



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE COMUNICAÇÃO - FACOM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA
CONTEMPORÂNEAS

CLARISSA MARIA DE AZEVEDO AMARAL

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:
Estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e
comunicação na Bahia (2007 – 2012)

SALVADOR

2014

CLARISSA MARIA DE AZEVEDO AMARAL

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:
Estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e
comunicação na Bahia (2007 – 2012)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, para obtenção do grau de Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas.

Orientador: Prof. Dr. Othon Jambeiro

SALVADOR

2014

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Amaral, Clarissa Maria de Azevedo.

Comunicação pública e participação política: estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia (2007-2012) / Clarissa Maria de Azevedo Amaral. - 2014.
358 f.: il.

Inclui apêndices.

Orientador: Prof. Dr. Othon Jambeiro.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2014.

1. Comunicação na administração pública. 2. Comunicação - Aspectos políticos.
3. Comunicação - Inovações tecnológicas. 4. Participação política. 5. Tecnologia de informação.
I. Jambeiro, Othon. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 659.2935

CDU - 358.0



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURAS CONTEMPORÂNEAS

ATOS DE EXAME COMPREENSIVO DE DEFESA DE TESE

DOUTORANDA: CLARISSA MARIA DE AZEVEDO AMARAL

TÍTULO DA TESE: “Comunicação pública e participação política: Estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia (2007 – 2012)”.

DATA DO EXAME: 13 de fevereiro de 2014

EXAMINADORES:

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho (EADM/UFBA);
Prof. Dr. Antônio Jorge Fonseca Sanches de Almeida
(PPGCS/UFBA);
Prof. Dr. Gilberto Wildberger Almeida (PósCom/UFBA);
Prof^a. Dr^a. Maria Lucineide Andrade Fontes (PósCom/UFBA) e
Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro Barbosa (Orientador).

PARECER COMPREENSIVO:

Depois de avaliarmos a aula pública da Tese intitulada: “**Comunicação pública e participação política: Estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia (2007 – 2012)**”, depositada no Curso de Doutorado deste Programa de Pós-Graduação, e a nós submetida para exame, e depois de realizados os ritos acadêmicos da defesa de tese, em que a doutoranda apresentou sua pesquisa e respondeu as nossas críticas, nós, os examinadores, decidimos, em sessão privada, que a doutoranda deve ser considerada APROVADA no Exame Compreensivo de Tese a que se submeteu em conformidade com os regulamentos deste Programa.

Salvador, 13 de fevereiro de 2014.

A

Meus pais, Heitor e Celeste, minhas fontes de inspiração e exemplo.

Meus filhos, Fernanda e Filipe, minha dupla sertaneja, fontes do meu mais profundo amor e afeição.

Alberto, minha força, meu lastro e minha poesia.

AGRADECIMENTOS

Depois de quatro anos de labuta são tantos a quem devo agradecer que o medo de esquecer alguém me deixa apavorada. Vou tentar, de alguma forma, me lembrar de todos, dos primórdios aos *finalmentes*, que me ajudaram nesta jornada.

Primeiro, sempre, agradeço a Deus pela força de vontade e determinação para concluir este estudo, em meio a tantos percalços de saúde e de trabalho. À minha família e ao meu querido amigo e orientador, professor Othon Jambeiro, que nunca me deixaram sequer cogitar a hipótese de abandonar este ciclo.

Aos meus colegas de jornada, membros do grupo de pesquisa CP-Redes, pelo apoio e sugestões, especialmente aos professores Jussara Borges, Gilberto Wildberger e Fábio Ferreira. Aos professores da Facom, Edson Dalmonte, Malu Fontes e Sivaldo Pereira, pela presteza e disponibilidade.

Aos amigos Domingos Leonelli, Antônio Carlos Tramm e Lídice da Mata, pela confiança e compreensão nas horas mais necessárias. Aos meus queridíssimos companheiros de labuta, Cássia Magalhães, Marcelo Carvalho, Antonio Sérgio Pedreira Franco, Gabriel Carvalho e Inez Garrido, pelo carinho, solidariedade, lealdade e suporte nas minhas ausências.

À queridíssima amiga Tânia Feitosa pelo carinho e revisão destas páginas. À amiga e ex-aluna Ana Paula Cabral, pelas intermináveis ajudas na cobrança de retorno das entrevistas e informações e pela revisão final das regras da ABNT. À Érica Cunha, pela revisão dos gráficos, tabelas e quadros - que não foram poucos. Ao querido Rodrigo Lopes, pelos constantes esclarecimentos estatísticos. Ao amigo Daniel Meira, pelos cálculos de desempenho. À William Pickett, pela revisão dos resumos em língua estrangeira. Aos amigos Marcos Diniz e José Roberto, pelas muitas idas e vindas para me acudir nos momentos mais difíceis.

Aos meus queridos “cunhas” Inês e Oscar Dourado, pelo apoio e ombro amigo num dos momentos mais problemáticos da minha vida. À Iroca, pelo apoio e por suprir a carência paterna. Aos meus filhos postigos Rodrigo Almeida e Fernanda Cincurá, por adoçarem o dia-a-dia da família. Ao querido amigo Eduardo Pelosi, pela preocupação em me manter informada das novidades tecnológicas. Ao meu dileto e queridíssimo amigo Frederico Burgos que, mesmo longe, procurou estar próximo.

À Cândice Rodrigues, Viviane Santos e Samare Jorge pela paciência e apoio. À Acácia Martins, Adriana Barbosa, Tatiana Souza, Juliana Cruz, Rhene Jorge, Ana Paula Conceição, Fernanda Freitas, Luiz Fernando Macedo Costa, Mag Magnavita, Tereza Torres, Lidiana Nobre, Andréia Brandão, Corina Cingolani, Tereza Chenaud, Reinaldo Dantas, Ana Cristina Pelosi, Alberto Lee, Paola Pubio, Emília Dórea, Valbete Sá, Rita Escolástica e Glenda Freitas, pelo apoio e suporte. Sem vocês teria sido ainda mais difícil concluir este trabalho.

Aos jornalistas Florisvaldo Mattos, Ceres Santos, Supinho e Pedro Caribé, pela presteza com que forneceram informações e entrevistas para este estudo, e aos dirigentes e assessores de comunicação dos órgãos governamentais, que retornaram as informações e entrevistas solicitadas.

A todos, meus sinceros agradecimentos e minha eterna gratidão.

Liberdade é pouco, o que desejo ainda não tem nome.
Clarice Lispector

AMARAL, Clarissa Maria de Azevedo. **Comunicação Pública e Participação Política:** estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia (2007-2012). 360 f. il. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação. Orientador: Prof. Dr. Othon Jambeiro.

RESUMO

As condições operacionais proporcionadas pelos novos ambientes de comunicação ensejaram o surgimento de uma nova cultura, mais plural e participativa. Aliada a outros avanços sociais, como o sistema de pressão estabelecido pelos grupos de interesse e movimentos sociais, essa nova forma de pensar vem exigindo do sistema político a reconfiguração de dinâmicas institucionais, gerando um alinhamento, cada vez maior, entre o exercício do poder e práticas comunicacionais, para atender as demandas da população por informações de interesse público, transparência e participação nas decisões de governo. Nesse contexto, introduziu-se no Brasil, o conceito de comunicação pública, que tem sua origem na evolução da noção de comunicação governamental, mas passou a integrar as práticas comunicativas no país, a partir da popularização da internet, cujas qualidades operacionais tornaram possível aos poderes públicos e ao cidadão exercer, a baixo custo, o dever e o direito de informar. Tais práticas, contudo, esbarram no tipo de comunicação ainda praticada no setor público, que, historicamente, tem seu foco voltado para o interesse dos mandatários e não possibilita a criação de canais e fluxos de informação e comunicação que permitam o estabelecimento de uma nova relação comunicativa, tendo como foco Estado e cidadão e não apenas governo e eleitor. Geralmente condicionada às suas formas mais conhecidas, a comunicação governamental e o marketing político, a comunicação política tem permanecido à margem da dimensão pública e suas iniciativas de dar transparência à administração aos negócios públicos e de oferecer espaço para a participação política dos cidadãos. Este estudo tem como objetivo principal analisar os dois pilares que lhe dão o nome, através do estudo de caso do modelo de comunicação adotado pelo Governo do Estado da Bahia, entre 2007 e 2012, analisando estratégias, propósitos e abrangência dos procedimentos e práticas comunicacionais e identificando os recursos e procedimentos para o exercício da dimensão pública da comunicação. Para isso, desenvolveu-se uma sistematização metodológica, tendo a comunicação pública, como modelo teórico-instrumental. Essa sistematização foi dividida em três eixos de análise. Primeiro, avaliou-se os aspectos operacionais e conceituais. Na sequência, o modelo em questão foi analisado à luz do referencial teórico sobre políticas públicas, com vistas a verificar se as práticas e procedimentos adotados se constituíam em uma política de comunicação. A análise dos dados encontrados permitiu dois níveis de conclusões. O primeiro se refere ao *corpus* empírico, ao objeto do estudo de caso. O segundo diz respeito à comunicação denominada pública. Os resultados apontam para a manutenção de um modelo de comunicação limitado à comunicação governamental / institucional, que tem suas bases assentadas na comunicação de massa, fortemente vinculado à estratégia de publicidade e que ignora a difusão de informações de interesse público. Os achados de pesquisa indicam também que a comunicação praticada no setor público está sendo demandada a ampliar o seu rol de atuação para estabelecer relações comunicativas mais efetivas com a sociedade.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Comunicação Política. Comunicação mediada por tecnologias digitais. Participação Política. Accountability. Tecnologia de informação e Comunicação – Influências e consequências.

AMARAL, Clarissa Maria de Azevedo. **Public Communication and Political Participation:** governmental strategies for the use of information and communication technologies in the State of Bahia (2007-2012). 360 pp. Ill. 2014. Thesis (PhD) – Federal University of Bahia, School of Communication. Advisor: Prof. Othon Jambeiro (PhD).

ABSTRACT

The operational conditions provided by new communication environments have led to the rise of a new, more diverse and participatory cultural paradigm. Together with other social advancements, such as the political pressure mechanism created by interest groups and social movements, this new form of thinking is forcing the political system to reconfigure institutional dynamics, increasingly aligning the exercise of power with communication practices to meet the demands of the people for information of political interest, transparency and participation in government decision-making processes. Within this context, the concept of public communication was introduced in Brazil. It originated from the evolution of governmental communication, yet came to include communication practices based on the increasing use of the Internet, whose operational qualities made it possible for public officials and citizens to exercise at a very low cost the duty and the right to inform and be informed. These practices, however, came up against the type of communication policies still implemented in the public sector, which historically had focused on the interests of government officials and had not facilitated the development of delivery channels and the flow of information to establish a new communicative relationship focusing on state and citizen, not government and voter. Generally limited to time-tested approaches – government communication and political marketing – public communication policies have been out of step with initiatives to promote transparency in the administration of public affairs and provide space for citizens' political participation. The main objective of this study is to analyze the two pillars after which it is named, by carrying out a case study of the communications model implemented by the government of the State of Bahia between 2007 and 2012, analyzing strategies, proposals and the reach of communications procedures and practices and identifying the resources and procedures to fully exercise the public dimension of communication. To this end, a methodological systematization process was developed based on the concept of public communication as a theoretical-instrumental model. This process was divided into three axes of analysis. First, the operational and conceptual aspects were evaluated. Then the model in question was analyzed with regard to the theoretical framework of public policies, to see if the practices and procedures adopted did in fact constitute a communication policy. Analysis of the data made it possible to reach two levels of conclusions. The first refers to the empirical *corpus*, to the object of this case study. The second involves communications that have been considered public. The results indicate the continued use of a communications model limited to governmental / institutional communication, based on mass communication, strongly associated with advertising strategies, while ignoring the dissemination of information of public interest. The research findings also suggest that the public sector is being pressured to widen the scope of its communications policies to establish a more effective communications relationship with society.

Key words: Public sector communication. Political communication. Digital communications technologies. Political participation. Accountability. Information and communication technologies - Influences and consequences.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Antonio Carlos Magalhães
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
Agecom	Assessoria Geral de Comunicação
Agerba	Agência de Regulação do Estado da Bahia
APP	Aplicativos para Dispositivos Móveis
AVA	Ambientes Virtuais de Aprendizagem
Bahiagás	Empresa de Gás Natural da Bahia
Bahiapesca	Empresa de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca da Bahia
Bahiatura	Empresa de Turismo da Bahia
CAR	Companhia de Desenvolvimento Regional
CBPM	Companhia Baiana de Pesquisa Mineral
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Cerb	Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos
CIS	Centro Industrial do Subaé
Conder	Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
Derba	Departamento de Infraestrutura do Estado da Bahia
Desenbanco	Banco de Desenvolvimento da Bahia
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
EaD	Ensino a Distância
Ebal	Empresa Baiana de Alimentos
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
Embasa	Empresa Baiana de Saneamento
EGBA	Empresa Gráfica da Bahia
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
Fiplan	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia
FPC	Fundação Pedro Calmon
FUNCEB	Fundação Cultural do Estado da Bahia
Hemoba	Fundação de Hematologia e Hemoterapia da Bahia
Ibmetro	Instituto de Metrologia e Qualidade da Bahia
Irdeb	Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia
IMA	Instituto de Meio Ambiente
INGA	Instituto de Gestão das Águas e Clima
Ipac	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia
Mauá	Instituto Mauá
OGE	Ouvidoria Geral do Estado
PC	Computador Pessoal (Personal Computer)
PGE	Procuradoria Geral do Estado
Planserv	Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
Procon	Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor
Prodasen	Serviço de Processamento de Dados do Senado
Prodeb	Empresa de Processamento de Dados da Bahia
RTVs	Estações Retransmissoras de Sinais de TV
SAEB	Secretaria da Administração
SEAP	Secretaria da Administração Penitenciária
Seagri	Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária

SECOM	Secretaria de Comunicação
SCA	Secretaria da Casa Civil
SEC	Secretaria de Educação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SESAB	Secretaria da Saúde
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEDIR	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
SECULT	Secretaria da Cultura
SETUR	Secretaria do Turismo
SICM	Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
SECTI	Secretaria de Ciência e Tecnologia
SERIN	Secretaria das Relações Institucionais
SJCDH	Secretaria da Cidadania, Justiça e Direitos Humanos
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SETRAS	Secretaria do Trabalho, Emprego e Esportes
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SEPROMI	Secretaria de Promoção da Igualdade Racial
SECOPA	Secretaria Especial para Assuntos da Copa do Mundo
SEINP	Secretaria de Infraestrutura Portuária
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SUCAB	Superintendência de Construções Administrativas da Bahia
SUDESB	Superintendência de Desenvolvimento do Desporto da Bahia
SUDIC	Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial
TCA	Teatro Castro Alves
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ	Tribunal de Justiça
TVAs	Televisão por Assinatura
URP	Unidade de Referência Padrão
URV	Unidade de Referência de Valor

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Dimensões da comunicação política	84
Figura 2	Programa de Governo 2010-2014	122
Figura 3	Programa de Governo 2010-2014 – Gestão do Estado	122
Figura 4	Balanço das Ações – Governo do Estado edição 6 anos	123
Figura 5	Balanço das Ações – Governo do Estado sumário da edição 5 anos	123
Figura 6	Balanço das Ações – 5 anos - Conteúdo referente a comunicação	124
Figura 7	Organograma da Comunicação de Governo	142
Figura 8	Organograma da Secom	144
Figura 9	Evolução dos gastos com publicidade 2007-2012	168
Figura 10	Evolução dos gastos com publicidade corrigidos pelo IGP-M 2007-2012	169
Figura 11	Evolução dos gastos com publicidade 2001-2006	170
Figura 12	Evolução dos gastos com publicidade corrigidos pelo IGP-M 2001-2006	170
Figura 13	Esquema Metodológico	235
Figura 14	Conjuntos de Variáveis	239
Figura 15	Índice de retorno dos questionários	276
Figura 16	Tempo de retorno dos questionários	276
Figura 17	Meios preferenciais de difusão da informação	277
Figura 18	Recursos de interatividade	278
Figura 19	Responsabilidade pelo accountability	278
Figura 20	Tempo médio de retorno às demandas	279
Figura 21	Abrangência de conteúdos dos sites	280
Figura 22	Home page da OGE	281
Figura 23	Home page da Secretaria de Turismo	282
Figura 24	Página interna de Serviço de Informação ao Cidadão	282
Figura 25	Home Page da Secretaria da Cultura	285
Figura 26	Home Page do Governo do Estado	288
Figura 27	Página interna do portal de notícias da Secom	288
Figura 28	Portal de Notícias da Secom	289
Figura 29	Portabilidade do Portal da Setur em PC	290
Figura 30	Portabilidade do Portal da Setur em Tablet	290
Figura 31	Portabilidade do Portal da Setur em Smartphone	290

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Interfaces da Comunicação Pública	94
Quadro 2	Concessões de rádio e TV	108
Quadro 3	Número de concessões de rádio na Bahia	110
Quadro 4	Plenárias Territoriais	150
Quadro 5	Agências licitadas em 2007	166
Quadro 6	Agências licitadas em 2009	167
Quadro 7	Evolução dos gastos com publicidade 2007-2012	168
Quadro 8	Crescimento da publicidade em valores nominais 2007-2012	168
Quadro 9	Evolução dos gastos com publicidade 2001-2006	169
Quadro 10	Crescimento da publicidade em valores corrigidos 2001-2006	169
Quadro 11	Registro de despesa com publicidade	171
Quadro 12	Gastos com comunicação	171
Quadro 13	Comparação dos gastos com publicidade	172
Quadro 14	Empresas de eventos licitadas em 2010	173
Quadro 15	Empresas de eventos licitadas em 2012	173
Quadro 16	Portais, sites e hotspots governamentais	179
Quadro 17	Participação dos órgãos governamentais no Facebook	182
Quadro 18	Participação dos órgãos governamentais no Twitter	183
Quadro 19	Participação dos órgãos governamentais no YouTube	183
Quadro 20	Participação dos órgãos governamentais no Flickr	184
Quadro 21	Participação dos órgãos governamentais no Foursquare	184
Quadro 22	Participação dos órgãos governamentais no Orkut	184
Quadro 23	Desempenho do governador Jaques Wagner no Facebook	185
Quadro 24	Desempenho do governador Jaques Wagner com “fakes”	185
Quadro 25	Serviços públicos on-line	195
Quadro 26	Desempenho do SAC	198
Quadro 27	Gastos da Saeb com publicidade	199
Quadro 28	Gastos da SICM com publicidade	200
Quadro 29	Gastos da Bahiatursa com publicidade	202
Quadro 30	Gastos da Setur com publicidade	204
Quadro 31	Conferências Temáticas	210
Quadro 32	Conferências Temáticas Nacionais	212
Quadro 33	Etapas preparatórias das Conferências Estaduais de Cultura	216
Quadro 34	Gastos da Secult com publicidade	218
Quadro 35	Gastos da Sefaz com publicidade	223
Quadro 36	Gastos da Seplan com publicidade	226
Quadro 37	Desempenho da OGE 2003-2006	228
Quadro 38	Desempenho da OGE 2007-2012	228
Quadro 39	Tipologias das demandas da OGE	228
Quadro 40	Meios de contato das demandas da OGE	229
Quadro 41	Sistema de Valoração dos Critérios de Avaliação	239
Quadro 42	Sistema de Valoração de Peso das Categorias de Análise	240
Quadro 43	Graus de Aderência aos Pressupostos Teóricos	240
Quadro 44	Conceitos de Avaliação das Categorias de Análise do eixo 3	272
Quadro 45	Meios preferenciais	284
Quadro 46	Ambientes preferenciais	285
Quadro 47	Retorno de informação	286
Quadro 48	Pontuação final dos eixos	321

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Conselhos Estaduais de Direitos	206
Tabela 2	Conferências Estaduais de Cultura	215
Tabela 3	Registro de envio dos questionários	243
Tabela 4	Registro de tabulação dos questionários	244
Tabela 5	Matriz de Análise do Eixo Comunicação Pública: Aspectos operacionais	246
Tabela 6	Indicadores da categoria de análise 1 do eixo 1	247
Tabela 7	Critérios de avaliação da categoria de análise 1 do eixo 1	249
Tabela 8	Indicadores da categoria de análise 2 do eixo 1	252
Tabela 9	Critérios de avaliação da categoria de análise 2 do eixo 1	253
Tabela 10	Indicadores da categoria de análise 3 do eixo 1	254
Tabela 11	Critérios de avaliação da categoria de análise 3 do eixo 1	255
Tabela 12	Indicadores da categoria de análise 4 do eixo 1	256
Tabela 13	Critérios de avaliação da categoria de análise 4 do eixo 1	257
Tabela 14	Indicadores da categoria de análise 5 do eixo 1	258
Tabela 15	Critérios de avaliação da categoria de análise 5 do eixo 1	259
Tabela 16	Matriz de Análise do Eixo Comunicação Pública: Aspectos conceituais	261
Tabela 17	Indicadores da categoria de análise 1 do eixo 2	264
Tabela 18	Critérios de avaliação da categoria de análise 1 do eixo 2	264
Tabela 19	Indicadores da categoria de análise 2 do eixo 2	265
Tabela 20	Critérios de avaliação da categoria de análise 2 do eixo 2	266
Tabela 21	Indicadores da categoria de análise 3 do eixo 2	267
Tabela 22	Critérios de avaliação da categoria de análise 3 do eixo 2	267
Tabela 23	Indicadores da categoria de análise 5 do eixo 2	268
Tabela 24	Critérios de avaliação da categoria de análise 5 do eixo 2	268
Tabela 25	Indicadores da categoria de análise 4 do eixo 2	269
Tabela 26	Critérios de avaliação da categoria de análise 4 do eixo 2	269
Tabela 27	Matriz de Análise do Eixo Políticas Públicas	271
Tabela 28	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 1 do eixo 1	293
Tabela 29	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 2 do eixo 1	296
Tabela 30	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 3 do eixo 1	398
Tabela 31	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 4 do eixo 1	299
Tabela 32	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 5 do eixo 1	301
Tabela 33	Resultado da Análise do eixo 1	302
Tabela 34	Intenção da Comunicação	303
Tabela 35	Propósitos da Comunicação	304
Tabela 36	Gênese do Discurso	305
Tabela 37	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 1 do eixo 2	306
Tabela 38	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 2 do eixo 2	307
Tabela 39	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de	308

	análise 3 do eixo 2	
Tabela 40	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 5 do eixo 2	309
Tabela 41	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 4 do eixo 2	310
Tabela 42	Resultado da Análise do eixo 2	311
Tabela 43	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 1 do eixo 3	314
Tabela 44	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 2 do eixo 3	315
Tabela 45	Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 3 do eixo 3	316
Tabela 46	Resultado da Análise do eixo 3	316

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
1.1	OBJETO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	23
1.2	OBJETIVOS E HIPÓTESES	26
1.3	JUSTIFICATIVA	27
1.4	METODOLOGIA	28
1.4.1	Etapas da Pesquisa	30
1.5	ESTRUTURA DA TESE	33
2	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E INTERFACES	35
2.1	TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	38
2.1.1	Concepções hegemônicas	39
2.1.2	Concepções não hegemônicas	41
2.1.3	Habermas e o conceito de esfera pública	42
2.1.4	Participacionistas	44
2.1.5	Deliberacionistas	45
2.2	TEORIA DEMOCRÁTICA E INTERNET	48
2.2.1	Entusiastas e céticos	49
2.2.2	O determinismo tecnológico e social	51
2.2.3	Procedimentos democráticos e engajamento social	52
2.3	TEORIA DEMOCRÁTICA E CIBERCULTURA	57
2.3.1	A cultura da convergência	57
2.3.2	Novas identidades culturais	58
2.3.3	Fragmentação e segmentação	60
2.3.4	A cultura política	63
2.4	TEORIA DEMOCRÁTICA E COMUNICAÇÃO	64
2.4.1	Comunicação no setor público	66
2.4.2	Comunicação organizacional	69
2.4.3	Campos, modalidades e dimensões	70
2.4.4	Instrumentos da comunicação organizacional	77
2.4.5	Novas ferramentas da comunicação organizacional	79
2.4.6	O discurso eletrônico	81
2.4.7	Comunicação política	84
2.4.8	Comunicação pública	86
2.5	OUTROS CONCEITOS E NOÇÕES	96
2.5.1	Políticas públicas	96
2.5.2	Objetivos, características e formulação	98
2.5.3	Teorias e modelos de análise	100
2.5	CONCLUSÃO	103
3	CONTEXTUALIZAÇÃO: DO CORONELISMO AO PETISMO	105
3.1	PANORAMA POLÍTICO	105
3.1.1	A formação de um império de comunicação	106
3.1.2	Retransmissoras e TV por assinatura	110
3.1.3	Estratégias e táticas	112
3.1.4	A Era Petista	116
3.1.5	Estratégias e discurso de campanha	117
3.1.6	Programas e discurso de governo	118

3.1.7	Balances e prestação de contas	123
3.2	PANORAMA LEGAL	124
3.2.1	Publicidade	124
3.2.2	Accountability	125
3.2.3	Participação popular	127
3.2.4	Legislação brasileira	129
3.2.5	Legislação estadual	134
3.3	PANORAMA TECNOLÓGICO	135
3.3.1	Panorama nacional	136
3.3.2	Panorama local	138
3.4	CONCLUSÃO	139
4	A COMUNICAÇÃO NO GOVERNO WAGNER	140
4.1	O GOVERNO E A COMUNICAÇÃO	140
4.2	A DIMENSÃO GOVERNAMENTAL/INSTITUCIONAL	143
4.2.1	Compromissos e objetivos	145
4.2.2	As conferências estaduais de comunicação	146
4.2.3	A criação da Secretaria de Comunicação	152
4.2.4	O Conselho Estadual de Comunicação	155
4.2.5	Diretrizes e estratégias	162
4.2.6	Publicidade e propaganda	165
4.2.7	Relacionamento com a imprensa	173
4.2.8	Internet	178
4.3	A DIMENSÃO INTERNO-ADMINISTRATIVA	186
4.3.1	Relacionamento com os servidores	186
4.3.2	Mediação de conflitos	187
4.3.3	Serviços (e-gov)	193
4.4	A DIMENSÃO MERCADOLÓGICA	199
4.4.1	Relacionamento com investidores	199
4.4.2	A promoção turística	201
4.5	A DIMENSÃO PÚBLICA	204
4.5.1	Conselhos e Conferências	205
4.5.2	Transparência administrativa	218
4.5.3	Participação política	223
4.5.4	A demanda por informações	226
4.6	CONCLUSÃO	230
5	A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO CATEGORIA DE ANÁLISE	233
5.1	DESENVOLVENDO O MÉTODO DE ANÁLISE	236
5.1.1	Caracterização dos conjuntos de variáveis	237
5.1.2	Sistema de valoração	239
5.2	APLICANDO O MARCO TEÓRICO	241
5.2.1	Eixo Comunicação Pública: Aspectos operacionais	241
5.2.2	Eixo Comunicação Pública: Aspectos conceituais	260
5.2.3	Eixo Política Pública	270
5.3	CONCLUSÃO	272
6	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA ERA PETISTA	274

6.1	EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	274
6.1.1	Modos de produção da comunicação	275
6.1.2	Categoria de análise 1 - Meios de produção e difusão da informação	283
6.1.3	Categoria de análise 2 - Participação popular	294
6.1.4	Categoria de análise 3 - Controle social e accountability	296
6.1.5	Categoria de análise 4 - Pluralidade e representação das minorias	298
6.1.6	Categoria de análise 5 - Capacitação profissional	300
6.2	EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	302
6.2.1	Categoria de análise 1 - Meios de produção e difusão da informação	302
6.2.2	Categoria de análise 2 - Participação popular	306
6.2.3	Categoria de análise 3 - Controle social e accountability	308
6.2.4	Categoria de análise 5 - Pluralidade e representação das minorias	309
6.2.5	Categoria de análise 4 - Identidade institucional	310
6.3	EIXO POLÍTICAS PÚBLICAS	312
6.3.1	Categoria de análise 1 - Objetivos das políticas públicas	313
6.3.2	Categoria de análise 2 - Características das políticas públicas	315
6.3.3	Categoria de análise 3 - Etapas de formulação das políticas públicas	315
6.4	CONCLUSÃO	317
7	CONCLUSÕES	322
7.2	PRINCIPAIS RESULTADOS	323
7.2.1	Do <i>corpus</i> empírico	324
7.2.2	Da comunicação pública	330
7.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	331
	REFERÊNCIAS	333
	APÊNDICE A	354
	APÊNDICE B	357

1 INTRODUÇÃO

Desde a sua origem, na Grécia Antiga, o termo democracia sempre esteve vinculado à participação dos cidadãos nas decisões políticas de um agrupamento. Na concepção aristotélica, o governo deve atender às reivindicações da sociedade e observar os princípios de liberdade e igualdade. Para isso, suas bases devem estar solidificadas nos princípios de isonomia - igualdade de todos perante a lei-, isotimia - direito de todos ao exercício das funções públicas-, e isagoria - direito de todos à manifestação da palavra. Entretanto, como observa Hegel (2001), na prática, o ideal de liberdade da democracia grega restringia-se aos cidadãos, aos homens livres da polis e não a todos os habitantes do território.

De fato, era a base social escrava que permitia aos homens livres da Grécia, os cidadãos, ocuparem-se somente das questões políticas, uma vez que suas necessidades materiais eram supridas pela mão de obra escrava. Mas, apesar do paradoxo, os ideais de democracia dos gregos passaram à posteridade pela sua essência: igualdade de todos os cidadãos perante a lei, condenação de todo poder arbitrário, preenchimento das funções públicas através de sorteio, exigência de responsabilidade dos servidores públicos, e a participação dos cidadãos no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial. (BONAVIDES, 2006).

E é exatamente no esteio dessa essência que ainda se dá o debate atual sobre democracia e participação política. A questão que se coloca é aparentemente simples: se o alargamento da base territorial dos Estados-cidades e o novo contexto econômico do mundo moderno levaram a democracia dos antigos a formas indiretas de participação política, as condições e os meios disponíveis, hoje, ao homem contemporâneo, podem, portanto, se constituir no caminho mais curto e acessível para a retomada da participação do cidadão nas decisões políticas.

De fato, as inovações tecnológicas em três campos inter-relacionados – microeletrônica, computação e telecomunicações – difundiram-se e convergiram para um novo paradigma¹, cuja lógica se contrapõe aos valores que predominaram na chamada sociedade industrial. Popularizada no Brasil a partir da segunda metade da

¹ Por paradigma entendemos ser um modelo, representação de um padrão, os conteúdos de uma visão de mundo. KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas, São Paulo: Perspectiva, 2003

década de 1990, a rede mundial de computadores, junto com outras tecnologias de informação e comunicação (TICs), vem oferecendo múltiplas possibilidades de participação política, e a sua utilização está umbilicalmente ligada às discussões e debates em torno do exercício da cidadania e da participação dos cidadãos nas decisões da esfera política².

1.1.OBJETO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Apesar de não se poder negar o avanço decorrente das TICs na cultura e nos sistemas políticos contemporâneos, a sua institucionalização como um novo *Ágora*, encontra diversos focos de resistência. O principal deles reside no que Bobbio (2000) denominou de “segredos do poder”, que, como refere, transformou-se na essência do poder político moderno. Para ele, entre as promessas não mantidas pela democracia representativa “a mais grave e destruidora é a transparência do poder” (BOBBIO, 2000, p. 405). Segundo esse teórico, o grande desafio da democracia na sociedade contemporânea não se dá pela passagem da forma representativa para a direta, mas a extensão da democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitam o acompanhamento das ações e a participação de interessados nas deliberações de um corpo coletivo, diferentes daqueles propriamente políticos (BOBBIO, 1987).

Os entraves do processo começam, segundo Jardim (1999), no entendimento do que venha a ser informação pública ou governamental. De acordo com esse teórico, num estado democrático, a informação deste tipo se expressa de diversas formas. Mas, todas elas remetem a duas noções que se referenciam mutuamente: transparência administrativa e direito à informação. A transparência administrativa caracteriza-se como manifestação do Estado e também como demanda social. Constitui-se, portanto, no direito da sociedade de obter informações sobre a administração pública, sobre o conjunto de atividades ou ações governamentais, destinadas à execução de tarefas consideradas de interesse público.

² Esfera política é aqui entendida como o conjunto de instituições que compõem o poder político, um campo de ação e interação que é modelado pelas instituições do Estado ou similares ao Estado (sistemas de autoridades). WEBER, Max. Ensaio de sociologia. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

Apesar das diferentes nomenclaturas e classificações, percebe-se claramente que a participação popular na condução dos negócios públicos encontra-se no centro da questão. Nesse sentido, participação política, popular ou pública pode ser definida como uma prática de consulta e envolvimento dos membros de um território ou comunidade na tomada de decisões, através dos meios e atividades oferecidas por organizações e instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas (BOBBIO, 2000). Entretanto, sejam quais forem as condições políticas e instrumentais disponibilizadas, a questão que aparece latente é a incerteza quanto ao nível de resposta da sociedade. Sem o estabelecimento de vínculos, sem uma relação comunicativa permanente e estável, dificilmente este diálogo será estabelecido.

A aplicação de tais premissas no seio da administração pública, portanto, remete a duas questões básicas. A primeira diz respeito à competência³ dos agentes públicos em lidar tanto com as tecnologias disponíveis quanto com a nova cultura que emergiu no seu bojo. Em outra vertente, encontram-se as práticas de comunicação exercidas no setor público. Segundo Mattos (2009b), estudos da ciência política e da comunicação têm demonstrado que as interações comunicativas cotidianas desempenham importante papel no desenvolvimento de habilidades relacionadas com a participação política e a construção da cidadania.

Para esta autora, se a comunicação governamental institucional e o marketing político e eleitoral tentam aproximar governantes e eleitores, a comunicação, entendida na sua dimensão pública, deve envolver o cidadão de maneira diversa e participativa, estabelecendo um fluxo permanente de comunicação entre o Estado e a sociedade (MATTOS, 2009b). As condições operacionais proporcionadas pelos novos ambientes de informação e comunicação, portanto, que ensejaram o surgimento de uma cultura mais plural e participativa, tem exigido do sistema político uma reconfiguração das dinâmicas institucionais e um alinhamento, cada vez maior, entre o exercício do poder e as práticas comunicativas.

Com efeito, uma grande diversidade de conceitos e princípios norteia os projetos políticos que se estruturam hoje, em vários países, em torno da chamada sociedade pós-industrial. Mas, de maneira geral, um aspecto não tem sido suficientemente contemplado: a dimensão comunicacional do Estado e suas implicações na governança,

³ Competência aqui é entendida, como refere Lévy (1999), incluindo tanto habilidades comportamentais quanto os conhecimentos teóricos adquiridos de forma constante e aplicados em determinada área.

na capacidade política de governar num sentido amplo, extensivo a todos os segmentos, inclusive os minoritários, através da implementação de políticas transparentes.

Em todas as questões relacionadas à participação da sociedade, informação e comunicação mostram-se presentes, ainda que nem sempre claramente explicitadas pelos seus formuladores e responsáveis pelas políticas públicas associadas a estas perspectivas. No Brasil, as reflexões sobre capacidade governativa vêm à tona quando se analisa o desenho do setor público diante dos cenários, em constante mutação, de globalização e desenvolvimento tecnológico; os padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos cidadãos, e os efeitos perversos da ação do Estado, causados pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção. Em cada um desses aspectos, as questões relacionadas à comunicação, em diferentes graus, embora apareçam como fatores otimizantes, não estão devidamente contempladas ou se constituem em obstáculos ao alcance de níveis básicos de capacidade governativa.

Ainda que alguns teóricos (MCLEAN, 1989; STREET, 1997; BARNETT, 1997) considerem frustrante a utilização das TICs no exercício da participação política, os avanços que elas têm proporcionado para o exercício da cidadania são inegáveis. No Brasil, a instituição dos chamados governos eletrônicos (e-governo), tem possibilitado a transparência administrativa da gestão pública, acesso à informação governamental e oferta de serviços on-line e mais integrados (PEREIRA DA SILVA, 2009).

Na Bahia, o debate sobre democracia digital e participação política assume ainda mais complexidade, tendo em vista o modelo de informação e comunicação adotado pelo grupo político que governou o Estado até 2006, caracterizado pelo controle da informação e da comunicação. Ao contrapor-se ao modelo anterior e adotar um discurso de campanha de defesa da transparência administrativa e da participação política da sociedade, esperava-se que o governo que assumiu o comando do Estado, a partir de 2007, implantasse políticas e mecanismos de comunicação com a sociedade, que permitissem o acompanhamento das ações governamentais e promovessem o debate das políticas públicas, alinhando, assim, as diretrizes de governo aos princípios da comunicação pública.

Nesse contexto, este estudo tem como objeto as estratégias de uso das tecnologias de informação e comunicação pelo Governo da Bahia, na dimensão pública da comunicação, para efetivar a participação da sociedade nas decisões políticas. O problema de pesquisa colocado é saber se o atual governo aboliu realmente o modelo

informacional e comunicacional que perdurou durante os 16 anos do grupo que o antecedeu, respondendo ao seguinte questionamento:

Q1: O modelo informacional e comunicacional adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, assegura os princípios que norteiam tanto os fundamentos da teoria democrática contemporânea quanto o exercício da comunicação pública?

Como o modelo anterior começou a emitir sinais de esgotamento no início deste milênio, período que coincide com a popularização das TICs no Brasil, este estudo pretende responder também a outro questionamento:

Q2: Qual o papel desempenhado pelas TICs no modelo informacional e comunicacional adotado pelo atual governo?

O universo temporal se inicia em 2007, primeiro ano de gestão do atual governo, e vai até 2012, dois anos após o início do segundo mandato. Foram analisados os procedimentos, ações e atividades comunicacionais adotados no primeiro mandato e verificar se tais processos sofreram mudanças no segundo mandato. Nesse contexto, além da análise do modelo de comunicação adotado pelo governo em questão, aborda-se também, nesta pesquisa, os aspectos políticos e legais da gestão pública da informação e da comunicação.

1.2 OBJETIVOS E HIPÓTESES

Como mencionado anteriormente, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar o modelo informacional e comunicacional, e suas respectivas estratégias, adotado pelo Governo do Estado da Bahia, entre 2007 e 2012, identificando os entraves técnicos e políticos.

Para isso, foi necessário também atender a objetivos específicos, com vistas a compreender o objeto da pesquisa em seus vários aspectos. Nesse sentido, os objetivos específicos deste estudo foram os seguintes:

1. Analisar os processos e procedimentos de comunicação do Governo do Estado, identificando os princípios que norteiam a comunicação pública;

2. Identificar o papel desempenhado pelas TICs nesse processo; e
3. Propor uma sistematização metodológica, tendo a comunicação pública como modelo teórico instrumental para mediar as relações comunicativas entre Estado e sociedade.

Apesar de o novo governo suscitar expectativas positivas na adoção de práticas comunicacionais mais democráticas, o que se evidenciou, nos primeiros dois anos de mandato, não indicava mudanças significativas em relação ao governo anterior. É fato que o controle do processo informacional e comunicacional não era mais exercido com perseguições e truculência, características preponderantes do modelo que prevaleceu anteriormente. Entretanto, as ações inicialmente colocadas em prática nessa área apontavam para pequenos e pontuais avanços e baixo aproveitamento das condições operacionais oferecidas pelas TICs. Com base nessa constatação, configuraram-se as seguintes hipóteses deste estudo:

H1 – O modelo informacional e comunicacional adotado pelo governo Jaques Wagner é mais democrático do que o que prevaleceu no grupo político dos seus antecessores, mas não assegura os princípios e as práticas que norteiam a comunicação pública.

H2 – As estratégias de comunicação do Governo do Estado subaproveitam as condições operacionais oferecidas pelas TICs e pelos novos ambientes de comunicação, na sua relação com a sociedade.

1.3 JUSTIFICATIVA

Este estudo justifica-se em função do estágio atual da pesquisa sobre políticas de comunicação, que têm se restringido às políticas regulatórias, a análises históricas e legislativas das concessões de emissoras de rádio e TV e, particularmente, às análises de campanhas eleitorais e da formação e manutenção da imagem de políticos profissionais, sejam eles candidatos ou governantes, como refere Signates (2009).

Esta lacuna vem permitindo não só o estreitamento do universo das pesquisas acadêmicas como também um vácuo na formação dos profissionais de comunicação que atuam no setor público e que, em muitos casos, desconhecem a abrangência das relações comunicativas e as formas de participação da esfera civil nas decisões políticas que delas podem emergir.

A contribuição da comunicação pública para o estabelecimento e estímulo da participação dos cidadãos na esfera política tem sido uma questão relegada também nos estudos que contemplam análises de governo eletrônico, democracia eletrônica e de outros instrumentos de participação oferecidos pelas TICs. Geralmente, esses estudos observam o arsenal de possibilidades disponibilizadas pelos governos como um elemento desarticulado e independente do modelo de comunicação adotado.

Neste trabalho buscou-se inverter o ponto de vista central desses estudos, propondo a análise da comunicação pública como um modelo teórico-instrumental de governos para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade com vistas a efetivar a participação política da esfera civil. Para além da vertente acadêmica, o estudo mobilizou a autora também por permitir dar continuidade à sua dissertação de mestrado, que investigou e analisou as estratégias de controle e uso da informação e da comunicação, adotadas pelo grupo liderado por Antônio Carlos Magalhães, na Bahia, entre 1985 a 2006. Com isso, o projeto reuniu condições favoráveis por dispor de dados históricos que contribuíram para a análise do objeto de pesquisa.

1.4 METODOLOGIA

A metodologia do trabalho compreendeu um estudo qualitativo composto de oito etapas complementares e que, em alguns momentos, ocorreram de forma concomitante. Trata-se, na verdade, de um estudo de caso, método caracterizado pelo estudo amplo de um conjunto de dados que descrevem uma fase ou uma totalidade de um processo social em uma determinada realidade, em suas diversas dimensões (DIEHL, TATIM, 2004, p. 61). A pesquisa foi organizada de modo a permitir uma compreensão global do fenômeno.

Para isso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, análise de relatórios de ações e de acessos às TICs, aplicação de questionários e entrevistas em profundidade com personalidades do mundo político, jornalístico e publicitário baiano, servidores estaduais e usuários das estratégias governamentais de uso das TICs.

Entretanto, neste estudo, buscou-se também propor uma sistematização metodológica, com vistas a caracterizar os elementos que podem compor um modelo teórico-instrumental de análise e avaliação da dimensão da comunicação denominada pública, tendo por base o referencial teórico sugerido por Zémor (1995). No capítulo 5,

procurou-se criar categorias de análise, indicadores, critérios de avaliação e um sistema de valoração que possibilitassem a compreensão do objeto de pesquisa. Desta forma, tentou-se contribuir com uma justificação para que essa dimensão da comunicação pudesse ser alçada à condição de categoria analítica.

Tal sistematização foi fundamentada no ramo da estatística chamada de descritiva, que inverte a ordem natural dessa ciência. Ao invés de buscar padrões e comportamentos nos dados, a partir de modelos ou hipóteses previamente concebidas, exploram-se os dados em busca de padrões a eles inerentes. Conhecido como *Análise Exploratória de Dados*, este método possibilitou descrever o conjunto de informações e resumi-lo em poucos números, para que, de maneira sintética, pudessem transmitir as principais características das variáveis ou padrões observados (TOLEDO, 2010).

Propôs-se, então, a análise do objeto, em três etapas. A primeira etapa teve a finalidade de caracterizar a comunicação mediada por tecnologias digitais, utilizada pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, através dos seus aspectos operacionais. Para isso, aplicou-se, primeiro, um questionário com os responsáveis pela Assessoria Geral de Comunicação/Secom e pelas assessorias de comunicação dos órgãos governamentais. Na sequência, as dinâmicas, procedimentos e recursos identificados foram analisados, a partir dos pressupostos teóricos referentes à comunicação mediada por tecnologias digitais, de vários autores, apresentados no capítulo 2.

Após a identificação dos instrumentos e procedimentos adotados na comunicação do governo, passou-se à segunda etapa, que teve o objetivo de identificar intenção, propósitos e as condições da comunicação, além da gênese do discurso do modelo de comunicação estudado e sua aderência à base conceitual da dimensão da comunicação denominada pública, proposta por Zémor (1995), e aos fundamentos que regem a teoria democrática contemporânea, sugeridos por Gomes (2011).

A partir da caracterização e dimensionamento das diretrizes e práticas que compõem o modelo de comunicação adotado em relação aos novos paradigmas da comunicação política, passou-se à etapa da análise seguinte, que teve por finalidade confrontar as características presentes e/ou ausentes no modelo de comunicação estudado com o referencial teórico sobre políticas públicas, com vistas a verificar se tais práticas comunicativas constituíam-se em uma política de comunicação. Para isso, recorreu-se à base teórica da ciência política sobre políticas públicas.

Buscou-se ainda analisar as dinâmicas comunicacionais adotadas pelo atual governo comparadas às práticas utilizadas pelos governos anteriores. Entretanto, em

função das mudanças recentes na legislação e também ao avanço das TICs, não foi possível estabelecer um quadro comparativo. Optou-se, então, por registrar, na conclusão do capítulo 6, as mudanças, continuidades e retrocessos de alguns procedimentos análogos que não sofreram alterações de ordem legal e que nos quais os avanços tecnológicos não interferem.

1.4.1 Etapas da pesquisa

Na sua totalidade, a pesquisa obedeceu às seguintes etapas, que, na sequência, serão detalhadas:

Etapa 1- Levantamento bibliográfico e revisão da literatura em Comunicação, Ciência da Informação, Ciência Política e Estatística para definição do referencial teórico e abordagem conceitual.

Etapa 2- Pesquisa histórica sobre o ambiente político e comunicacional no Estado.

Etapa 3 – Pesquisa sobre a legislação brasileira e baiana, referente à transparência administrativa, responsabilidade dos agentes públicos, acesso à informação.

Etapa 4 – Pesquisa sobre o panorama tecnológico no Brasil e na Bahia.

Etapa 5 – Pesquisa e análise das funções comunicativas exercidas no governo atual e das formas recorrentes da produção, tratamento e controle da informação governamental, com foco na comunicação mediada pelas TICs.

Etapa 6 – Elaboração da sistematização metodológica e aplicação da base teórica.

Etapa 7 – Análise da comunicação do governo através da sistematização metodológica elaborada.

Etapa 8 - Conclusão do estudo.

Etapa 1

A primeira etapa deste estudo compreendeu o aprofundamento teórico da literatura em Comunicação, com vistas a definir o nosso referencial teórico e estabelecer a abordagem conceitual dos elementos que compunham este estudo. Como o objeto desta pesquisa abrange conceitos de outras áreas do conhecimento, Ciência da Informação, Ciência Política e Estatística, realizou-se também uma revisão bibliográfica da literatura dessas áreas, principalmente da que se refere à discussão sobre TICs e

políticas públicas e suas vinculações com os elementos que caracterizam a comunicação pública.

As informações levantadas foram, então, discutidas e analisadas nas disciplinas que compõem a grade do curso e no âmbito de Grupo CP-Redes, coordenado pelo orientador deste trabalho, professor doutor Othon Jambeiro. Nas discussões, ficou evidente que o referencial teórico que melhor se aplicaria a este estudo seria o conceito de Comunicação Pública, desenvolvido por Zémor (1995). Apesar de abranger outras dimensões do espaço público, para efeito de delimitação deste estudo, optou-se pela rede de canais e fluxos de informação e comunicação estabelecidos no espaço público entre as instituições públicas e a sociedade, uma vez que a partilha de informações de interesse público e a manutenção do liame social são responsabilidades do Estado e incumbência das instituições públicas, como reconhece o próprio autor.

Etapa 2

Paralelamente à primeira etapa, iniciou-se a pesquisa histórica, priorizando a fase de transição entre o grupo político que governou a Bahia até 2006, e o grupo que assumiu o governo, a partir de 2007. Para isso, lançou-se mão de publicações especializadas e de material jornalístico veiculado nos meios de comunicação, impressos, eletrônicos e digitais. Recorreu-se também à vivência e experiência da autora desta Tese, no decorrer de suas atividades profissionais, primeiro como jornalista especializada em política e, posteriormente, na área de marketing político. A reconstituição histórica contou ainda com informações obtidas através de entrevistas com jornalistas e personalidades do mundo político.

Etapa 3

Iniciou-se a terceira etapa deste estudo depois de se ter concluído as duas fases anteriores. Nesta etapa, realizou-se um levantamento detalhado da legislação vigente, com vistas a compreender as obrigações legais dos governos, tanto no que se refere à transparência administrativa quanto à participação política e acesso à informação.

Etapa 4

Na quarta etapa, pesquisou-se sobre o panorama tecnológico do Brasil e da Bahia, com vistas a contextualizar o ambiente no qual a pesquisa se desenvolve e compreender o alcance e as limitações das TICs. Para isso, recorreu-se a pesquisas do

IBGE, do Ibope e de outras instituições, para verificar números de acesso e de exclusão digital.

Etapa 5

Simultaneamente, iniciou-se a pesquisa sobre as funções comunicativas do governo, ações, atividades, processos e procedimentos adotados pelas Agecom/Secom e pelas estruturas de comunicação dos 59 órgãos públicos vinculados. Primeiro, realizou-se uma entrevista em profundidade com o dirigente principal da comunicação do governo e, posteriormente, aplicou-se um questionário com os responsáveis pela comunicação dos 59 órgãos públicos estaduais. Na sequência, analisou-se os instrumentos, ferramentas e procedimentos de produção, tratamento e difusão da informação mediada pelas TICs, cruzando os aspectos observados no resultado dos questionários, cujos dados já haviam sido tabulados.

Etapa 6

Nesta sexta etapa, revisou-se a literatura sobre a ciência estatística e vários estudos metodológicos sobre as dimensões políticas e mediadas pelas tecnologias digitais da comunicação. Na sequência, desenvolveu-se a sistematização metodológica, como já referida anteriormente, e aplicou-se um pré-teste para aferir a sua pertinência.

Etapa 7

Nesta etapa, os achados encontrados na quinta etapa foram analisados à luz dos referenciais teóricos sobre comunicação pública, associados aos fundamentos da teoria democrática contemporânea. Posteriormente, as ações e os procedimentos da comunicação foram observados com vistas a identificar se eles constituíam uma política pública.

Por fim, para testar as hipóteses deste estudo, os procedimentos identificados nas fases anteriores foram confrontados com o modelo adotado no governo antecessor, para verificar o seu estágio de evolução. Dada à diferença de estilo e de envolvimento do principal mandatário do governo anterior com a comunicação, optou-se por analisar, separadamente, as práticas políticas das práticas comunicacionais.

Etapa 8

Esta última etapa do estudo teve o objetivo de condensar as conclusões e observar as limitações da pesquisa. Num primeiro momento, analisaram-se as informações levantadas no estudo sobre o objeto da pesquisa, o modelo de comunicação adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012. Depois, verificou-se se todos os objetivos haviam sido alcançados e, por fim, se responderam aos problemas de pesquisa já assinalados, e se as hipóteses levantadas haviam sido ou não confirmadas. Iniciou-se, então, as revisões ortográfica e das regras da ABNT e conferidas as referências bibliográficas.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

O trabalho está estruturado em sete capítulos, seguindo praticamente o mesmo escopo que se trabalhou a pesquisa de campo e a análise dos dados. Após esta *Introdução*, o capítulo 2, *Participação Política e Comunicação Pública: conceitos e interfaces*, abrange os conceitos e noções que referenciam a análise do objeto e a conclusão do estudo.

Ao longo desse capítulo, procurou-se analisar a interface⁴ entre as concepções de participação política debatidas no seio da teoria democrática contemporânea e as potencialidades da sua aplicação através dos recursos disponibilizados pelas novas tecnologias. Por outro lado, também buscou-se demonstrar que a emergência de uma nova cultura, decorrente das mudanças provocadas pelos processos atuais de informação e comunicação, determinou paradigmas bem distintos dos padrões de pensamento e comportamento que prevaleceram na chamada sociedade de massa.

Em todos os aspectos, evidenciou-se que as necessidades de estabelecimento ou aprimoramento de relações comunicativas mais eficientes e constantes entre a esfera política e a sociedade convergem para o conceito de comunicação pública e o seu potencial de estabelecer um conjunto de normas e procedimentos que possa atender à demanda por informações, estimular a participação política e se constituir em uma política pública.

No capítulo 3, *Contextualização: Do coronelismo ao petismo*, os ambientes político, legal e tecnológico do objeto em estudo são examinados. Para avaliar os

⁴ Interface aqui é entendida como elemento que proporciona uma ligação física ou lógica entre conceitos distintos, uma área de interseção em que conceitos diversos podem interagir.

dispositivos legais, foi necessário incluir nesse capítulo noções e conceitos relacionados à transparência administrativa, ao accountability. Embora o capítulo 2 fosse destinado aos referenciais teóricos, optou-se por trazer tais conceitos no capítulo associado à legislação, para possibilitar uma melhor compreensão dos aspectos legais vinculados à participação, à prestação de contas e ao acesso à informação governamental.

No capítulo 4, *A comunicação no governo Wagner*, o objeto de estudo foi examinado de forma abrangente, com vistas a proporcionar uma visão ampla da comunicação do governo baiano, no período de 2007 a 2012. Observaram-se as estruturas de comunicação do governo, como as dimensões trabalhadas pela comunicação e por outras estruturas governamentais. Identificaram-se os modos e os meios de produção, tratamento e difusão da informação e as dimensões governamental institucional, mercadológica, interno-administrativa e pública. Procurou-se também verificar as diretrizes e estratégias utilizadas e o caminho percorrido na tentativa de formular uma política de comunicação para o Estado.

O capítulo 5, dedicado à *Comunicação pública como categoria de análise*, envolveu a definição do método e a aplicação dos referenciais teóricos a eles pertinentes. Definiu-se uma metodologia dividida em três eixos: Comunicação pública: aspectos operacionais; Comunicação pública: aspectos conceituais; e Políticas Públicas. Cada eixo foi observado por categorias de análise, indicadores, critérios de avaliação e sistema de valoração, compatíveis e definidos pelos principais pressupostos teóricos a eles associados.

Os dados e achados do capítulo 4 foram então analisados no capítulo 6, *Participação Política e Comunicação Pública no petismo baiano*. As categorias de análise de cada eixo foram avaliadas e receberam uma pontuação correspondente, gerando uma matriz com a respectiva indicação da sua aderência aos pressupostos teóricos estabelecidos na metodologia.

As principais conclusões assim como as limitações da pesquisa são abordadas no capítulo 7, *Conclusões*, que encerra as análises realizadas neste estudo.

2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E INTERFACES

A teoria democrática contemporânea colocou em suspeição as concepções de soberania popular que emergiram no interior do debate sobre democracia no século XVIII e reconduziu para o centro da discussão a participação dos indivíduos e de grupos sociais no processo político. Mas, o embate travado entre as concepções baseadas no chamado elitismo democrático e os questionamentos sobre a necessidade da participação dos cidadãos nas decisões políticas, levantados nas três últimas décadas, transcendeu e hoje se concentra em responder a uma questão central: democracia significa algum tipo de poder popular ou apenas um meio de legitimar as decisões daqueles que são eleitos?

Mais recentemente, o debate ganhou reforço a partir da emergência de novos valores culturais, cujas raízes remontam ao surgimento dos movimentos sociais nos anos 1960, mas que se intensificaram no final do século XX, com a facilidade de acesso à informação e comunicação proporcionada pela internet (CASTELS, 1999). Essa nova cultura, chamada de cibercultura ou cultura participativa, que valoriza práticas de colaboração, interação e participação, acendeu novas polêmicas sobre participação política (LÉVY, 1999).

A questão que se coloca, como mencionado na Introdução deste trabalho, é aparentemente simples: se o alargamento da base territorial dos Estados-cidades⁵ e o novo contexto econômico do mundo moderno levaram a democracia dos antigos a formas indiretas de participação política, as condições e os meios disponíveis ao homem contemporâneo, que têm sua lógica na abolição dos velhos conceitos de tempo e espaço, podem, portanto, se constituir no caminho mais curto e acessível para a retomada da participação do cidadão nas decisões políticas.

Para Bobbio (1987), o grande desafio da democracia na sociedade contemporânea não é a integração das formas representativa e direta, mas a extensão da democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitam

⁵ Estados formados por cidades independentes, com governos próprios e autônomos, a exemplo da Grécia Antiga (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editora, 2006).

a participação de interessados nas deliberações de um corpo coletivo, diferentes daqueles propriamente políticos (BOBBIO, 1987). De acordo com seu pensamento,

O desenvolvimento da democracia na sociedade contemporânea não se dá pela passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas pela passagem da democracia da esfera política, onde o indivíduo é considerado cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade do seu status: como pai, filho, cônjuge, estudante, empresário, professor, médico, produtor, consumidor [...] (BOBBIO, 1987, p. 157).

Com isso, observa o teórico, o indicador de desenvolvimento democrático de um território, avaliado pelo número de pessoas que tem direito a votar, é substituído pelo número de instâncias diversas daquelas, tradicionalmente políticas, nas quais se exerce o direito de voto (BOBBIO, 1987).

Nesse sentido, as características estruturais e circunstanciais da internet trazem consigo enormes expectativas quanto às possibilidades que oferecem para a renovação da participação democrática. Entretanto, recursos tecnológicos são instrumentos à disposição de agentes sociais e não um fim em si mesmo para o exercício da participação (GOMES, 2008, p. 303-324). A intensidade e a extensão da participação política nas sociedades democráticas derivam de vários fatores, como a disposição dos sujeitos da esfera política em compartilhar o poder político, a apatia dos indivíduos nas questões relacionadas à política, a intensidade e a velocidade da incorporação dos valores dessa nova cultura pela sociedade, e a competência dos agentes públicos em lidar com o novo ambiente.

Ainda no bojo deste debate, outras duas questões revestem-se de fundamental importância. Uma delas refere-se ao grau de confiança que o cidadão deposita nos agentes políticos. Seja pela falta de transparência administrativa, pela imagem negativa reproduzida pelos meios de massa ou ainda pelos casuísmos produzidos pelos políticos, o fato é que existe uma descrença generalizada nos atores dessa esfera. Em outra vertente, um aspecto que, de maneira geral, não tem sido suficientemente contemplado no debate é a dimensão comunicacional do Estado e suas implicações na participação política.

Em todas as questões relacionadas à participação da sociedade nas decisões políticas, informação e comunicação mostram-se presentes, ainda que nem sempre claramente explicitadas pelos seus formuladores e responsáveis pelas políticas públicas associadas a estas perspectivas. No Brasil, as reflexões sobre a capacidade governativa

vêm à tona quando se analisa o desenho do setor público diante dos cenários de globalização e desenvolvimento tecnológico; os padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos cidadãos, e os efeitos perversos da ação do Estado, causados pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção. Em cada um desses aspectos, as questões relacionadas à comunicação, em diferentes graus, aparecem como fatores otimizantes, seja por não estarem devidamente contempladas ou por se constituírem em obstáculos ao alcance de níveis básicos de participação.

Este contrassenso tem origem na própria comunicação política praticada no setor público, geralmente condicionada às suas dimensões mais publicitárias, como a comunicação governamental/institucional e o marketing político/eleitoral, responsáveis pela produção de fluxos de comunicação entre governos e sociedade e dirigentes políticos e eleitores, relegando a profissionais de outras áreas do conhecimento, como administradores públicos e contabilistas, a tarefa de prestar contas e fomentar a participação política.

Na tentativa de ocupar essa lacuna, emergiu, em meados dos anos 1990, o conceito de comunicação pública. Essa nova dimensão da comunicação política praticada no setor público adota normas e rotinas de comunicação que permitem tanto a formulação de propostas de ação ou de políticas públicas pela sociedade como a permanente prestação de contas e transparência administrativa por parte dos governos (MATOS, 2009b).

Tendo em vista que o foco deste trabalho está centrado na relação entre participação política e comunicação pública e no papel de mediação que pode ser desempenhado pelas novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), num determinado território, buscou-se, num primeiro momento, compreender as concepções de participação política que permeiam o debate no seio da teoria democrática. Do ponto de vista da comunicação, analisou-se a questão sob a ótica do conceito de comunicação pública, desenvolvido pelo teórico francês, Pierre Zémor, a partir de 1995.

Na sequência, analisaram-se as interfaces dessas duas concepções teóricas com as novas demandas da cultura participativa e das condições operacionais que emergiram a partir da consolidação das TICs, sobretudo da internet. Ou seja, procurou-se situar as concepções de participação política na teoria democrática contemporânea e alinhá-las à nova configuração da comunicação em rede. Num segundo momento, aprofundou-se o conceito de comunicação política, nas suas várias dimensões, com enfoque especial na dimensão denominada pública e suas implicações na prática comunicativa do setor

público, demandada a alargar a sua área de atuação. Por fim, abordam-se outros conceitos relacionados a essas concepções, necessários à compreensão deste estudo.

2.1 TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O conceito de participação política confunde-se com o próprio conceito de democracia, aqui entendido como um conjunto de regras, valores e procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados (BOBBIO, 2000). A terminologia participação política, por sua vez, pode ser aplicada em uma série de atividades que vão desde a forma mais limitada, restringindo-se unicamente ao momento em que o cidadão se manifesta através do voto, para escolher seus representantes, até a militância em partidos políticos ou a interferência da população nas decisões de governos (BOBBIO et al, 1998).

De acordo com Bobbio (et al, 1998), existem, pelo menos, três formas ou níveis de participação política: presença, ativação e participação. A primeira, que, segundo este autor, pode ser designada com o termo de *presença*, é a forma menos intensa e a mais marginal. Trata-se, na sua concepção, de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, exposições voluntárias a mensagens políticas. Enfim, são situações em que o indivíduo não faz uma contribuição pessoal. A segunda forma, que ele denomina pelo termo de *ativação*, o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde o partido pela imprensa, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo *participação*, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, a exemplo de plebiscitos, consultas e audiências públicas ou outros fóruns populares de decisões (BOBBIO et al, 1998).

E é exatamente esse o ponto nevrálgico da teoria democrática contemporânea. Do elitismo democrático, do início do século XX, aos participacionistas e deliberacionistas, do começo do milênio, a questão central que envolve o debate remete à extensão da participação dos cidadãos nas decisões políticas. A doutrina clássica de democracia, forjada no século XVIII, a partir Rousseau, se articula em torno do protagonismo central do povo, concebido como soberano absoluto, capaz de produzir

uma vontade coletiva. Associado às concepções clássicas de democracia que remontam à Grécia Antiga, o pensamento iluminista do século XVIII ancorava-se na noção de que soberania popular não se delega e, portanto, a democracia supunha um governo do povo, para o povo e pelo povo, sustentada pela ideia central de equidade política dos cidadãos (HELD, 1987).

2.1.1 Concepções Hegemônicas

Contrapondo-se aos teóricos do século XVIII, o elitismo democrático do início do século XX procurou demonstrar que, nas sociedades modernas, mais populosas e bem mais complexas, a democracia direta era inviável. Weber foi o primeiro a chamar a atenção para as contradições entre o conceito de soberania popular e a prática da democracia na vida moderna, tanto no que se refere à sua relação com a participação política dos cidadãos quanto a seu entendimento como exercício da vontade geral (HELD, 1987; AVRITZER, 1994; AVRITZER; SANTOS, 2003).

Para Weber, a democracia representava um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia, mas se restringia a ser um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor limites a seus excessos. Ele entendia a democracia como um campo de testes para líderes em potencial ou como um mecanismo institucional para eliminar os fracos e colocar no poder os competentes na luta por votos e pelo poder. Nesse sentido, segundo ele, a democracia direta seria uma inadequação à política moderna e à mediação de lutas entre facções, porque ou se aceitaria a democracia com lideranças e se admitiria a existência de partidos políticos ou aceitava-se a democracia sem liderança e admitia-se o governo de políticos sem vocação (HELD, 1987).

A crítica à doutrina democrática prosseguiu no período entre guerras. Segundo Schmitt (1926), de Rousseau a Marx, a ideia de racionalidade na esfera política, que implicaria na rejeição de um soberano ilegítimo e na autorização das massas, através de um processo público de luta de classes e de formação da vontade geral expressa pela maioria, não levava em consideração a particularização do debate público. Denominando o processo de “emergência dos interesses particulares”, Schmitt observou que “os partidos não enfrentam uns aos outros discutindo opiniões, mas enquanto grupos de poder econômico-sociais, calculando os seus interesses mútuos e oportunidades de poder” (SCHIMITT, 1926, p. 6).

A formatação de uma teoria crítica da democracia, que passou a ser chamada de elitismo democrático, porém, surge na segunda metade do século XX, com Schumpeter, a partir de suas experiências na Europa, durante o período entre guerras, e, posteriormente, nos Estados Unidos, onde se radicou. Adotando o conceito de soberania popular como ponto de partida, o teórico concluiu ser impossível a formação e a determinação de um conteúdo que reflita a vontade geral. Para manter os fundamentos do conceito de soberania popular, seria necessário retirar do seu conteúdo a ideia de bem-comum, transformando o conceito em um método de escolha de governantes. A democracia, segundo ele, se constituiria, portanto, em um método político, um arranjo institucional para se adotar decisões legislativas e administrativas (SHUMPETER, 1961).

Segundo Schumpeter (1961), as elites políticas em competição garantem a possibilidade de acesso dos mais qualificados a posições de liderança política. Para sustentar suas ideias, o teórico mesclou elementos da teoria democrática e da teoria da sociedade de massas. Na medida em que o exercício da soberania pelas massas é reduzido a um processo de seleção das elites em competição, tal processo torna-se isento dos riscos de irracionalidade própria das massas.

Considerada uma teoria restrita, o elitismo democrático de Schumpeter concentrou-se em dois elementos centrais: a elite como ponto central da teoria democrática e a elite como via de compatibilização entre sociedade de massas e democracia. Com isso, o espectro democrático deixaria de ser formado por um conjunto de indivíduos como suposto nos séculos XVIII e XIX e passaria a lidar com indivíduos autointeressados que almejam a partilha a seu favor da maior quantidade de bens públicos (AVRITZER, 1994).

Apesar de situar-se ainda dentro da concepção hegemônica de democracia, o pluralismo introduziu uma nova preocupação ao debate. Aceitando parte da fundamentação de Schumpeter, Dahl (1997) concluiu que a democracia seria um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos. O termo democracia, no entanto, referia-se a um ideal não alcançado. Por isso, ele propunha o termo *poliarquia* (governo de muitos) para definir os sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais.

O debate sobre democracia passa então do elitismo democrático, que desconsidera o conceito de soberania popular e privilegia seu caráter procedimental,

para o pluralismo proposto por Dahl, que estende a ideia de cidadania para além do direito ao voto, mas não ultrapassa os limites da cidadania política⁶, ou seja, defende a ampliação da participação popular nas decisões políticas, mas mantém as restrições ao direito de ser votado (HELD, 1987). Ainda assim, o debate manteve-se na seara do procedimentalismo. Para Bobbio (1987), por exemplo, o avanço se daria na transformação dos procedimentos em regras para a formação de um governo representativo. Na sua ótica, para ser democrático, o sistema deveria estabelecer um conjunto de regras que garantissem a representação de minorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual do voto e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado.

A concepção hegemônica de democracia, portanto, nasce numa via que leva do elitismo ao pluralismo e, em seguida, a uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático ou à sua identificação como regras do processo eleitoral, ou seja, em todas as correntes de pensamento a participação popular esgota-se nos procedimentos de autorização dos cidadãos.

2.1.2. Concepções Não Hegemônicas

O período pós-guerra marcou também o embate entre os teóricos neoliberais e os chamados participativos, formando um conjunto de concepções alternativas de tendência não hegemônica. Enquanto os neoliberalistas, defensores do “Estado mínimo”, mantiveram-se fiéis às concepções elitistas, os teóricos marxistas se opuseram ao modelo schumpetiano e expressavam indignação com representação desigual de raça, gênero e classe social. Por outro lado, Habermas introduziu na discussão o conceito de esfera pública, como veremos na sequência.

Tendo por base as concepções de Locke e Adam Smith e sua Teoria do Estado Liberal, que se funda na ideia de cidadãos como indivíduos com direitos políticos legitimados pela propriedade, os neoliberais sintetizavam o impacto dos ideais elitistas na construção dos valores igualitários da democracia. Para Nozick, o *Estado Mínimo* seria a forma menos intrusa de poder político e a mais compatível com a defesa dos

⁶ Por cidadania política entendemos ser aquele indivíduo ou grupo que tem seus direitos políticos legitimados, podendo votar e também ser votado.

direitos individuais. Segundo a sua concepção, só os indivíduos podem julgar o que desejam e é melhor que o façam sem interferência do Estado (HELD, 1987).

A relação entre Estado, liberdades individuais e democracia foi melhor trabalhada por Hayek, que apoiava a democracia representativa, mas denunciava o perigo dela resvalar para um governo opressivo. A democracia, segundo este teórico, não seria um fim em si mesma, mas um instrumento utilitário destinado a proteger o fim político mais elevado: a liberdade. Para isso, Hayek defendia que seria fundamental a existência de uma sociedade de livre mercado, capaz de assegurar que todos se dedicassem a seus próprios fins. O governo das leis, segundo ele, deveria se limitar a proporcionar regras que protegessem amplamente a vida, a liberdade e o Estado (HELD, 1987).

Na perspectiva neoliberal, mantém-se a defesa da democracia, mas esta deve se limitar ao voto, excluindo qualquer forma mais ativa de participação. Quando admitida, essa participação não deve ultrapassar os limites estabelecidos pelas elites que recrutam a população para apenas obter dela apoio em época de eleição.

2.1.3 Habermas e o Conceito de Esfera Pública

Na década de 1960, Habermas (2003) ampliou o debate sobre democracia reintroduzindo as questões do procedimentalismo e a dimensão plural da sociedade contemporânea, através de dois elementos: a reconfiguração da esfera pública e o princípio da deliberação. Partindo da proposição de Arendt (2007), Habermas descreve a esfera pública como uma instância de discussão, fundamentada na capacidade de confrontar argumentos racionais com a opinião baseada na razão. Na sua visão, isso se constituiria numa oportunidade de publicidade, num local no qual os indivíduos pudessem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada (HABERMAS, 2003).

Nesse contexto, a opinião pública seria resultado da avaliação de opiniões que conseguissem influenciar o sistema político, ou seja, uma prática comunicacional que racionalizou argumentos e contra-argumentos. A esfera pública seria, então, uma arena de batalhas pela influência, num sentido amplo, onde estariam presentes discursos de autoridades, mas também os de movimentos sociais, de artistas, intelectuais, igrejas, etc. (HABERMAS, 2003).

As ações em público dos indivíduos permitir-lhes-ia questionar a sua exclusão de arranjos políticos, através do princípio de deliberação societária, que o teórico alemão denominou de “princípio D”. Assim, ele instaurou no interior da discussão democrática um novo procedimentalismo que tem na sua origem a pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem que contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e de deliberação, ou seja, o procedimento democrático tem que ser uma forma de exercício coletivo de poder político, cuja base se estabelece num processo de livre apresentação da razão entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao pluralismo e as diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação (HABERMAS, 1997, p. 21).

Habermas, porém, chama a atenção para o papel desempenhado pela imprensa nessa nova concepção de esfera pública. Para ele, a mídia passou a ser um espaço privilegiado para a formação da opinião pública, uma vez que consegue atingir a um grande número de pessoas. A sua estruturação como empresa e, portanto, com interesse comercial, fez com que, segundo o teórico, os meios de comunicação se comprometessem com privilegiados interesses privados. Ao invés de dar publicidade às questões que efetivamente teriam interesse de todos e que mereceriam ser submetidas ao debate público, a imprensa passou a dar visibilidade à posição de alguns grupos e, assim, busca criar um clima ilusório de opinião, o que, na sua visão, pode ser qualificado como “manipulação” (HABERMAS, 2003).

A operacionalização do procedimento ideal de deliberação e a legitimação do processo democrático dependem, de acordo com Habermas, da institucionalização dos procedimentos e das condições da comunicação bem como da inter-relação dos processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas (HABERMAS, 1997, p.21).

Na teoria de Habermas, a legitimação do processo democrático deriva, portanto, dos procedimentos e das práticas comunicativas decorrentes da vontade e da opinião manifestadas publicamente. Na sua interpretação, apesar de o sistema político deter o poder da tomada de decisões, as relações comunicativas na esfera pública reagem como sensores às pressões dos problemas que atingem a sociedade e estimulam a manifestação de opiniões influentes. “A opinião pública, transformada em poder comunicativo, não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo (HABERMAS, 1997, p.23).

Para Habermas, no centro do sistema de decisão política e dos processos de comunicação localizam-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, partidos, eleições, etc.) que formam o núcleo do sistema político. Na periferia, encontra-se a esfera pública, composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesses, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc.).

E é a partir dessa configuração que Habermas constrói o seu conceito de democracia deliberativa, pautado na constituição de duas vias: a formação da vontade informal em espaços extra-institucionais. Para ele, é na inter-relação desses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo (HABERMAS, 1997).

Diferentemente do paradigma linguístico da ética do discurso, na qual a noção de discurso recebe uma formulação muito mais detalhada e complexa, na concepção habermasiana, a esfera pública, como local da discussão, está associada tanto às interações simples, que ocorrem nas arenas conversacionais do cotidiano, quanto aos fóruns organizados pela sociedade civil. Para esse autor, a esfera pública deve ser vista de maneira diferenciada, de acordo com a densidade da comunicação; da complexidade organizacional e do alcance (MAIA, 2008, p. 280-281).

Habermas propõe três tipos de esfera pública. A esfera pública episódica seria aquela das conversas em bares, restaurantes e encontros de rua. A esfera pública de presença organizada estaria concentrada nas conversas em encontros de pais, do público que frequenta teatro, concertos de rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas. Já a esfera pública abstrata seria produzida pela mídia, ou seja, pelos leitores, ouvintes, espectadores singulares, espalhados globalmente (HABERMAS, 1997, p.107).

2.1.4 Participacionistas

No esteio dos movimentos sociais que eclodiram no mundo inteiro na década de 1960, outros teóricos também se propuseram a refletir sobre quais formas deveria assumir o controle democrático e qual deveria ser a esfera de tomada de decisões. Inspirados em Rousseau, nos anarquistas, nas posições marxistas libertárias e até mesmo nos pluralistas, teóricos como Poulantzas, Macpherson e Pateman, manifestaram, a partir dos anos 1970, o descontentamento com a teoria democrática vigente. Para eles, democracia pressupunha participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam suas vidas.

Para Poulantzas (2000), a democracia participativa envolvia articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base, o que, na sua visão, supunha o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares. O teórico grego, porém, descartou a possibilidade de que mecanismos de democracia direta ou de autoadministração, isoladamente, pudessem substituir o Estado. Na sua interpretação, isso deixaria um vácuo de poder que seria preenchido pela burocracia.

Partindo do entendimento de que a democracia representa uma extensão do mero procedimento eleitoral à participação em processos de tomadas de decisão em todas as questões públicas, Macpherson prega um modelo que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. Esse modelo, segundo sua proposta, permitiria a instauração de uma democracia direta, a partir das bases, progressivamente em direção à estrutura governamental nacional (MACPHERSON, 1978).

O debate ganha mais capilaridade com Pateman. As virtudes da participação democrática, segundo a teórica norte-americana, eram garantidas pela sua capacidade de aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento dos centros de poder e preocupar-se com problemas coletivos, além de possibilitar a formação de cidadãos ativos, com maior interesse pelos assuntos governamentais. Para ela, somente se o indivíduo tiver oportunidade de participar de modo direto do processo de decisão e na escolha de representantes é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou o desenvolvimento do ambiente em que ele vive (PATEMAN, 1992).

Apesar de defender que a participação que limita os direitos à autodeterminação apenas a esfera de governo reduz a democracia ao voto ocasional, Pateman não acredita na instituição de uma democracia direta, que extinga a forma representativa e possa se efetivar em todos os domínios da vida política, social e econômica. Para ela, mesmo que a sociedade participativa não se constitua num ideal, face às suas inúmeras dificuldades de concretização, ainda se pode conquistar uma teoria democrática viável, que conserve como ponto central a noção de participação (PATEMAN, 1992).

2.1.5 Deliberacionistas

Desconsiderado anteriormente pelo caráter excessivamente utópico da sua teoria de democracia deliberativa, Habermas retorna ao debate e permeia grande parte dos

estudos sobre democracia e participação política do final do século passado e início deste milênio. Partindo da concepção habermasiana, Cohen (1998) oferece condições de operacionalização para a democracia deliberativa. Para este autor, ao desenvolver a sua teoria no lastro da participação dos cidadãos no poder da crítica e da influência, Habermas torna restrita a sua proposta de deliberação. Na sua visão, a estratégia do teórico alemão não assegura um diálogo permanente do cidadão com o poder público e, com isso, não se sabe até que ponto se dá a influência real das opiniões coletivamente formadas na esfera pública. Segundo Cohen, Habermas subestima o potencial da soberania popular na democracia contemporânea e a possibilidade de uma efetiva deliberação pública (COHEN, 1998, p. 35).

A democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais (...), que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre (COHEN, 1998, p.21).

Para cumprir a promessa de democracia radical e, conseqüentemente, de governo legítimo, Cohen observa a necessidade de três condições: as deliberações devem ser realizadas em arenas abertas aos cidadãos; o intercâmbio de informações e experiências de problemas similares deve ser permitido e estimulado; e, por fim, deve haver a instituição de comitês de controle público que possibilitem a governança e o *accountability*⁷ (COHEN, 1997, p. 39-42). Na sua concepção de operacionalização de democracia deliberativa, portanto, Cohen contesta Habermas, justamente no que se refere ao conceito de esfera pública (COHEN, 1997, p.44).

Os estudos de Bohman (1996) também se ocuparam em analisar como as instituições públicas podem se tornar mais democráticas a partir da institucionalização das condições para a deliberação pública. Para este autor, a ideia central desse modelo de democracia é a de que a legitimidade das decisões de qualquer governo deriva do julgamento crítico dos cidadãos livres e iguais, e que esses ideais podem ser operacionalizados nas sociedades complexas e pluralistas.

O objetivo da deliberação pública, para Bohman, é resolver situações de conflito, restaurar a cooperação entre os atores e coordenar os resultados. Para esse

⁷ Ver conceito de *accountability* na página 118.

autor, os critérios para que a deliberação pública se realize encontram-se quando os participantes reconhecem que contribuem e influenciam o resultado, mesmo discordando deles. Diferente de Habermas, Bohman (1996, p.34) acredita que a deliberação se torna pública através do diálogo e não do discurso, como refere o teórico alemão.

As propostas de Habermas, Cohen e Bohman, portanto, tentam compatibilizar as demandas da democracia participativa com a complexidade das sociedades contemporâneas. Para eles, as limitações de tempo e espaço não se constituem em empecilho para a operacionalização do ideal de soberania popular. Mas o que diferencia a democracia deliberativa das outras concepções de democracia é que, nesse modelo, a fonte de legitimidade se desloca da unanimidade para o processo de formação da vontade, ou seja, para a própria deliberação.

Segundo Manin, “uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos”. Tal processo é simultaneamente individual e coletivo, o que significa que o indivíduo não delibera sozinho, mas lança argumentos e procura refutar os argumentos das outras partes. Em razão disso, tem-se no debate perspectivas diferentes, e o resultado é que o processo de deliberação torna-se uma etapa de aprendizagem que pode levar o cidadão a alterar seu ponto de vista inicial (MANIN, 1987, p. 31).

Para Dryzek (2000), porém, boa parte dos deliberacionistas atuais parece acreditar que a batalha pela implantação ou aprimoramento dos instrumentos de democracia deliberativa gira em torno de mudanças constitucionais e legais. Para ele, reside aí a capitulação dos deliberacionistas à perspectiva liberal, porque entre os agentes de distorção da prática democrática se incluem discursos e ideologias dominantes, entrelaçados por forças econômicas estruturais, ditadas pela economia política transnacional, o que impõe constrangimentos à produção de políticas estatais, tanto no que tange ao conteúdo quanto ao grau de democracia que pode ser tolerado (DRYZEK, 2000, p. 21).

A influência das vertentes deliberativas no seio da teoria democrática é reforçada pelo advento das novas tecnologias de informação e comunicação. Entretanto, o cerne da questão permanece na seara política tanto no que se refere à vontade política de implantar mecanismos de deliberação quanto na apatia dos cidadãos em participar mais efetivamente do debate político, como veremos adiante.

Analisando casos concretos de deliberação, Gutmann e Thompson (1996) avaliam que o desacordo que permeia a vida democrática é não só de ordem política como também de caráter moral, levando seus representantes a assumirem cada vez mais posições extremas e intransigentes. No mesmo esteio, Gastil (2008) defende o princípio da deliberação por meio de cinco práticas: 1) aquisição de informação 2) identificação de valores prioritários 3) consideração de ampla gama de soluções que possam resolver problemas 4) reflexão sobre as possíveis consequências das potenciais soluções 5) escolha entre as soluções propostas. Entretanto, ele argumenta que cada uma dessas práticas assume um significado diferente, a depender do contexto da deliberação: se face a face, audiência pública, internet, meios de comunicação de massa, dentre outros. Na sua justificação, as formas de comunicação é que determinarão a ordem e o grau de importância de cada uma das práticas da deliberação. Quanto maior for o número de instâncias e de formas de deliberação, mais forte e vibrante será a democracia (GASTIL, 2008, p. 8-9).

Neste subcapítulo, procurou-se referenciar a discussão sobre a participação política dentro da teoria democrática, nas principais vertentes do pensamento moderno. No próximo subcapítulo, busca-se entender esse debate, a partir da introdução das novas tecnologias de informação e comunicação.

2.2 TEORIA DEMOCRÁTICA E INTERNET

O debate sobre democracia chegou ao final do século XX embalado pelas mudanças de paradigmas decorrentes da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação, sobretudo da internet. As possibilidades operacionais de superação de tempo e distância oferecidas pelo novo ambiente de comunicação ressuscitaram a discussão sobre a viabilidade da democracia nas suas formas direta, participativa e deliberativa nas sociedades contemporâneas.

A ideia de democracia eletrônica começa, ainda nos anos 1990, com a discussão sobre o emprego da internet como instrumento de expressão de grupos da sociedade civil; prossegue como recurso de intervenção do público na esfera de decisão política; e continua a permear o debate como meio e ambiente de práticas políticas destinadas a reforçar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, instaurando-se como possibilidade de incremento de oportunidades democráticas, como refere Gomes (2005a).

2.2.1 Entusiastas e Céticos

Examinando criticamente os argumentos dos entusiastas e dos céticos, Street (1997) concluiu que o debate sobre democracia eletrônica deveria incluir tanto questões relacionadas ao caráter cultural das novas tecnologias quanto à argumentação política. Já na visão de Stanton (1994, p. 31), a internet pode fornecer os meios de educar e esclarecer os cidadãos em larga escala, engajá-los em discussões sobre o bem público e as maneiras de obtê-lo, além de fortalecer os cidadãos em sua busca por autoconhecimento. Para reforçar sua argumentação, ele observa que o ideal de democracia dos antigos foi destruído por quatro problemas que, antes da internet eram insuperáveis: tempo, tamanho, conhecimento e acesso.

A redução drástica dos custos de informação e as facilidades oferecidas pelas novas tecnologias para a organização da sociedade civil, com a superação das questões relacionadas ao tempo e à distância, foram vantagens destacadas, ainda nos anos 1980, por Becker (1981), Lloyd (1983) e Barber (1984).

Na contramão, os críticos se concentravam nas dificuldades inerentes à democracia, cujos problemas não poderiam ser resolvidos apenas com o emprego da tecnologia. Para McLean (1989), as decisões democráticas não são produto apenas das escolhas dos cidadãos, porque dependem, sobretudo, de como são registradas. A segunda linha crítica, como refere Street (1997), vem da suposição de que, ao melhorar a informação e o acesso, a internet melhora a qualidade da democracia, enquanto o terceiro argumento diz respeito ao tipo de democracia que se pretende adotar, pois no que concerne à tecnologia, a democracia seria apenas um aparelho para registrar preferências, ou seja, se resumiria a potencializar a realização de referendos eletrônicos.

Barnett (1997) argumenta que grande parte do entusiasmo pelas possibilidades de participação política geradas pela internet baseia-se em dois pressupostos. Primeiro, o de que os meios tradicionais de comunicação de massa são irremediavelmente hostis à causa democrática. Segundo, que as novas mídias são capazes de compensar o empobrecimento da comunicação política, permitindo uma democracia mais direta e avançada, mas continuarão subjugadas à comunicação de massa.

As controvérsias da democracia digital, segundo Hill e Hughes (1998, p. 8), apontam para um caráter paradoxal da tecnologia. Ao mesmo tempo que a internet serve como espaço de agregação, solidariedade, cooperação, troca e difusão de informações, suas características podem também ser utilizadas para causas duvidosas. Essa dualidade,

de acordo com esses autores, pode provocar a união de pessoas em escala global e também oferecer oportunidades de “tribalização” do mundo.

Na visão de Wilhelm (2000), as perspectivas de um revigoramento da esfera pública e da democracia através da internet dependem da superação de quatro desafios: eliminação das barreiras de acesso à rede, ou seja, a exclusão digital; a habilidade e a capacidade das pessoas em compartilhar uma esfera pública virtual (aqui ele faz questão de distinguir acesso e utilização); adequação do processo metódico de tomada de decisão à velocidade da informação em rede; e, finalmente, a pressão das forças de mercado que distorcem, compactam e reconfiguram a característica do público, face a uma esfera essencialmente privada.

O modelo Centro-Periferia de acesso tecnológico, concebido por Wilhelm (2000), que discute os problemas de barreira digital (digital divide) chama a atenção para a necessidade de se distinguir entre os vários níveis de “acesso” e de “utilização” dos meios, com vistas a capturar a lógica de exclusão proporcionada pelas novas tecnologias. Os consumidores de informação, segundo o seu raciocínio, estariam classificados em quatro níveis.

No centro da sociedade de informação, estariam aqueles que têm pleno acesso aos seus recursos como instrumentos de informação e comunicação. Na camada seguinte, encontram-se os “usuários periféricos”, aqueles que, embora tenham acesso às tecnologias, as utilizam de maneira episódica, principalmente com o objetivo comercial e/ou de entretenimento. Na terceira camada, estão aqueles que têm “acesso periférico”, ou seja, possuem computador, mas não estão conectados à rede e dependem de acesso público. Por fim, encontram-se os “ímmunes ao progresso”, que nunca usaram computador, não dispõem de educação necessária para utilizá-lo e estão totalmente excluídos (Wilhelm, 2000, p. 73-85). Para este autor, projetos democráticos de participação política devem fomentar o “acesso comunitário” às tecnologias e à capacitação, por meio da implantação de equipamentos em rede escolar, em bibliotecas e pontos públicos.

Embora considere a internet como suporte operacional para a deliberação, Barber (2003) chama a atenção para o fato de que o potencial democrático do rádio e da televisão se evaporou rapidamente quando esses veículos assumiram padrões específicos de propriedades dos meios de comunicação. Por outro lado, autores como Castells (1999) apontam indicativos dos reflexos das novas tecnologias no aumento do ativismo político desenvolvido pelos movimentos sociais, enquanto outros estudiosos,

como Lyon (1994), Gandy (1994) e Lyon e Zureik (1996), fazem referências ao aumento do poder de estados, empresas e outras instituições nas práticas de vigilância e na erosão global da privacidade (BARBER, 2003, p. 2).

2.2.2 Determinismo Tecnológico e Social

Na visão de Chadwick (2006), a grande questão que se coloca no interior do debate sobre as possibilidades de democracia oferecidas pela internet diz respeito ao determinismo tecnológico ou social da utilização da nova tecnologia. A primeira dimensão enfatiza o poder das estruturas técnicas em moldar relações sociais. Na segunda, observa-se o contrário: o poder das estruturas sociais em moldar artefatos tecnológicos. Para esse autor, a resposta estará sempre vinculada ao tipo e às formas de utilização que se fará dela.

Outros autores, no entanto, a exemplo de Latour (1987) e Law (1992) examinam a questão do determinismo tecnológico/social por outro viés. Para eles, mais que simbolizarem uma determinada ordem social, os objetos a materializam. Por isso, mesmo na condição de inanimados, eles devem ser considerados atores, ou actantes, de um processo no qual estejam envolvidos.

No contexto da sociedade contemporânea, segundo Gomes (2005), é natural que o ambiente, os meios e modos proporcionados pelas tecnologias mereçam destaque nas discussões sobre a excessiva autonomização da esfera política e os baixos níveis de participação civil nos negócios públicos. Para esse autor, porém, as condições requeridas para que haja uma efetiva participação da sociedade nas decisões políticas são de natureza tríplice. A primeira, segundo ele, é de ordem cognitiva e está relacionada à informação e ao conhecimento sobre as funções do Estado e da esfera política, seus instrumentos, instituições e processos, com vistas a formar opiniões qualificadas.

A segunda, de natureza cultural, encontra-se associada à formação de consensos, na esfera civil⁸, de que a participação política dos cidadãos possa fazer diferença. Somente a terceira condição, a instrumental, é que diz respeito aos meios e modos destinados a garantir as oportunidades de participação política (GOMES, 2005). Para ele, porém, as iniciativas digitais “democraticamente relevantes” devem estar voltadas

⁸ Por esfera civil entendemos ser o ambiente no qual se situam os cidadãos e as suas instituições e entidades representativas.

para três propósitos: aumento do poder civil, direitos e liberdades, e aumento do pluralismo e do poder das minorias (GOMES, 2011, p. 30).

Para Maia (2008, p.278), questionar, simplesmente, se a internet é um instrumento de democratização, pode levar a vários equívocos. Primeiro, segundo essa autora, pelo seu aspecto paradoxal: se por um lado, as novas tecnologia proporcionam um ideal de comunicação democrática, permitindo a descentralização da decisão política, por outro, elas podem viabilizar formas extremas de centralização de poder. Como exemplo, a autora cita a disputa pelo controle do mercado por grandes empresas e provedores que vendem produtos e serviços num mundo virtual, quase sem fronteiras, o que fortalece grupos de elite transacionais e pode também beneficiar a expansão de grupos de orientação antidemocrática.

2.2.3 Procedimentos Democráticos e Engajamento Social

A outra questão, segundo Maia (2008), é que o fortalecimento da democracia não depende apenas de estruturas comunicacionais eficientes ou de instituições propícias à participação. Na sua visão, a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para engajar-se em debates, é condição essencial para que este processo aconteça de fato. As novas aplicações tecnológicas, independentemente de favorecer ou dificultar a democracia, devem ser pensadas de maneira associada aos procedimentos da comunicação estabelecida, entre os sujeitos comunicantes concretos e seus respectivos contextos sociais e históricos.

Maia (2008, p. 279) defende que a topografia da rede e o procedimento da interação comunicativa são elementos simultaneamente autônomos na sua origem, mas interdependentes no efeito que provocam. Na sua concepção, a internet não pode ser tomada, em si, como uma esfera pública. O modo pelo qual o suporte tecnológico da internet configura as condições da comunicação depende do “procedimento” da comunicação democrática.

Transpondo a concepção de espaço público e teoria da deliberação de Habermas para o espaço virtual, Maia (2008) entende que as condições de deliberação devem ser pensadas numa dimensão cultural mais ampla. Neste novo ambiente, o discurso é concebido num sentido mais abrangente, na medida em que visa, em parte, à formação de preferências e de convicções e não apenas à agregação de interesses.

A dinâmica argumentativa está articulada a uma rede de conversação que opera de maneira distinta do discurso singular do encontro dialógico. A formação da vontade é o produto cumulativo de um conjunto de discussões sobre determinado tempo. Trata-se de um processo de interpretação coletiva de longo prazo, e não apenas um procedimento de tomada de decisão (MAIA, 2008, p. 278).

Já a racionalização do debate deve ser entendida como avaliação crítica das razões que os interlocutores apresentam para sustentar ou não um sistema de proposições, regras ou normas. Na perspectiva da política deliberativa, portanto, os atores devem perseguir e especificar o próprio interesse, mas devem também ser responsáveis e justificar seus propósitos.

Segundo a autora, muitas das práticas comunicativas que acontecem nos contextos socioculturais da vida diária e nas esferas públicas periféricas não alcançam as instâncias formais do sistema político e permanecem sem expressão política e, conseqüentemente, sem eficácia política. Contudo, no quadro da sociedade em rede, com as novas tecnologias da informação e da comunicação, que ultrapassam a perspectiva dos meios massivos e o monopólio da informação, os processos conversacionais e de aprendizagem social devem ser seriamente considerados. O processo discursivo e a negociação de interesses, por meio de práticas comunicativas com maior ou menor grau de formalidade, acontecem dentro de um campo de oportunidades e constrangimentos.

Shirky (2011) argumenta que as conversas efêmeras que acontecem no pátio da escola e na cantina adquiriram dois aspectos antes reservados aos profissionais da mídia: acessibilidade e permanência. Acessibilidade, segundo ele, significa que outras pessoas podem ler o que alguém escreve. Já permanência refere-se à duração de determinado texto escrito. Tanto um quanto o outro aumentam quando as pessoas se conectam à internet.

De acordo com Gomes (2011, p. 19-45), a participação política on-line, ou seja, mediada por tecnologias digitais, envolvem um conjunto de abordagens interessadas em verificar se e em que medida a internet (entendida como mega-ambiente de conexões via computadores), as ferramentas e iniciativas apoiadas em tecnologias digitais contribuem para resolver o déficit de participação política que afeta as democracias liberais contemporâneas. O sistema político, segundo esse autor, tende a se desconectar da base civil da sociedade (da cidadania), exceto no período eleitoral, quando os

cidadãos entram com os votos e o sistema político⁹ provê o pessoal especializado para ser votado e escolhido para constituir a esfera da representação política.

A excessiva autonomia do sistema político traz consigo frequente e crescentemente uma autonomia da esfera de decisão política, que controla a forma institucional da comunidade política, que é o Estado, praticamente sem liame que a mantenha atada e submetida ao controle daquele que desta comunidade deve ser o único soberano (GOMES, 2001, p. 25-26).

Para esse mesmo autor, o conceito de democracia comumente aceito no padrão dos estados democráticos modernos inclui alguns aspectos essenciais: a) garantia e /ou aumento das liberdades de expressão, de opinião, de participação; b) garantia e/ ou aumento dos meios e oportunidades de accountability ou de transparência pública dos governos via internet; c) garantia e/ou aumento das experiências de democracia direta, numa base on-line; d) mais instrumentos e oportunidades de participação do cidadão nas esferas de decisão sobre políticas públicas e administrativas dos governos; e) incremento do pluralismo, da representação e da consolidação dos direitos de indivíduos e dos grupos socialmente vulneráveis (GOMES, 2011, p. 28).

As iniciativas digitais democraticamente relevantes, de acordo com o seu pensamento, são aquelas voltadas, portanto, para, pelo menos, três propósitos: fortalecimento da capacidade concorrencial de cidadania, com o empoderamento do cidadão e aumento da transparência do Estado e das formas de responsabilização dos agentes políticos; a consolidação de uma sociedade de direitos; e, por fim, a promoção da diversidade e da capacidade concorrencial das minorias (GOMES, 2011, p. 29).

Para analisar o uso das tecnologias informacionais e comunicacionais no campo político, Pippa Norris (2001) cunhou a expressão *sistema político virtual*, que designa a tendência dos diferentes atores e instituições que integram os sistemas políticos contemporâneos, especialmente nos países democráticos, de transferirem suas atividades para plataformas virtuais.

Para essa autora, o papel político da internet reflete e reforça as características estruturais do sistema político de cada país. Mas, em alguns casos, as organizações voluntárias de grupos comunitários podem mobilizar as pessoas para a política. Em outros, os cidadãos podem se tornar ativos, através das organizações dos partidos políticos ou dos movimentos sociais, que passam a envolver as pessoas na política de

⁹ Sistema político é aqui entendido pelo autor como o campo e agentes profissionais encarregados da atividade crescentemente “profissionalizada” da política (GOMES, 2011, p. 25).

protesto. Nesse sentido, a internet se torna um recurso comum, que diferentes agências podem usar na tentativa de gerar apoio público e de influenciar o processo político. Na sua concepção, a principal contribuição da rede é que as suas condições operacionais alteram a estrutura de mobilização e oferecem novos pontos de acesso ao sistema político, criando, assim, novas possibilidades para a ação coletiva (NORRIS, 2001).

As propostas metodológicas de análise do uso das tecnologias no campo político, segundo Norris (2011), devem levar em conta algumas questões, como as desigualdades de acesso à internet entre os países; a divisão social entre os grupos de uma mesma sociedade; e também entre a diferenciação os países que fazem e os que não fazem uso de recursos políticos na internet, além da categorização das comunidades on-line, incluindo as lacunas de gênero, classe e faixa etária (NORRIS, 2001).

A visão de Ferber; Foltz; Pugliese (2007), a grande preocupação de análise de projetos políticos em plataformas virtuais deve ser concentrada na extensão da interatividade proporcionada pelos instrumentos e ferramentas colocados à disposição dos cidadãos pelos sistemas políticos, que, de acordo com Lévy (1999, p. 79), devem possibilitar a participação ativa do beneficiário de uma transação de informações, através da substituição de formas monológicas por formas dialogais.

. Tomando por base o modelo de análise concebido por McMillan (2002), denominado *four-party model of Cyber-Interactivity*, Ferber; Foltz; Pugliese (2007) propõem a sua extensão em seis partes, nominado *a six-part model of Cyber-Interactivity*, ambos demonstrados nos Anexos deste estudo.

Na concepção dos três autores, a comunicação pode se estabelecer em mais uma via, além das duas propostas por MacMillan: a comunicação de uma única via, denominada *monólogo* e *feedback*, que ocorre quando somente um dos comunicantes (emissor) se manifesta, e a de duas vias, chamadas de *responsive dialogue* (diálogo responsivo) e *mutual discourse* (discurso mútuo) que acontece quando apenas um dos comunicantes se manifesta (emissor) e o outro a responde (receptor).

A terceira via (*three-way*), proposta por Ferber; Foltz; Pugliese (2007), nominadas *controlled response* (resposta controlada) e *public discourse* (discurso público) ocorre quando as condições de comunicação permitem que os papéis do emissor e do receptor sejam intercambiáveis, transformando todos os comunicantes em participantes (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007). No primeiro caso (*controlled response*), os instrumentos colocados à disposição da população dão oportunidades aos cidadãos de participarem de discussões, mas a instituição mantém significativo controle

sobre o conteúdo publicado. No segundo (*public discourse*), os cidadãos têm oportunidades quase irrestritas de determinar o conteúdo. O controle é exercido apenas para apagar comentários que violem as normas e direitos, como conteúdos obscenos ou difamatórios (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007).

Como pode ser percebido nesta revisão da literatura, o debate sobre participação política e internet envolve um conjunto amplo de temas que vão desde o desenvolvimento de conceitos e noções até as condições operacionais, passando pelos objetivos, intenções, propósitos, usabilidade e alcance. Nesta perspectiva, deve-se considerar o caráter plural das novas tecnologias, que abrangem tanto aspectos culturais quanto políticos.

Sem dúvida, a comunicação política mediada pelas novas tecnologias digitais assumiu uma nova feição, levando os meios de massa e os sujeitos da esfera política a repensar seus modelos de comunicação com a sociedade e suas práticas de interatividade e participação. Entretanto, o exercício pleno da democracia digital depende de vários fatores, como a disposição dos sujeitos da esfera política em compartilhar o poder político, a apatia dos indivíduos nas questões relacionadas à participação política e a intensidade e a velocidade da incorporação dos valores dessa nova cultura pela sociedade.

Além disso, é preciso destacar que, da mesma forma que os meios tradicionais de comunicação de massa são influenciados por forças econômicas estruturais, como referem Dryzek (2000), Wilhelm (2000) e Maia (2009), o debate público proporcionado pelas novas tecnologias de informação e comunicação é controlado pelas elites que têm mais acesso aos novos meios e dominam tanto a sua produção como as condições de operação dos seus instrumentos.

2.3 TEORIA DEMOCRÁTICA E CIBERCULTURA

O debate político em torno das implicações da internet na participação política, no entanto, como refere Street (1997), não pode se limitar à argumentação política, relegando a um segundo plano as questões relacionadas ao caráter cultural da nova tecnologia. Essa nova cultura valoriza práticas de colaboração, interação e participação e inverteu a lógica que prevaleceu nas sociedades industriais.

A relação entre as novas tecnologias e os processos comunicacionais sociais emergiram juntamente com a internet, a partir de 1984, mas somente na segunda metade dos anos 1990, os novos formatos se popularizaram, consolidando-se, efetivamente, no Brasil, no início do milênio. Impulsionados pelo surgimento de um público auto-organizado e participativo, capaz de interagir e se comunicar pela web, utilizando-se de diferentes tipos de recursos, os novos processos comunicacionais passaram a privilegiar as interações através das redes sociais, em detrimento da comunicação mediada pelos meios tradicionais e pela publicidade (LEVINE, LOCKE, SEARLS & WEIMBERGER, 2000 apud ANTOUN, 2008, p. 11).

2.3.1 Cultura da Convergência

A mudança de paradigma assinalada é decorrente de vários fatores que já haviam sido previstos por diversos autores, como McLuhan (2007), mas a questão central que nos interessa neste estudo é a fusão de tecnologia e cultura, que determinou um realinhamento do padrão invasivo e unilateral da mídia de massa. A popularização das tecnologias promoveu impactos profundos nos meios tradicionais de comunicação. A facilidade de transmitir informação e o baixo custo para a sua produção proporcionaram uma explosão de informações em rede e também um crescimento vertiginoso de novas mídias que tornaram obsoletos quaisquer tipos de restrição de informação na mídia convencional.

Para traduzir o significado dessas mudanças, Jenkins (2009) cunhou o termo “convergência”. Para ele, a nova cultura, a cultura da convergência, abrange a relação entre três conceitos: o de convergência dos meios de comunicação, o de cultura participativa, e o de inteligência coletiva¹⁰. Na sua visão, a expressão *cultura participativa* contrasta com antigas noções sobre a passividade dos espectadores dos meios de comunicação, porque agora não existe mais a separação entre produtores e consumidores. Todos são participantes, interagindo de acordo com um novo conjunto de regras. Para Lemos e Lévy (2010), o mundo da cibercultura já ultrapassou os muros da utopia e se constituiu, de fato, numa nova dimensão cultural. Essa nova forma de pensar tem por base três princípios: a liberação da emissão da palavra, a conexão planetária e a

¹⁰ Por inteligência coletiva entendemos ser a construção coletiva de conhecimento, uma inteligência distribuída por toda a parte, incessantemente valorizada, coordenada em tempo real, que resulta em mobilização efetiva de competências e que tem como objetivo o reconhecimento e o enriquecimento mútuo das pessoas (LÉVY, 2003).

reconfiguração social, cultural e política das sociedades contemporâneas (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 45-46).

2.3.2 Novas Identidades

Nesse emaranhado de novos conceitos e interconexões de dimensão planetária percebe-se o entrelaçamento de dois movimentos: um global e outro local, que conflitam com a identidade cultural¹¹ do sujeito pós-moderno e de mundo globalizado, padronizado, mas profundamente plural. Trata-se do fenômeno que Stuart Hall (2006) identificou como “um tipo diferente de mudança estrutural que está alterando as sociedades modernas e fragmentando as paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade” (HALL, 2006, p. 9). Tais transformações estão também mudando as identidades pessoais, além das sociais, abalando a ideia que temos de nós mesmos como sujeitos integrados. Esta perda de sentido estável de si mesmo foi denominada por este autor de deslocamento ou descentração do sujeito.

De forma simplista e resumida, esse autor identifica três concepções de identidade: a do sujeito do Iluminismo; a do sujeito sociológico; e a do sujeito pós-moderno. A primeira concepção baseia-se na condição do indivíduo estar totalmente centrado, unificado e dotado de capacidade de razão, de consciência e de ação, formada a partir do seu núcleo interior, que emerge no seu nascimento e se desenvolve de forma contínua e idêntica ao longo da sua existência. Na segunda concepção, o indivíduo reflete também a complexidade do mundo exterior, ou seja, o seu núcleo interior está sujeito à influência de outras pessoas importantes para ele, que mediam a sua representação de mundo, através de valores, sentidos e símbolos, ajudando a construir sua identidade com base na interação entre o “eu real” e a sociedade. Mas, igualmente ao sujeito do Iluminismo, essa forma estabilizada representa a sua identidade cultural em toda a sua existência (HALL, 2006).

Na terceira concepção, que é a que nos interessa neste trabalho, a identidade cultural estável e unificada das concepções anteriores está se tornando fragmentada, pulverizando-se em várias identidades, muitas vezes até contraditórias, fruto das mudanças estruturais e institucionais, constituídas de caráter provisório e variável. A

¹¹ O conceito de Identidade Cultural aqui entendido aponta para um sistema de representação das relações entre os indivíduos e os grupos e entre estes e seu território de reprodução e produção, seu meio, seu espaço e seu tempo (TEIXEIRA COELHO, 1997, p. 201).

identidade do sujeito pós-moderno é formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais os indivíduos são representados ou interpelados nos sistemas culturais que os rodeiam, ou seja, sua identidade é definida historicamente e não biologicamente (HALL, 1987 apud HALL, 2006).

Fruto do impacto do processo de globalização¹² sobre a identidade cultural, as mudanças estruturais e institucionais, referidas por Hall (2006), ocorrem, segundo Giddens (1990), quando áreas diferentes do globo são postas em interconexão umas com as outras, e ondas de transformação social atingem virtualmente toda a superfície da terra e a natureza das instituições modernas, provocando um movimento de multiplicação de identidades. As sociedades modernas, portanto, de acordo com Giddens (1990), são, por definição, sociedades em mudança constante, rápida e permanente, diferentes das chamadas sociedades tradicionais, que, segundo ele:

... nas sociedades tradicionais, o passado é venerado e os símbolos são valorizado porque contêm e perpetuam a experiência de gerações. A tradição é um meio de lidar com o tempo e o espaço, inserindo qualquer atividade ou experiência particular na continuidade do passado, presente e futuro, os quais, por sua vez, são estruturados por práticas sociais recorrentes (GIDDENS, 1990, p. 37-38).

Já a identidade cultural do sujeito pós-moderno não é definida apenas como experiência de convivência, mas de reflexão de vida, baseada em informação e experiências. Na visão de Giddens, “as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informações recebidas sobre aquelas próprias práticas, alterando, assim, constitutivamente, seu caráter” (GIDDENS, 1990, p. 37-38). Para ilustrar o aspecto multifacetado da identidade do sujeito pós-moderno, Hall (2006) cita, como exemplo, a nomeação do juiz Clarence Thomas para a Suprema Corte norte-americana. Com vistas a restaurar uma maioria conservadora na mais alta corte do Judiciário, o ex-presidente George W. Bush nomeou um juiz negro, politicamente conservador no que se refere à legislação sobre a igualdade de direitos. O ato dividiu a sociedade americana. Parte da comunidade negra apoiou a nomeação, considerando a raça do juiz.

¹² Processo de globalização se refere aos processos atuantes numa escala global, que atravessa as fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço e tempo, tornando o mundo mais interconectado, em realidade e em experiência. Implica um movimento de distanciamento da ideia sociológica clássica de sociedade como sistema bem delimitado e sua substituição por uma perspectiva que se concentra na forma como a vida social está ordenada ao longo de tempo e do espaço (GIDDENS, 1990, p. 64).

Os segmentos mais politicamente engajados dessa mesma comunidade, no entanto, criticaram a nomeação, em função das posições conservadoras do juiz. Os eleitores brancos, por sua vez, também se dividiram entre a raça do juiz e seu posicionamento político. Os racistas e conservadores apoiaram a decisão porque entenderam que suas posições seriam bem representadas pelo juiz. Os mais progressistas, apesar de contestarem a escolha pelas posições políticas, esfriaram o debate pela questão da raça.

A fragmentação de opiniões ficou mais polarizada, quando o juiz foi acusado de assédio sexual por uma ex-colega, a advogada, também negra, Anita Hill. O novo ingrediente dividiu ainda mais o debate, agora acrescido da questão de gênero. As mulheres brancas, relata Hall (2006), apoiaram Thomas não só pelas suas posições políticas, mas também pela sua oposição ao feminismo.

As feministas brancas, que já se opunham ao juiz, pelas suas posições políticas, passaram a execrá-lo por causa da acusação de assédio sexual. Enfim, seja pela raça, classe social, questão de gênero ou princípios políticos, as opiniões manifestadas, independentes da culpa ou inocência do juiz, apresentam variados interesses, bem como variadas identidades das pessoas, que ora se opõem e ora se reconciliam, a depender do interesse imediato.

Nessa nova perspectiva, segundo Hall (2006), a ideia de identidades nacionais como algo fechado, correspondendo especificamente à manutenção do imaginário das tradições culturais, foi-se deslocando aos poucos. Segundo esse teórico, isso se deve à desconstrução da ideia de unificação existente nas culturas nacionais, uma vez que as nações são sempre compostas de diferentes classes sociais e diferentes grupos étnicos e de gênero.

2.3.3 Fragmentação e Segmentação

Essa percepção começou a ser considerada a partir dos movimentos sociais que eclodiram na década de 1960, período denominado por alguns teóricos, como Giddens (1990) e Hall (2006), de “modernidade tardia”. Juntos, o movimento feminista, as revoltas estudantis, os movimentos juvenis contraculturais e antibelicistas, as lutas pelos direitos civis dos homossexuais e dos negros e os movimentos revolucionários do Terceiro Mundo e do Oriente, que se opunham tanto à política liberal capitalista quanto

à política stalinista da União Soviética, passaram a expressar uma identidade social, ou seja, uma política de identidade para cada movimento (HALL, 2006, p. 45).

Mais recentemente, o processo de globalização alterou profundamente a compreensão de espaço-tempo ou tempo-distância, que são as coordenadas básicas de todos os sistemas de representação. Nesse sentido, estudiosos como Giddens (1990) e Hall (2006), acreditam que esse processo está enfraquecendo ou acabando com as formas nacionais de identidade cultural. Entretanto, é preciso distinguir um aspecto paradoxal. As identidades nacionais continuam fortalecidas, principalmente em relação aos direitos legais e à cidadania. Mas as identidades locais, regionais e comunitárias têm-se tornado mais importantes e colocadas acima da cultura nacional, porque as identificações globais ou universais começam a se deslocar e, algumas vezes, a apagar as identidades nacionais.

O que ocorre é que, com a globalização e os fluxos culturais entre as nações, aliados ao consumismo global, criam-se possibilidades do que Stuart Hall (2006) chama de “identidades partilhadas” e Chris Anderson (2006) denominou de “mercado de nicho”, que forma a “Cauda Longa” (The Long Tail). São “consumidores” para os mesmos bens, “clientes” para os mesmos serviços, e “públicos” para as mesmas mensagens e imagens. Tais nichos são formados por pessoas que estão bastantes distantes umas das outras, no espaço e no tempo.

Na visão de Robins (1991), ao lado da tendência em direção à homogeneização global, há uma fascinação global com a “diferença” e com a mercantilização da etnia e da “alteridade”. Ou seja, juntamente com o impacto global existe um novo interesse pelo local. A globalização, na forma de especialização flexível e da estratégia de criação de nichos de mercado, segundo esse teórico, explora a diferenciação local. Desta forma, ao invés de pensar o global substituindo o local, seria mais prudente pensar numa nova articulação entre global e local. Esse local, porém, não deve ser confundido com velhas identidades, enraizadas em localidades bem delimitadas. Para ele, parece pouco provável que a globalização vá simplesmente destruir as identidades nacionais. Mas, na sua visão, é provável que ela vá produzir, simultaneamente, novas identificações globais e novas identificações locais.

Compartilhando o mesmo pensamento, Hall (2006) acredita que, em função da própria desigualdade de oportunidades e de acesso à informação, o processo de globalização deve encontrar obstáculos para a total homogeneização do global. Na sua visão, “a globalização caminha em paralelo com o reforço das identidades locais,

embora isso ainda esteja dentro da lógica da compreensão espaço-tempo” (HALL, 2006, p. 76). Ele chama a atenção também para outro efeito desse processo, que é o alargamento do campo das identidades com a proliferação de novas posições-de-identidades e a polarização entre elas. Nesse sentido, refere o teórico, outra consequência da globalização seria o fortalecimento das identidades locais ou a produção de novas identidades. O fortalecimento de identidades locais poderia, então, ser visto na forte reação defensiva de membros de grupos étnicos que se sentem ameaçados pela presença de outras culturas.

Em todos os argumentos aqui apresentados, o que resulta, de fato, seja nas identidades culturais tradicionais ou nas novas identificações da sociedade contemporânea, é o sentimento de pertencimento, seja à nação, a uma comunidade ou ainda a uma determinada classe social, grupo étnico, raça, gênero ou sexualidade, que leve ao seu empoderamento e não à sua exclusão. Tal momento, produzido pela revolução tecnológica, que proporcionou o processo de globalização, na visão de Toffler,

... nos transporta para além da padronização, da sincronização e da centralização, para além da concentração de energia, dinheiro e poder. Essa nova civilização tem a sua própria e distinta concepção do mundo, maneiras próprias de lidar com o tempo, o espaço, a lógica e a relação de causa e efeito (TOFFLER, 1994, p. 20).

Com isso, a característica massiva de consumo das sociedades modernas está se desfazendo e pulverizando-se em públicos ou nichos segmentados, que, na verdade, são massas fluidas que se formam e podem-se desintegrar com a mesma facilidade, dependendo do interesse predominante do momento.

Nesse novo ambiente, altamente complexo, a cultura política¹³ vem crescendo e gerando novos processos e produtos, como referem Lévy e Lemos (2010). “Sempre que podemos emitir (a palavra) livremente e nos conectar a outros, cria-se uma potência política, social e cultural: a potência da reconfiguração e da transformação” (LEMOS, 2010, p. 27).

2.3.4 A Cultura Política

¹³ Cultura política é entendida neste estudo como o conjunto de tendências psicológicas dos membros de uma sociedade em relação à política (Bobbio, 2000, p. 306).

O uso tático e ativista das novas ferramentas de informação e comunicação está levando as questões locais a alcance planetário. Conforme refere Lemos, “o caráter político do desenvolvimento tecnológico se explicita, já que a técnica é uma dimensão essencial da espécie humana que a coloca diante da natureza e de si mesma no desafio de transformação (científica e tecnológica) do mundo” (LEMOS, 2010, p. 29).

Entretanto, como já mencionado anteriormente neste capítulo, a dimensão e a extensão da cultura política depende de vários fatores, sem os quais, as condições operacionais e contextuais oferecidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação podem se diluir ou fortalecer apenas a grupos de elite que mais facilmente conseguem dominar as novas formas de emissão da palavra, fazendo com que os seus interesses prevaleçam sobre os demais.

Assim como a invenção da prensa gráfica desencadeou mudanças profundas no século XV, os novos meios de informação e comunicação possibilitaram uma reestruturação no mapa político do mundo e estabeleceram novas formas de relação de poder. Nessa nova economia política, o principal fator de produção é o conhecimento. Dado, informação, imagens, símbolos, cultura, ideologia e valores são os ativos fundamentais da nova sociedade, cuja projeção dos indivíduos e instituições depende da sua capacidade de adquirir, gerar, distribuir e aplicar conhecimento, estratégica e operacionalmente.

Ao contrário dos meios de comunicação da sociedade moderna, que funcionavam de forma independente uns dos outros, os novos veículos estão intimamente interligados e fundidos, trocando dados, imagens e símbolos entre si. Combinado com a globalização, esse sistema reduz a influência de qualquer meio, canal, publicação ou tecnologia isolada em relação a todos os outros.

A evolução das tecnologias de informação e comunicação foi, sem dúvida, o principal suporte da globalização. Sem as telecomunicações, a informática e a indústria microeletrônica, a economia global não alcançaria os níveis atuais e, nesse contexto, a internet assume o papel de principal coadjuvante. Mas, a relação das descobertas e inovações com o poder sempre foi bastante estreita. Segundo Burke e Ornstein (1995), há milhares de anos, elas “[...] vêm presenteando poder sob inúmeras formas”. Segundo estes autores,

Deram aos imperadores o poder da morte e aos cirurgiões o poder da vida. Cada vez que uma descoberta oferece uma nova maneira de tornar a humanidade mais rica, segura ou inteligente, redefine também o modo

de pensar, os valores, a cultura e o futuro do ser humano e aumenta o poder daqueles que mais eficientemente sabem utilizá-las (BURKE; ORNSTEIN, (1995, prólogo).

As transformações culturais proporcionadas pela popularização das novas tecnologias de informação e comunicação, portanto, não podem deixar de ser analisadas nas práticas relacionadas à participação política e às relações comunicativas do Estado. Se por um lado esse arsenal tecnológico oferece condições operacionais favoráveis à participação popular nas decisões políticas, por outro, os recursos utilizados devem refletir as mudanças culturais produzidas no seio desta revolução tecnológica. Da mesma forma, tendem a ser parcialmente democráticas, ou mesmo hegemônicas, as iniciativas que privilegiem as manifestações daqueles que melhor dominam os novos meios e formas de emissão da palavra.

2.4 TEORIA DEMOCRÁTICA E COMUNICAÇÃO

A política praticada desde as primeiras décadas do século XX implica uma zona de interface com a comunicação. Historicamente, o interesse por essa interface foi suscitado pela extensão gradual dos direitos de voto e pela crescente percepção da relevância dos meios de comunicação de massa no processo político e do decorrente poder simbólico que representa a imagem pública projetada por esses meios (BOURDIEU, 2005). A partir da segunda metade do século passado, os meios de massa passaram também a exercer função na esfera pública, antes exclusiva dos partidos políticos. Entre elas, as de definir a agenda pública e de canalizar as demandas da população, como observa Lima (2009).

Com o advento da internet e da cultura participativa estabelecida pelo novo ambiente de comunicação, sobretudo a partir da Web 2.0¹⁴, a tendência que se apresenta na atualidade é a de reconfiguração das dinâmicas institucionais na direção de uma efetiva participação política dos cidadãos, através de estratégias de legitimação das instituições e organizações que enfatizam, cada vez mais, a necessidade de indivíduos

¹⁴ Termo usado para designar uma segunda geração de comunidades e serviços na rede mundial de computadores, através de aplicativos baseados em redes sociais. Criado em 2004, pela empresa americana O'Reilly Media, o termo não se refere à atualização nas especificações técnicas, e sim a uma mudança na forma como ela é percebida por usuários e desenvolvedores. A ideia foi tornar o ambiente on-line mais dinâmico e fazer com que os usuários colaborem para a organização de conteúdo (ANTOUN, 2008, p.13).

ativos e intervenientes no processo de tomada de decisão (CORREIA; FERREIRA; ESPÍRITO SANTO, 2010).

Do âmbito dessa confluência emerge a preocupação crescente com a qualidade da esfera pública, com o papel da opinião pública e com a implantação de técnicas, práticas e metodologias deliberativas que buscam conferir mais e maior legitimidade à esfera política (CORREIA; FERREIRA; ESPÍRITO SANTO, 2010). Portanto, seja através da sua forma tradicional ou da chamada pós-massiva, a comunicação tem-se apresentado como um elemento chave no desenvolvimento da cultura política.

Nesse sentido, a comunicação política praticada no setor público está sendo demandada a alargar sua esfera de atuação, através das suas várias dimensões que vão das mais conhecidas, como a comunicação governamental/institucional e o marketing político/eleitoral às mais recentes, a exemplo da comunicação pública e das políticas de identidade, que emergiram da cultura plural e participativa estabelecidas pela popularização das novas tecnologias de informação e comunicação e que passaram a gerar demandas do setor público por informação qualificada, serviços mais eficientes, transparência administrativa, interatividade e participação na tomada de decisões.

Ainda no bojo desta discussão, outras questões se revestem também de significativa importância. Uma delas refere-se à habilidade, à competência dos sujeitos da esfera política em lidar com os novos ambientes de comunicação proporcionados pela web. Embora não se possa, obviamente, desconsiderar nesse debate a vontade política dos governantes em promover a participação dos cidadãos, é a visão extremamente limitada ou a falta de competência digital dos agentes públicos que, muitas vezes, acaba por determinar a simples transposição da cultura de massa para os novos ambientes digitais, reduzindo assim as possibilidades de uma integração mais efetiva entre a esfera política e a sociedade.

Um ponto de entrave é a cultura patrimonialista enraizada no serviço público, que desconsidera o direito da sociedade por informação e o dever dos governantes de prestar contas. Em outra vertente, a questão resulta da comunicação política praticada no setor público, geralmente restrita às suas formas mais publicitárias, como a comunicação governamental/institucional e o marketing político/eleitoral.

Apesar de a legislação brasileira determinar e estimular a publicização, transparência, prestação de contas e a participação popular dos atos e ações dos entes federativos, a maioria dos governantes limita-se a obedecer aos princípios legais, de forma burocrática, sem lançar mão de recursos e de pessoal especializado na área de

comunicação. Tal descaso com o tratamento da informação acaba por dificultar o entendimento do público leigo e a própria mudança cultural de indivíduos e grupos sociais em acompanhar as ações administrativas e financeiras dos poderes públicos, deixando o papel de fiscalização restrito à atuação dos parlamentares de oposição, da imprensa e de ONGs que se dispõem a atuar nessa área.

2.4.1 Comunicação no Setor Público

Inserida no âmbito da comunicação política, a comunicação desenvolvida no setor público brasileiro foi edificada a partir da base teórica dos estudos sobre comunicação organizacional, que, por sua vez, utiliza, como referência, conceitos produzidos na área de relações públicas. Tal modelo é descendente direto da atividade inventada pelo jornalista americano Ivy Lee que, em 1906, abandonou o jornalismo para abrir o primeiro escritório de relações públicas do mundo e prestar serviços ao magnata John Rockefeller, à época o mais impopular homem de negócios dos Estados Unidos (CHAPARRO, 2002, p.34).

Com a missão de transformar a imagem pública do empresário, Lee marcou o surgimento da nova atividade com uma declaração de princípios, em forma de carta, aos editores dos principais jornais norte-americanos:

Este não é um serviço de imprensa secreto. Todo nosso trabalho é feito às claras. Pretendemos fazer a divulgação de notícias. Isto não é agenciamento de anúncios. Se acharem que o nosso assunto ficaria melhor na seção comercial, não o usem. Nosso assunto é exato. Maiores detalhes, sobre qualquer questão, serão dadas prontamente. E qualquer diretor de jornal interessado será auxiliado com o maior prazer, na verificação direta de qualquer declaração de fato. Em resumo, nosso plano é divulgar, prontamente, para o bem das empresas e das instituições públicas, com absoluta franqueza, à imprensa e ao público dos Estados Unidos, informações relativas a assuntos de valor e de interesse para o público (LEE, 1906 apud CHAPARRO, 2002, p.34).

O documento estabeleceu um pequeno conjunto de regras ético-morais, que tinha por base a credibilidade. Lee comprometeu-se a fornecer notícias e se colocou à disposição dos meios de comunicação, para dar respostas honestas. Mas, foram as ações adotadas para mudar a imagem de Rockefeller que mais se aproximam da essência da atividade que passou a desenvolver: a criação de fatos noticiáveis que pudessem formar valores sobre os quais esculpiria a nova imagem do seu cliente junto à opinião pública.

A primeira providência foi dispensar os guarda-costas que faziam a segurança do empresário. Ato contínuo, levou Rockefeller a comparecer e colaborar com o Congresso norte-americano, que investigava o assassinato de operários grevistas numa das fábricas do magnata, a *Colorado Fuel and Iron Co.*

O pioneirismo e a perspicácia de Lee poderiam ter elevado a atividade a patamares mais edificantes, não fosse ele também o responsável pela introdução de práticas nefastas, como a corrupção de jornalistas, através de propinas, oferecimento de empregos duplos, viagens, almoços e outras formas vantajosas de convívio com o poder econômico (ANDRADE, 1983).

Inaugurada com esse amplo espectro de práticas, a comunicação praticada nas organizações, sejam elas privadas ou públicas, é ainda vista com ceticismo por muitos estudiosos, a exemplo de Herman; Chomsky (2003), que vêem na atividade uma forma de manipulação da opinião pública.

Na verdade, desde o século XVIII, a manipulação da opinião pública é tema controverso. Em contraposição ao privado, o público é uma categoria que tem sido usada para caracterizar o espaço de formação da opinião. Inicialmente, tinha funções críticas com relação ao poder. Mas tarde, foi refuncionalizada para canalizar a aceitação dos governantes (FREITAG, 1990). Sua evolução para o uso mais frequente, o de opinião pública, segundo Habermas (1984), ocorre paralelamente na trilha da troca de mercadorias e, posteriormente, de forma mais ampla, no desenvolvimento do sistema de circulação de informações.

Ou seja, primeiro as informações trocadas no espaço público referiam-se apenas ao interesse dos comerciantes. Com o surgimento da imprensa, no sentido estrito, é que a transmissão da informação torna-se pública para atender a uma demanda geral. Essa nova função dos jornais surge com a própria evolução da imprensa, que passa de mera circuladora de notícias comerciais a publicadora de opiniões, e, posteriormente, mais do que publicadora, formadora dessas opiniões, da opinião pública, como refere Habermas (1984).

No final do século XIX, o jornalismo já havia se tornado um espaço público de socialização dos discursos particulares. Com isso, as relações com a imprensa passaram a se constituir em preocupação para as interações das instituições empresariais com a sociedade (CHAPARRO, 2002). Com o crash da bolsa de Nova Iorque, em 1929, os industriais voltaram a ser hostilizados pela população norte-americana. Nesse contexto, a informação tornou-se uma necessidade estratégica. A sociedade americana, já com

nível avançado de organização democrática, exigia não apenas saber, mas compreender o que estava acontecendo. Essa pressão levou as instituições a se organizarem para atuar como fontes de informação. Tal demanda foi aproveitada pelas relações públicas que cresceram e se sofisticaram, a partir de modelo introduzido por Ivy Lee (CHAPARRO, 2002).

Desta vez, porém, quem roubou a cena não foi nenhum jornalista ou RP. Foi o então candidato à presidência dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, que formatou um discurso de soerguimento nacional, misturando técnicas de psicologia e comunicação, tornando-se símbolo até para os profissionais de RP. Foi o primeiro político a usar o rádio como instrumento político (JAMBEIRO et al, 2004).

No Brasil, a atividade de relações públicas, baseada no modelo norte-americano, proliferou depois da Segunda Guerra Mundial, mais acentuadamente no governo de Juscelino Kubitschek. Entretanto, Getúlio Vargas, na década de 1930, já havia introduzido na política os conceitos e elementos de comunicação organizacional. Inspirado por Roosevelt e pela política de difusão ideológica dos ditadores nacionalistas da Europa, Getúlio utilizou largamente recursos e técnicas de comunicação para conquistar aprovação da opinião pública (JAMBEIRO et al, 2004).

Contudo, a comunicação no setor público somente se consolidou no Brasil depois do Golpe de 1964. Com a criação de setores de Relações Públicas, as RP's, generalizou-se tanto no serviço público como na iniciativa privada a prática de assessoria de imprensa. Esse processo foi estimulado pela estratégia de propaganda dos governos militares, que culminou com a criação e fortalecimento da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP), que tinha força de superministério e coordenava a rede governamental de divulgação. Tal modelo tornou-se referência para as estruturas governamentais dos estados e municípios e também para empresas de grande porte, particularmente as estatais (CHAPARRO, 2002).

2.4.2 Comunicação Organizacional

Como visto anteriormente, a comunicação política desenvolvida no setor público deriva da comunicação organizacional. Ela hoje abrange várias modalidades e dimensões, que, geralmente, se confundem, seja pelos objetivos não explicitados ou por serem empregadas de forma simultânea. Apesar de possuírem objetivos e finalidades

semelhantes, elas diferem entre si quanto ao propósito/intenção e também em relação ao público ao qual a comunicação se destina.

Comunicação organizacional pode ser definida como um conjunto de atividades, processos e ações de comunicação, colocado em prática pelas organizações junto aos seus públicos, abrangendo todas as atividades dialógicas internas e externas de informação. A partir de meados da década de 1980, a atividade passou por transformações importantes, decorrentes da incorporação dos princípios de marketing (TORQUATO, 2002).

A prática das assessorias de imprensa é ampliada, e a atividade passa a atuar em conjunto com outras áreas da comunicação. Os serviços prestados, até então, limitados à gestão dos fluxos de informação e relacionamento entre fontes e jornalistas, ganham maior dimensão. Esse novo modelo integra jornalistas, relações públicas, publicitários e especialistas em marketing, que passam a atuar dentro de diretrizes e políticas estabelecidas previamente (TORQUATO, 2002).

Percebeu-se, segundo Kunsch (2003), a necessidade das organizações se identificarem perante um público cada vez mais exigente. Chegou-se ao consenso, de acordo com esta autora, que as organizações não poderiam se limitar apenas à divulgação dos seus produtos e serviços. Para extrapolar esse universo, a comunicação deveria agregar valor ao negócio e contribuir para criar um diferencial imaginário a ser transmitido aos seus públicos. Entendeu-se, porém, como refere Kunsch (2003), que tal diferencial somente seria assimilado pelo público se a comunicação fosse trabalhada de forma integrada por todas as suas subáreas e não de maneira isolada como vinha acontecendo.

A estratégia correta para aplicar esse novo posicionamento, portanto, seria planejar a comunicação organizacional de forma integrada, abrir canais de diálogos com os públicos e ouvir a opinião pública, auscultando seus anseios e suas necessidades. Enfim, identificar e conhecer os seus públicos e desenvolver ações conjuntas de todas as subáreas, a partir de diretrizes e políticas estabelecidas previamente, com o objetivo de formar e consolidar junto a seus públicos e a sociedade uma imagem da organização, elaborada dentro de um conceito (TORQUATO, 2002; KUNSCK, 2003).

Um conceito de comunicação, conceito de imagem ou composto de imagem, como observa Torquato (2002), visa agregar à filosofia da organização, um estilo de conduta, qualidades, antecedentes, características comportamentais e ações da

organização no tempo e no espaço. Esse conjunto de valores estabelecidos é que resulta numa identidade institucional ou corporativa a ser transmitida à sociedade.

2.4.3 Campos, Modalidades e Dimensões

Nesse composto da comunicação organizacional existem três campos de atuação bem delimitados: a comunicação corporativa, que é realizada pelas empresas e corporações; a comunicação política, que aplica os mesmos processos comunicacionais nas organizações do setor público; e a puramente organizacional, quando realizada por associações, fundações e ONGs (KUNSCH, 2003).

A comunicação organizacional abrange também várias modalidades ou dimensões comunicacionais, que permeiam a atividade, como referem Torquato (2002) e Kunsch (2003; 2012), dependendo do seu objetivo e do público para o qual ela é direcionada. Nesse sentido, a comunicação organizacional, nos três campos mencionados, é trabalhada, geralmente, nas seguintes modalidades ou dimensões: Institucional; Mercadológica; Interno-Administrativa; e Pública. No campo político, a comunicação abrange ainda as modalidades de Marketing Político e/ou Eleitoral e a comunicação denominada Estatal (KUNSCH, 2012; MATOS, 1997, 2009a, 2009b; TORQUATO, 2002).

2.4.3.1 Dimensão Institucional

A modalidade ou dimensão institucional tem por objetivo a construção, formatação e consolidação da imagem da organização, de forma positiva e forte. Trata-se de um conjunto de procedimentos destinados a difundir informações sobre as filosofias, as políticas, as práticas e os objetivos das organizações, de modo a torná-los compreensivos e conhecidos pelos seus públicos (FONSECA, 1999). Torquato (1985), por outro lado, enfatiza que o verdadeiro objetivo dessa dimensão da comunicação é “conquistar simpatia, credibilidade e confiança realizando, como meta finalista, a influência político-social” (TORQUATO, 1985, p. 183).

Na concepção de Bueno (2009), esta modalidade reúne um conjunto complexo de atividades, ações, estratégias, produtos e processos desenvolvidos para criar e manter a imagem de uma organização junto aos seus públicos de interesse ou perante a opinião pública. Para Cahen (1990, p. 23), “trata-se de uma atividade sistêmica, de caráter

estratégico, que tem o objetivo de criar (onde ainda não existir), manter (onde já existir) ou ainda mudar para favorável (onde for negativa) a imagem da empresa/instituição junto a seus públicos prioritários e/ou a sociedade, através da comunicação integrada”.

No Brasil, tradicionalmente, a dimensão institucional da comunicação é trabalhada pela assessoria de imprensa, a área da comunicação organizacional que lida diretamente com os meios de comunicação de massa, com reforço da área de publicidade. No campo político não é diferente. Diversos governos adaptam sua política de comunicação inteiramente ao formato mercadológico dos meios de massa, onde se privilegia o lado instrumental da competição política imediata, utilizando-se predominantemente a promoção da administração. Desta forma, as estruturas de comunicação se destinam a produzir um efeito de consenso, como refere (Bourdieu, 1984). Tal formato compreende a comunicação como sinônimo de “propaganda”, que se materializa na sua abordagem exclusivamente instrumental.

Isso acontece, como refere Bourdieu (1997), porque a visibilidade proporcionada pela mídia, principalmente pelo rádio e pela TV, promove uma publicidade baseada em inspirações simbólicas. Pela sua capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações e crenças das pessoas e de reforçar imagens, através da produção e transmissão de informações, os órgãos de imprensa se constituem no canal mais eficiente de construção de sentidos da realidade.

No diálogo com o leitor, ouvinte ou espectador, os elementos veiculados pela mídia têm efeito de verdade, porque são tecnicamente construídos para servirem de argumentos de autoridades, testemunhas e provas. Trata-se de utilizar a principal prerrogativa do campo do jornalismo: a credibilidade, que vem a ser o capital simbólico deste campo, como refere Bourdieu (2005, p. 14-15), ou a veracidade, “marca de caráter da linguagem jornalística”, como define Chaparro (2007, p. 11-12).

Ao utilizar tais prerrogativas, como observa Bourdieu (2005), instituições e indivíduos fundamentam-se nos vários tipos de recursos dos meios de informação e comunicação, que incluem os técnicos de fixação e transmissão; as habilidades, competências e formas de conhecimento empregadas na produção, transmissão e recepção da informação e do conteúdo simbólico (capital cultural); e a acumulação do prestígio, reconhecimento e respeito atribuída a certos indivíduos ou instituições (capital simbólico).

Para atingir o público, cujas opiniões orientam as políticas nacionais e as ações políticas e econômicas, as organizações têm que se comunicar através dos meios de

massa, onde a informação é mais rapidamente distribuída e gera um grande número de demandas. Tais demandas mobilizam inúmeras forças sociais que agem e reagem em função de seus interesses e de acordo com suas características, métodos e instrumentos próprios. A mídia passa, então, a ser a arena, onde esses interesses se tornam visíveis, e a comunicação institucional, uma necessidade das organizações públicas e privadas para competir de modo eficiente num mercado envolvido por questões públicas, como fusões, privatizações, orçamento público, direito dos consumidores, eleições, demandas de minorias, preocupações ecológicas, segurança pública, formação de blocos econômicos, entre outras (MARCONDES FILHO, 1986; GONZAGA MOTA, 1997).

Nessa perspectiva, a matéria-prima do jornalismo, a informação, é transformada em mercadoria, com todos os seus apelos estéticos, emocionais e sensacionais. Para atingir os meios de comunicação e, conseqüentemente, o consumidor final, o público, a informação institucional sofre um tratamento que a adapta às normas mercadológicas de generalização, padronização, simplificação e negação do subjetivismo, como refere Marcondes Filho (1986). Entretanto, como produzir notícia institucional significa também promover a imagem das organizações, o processamento da informação institucional é também moldado a partir do conceito de comunicação previamente estabelecido e dos interesses políticos e econômicos da organização. Já transformada em notícia, a informação institucional passa, então, a atuar como meio de manipulação ideológica de grupos de poder social, econômico e político, como analisa Marcondes Filho (1986).

Em 1922, Lippmann já observava a interferência externa e do enunciador na construção da notícia. Ao conceituar a matéria-prima do trabalho jornalístico, o teórico referia que a notícia é responsável por fornecer um “pseudo-ambiente” sobre o qual os jornalistas contam as experiências, e o público compreende os acontecimentos que não pode observar diretamente (LIPPMANN, 2008). Ou seja, as notícias seriam quadros importantes de como os acontecimentos são relatados, como eles refletem um processo de seleção recorrente e como a realidade percebida é apresentada através da sua comunicação.

Os quadros referidos por Lippmann nada mais são que os enquadramentos dos fatos, que definem e constroem uma realidade (TUCHAMAN, 1978, p. 215). A forma pela qual o conhecimento é enquadrado, segundo esta autora, pode reforçar ou minar o poder político. Na mesma linha, Tankard et al (1991) define enquadramento como uma

ideia central que organiza o conteúdo das notícias, fornece um contexto e sugere o seu sentido, através do uso de seleção, ênfase e elaboração.

Para Iyengar (1991), o enquadramento enfatiza a capacidade de qualquer agente de mídia, entidade, indivíduo ou organização delinear a realidade de outras pessoas, destacando uma interpretação enquanto tira a ênfase de outra. Assim, tais quadros tornam-se a ideia central em torno da qual os atributos são organizados dentro de esquemas individuais e passam a orientar a união conceitual de palavras, imagens e pensamentos sobre os quais os indivíduos evocam para dar sentido ao ambiente circundante (IYENGAR, 1991, p.6).

Nos processos de comunicação, de acordo com Entman (1993), os quadros podem ser localizados em quatro dimensões: a partir do próprio comunicador; do discurso; do receptor; e da cultura. Nos contextos da comunicação de massa, tais enquadramentos influenciam como as pessoas entendem, lembram, avaliam e agem sobre um problema. A noção de enquadramento, portanto, envolve basicamente a “seleção” e a “saliência”. Enquadrar, na maioria das concepções assinaladas, é selecionar certos aspectos da realidade percebida e salientá-los no discurso da comunicação, para promover a definição particular de um problema, de uma interpretação causal, de uma avaliação moral e/ou recomendação de tratamento para o tema descrito, como resume Entman (1993, p. 54).

Dentro dessa perspectiva, notícia pode ser o fato em si (com os seus atributos conhecidos), pode ser a versão do fato (e aí entra a construção que o enunciador faz do real) ou pode ser ainda um *metafato* (onde o real é apenas um vago referente, recontecendo com mais riqueza no enunciado do seu redator). Na visão de Motta (1997, p. 306), notícia, então, seria algo complexo, pois em sua produção intervêm vários fatores, e o produto final seria o balanço possível de todos eles, embora pese às vezes mais para um lado, às vezes mais para o outro. Esses lados são: o fato real, com seus atributos inerentes, e o produtor da notícia, selecionando a parte real que lhe interessa. Ou seja, entre o fato ocorrido, os atores envolvidos e o público que vai receber a informação existe o produtor da informação, que seleciona a parte real que lhe interessa e, assim, medeia o meio.

Embora a comunicação institucional seja reforçada pela publicidade/propaganda, a sua utilização, em tese, visa consolidar no imaginário coletivo o arcabouço de símbolos trabalhados na comunicação mais, por assim dizer, jornalística, voltada para a imprensa. Além de custo bem mais elevado que o da assessoria de imprensa, essa área

da comunicação institucional tem como principal prerrogativa a persuasão para atingir objetivos de curto e médio prazos. Os termos propaganda e publicidade são geralmente empregados no mesmo sentido. Entretanto, o termo propaganda é mais abrangente, porque engloba no seu rol de ações a propaganda persuasiva de ideias. Por outro lado, o termo publicidade mostra-se mais abrangente no sentido de dar ampla divulgação a um determinado produto.

Grosso modo, publicidade pode ser definida como uma ação psicológica sobre o público com fins comerciais ou políticos. Já a propaganda seria a propagação de princípios, ideias, conhecimentos ou teorias. Nas duas formas, porém, pode ser sintetizado como um processo planejado e racional de disseminação de informações destinado a influenciar opiniões, sentimentos e atitudes das pessoas num determinado sentido, através dos meios de comunicação de massa e de outros suportes (TORQUATO, 2002). Diferente da linguagem jornalística, seus elementos são argumentativos e retóricos e visam ao convencimento do receptor. Manipulando signos de vários tipos, a publicidade/propaganda procura cercar o receptor com o maior número possível de argumentos, mas sempre lhe dirigindo para a compra do produto/ideia, objeto da mensagem (TORQUATO, 2002).

Se bem articuladas e direcionadas, tais linhas de ação promovem um mix variado de angulações possíveis para a construção da imagem institucional de uma organização. Muitos estudiosos, como Herman e Chomsky (2003), chamam de manipulação da opinião pública. No senso comum, segundo Houaiss, manipulação é definida como “manobra pela qual se influencia um indivíduo ou uma coletividade contra a vontade deste, de modo geral, recorrendo a meios de pressão, como a mídia”. Trata-se de uma manobra oculta ou suspeita que visa à falsificação da realidade.

De acordo com Herman e Chomsky (2003), a manipulação é mais difícil de ser identificada quando é praticada em um Estado democrático, cujo sistema de comunicação de massa é privado e integra um ambiente de competição acirrada, periodicamente atacando e expondo más condutas empresariais e governamentais e se apresentando como porta-voz da liberdade de expressão e do interesse geral da comunidade. Mas, segundo os dois teóricos norte-americanos, a dominação da mídia pelas elites resulta na operação desses filtros e ocorre tão naturalmente que, muitas vezes, nem os profissionais da mídia de notícias e o público consumidor são capazes de se convencer de que escolhem e interpretam objetivamente as mensagens. (HERMAN E CHOMSKY, 2003).

A preocupação com a manipulação de fatos na comunicação foi também objeto de estudos de Hackett (1993). Segundo este teórico, os conteúdos da mídia desempenham um papel político e ideológico não apenas quando falta objetividade e/ou imparcialidade, mas também quando estes conteúdos são produzidos dentro de uma limitada “matriz ideológica”, composta por um conjunto de concepções alocadas em uma “estrutura profunda”, que são ativadas pelos sujeitos enunciadorees desses conteúdos, nem sempre de forma consciente e nem sempre com a intenção deliberada de iludir ou manipular a audiência.

Mas que, ao produzi-los, os comunicadores lançam mão de um dos fatores mais importantes que regem suas “estruturas profundas”, que são os enquadramentos, e a partir deles constroem seus relatos (HACKETT, 1993, p. 123 -128). Percebe-se, aqui, a preocupação de Hackett em diferenciar os enquadramentos deliberados que, para ele, teriam o objetivo de manipular ou iludir o público, dos involuntários, que seriam aqueles conteúdos ativados das “estruturas profundas” dos sujeitos enunciadorees e passados de forma inconsciente para a audiência.

Com base na mesma preocupação de Hackett, Van Dijk (1991) e Chaparro (2007) referem, que para analisar os enquadramentos, deve-se observar a modificação dos estados da comunicação: de um estado inicial para um estado final. Segundo esses dois teóricos, quando as modificações são controláveis, tem-se uma ação, um “fazer”. Quando não são controláveis, tem-se uma situação. Como uma ação envolve uma pessoa, um sujeito, a ação humana encontra-se no âmbito cognitivo. De acordo com as reflexões de Chaparro,

Sempre que se leva a cabo uma ação, existe a ‘intenção’ ou ‘propósito’ de executar um ‘fazer’ (...). Como elemento da pragmática, uma intenção se refere unicamente à execução de uma ação, enquanto um propósito se refere à função que esta ação pode ter, refere-se, portanto, ao objetivo, à finalidade da ação. (CHAPARRO, 2007, p. 30).

Para Van Dijk (1991, p. 39), a maioria das ações está embutida em um propósito, ou seja, é direcionada para obtenção de resultados. Nesse sentido, o propósito pode gerar uma intenção, mas o inverso não acontece, porque intenção é o elemento de consciência que controla a ação. “A intenção esgota-se na ação enquanto o propósito procura os efeitos”, resume o autor. Chaparro (2004) acrescenta que o acontecimento não se define como aquilo que simplesmente acontece, mas como aquilo que, ao acontecer, produz ou pode produzir alteração de significados na realidade. Para ele,

Se a intenção controla conscientemente a ação e na comunicação a ação está na esfera da informação de interesse público, a intenção impõe caráter moral à ação, e esse caráter moral, por sua vez, deve estar conectado a um princípio ético orientador (CHAPARRO, 2007, p. 31).

Sintetizando, aqui se procurou identificar os conceitos, aplicações, meios e formas da comunicação trabalhada na sua dimensão institucional que, neste estudo, é considerada como aquela desenvolvida pelas organizações, públicas ou privadas, junto a seus públicos, com o objetivo de consolidar uma imagem positiva e conquistar o poder de influenciar a agenda pública, seja através da manipulação de símbolos ou de penetração nos órgãos de imprensa, tendo como meta finalística, ou propósito, conquistar simpatia, credibilidade, confiança e poder político, econômico ou social.

2.4.3.2 Outras Dimensões

A partir da dimensão institucional, a modalidade ou dimensão mercadológica é responsável pela produção comunicativa em torno dos objetivos comerciais das organizações. Neste estudo, esta dimensão da comunicação organizacional é entendida como aquele tipo de comunicação que contempla as ações desenvolvidas pelas organizações para reforçar a imagem da sua marca em seus produtos e serviços, com vistas a aumentar o potencial de venda (TORQUATO, 2002). Por isso, ela está mais vinculada à divulgação publicitária e ao marketing de negócios. No campo governamental, essa modalidade da comunicação é desenvolvida com a finalidade de atrair investimentos privados, fluxo turístico e produções culturais para o território. Aqui, a dimensão mercadológica da comunicação, portanto, será analisada com vistas a verificar as relações comunicativas do Estado com os públicos considerados estratégicos pela comunicação do Governo da Bahia, para a atração de investimentos e de arrecadação de receita para o Estado.

Por comunicação interno-administrativa, entende-se o esforço de comunicação desenvolvido por uma organização, para estabelecer canais que possibilitem o relacionamento, ágil e transparente com o público interno, e entre os segmentos que integram este público (TORQUATO, 2002.). Deve ser entendida como uma ferramenta estratégica para compatibilização dos interesses dos diversos níveis hierárquicos da organização, através do estímulo ao diálogo e da troca de informações e experiências, mas tendo sempre por base a identidade corporativa/institucional.

Em todas as suas modalidades ou dimensões, a comunicação organizacional busca obter uma imagem organizacional forte e positiva. Trata-se, na verdade, como referido no início deste subcapítulo, da utilização de estratégias, instrumentos e mecanismos de comunicação, que levam o público a formar uma ideia sobre a organização, um conjunto de opiniões subjetivas a respeito da organização, de significados pelos quais se passa a conhecer a organização e por meio do qual a descrevemos, recordamos e nos relacionamos. Em resumo, é o resultado obtido pela comunicação, a partir da interação de crenças, ideias, sentimentos e impressões que o público tem da organização (TORQUATO, 2002; KUNSCH, 2003; 2012).

Independente das dimensões desenvolvidas pela comunicação organizacional, vale destacar um elemento de importância fundamental para o sucesso das relações comunicativas: a forma integrada com a qual todas as dimensões ou modalidades devem ser trabalhadas. Como visto anteriormente, o conceito de comunicação integrada visa organizar as atividades de comunicação, promovendo um trabalho conjunto de todas as subáreas, com a finalidade de conquistar a aceitação e/ou adesão dos seus públicos, através de um conceito criado a partir das suas características e interesses.

Nesse sentido, a comunicação organizacional trabalhada de forma integrada deve prever estratégias e táticas de comunicação, reunindo um mix ou composto de comunicação que envolva, a depender do objetivo, profissionais das diferentes áreas da comunicação e de outras áreas do conhecimento como jornalistas, relações públicas, publicitários, designers gráficos, webdesigners, especialistas em marketing, comunicação digital e pesquisas, produtores culturais, estatísticos, pesquisadores, e até sociólogos e assistentes sociais (TORQUATO, 2002).

2.4.4 Instrumentos da Comunicação Organizacional

Do ponto de vista operacional, esse mix ou composto de comunicação integrada é formado pelas subáreas ou pelos instrumentos que convergem para formatar uma comunicação organizacional em si, como sujeito institucional, perante seus públicos, a opinião pública e a sociedade em geral (KUNSCH, 2003). Também chamados de estratégias e táticas de comunicação, esse mix é composto pelas atividades de relações públicas, jornalismo, publicidade e propaganda, editoração multimídia, dentre outros.

Nos últimos anos, como mencionado anteriormente, as atividades de comunicação passaram a incorporar também os princípios do marketing. Nesse sentido,

uma das condições requeridas para o sucesso da comunicação organizacional é conhecer os públicos numa perspectiva da dinâmica do ambiente, levando em conta as contingências, as ameaças e as oportunidades advindas do universo social e organizacional. Ao auscultar as necessidades e desejos dos seus públicos, a comunicação inverteu o seu foco principal: o público da organização e o que ele deseja para satisfazer as suas necessidades é que passou a ter relevância. Com isso, profissionais especializados em marketing, marketing social, marketing esportivo, marketing cultural ou ambiental passaram a ocupar lugar de destaque nesses compostos.

Por outro lado, a comunicação organizacional tem assumido, nos últimos anos, maior complexidade e desafios, tendo em vista a necessidade de trabalhar com diferentes públicos (portanto, diferentes conteúdos, discursos ou linguagens), o acirramento da concorrência, a segmentação da mídia e a introdução acelerada das novas tecnologias. A utilização de novos recursos tecnológicos, a presença na web, as formas múltiplas de relacionamento com os públicos passaram a integrar também esse composto de comunicação.

A popularização cada vez maior dos recursos de comunicação gerados pelas novas tecnologias, principalmente a internet, possibilitou uma nova forma de comunicação direta e segmentada (Cauda Longa), a custos ínfimos. O desafio da comunicação organizacional agora é criar vínculos de relacionamento das organizações com seus públicos, através da aplicação de ferramentas do chamado marketing de relacionamento.

A comunicação realizada via internet, entretanto, não pode ser entendida apenas como uma nova mídia (meio de comunicação), um suporte para a transmissão de informação. A internet é uma espécie de protótipo de novas formas de comportamento comunicativo que abrange práticas pluralistas, um novo ambiente de comunicação e cultura, como visto no subcapítulo 2.3. Sua configuração em rede difere de qualquer outro tipo de comunicação e subverte a ordem da comunicação de massa, que se estabelece unilateralmente, de um para milhões. Através de ambientes virtuais específicos, gêneros diversos e emergentes e modos de produção textual, esse tipo de comunicação possui linguagem própria.

Baseada na hipertextualidade (textos não lineares), essa comunicação tem a finalidade de estabelecer um novo tipo de relacionamento, o hiperpessoal, que tem, como principais características, o anonimato e a interatividade. Ao transportar, literalmente, para os ambientes da internet, as práticas tradicionais de comunicação,

seus gêneros e respectivas linguagens, o resultado pode ser, no mínimo, indiferente, quando não catastrófico, para a imagem de uma organização, que passa a ser vista como ultrapassada e analógica (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

A comunicação via internet permite a utilização eficiente de todas as outras estratégias de comunicação. Entretanto, os recursos e ferramentas devem estar perfeitamente adaptados à comunicação em rede e aos ambientes virtuais do novo modelo. Com isso, a comunicação passa a se basear nos seguintes paradigmas, como refere Pinho (2003): a) formação de público (as massas podem transformar-se mais rapidamente em público); b) interação (a audiência não está mais limitada ao papel de consumidor de informação); c) organização (clientes, consumidores e eleitores podem se organizar mais facilmente e exercer papel de fiscalização e controle do que é comunicado); d) interatividade (a imagem corporativa passa a ter como referência o valor da informação, e a avaliação sobre o desempenho de um produto passa a ser compartilhada); e e) excesso de informação (maior cuidado com o que é comunicado).

2.4.5 Novas Ferramentas da Comunicação Organizacional

Entre os recursos de comunicação que podem ser usados na internet pelas organizações, o webmarketing tem sido o mais recorrente. Trata-se da utilização intensiva e adequada dos recursos, ações e estratégias do marketing pela web. Ele compreende, dentre outros procedimentos, o uso inteligente do e-mail, a publicidade envolvida nos websites e em links patrocinados e também o uso da interatividade e da participação para agregar valor aos sites das organizações, dentre muitas outras ferramentas (KOTLER; LEE, 2007).

São muitos os recursos disponíveis entre ambientes, gêneros e modos de produção textual. Por ambientes virtuais entende-se que sejam domínios discursivos, de produção e processamento textual, em que surgem os gêneros e os modos de produção (MARCUSCHI; XAVIER, 2007). Conhecido como www, o ambiente web é a própria rede, uma combinação de bibliotecas, quiosques, guias, jornais, shoppings, enciclopédias, catálogos, agendas, currículos pessoais, etc. Trata-se de um ambiente de buscas de todos os tipos, descentralizado, interativo e ilimitado. O ambiente e-mail (correio eletrônico) permite a comunicação interpessoal com remessa e recebimento de correspondência entre familiares, amigos, colegas de trabalho, empresas, pesquisadores e assim por diante (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Nos ambientes síncronos são produzidos os foros, chats e outras comunicações caracterizadas pelo uso de contribuições breves e rápidas, em tempo real, muitas vezes superficiais, orientadas socialmente e de forma ambígua, que aparecem numa sequência linear cronológica e não por ordem de assunto (LAPADAT, 2002). Nos ambientes assíncronos, as contribuições são mais específicas e aprofundadas, visando públicos segmentados de interesse. São as comunidades virtuais, grupos de discussão, cujos temas não são instantâneos e não requerem que os usuários estejam conectados na mesma hora (LAPADAT, 2002).

O ambiente MUD, sigla em inglês que designa *Multiple User Dimension*, são ambientes interativos de jogos, onde as comunicações podem ser feitas de forma lúdica, e seus usuários podem assumir personalidades e criar suas próprias salas e objetos. Já os ambientes de áudio e vídeo são destinados a várias finalidades em que se necessita de vídeo e voz síncronos, bastante usados para conferências. Em outra vertente, as redes de relacionamentos, que são ambientes que possibilitam o relacionamento de pessoas, grupos e instituições, como o Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, dentre outros (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Embora possam ser classificados de síncronos ou assíncronos, os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs) distinguem-se dos gêneros geralmente categorizados no rol de produção textual desses dois ambientes. Neste estudo, portanto, o AVA ou Ensino a Distância (EaD) será considerado outro ambiente de internet. Da mesma forma, considerou-se também como ambientes distintos, os ambientes de criação coletiva, os wikis, e os aplicativos para dispositivos móveis, que formam redes de relacionamento, os APPs.

Como na invenção da escrita, do telefone, do rádio e da televisão, que produziram um sem-número de ambientes e necessidades para o seu uso, a internet é um imenso laboratório de experimentação de todos os formatos e modos de produção que vão desde portais de informações, sites, minisites, hotspots, blogs, chats, lista de discussão, até anúncios publicitários, como janelas pop up e banners, e o comércio eletrônico (e-commerce).

2.4.6 O Discurso Eletrônico

Outra questão a ser observada na comunicação digital das organizações, de acordo com Marcuschi; Xavier (2007), é o uso da escrita, que passou a ter

características peculiares no discurso eletrônico. O conceito de hipertexto, segundo esses autores, está ligado a uma nova concepção de textualidade, em que a informação é disposta em um ambiente no qual pode ser acessada de forma não linear. Isto implica em uma textualidade que funciona por associação, e não mais por sequências fixas previamente estabelecidas. O texto eletrônico, como refere esses autores, possui características específicas, também chamadas de princípios abstratos.

O primeiro princípio é o da metamorfose, que parte da premissa que a rede hipertextual encontra-se em constante construção e renegociação. Sua extensão, composição e desenho, portanto, estão sempre em mutação, conforme o trabalho dos atores envolvidos, sejam eles humanos, palavras, sons, imagens, etc. Em seguida, vem o princípio de heterogeneidade, que lembra que os nós de uma rede hipertextual são heterogêneos e podem ser compostos de imagens, sons, palavras, além de comportar pessoas, grupos, artefatos, com todos os tipos de associações que pudermos imaginar entre eles (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

O princípio de multiplicidade e de encaixe das escalas parte do pressuposto que o hipertexto é fractal, ou seja, qualquer nó ou conexão, quando acessado, pode revelar-se como sendo composto por toda uma rede de nós e conexões, e assim, indefinidamente. Na sequência, vem o princípio de exterioridade, cuja premissa rege que a rede não possui unidade orgânica, nem motor interno. Seu crescimento e diminuição, composição e recomposição dependem de um exterior indeterminado, como adição de novos elementos, conexões com outras redes (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Pelo princípio de topologia, no hipertexto, tudo funciona por proximidade e vizinhança. O curso dos acontecimentos é uma questão de topologia, de caminhos. A rede não está no espaço, ela é o espaço. Já o princípio de mobilidade dos centros refere que a rede possui não um, mas diversos centros, que são perpetuamente móveis, saltando de um nó a outro, trazendo ao redor de si uma ramificação infinita de pequenas raízes, perfazendo mapas e desenhando adiante outras paisagens (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

De acordo com esses mesmos autores, na construção da comunicação por internet, algumas características das informações devem ser observadas, como a hipertextualidade, característica que traz a possibilidade de interconectar textos através de links. A partir do texto noticioso, pode-se apontar para outros textos, como originais de releases, outros sites relacionados ao assunto, material de arquivo dos jornais, textos

que possam gerar polêmica em torno do assunto noticiado, entre outros (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Outro destaque é a interatividade. O hipertexto possui a capacidade de fazer com que o leitor/usuário sintam-se parte do processo. Isto pode acontecer de diversas maneiras, entre elas, pela troca de e-mails entre produtores e usuários, através da disponibilização de espaço adequado para manifestações, como fóruns de discussões e chats. A customização do conteúdo, também denominada de individualização, consiste na opção oferecida ao usuário para configurar os produtos informativos de acordo com os seus interesses individuais. Pode-se também aferir a melhor hierarquização da informação ou o melhor formato de apresentação visual (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Em outra vertente, encontra-se a convergência. No hipertexto, multimidialidade, refere-se à convergência dos formatos das mídias tradicionais (imagem, texto e som) na apresentação da informação. Por fim, a memória. Trata-se da acumulação de informações, que é mais viável técnica e economicamente na web do que em outras mídias. A memória pode ser recuperada tanto pelo produtor da informação, quanto pelo usuário. Sem as limitações anteriores de tempo e espaço, o produtor e o usuário têm a sua primeira forma de memória múltipla, instantânea e cumulativa (MARCUSCHI; XAVIER, 2007).

Diferente, portanto, da linguagem linear das comunicações tradicionais, o hipertexto apresenta um conjunto de potencialidades, através das hiperligações que oferecem ao comunicador a possibilidade de encontrar meios de proporcionar aos leitores sucessivos links para complementar a informação. A própria definição de hipertexto remete para a noção de uma forma de escrita não sequencial com ligações controladas pelo leitor ou, numa aproximação mais ousada, de uma forma narrativa que não existe até que os leitores a produzam através de uma série de escolhas feita de acordo com os seus desejos e interesses (HUESCA; DERVIN, 2003, p. 282). Esta linguagem fragmentária, prospectiva, que obriga o leitor a sucessivas escolhas, contrasta com as narrativas tradicionais, baseadas na existência de um só autor e de uma ordem fixa e linear de leitura.

Aponta, portanto, no sentido da ultrapassagem dos paradigmas do realismo e da objetividade. A disposição e as associações que podem ser feitas a partir dos textos induzem os leitores a se transformarem em autores ou co-autores, construindo, assim, suas próprias versões da realidade, em vez de se limitarem a ler a representação da realidade elaborada por um intermediário, como referem Huesca e Dervin (2003, p.

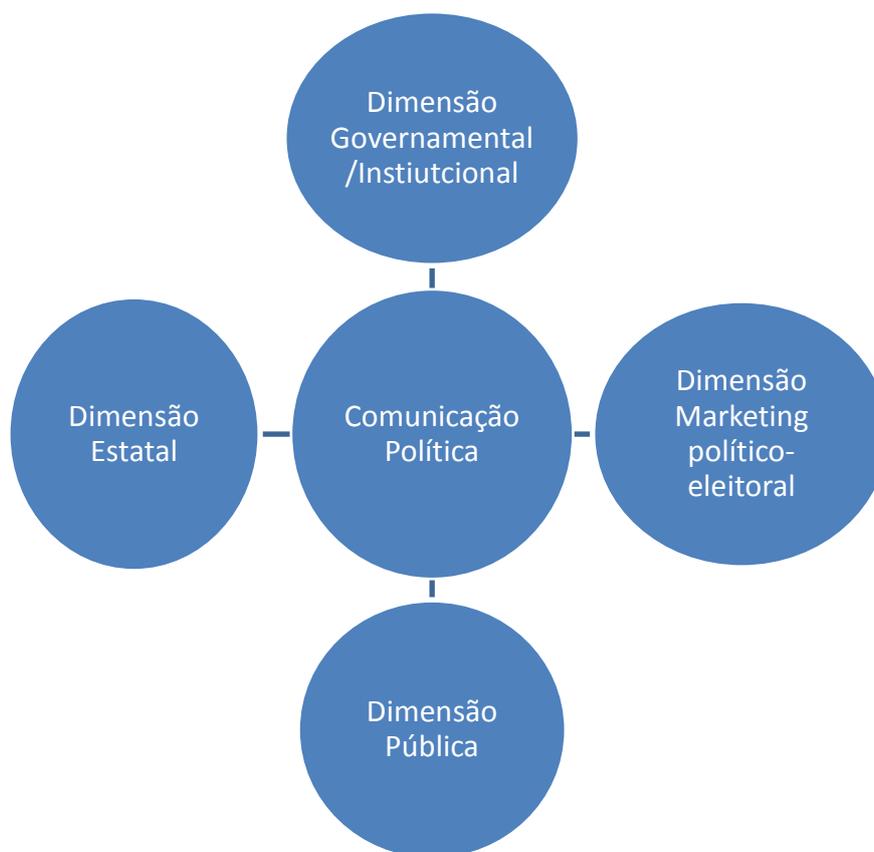
284). Ou seja, o paradigma linear da comunicação tradicional difere-se notavelmente da abertura pluridimensional facultada pela comunicação em rede.

Tantas ferramentas a serem administradas necessitam de corpo técnico especializado. Além de comunicadores capazes de entender os processos comunicativos nesse novo ambiente de comunicação, é necessário atentar também para a necessidade de profissionais especializados em design, mais precisamente, em webdesign, e também da área de informática ou da ciência da computação, que possam executar sistemas e plataformas interativas. Vale destacar que, para cada instrumento, são empregadas estratégias e táticas que possibilitem que a comunicação chegue aos seus públicos. No hiperuniverso on-line, o excesso de informação, como mencionado nos paradigmas assinalados, é uma das características que deve ser observada. Nesse contexto, é preciso planejar cada ferramenta, com instrumentos capazes de otimizar a pesquisa por informações pertinentes à organização. Entre os recursos mais utilizados, estão o *Search Engine Marketing* (SEM) e o *Search Engine Optimization* (SEO).

De acordo com Gabriel (2009), o SEM ou sua sigla em português, MOB (Marketing de Otimização de Buscas), são recursos utilizados no processo de construção de portais, sites e hotspots para lhes conferir maiores chances de visibilidade, aumento do tráfego e fidelização de público. O SEM envolve todas as ações internas (on-pages) e externas (off-pages) aos websites com esse objetivo. As técnicas aplicadas através de ações internas são denominadas SEO. Entre as muitas ações externas de otimização, encontram-se links patrocinados, presença em diretórios, programas afiliados, link isca e outras. As ações internas ou SEO são mais simples e não envolvem recursos financeiros. São desenvolvidas com base no funcionamento de buscadores, como o Google e o Yahoo, e otimizam o posicionamento do website no ranking, a exemplo de utilizar tags (palavras-chave), mapas e URL inteligentes (GABRIEL, 2009)

2.4.7 Comunicação Política

Como o corpus empírico deste estudo encontra-se no campo da comunicação política, com ênfase na dimensão denominada pública, apresenta-se agora noções, conceitos e aplicações da comunicação organizacional utilizadas na comunicação do setor público, a governamental/institucional, o marketing político/eleitoral e a estatal. No próximo subcapítulo, aborda-se então a dimensão Pública, diferenciando-a das demais modalidades da comunicação política.

Figura 1 – Dimensões da comunicação política

Na sua vertente operacional, a comunicação governamental pode ser definida como a vasta rede formal criada e localizada dentro das organizações governamentais com o objetivo de levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental (TORQUATO, 2002). Esta rede envolve, em seu sistema e em seus fluxos, as atividades do jornalismo, das relações públicas, da publicidade e propaganda, da editoração, do rádio, do cinema, da televisão, seja nos formatos tradicionais ou mediadas por computador, além de ações de comunicação informal. Trata-se de um complexo de comunicações, de natureza impressa, eletrônica e digital, a serviço de um projeto de governo.

Do ponto de vista conceitual, a comunicação governamental pode ser definida como a comunicação institucional praticada pelo governo com a finalidade de informar suas ações à sociedade para obter o seu engajamento nas políticas públicas adotadas e o reconhecimento pelas ações implementadas. Trata-se de uma necessidade social e também uma infraestrutura de sustentação do poder. Como tem um enorme poder de penetração junto à opinião pública, é um agente de transformação social, porque

transforma, transmite e sustenta imagens, cria e estabelece polos de motivação e satisfação, desfaz equívocos e atenua pontos de tensão. Ou seja, reforça e sustenta o poder (TORQUATO, 2002).

De acordo com esse mesmo teórico, a comunicação governamental tem entre os seus objetivos globais: a) criar as bases e as condições para o eficaz relacionamento do governo com a sociedade; b) propiciar a criação de fluxos de comunicação do governo com segmentos sociais e da sociedade com o governo – canais interativos; e c) dar unicidade aos programas, evitando fragmentar ou parcializar a obra governamental.

Seus objetivos operacionais envolvem: a) criar sistemas ágeis e úteis para a transmissão de mensagens de interesse social; b) criar estruturas enxutas que permitam o exercício profissional; e c) clarificar as metas e objetivos dos setores de comunicação social de modo a evitar duplicidade de ações e projetos. Do mesmo modo do que acontece nas organizações, a comunicação governamental trabalha de forma integrada e desenvolve um conceito para agregar à filosofia política do governo e às ações do governo, um estilo de conduta, qualidades, antecedentes e características comportamentais, no tempo e no espaço. Este conjunto de valores estabelecidos resulta numa *identidade*, a ser transmitida à sociedade.

O marketing político/eleitoral pode ser definido como um conjunto de técnicas e procedimentos que, com base em pesquisas de opinião qualitativas e quantitativas, visam orientar a construção da imagem e o posicionamento dos políticos na busca de adeptos e simpatizantes, criando assim as condições favoráveis para a conquista de votos na eleição (TORQUATO, 2002). Alguns autores, como Manhanelli (2006) e Yanaze (2007), diferenciam o marketing político do marketing eleitoral. Segundo eles, enquanto o primeiro prevê ações de longo prazo e visa beneficiar a qualquer um que venha herdar as ações derivadas dos mandatários dos cargos executivos e legislativos, o segundo estabelece ações de curto prazo com a finalidade de garantir a eleição e/ou reeleição de um determinado político.

Tal distinção, porém, não se sustenta, uma vez que, o que esses autores chamam de marketing político pode ser realizado pela comunicação governamental, que recorre também a pesquisas de opinião. Neste estudo, optou-se por considerar como marketing político/ eleitoral, as ações de curto prazo, baseadas no atendimento das demandas da população reveladas pelas pesquisas de opinião, que têm a finalidade de conquista de votos na eleição/reeleição de mandatários de cargo executivo ou legislativo ou de seus respectivos candidatos.

Já a dimensão denominada estatal refere-se ao serviço público de controle, regulamentação ou desregulamentação da propriedade e da utilização dos meios e tecnologias de comunicação, bem como das políticas que envolvem a concessão e regulação da radiodifusão, como TV por assinatura, TV Digital, TV Pública ou Educativa (MATOS, 2009a).

2.4.8 Comunicação Pública

Como este estudo tem como objeto a dimensão denominada comunicação pública, aprofundou-se, neste subcapítulo, o seu referencial teórico, distinguindo-a das outras dimensões da comunicação política. O conceito de comunicação pública é ainda bastante controverso. Tão ambígua quanto os termos “espaço público” e “opinião pública”, a expressão passou a integrar o rol de referências acadêmicas sobre o assunto no Brasil, em 1995, quando o francês Pierre Zémor, presidente da associação francesa *Communication Publique*, órgão que reúne os responsáveis pela comunicação das instituições públicas daquele país, lançou o livro *La communication publique*, um documento pioneiro na sistematização dos usos da comunicação pública no âmbito das instituições governamentais (MONTEIRO, 2009). Mas outros autores internacionais têm-se destacado nos estudos sobre o assunto, a exemplo dos italianos Stefano Rolando (2011) e Paolo Mancini (2008) e o colombiano Juan Camilo Jamarillo López (2010).

No Brasil, traduzido livremente pela professora Elizabeth Brandão, em 1998, o livro de Zémor ganhou repercussão entre pesquisadores e estudantes da área. A expressão, porém, só passou a ter visibilidade nos meios de comunicação de massa, em maio de 2005, quando o ministro-chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Luiz Gushiken, referiu-se aos “oito princípios da comunicação pública”, durante a abertura do III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisa em Comunicação, que se realizou em São Paulo.

Segundo Brandão (2009), comunicação pública constitui-se em uma expressão, já que “não tem sentido unívoco e contornos claros”, que vem sendo usada com múltiplos sentidos, alguns deles até conflitantes, conforme o autor ou o país em que é utilizada. Ela identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional em que a expressão assume significados e acepções diferentes.

Para essa autora (2009, p.9), entretanto, nesse contexto é possível encontrar um ponto comum de entendimento, que é aquele que diz respeito a um processo

comunicativo, sobre questões de interesse público, que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. Segundo Brandão, é com este significado que no Brasil o conceito de comunicação pública vem sendo construído, principalmente em função da área acadêmica, que tem direcionado sua acepção para este sentido.

Na visão de Matos (2009b), estudos da ciência política e da comunicação têm demonstrado que as interações comunicativas cotidianas desempenham importante papel no desenvolvimento de habilidades relacionadas com a participação política e a construção da cidadania. Segundo esta autora, se a comunicação política nas suas dimensões governamental/institucional e de marketing político/eleitoral tenta aproximar governantes e cidadãos, a comunicação, entendida na sua dimensão pública, envolve o cidadão de maneira diversa e participativa, estabelecendo um fluxo permanente de comunicação entre o Estado e a sociedade. Para ela, comunicação pública se traduz no debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade, sobre temas de interesse coletivo. Um processo de negociação através da comunicação, próprio das sociedades democráticas.

Já na concepção de Koçouski (2012), comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e à participação em assuntos relevantes à condição humana ou à vida em sociedade. Esta forma de comunicação, de acordo com a sua visão, tem por objetivo promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar estágios mais avançados, negociações e consensos (KOÇOUSKI, 2012, p. 92)

O conceito de comunicação pública no Brasil, segundo Duarte (2009), tem origem na evolução da noção de comunicação governamental, mas passou a integrar as práticas comunicativas no país, a partir do período de redemocratização. A promulgação da Constituição de 1988, a transformação do papel do Estado, a instituição do Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou os governos a instituírem mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e às demandas por transparência administrativa. (DUARTE, 2009).

Nesse contexto, a internet assume papel protagonista. As suas qualidades operacionais tornaram possível aos poderes públicos e ao cidadão exercer a baixo custo o dever e o direito de informar. Se antes a comunicação entre Estado e sociedade dependia dos meios de comunicação de massa, com as novas tecnologias renovaram-se as possibilidades de comunicação direta, através da criação de canais próprios, com custos bastante reduzidos. Com isso, a demanda por informação qualificada e transparente passou a ser mais uma responsabilidade dos poderes públicos constituídos. Na visão de Kucinski,

Com a Internet deu-se também um salto na capacidade de intervenção do cidadão e dos movimentos sociais no debate público. E graças à Internet é possível ampliar o acesso do cidadão a bancos de dados e informações do Estado, assim como multiplicar as ocasiões de consultas populares, referendos e plebiscito (KUCINSKI, 2009, p. xii)

Os autores que relacionam comunicação pública a um padrão de Estado, a exemplo de Duarte (2007), Silva (2009) e Matos (2009a e 2009b), enfatizam que essa dimensão da comunicação ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação, comunicação e interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público. “Na comunicação pública, o cidadão não é visto como beneficiário das ações de governo. Deve ser visto como parceiro moralmente capaz de formular, expressar e defender seus pontos de vista em processos deliberativos e decisórios” (MATOS, 2009, p. 4).

Para bem distinguir a comunicação pública das outras dimensões da comunicação política praticadas no setor público, faz-se necessário evidenciar a diferença entre as noções de comunicação de interesse público e comunicação de utilidade pública. A comunicação de interesse público tem como objetivo principal o estabelecimento de um processo contínuo e duradouro de difundir, influenciar, criar ou mudar comportamentos individuais ou coletivos em prol do interesse geral, por meio de informações qualificadas, que possibilitem um melhor entendimento de questões cruciais da vida dos cidadãos.

A questão central que caracteriza uma ação de comunicação pública é seu endereçamento primário e direto à sociedade e ao cidadão e não ao emissor da comunicação (COSTA, 2006). Por exemplo: as comunicações sobre os grandes temas da atualidade, como a comercialização de armas no Brasil, objeto de referendo popular, em 2005; pesquisa de células-tronco; direito ao aborto, etc.

Já a comunicação de utilidade pública se define como uma ação publicitária de governos, de curto prazo, dirigida a melhoria da qualidade de vida da população. Trata-se, na verdade, de uma ação pontual, que tem a finalidade de mobilizar o indivíduo / cidadão a adotar um determinado comportamento que lhe traga benefícios tangíveis para melhorar a sua qualidade de vida. Este tipo de comunicação está vinculada a objetivos sociais específicos e assume caráter informativo, educativo ou de orientação social (COSTA, 2006). Nessa modalidade, estariam enquadradas, por exemplo, campanhas de saúde, educação para o trânsito e benefícios advindos do pagamento de impostos. Tais iniciativas, porém, integram o rol de ações da dimensão denominada governamental/institucional.

O domínio da comunicação pública define-se pela legitimidade do interesse geral e deve estar associado às finalidades das instituições públicas, como refere Zémor (1995). Nesse sentido, segundo esse autor, suas funções são: a) informar, levando conhecimento à população e prestar contas das ações dos poderes públicos; b) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) contribuir para assegurar as relações sociais, fortalecendo o senso de pertencimento coletivo da população e a tomada de consciência do cidadão como ator do processo político; e d) acompanhar as mudanças tanto comportamentais quanto as da organização social.

Alguns autores, porém, como o próprio Zémor (1995), Oliveira (2004) e Monteiro (2009), entendem que o conceito de comunicação pública deveria ser compreendido de forma mais ampla, extrapolando suas dimensões da comunicação exercida pelo setor público para toda comunicação praticada na esfera pública, seja por governos, empresas ou instituições do terceiro setor. Monteiro (2009, p. 34), por exemplo, crê que comunicação pública é ainda “um conceito em construção, que surgiu para designar uma situação genérica de transparência total dos negócios de Estado e de empresas privadas, e do exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo que for de interesse público”.

Neste trabalho, porém, optou-se pelas concepções que limitam a comunicação pública aos canais e fluxos de informação e comunicação estabelecidos no espaço público entre as instituições públicas, ou seja, entre o Estado e a sociedade, uma vez que a partilha de informações de interesse público e a manutenção do liame social são responsabilidades do Estado e incumbência das instituições públicas, como reconhece o próprio Zémor (1995) e defendem Duarte e Veras (2006), Duarte (2007 e 2009), Silva (2009), Matos (2009a e 2009b) e Koçouski (2012). Como bem delimitou esta última,

Estado é o único entre todos os atores que deve atuar integralmente com a comunicação pública. Todos os demais têm a liberdade de desenvolver ações comunicativas que não sejam propriamente voltadas ao interesse público e podem promover produtos, serviços e ideologias, representando interesses privados, grupos econômicos, religiosos e políticos, dentre outros (KOÇOUSKI, 2012, p. 91).

Para Kunsch (2012, p. 15), as instituições públicas hoje devem ser concebidas como instituições abertas, que interagem com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Precisam, portanto, atuar como órgãos que extrapolam a burocracia para chegar ao cidadão comum, graças ao trabalho conjunto com os meios de comunicação. São as instituições que ouvem a sociedade e que atendem às demandas sociais. Para colocar esses princípios em prática, segundo esta autora, é necessário que elas adotem uma série de ações que tenham compromisso com a comunicação gerada a partir dos seus atos. Tal comunicação deve ser o meio de interlocução entre os órgãos públicos e os atores sociais, seus servidores devem estar preparados e engajados para realizá-la, deve estar guiada por uma política capaz de atender às necessidades e demandas da sociedade e suas estruturas integradas com administração pública para atender às diferentes modalidades da comunicação política. Conforme refere esta autora,

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a cidadania, faz-se necessário uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (accountability) por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (KUNSCH, 2012, p. 16).

Nessa concepção, esta dimensão da comunicação política, denominada pública, tem por princípio a inclusão de atores sociais no debate político, através da adoção de normas e rotinas de comunicação, que permitam a formulação de propostas de ações ou de políticas públicas pela esfera civil. “A comunicação pública deve ser entendida como processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que englobe Estado, governo e sociedade, além de um espaço para o debate, a negociação e a tomada de decisões relativas à vida pública” (MATOS, 2009, p. 122).

Segundo essa mesma autora, a comunicação pública envolve a presença de espaços e dinâmicas discursivas que permitam a expressão e a justificação dos

interesses sustentados por diferentes categorias de atores. É a ênfase no dissenso produtivo que permite à comunicação pública descortinar os contextos de negociação e conflito que subjazem à comunicação governamental. Deve-se, na sua visão, investir no diálogo e na busca coletiva pelo entendimento, visando à solução de questões de interesse público (MATOS, 2009).

Na sua prática, portanto, a comunicação pública envolve também o dimensionamento dos níveis de resposta do cidadão a iniciativas provenientes do fluxo das relações comunicativas entre o Estado e a sociedade, além de critérios inflexíveis de transparência administrativa (accountability); veracidade das informações; contribuição dos servidores públicos e da sociedade; interatividade e participação; e direito à informação pontual, bem apresentada e de fácil entendimento para todos os segmentos da população (ZÉMOR, 1995).

Na comunicação pública, as noções de transparência administrativa e de direito à informação aparecem associadas ao próprio conceito de democracia, uma vez que o Estado democrático moderno requer o exercício público e visível do poder (BOBBIO, 2000). Para isso, são estabelecidos expedientes institucionais e legais que obrigam os governantes a tomarem decisões às claras e permitem aos governados o acompanhamento e a fiscalização efetiva de suas ações. No Brasil, essas práticas estão asseguradas nas leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal, que preveem o acesso a informações de interesse público e o acompanhamento da gestão fiscal, inclusive através da sua disponibilização em meios eletrônicos. Mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação dispôs sobre os procedimentos que devem adotar a União, os estados e os municípios para garantir o acesso da sociedade a informações públicas governamentais, como se verá no capítulo 3.

Entre suas referências, portanto, a comunicação pública adota conceitos de cidadania, participação, diálogo e interesse público e tem como principal objetivo promover o fluxo de informação e qualificar a gestão pública, através de expedientes diversos que: identifiquem as demandas sociais; promovam a valorização da participação; qualifiquem a formulação e implementação de políticas públicas; orientem os administradores em direção a uma gestão mais eficiente; garantam a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas; atendam às necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais por obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público; estimulem uma cidadania consciente, ativa e solidária;

além de melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público (DUARTE, 2002). Segundo Mancini (2008), o campo da comunicação pública pode ser definido em três dimensões que estão inter-relacionadas: a) seus promotores e emissores; b) sua finalidade; e c) seu objeto.

A comunicação pública difere das outras dimensões da comunicação política praticada pelo setor público, principalmente pelo interesse explícito da mensagem dirigida à população. A comunicação governamental, apesar de legítima, traz no seu bojo o interesse do governo de informar apenas realizações, cujas características podem agregar capilaridade à sua imagem pública. Além disso, o fluxo de comunicação é unilateral (governo para sociedade) e geralmente se expressa mais fortemente através da propaganda, com vistas a ampliar a divulgação das realizações do governo.

O mesmo ocorre na dimensão do marketing político/eleitoral. Além de unilateral, esta dimensão da comunicação se estabelece a partir das técnicas de marketing, como pesquisas de opinião pública, dentre outras, para atingir um objetivo de curto prazo: o voto na eleição, a consolidação ou reposicionamento da imagem pública de governantes ou aspirantes (TORQUATO, 2002). “A comunicação pública não pode ter a mesma lógica que as empresas utilizam para vender um produto” (ZÉMOR, 1995, p. 10).

A comunicação pública distingue-se também da dimensão entendida como estatal, que abrange o serviço público de controle, regulamentação ou desregulamentação da propriedade e da utilização dos meios e tecnologias de comunicação, bem como das políticas que envolvem a concessão e regulação da radiodifusão, como TV por assinatura, TV Digital, TV Pública ou Educativa.

Em linhas gerais, portanto, comunicação pública é aquela voltada para o interesse público, com vistas a oferecer informação e captar e atender às demandas desse mesmo público. Para Zémor, as mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas e tratadas pelas instituições públicas em “nome do povo”, da mesma forma que são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos públicos. Nesse sentido, esta comunicação deve situar-se no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, com raras exceções, devem ser de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica em transparência (ZÉMOR, 1995, p. 1).

As formas de comunicação pública, segundo o teórico francês, estão ligadas à sua missão e devem ser delimitadas, porque implicam em graus bastante diversos da necessidade de comunicar. Ele identifica cinco categorias desse tipo de comunicação,

que devem ser colocadas em prática, de acordo com sua função: a) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos; b) estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa; c) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública; d) tornar conhecidas as instituições, tanto por uma comunicação interna quanto externa; e e) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A essas cinco categorias, o autor agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política (ZÉMOR, 1995, p. 5).

Para ele, todas as atividades de comunicação devem agir de forma integral e integrada, partilhando as ações de jornalismo público, relações públicas e publicidade e propaganda com o mesmo objetivo. Em síntese, o manual de uma boa comunicação pública pode ser verificado no Quadro 1:

Quadro 1 – Interfaces da Comunicação Pública

INSTITUIÇÃO PÚBLICA	CAMPO DA COMUNICAÇÃO	FINALIDADES DA COMUNICAÇÃO	REFERENTES LINGUAGEM	FORMAS E MODALIDADES DA COMUNICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES		
INTERIOR	Pessoal (funcionários) <ul style="list-style-type: none"> • estado maior • staf • fonctionnels • departamentos e serviços • serviços externos, rattachês • gabinetes, tutelns 	<ul style="list-style-type: none"> • qualidade de ação dos agentes e condições de trabalho • mobilização interna • preparação para comunicação externa 	Identidade Legitimidade	Comunicação Interna <ul style="list-style-type: none"> • ligações hierárquicas e funcionais • procedimentos, instâncias internas • decisões, negociações • sistemas de informação • reuniões, participação 		
MEIO AMBIENTE OPERACIONAL (micro-ambiente)	cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> • obrigação de informar • eficácia e qualidade das operações de serviços (transições, decisões) • notoriedade e imagem dos serviços ofertados • notoriedade e imagem do órgão • mudanças institucionais 	Relacionamento (proximidade) Serviços Públicos <ul style="list-style-type: none"> • imagem • missão Poderes Públicos <ul style="list-style-type: none"> • interesse geral • democracia 	Disponibilidade dos Dados Públicos (acesso, consultas, difusão) Relação com Usuários (atendimento, consultas, tratamento) Promoção de Serviços Ofertados <ul style="list-style-type: none"> • Publicidade • Relações públicas 		
MEIO AMBIENTE SETORIAL (médio meio ambiente)				Parceiros <ul style="list-style-type: none"> • associações de funcionários • associações de usuários • administração indireta Imprensa e Mídia Especializada	Sindicatos e Associações Interlocutores interministeriais ou intersetoriais e experts jurídico-administrativo	Comunicação Institucional <ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento da política da instituição e de seus valores agregados • campanhas publicitárias • relações públicas • coordenação, coerência, outras formas de comunicação (externas e internas) • patronato, mecenato
MEIO AMBIENTE GERAL (macro- ambiente)				Lideranças Políticas e Partidos Líderes de opinião Mídia Relações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • mudanças sociais e políticas • mudanças do comportamento social • difusão do saber cívico 	Comunicação Política Formulação da oferta política (acompanhamento do exercício do poder) Comunicação Cívica e de Interesse Geral Ouvidoria social, campanhas

Fonte: ZÉMOR, 1995, p. 14

A concepção de comunicação pública, aqui utilizada, portanto, diz respeito às normas, princípios e rotinas da comunicação social de governos, explicitadas ou não em suportes legais, que visem regular as comunicações internas e externas do serviço público (MATOS, 2009, p. 104-105).

Embora esteja sendo estudado por diversos autores, há mais de uma década, inclusive classificado como categoria de análise por Matos (2009b), o conceito de comunicação pública desenvolvido até agora pelos pesquisadores ainda não avançou para a sistematização de uma metodologia específica, que possibilite o estudo de uma determinada realidade. As propostas de caracterização dos elementos que poderiam compor um modelo teórico-instrumental de análise e avaliação das interações comunicativas entre o Estado e a sociedade numa determinada realidade, são amplas e ainda carecem de justificação.

Tanto Zémor (1995) quanto Oliveira (2004), Duarte (2009) e Matos (2009b) limitam-se a indicar as necessidades de transparência administrativa e accountability; de veracidade das informações; da contribuição dos servidores públicos e da sociedade; de interatividade e participação; de direito à informação pontual, bem apresentada e de fácil entendimento para todos os segmentos da população; e da existência de canais de responsividade e de averiguação das demandas. Entretanto, não especificam o caminho que se deve seguir para avaliar a eficiência dessas relações comunicativas nem os níveis de atendimento às demandas da população.

Mais do que discutir a abrangência e aplicação do conceito em diferentes instâncias, é o desenvolvimento e a sistematização de uma metodologia para análise do *corpus* empírico que definirá a sua apropriação e também a sua extensão, conforme veremos no capítulo 5.

Nesse subcapítulo, procurou-se conceituar as diversas possibilidades de processos comunicativos que podem ser desenvolvidos pelas organizações para facilitar o entendimento da análise do *corpus* empírico. Tendo em vista que o marco teórico deste estudo está situado na área de comunicação política, com ênfase na dimensão denominada pública, optou-se por uma breve revisão da literatura da área da comunicação organizacional com a finalidade de apresentar as noções, conceitos e aplicações que foram usados para descrever o *corpus* empírico deste estudo.

2.5 OUTROS CONCEITOS E NOÇÕES

No que concerne à gestão do Estado, outras noções e conceitos foram reformulados para se incorporarem a projetos que visam modernizar as políticas de governos e adequá-las às novas demandas da sociedade por informação qualificada e transparente. É o caso dos conceitos de governança e de governabilidade, que deslocaram o foco das discussões, antes restritas apenas às implicações de ordem econômica da ação estatal, para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.

Numa perspectiva mais emancipatória de exercício da cidadania, o termo governança passou a incorporar o conceito de empoderamento (empowerment), entendido como o processo político em que indivíduos, organizações e comunidades angariam (ou são estimulados a angariar) as condições necessárias para decidir sobre as questões que lhes dizem respeito, seja no âmbito político, econômico ou cultural. Assim, a participação da esfera civil nos negócios públicos se daria pelo envolvimento e pelo senso de pertencimento à esfera de decisão política. (HALL, 2006), como já visto anteriormente.

2.5.1 Política Pública

Em outra vertente, um modelo de comunicação adotado no setor público remete ao conceito de política pública, que, no caso, é caracterizada pelos meios e formas que um governo trata a informação governamental de interesse público. O termo política pública pode ser definido sinteticamente como “um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área” (CUNHA; CUNHA, 2002, p.12). Historicamente, as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior. Trata-se da expressão de um compromisso público de atuação, de longo prazo, em uma determinada área.

Na concepção de Teixeira (2002), as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações direcionadas à solução de problemas políticos, que abrangem procedimentos formais e informais que traduzem as relações de poder na sociedade. Segundo esse autor, tais políticas buscam encontrar formas de resolver conflitos referentes a bens públicos. São diretrizes, princípios norteadores de ações do

poder público. Regras e procedimentos para relação do poder público com a sociedade, mediação entre os atores da sociedade e do Estado. Trata-se, na verdade, de respostas organizadas pela sociedade e atores do seu sistema político para atender às necessidades sociais da população (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Para Degennszajh (2000), o termo deve ser entendido como uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. “É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em respostas às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual” (DEGENNSZAJH, 2000, p. 59).

Em termos político-administrativos, de acordo com Heidemann (2009), as políticas públicas resultam de decisões formuladas e implementadas pelos governos nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, principalmente as forças de mercado, em seu sentido lato. Já na definição generalista de Easton (1953, p. 129), uma política pública se define pela “alocação oficial de valores para toda sociedade”. Mais específica, a definição de Lasswel e Kaplan entende que se trata de “um programa projetado com metas, valores e práticas” (LASSWEL E KAPLAN, 1970, p.71 apud HEIDEMANN, 2009, p. 29).

Para Eulan e Prewitt (1973, p. 465), política pública pode ser resumida como uma decisão existente, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental, tanto de quem formula quanto de quem cumpre. Na década de 1970, o cientista político C.O. Jones propôs a distinção entre propostas de políticas, programas, decisões e efeitos. Segundo esse autor, as políticas seriam os meios especificados para atingir metas, enquanto os programas seriam os meios autorizados para atingir as metas. Já as decisões seriam as ações específicas assumidas para implementar as metas e, os efeitos, os impactos mensuráveis dos programas (JONES, 1977, p. 4 apud HEIDEMANN, 2009, p. 30).

O conceito de política pública, no entanto, ganhou maior significação na visão abrangente de Dye (2005, p.1), para quem “política pública é tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. Ao contemplar a inação na sua definição, Dye dá sentido a conformidade com o que se observa na prática. Apesar do caráter negativo, a inação é por ele considerada uma política, porque a ausência de ação em relação a uma questão traduz a decisão de nada fazer em relação a ela. A inação é, portanto, vista por Dye como um fato objetivo, ou seja, se o resultado que implica não se verifica, então não há política.

Para Heidemann, a definição de política pública deve incluir, ao mesmo tempo, dois elementos-chave: ação e intenção. Segundo ele,

Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifesta, mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressalvando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas prefiguradas por Dye (HEIDEMANN, 2009, p. 30).

O termo público associado à política, de acordo com Cunha e Cunha (2002), não é uma referência exclusiva ao Estado, mas à “coisa pública”, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio da comunidade de interesse. Embora reguladas e frequentemente providas pelo Estado, segundo essas autoras, as políticas públicas englobam preferências, escolhas e decisões privadas, que devem ser controladas pelos cidadãos. “As políticas públicas, portanto, são a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos”. (CUNHA; CUNHA, 2002, p.13)

2.5.2 Objetivos, características e formulação

As políticas públicas, segundo Teixeira (2000), podem ser classificadas em três tipos: Quanto à natureza ou grau de intervenção; quanto à abrangência dos possíveis benefícios; e quanto aos impactos que podem causar. No primeiro, elas podem ser estruturantes, quando buscam soluções permanentes, ou conjunturais ou emergenciais, quando possuem objetivos temporários para minimizar uma situação pontual. No segundo, as políticas públicas podem ser universais, para todos os cidadãos; segmentais, quando atingem a um fator determinado, como idade, gênero ou condição física, por exemplo; e fragmentadas, se destinadas a grupos sociais específicos, dentro de cada segmento. No terceiro, encontram-se as distributivas, quando visam benefícios individuais; redistributivas, quando visam redistribuir os recursos entre os grupos sociais; e regulatórias, quando definem regras e procedimentos que normatizem o comportamento de atores para atender a interesses gerais da sociedade.

Os objetivos e finalidades das políticas públicas, ainda de acordo com esse mesmo autor, atendem, geralmente, a quatro requisitos: a) respondem a demandas, principalmente de setores marginalizados da sociedade, considerados vulneráveis; b)

visam ampliar e efetivar direitos de cidadania; c) promovem o desenvolvimento, criando alternativas compensatórias; e d) regulam conflitos entre atores que têm contradição de interesse. Para se constituírem efetivamente como políticas públicas, as ações e procedimentos governamentais devem possuir as seguintes características: a) responder a problemas concretos; b) atender a necessidades sociais; c) atender a demandas da população ou de segmentos específicos; c) ter objetivos específicos; d) expressar temporalidade; e) utilizar instrumentos próprios; e f) alterar a situação atual existente (TEIXEIRA, 2002).

A formulação de uma política pública envolve a identificação de diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta (mobilização e articulação) por inclusão da determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Em outras palavras, a implementação de uma política pública envolve a mobilização e o debate entre grupos representantes da sociedade civil e do Estado, que discutem e fundamentam suas argumentações para regulamentar direitos e deveres que expressem os interesses e as necessidades de todos os envolvidos (CUNHA; CUNHA, 2002).

O processo de redemocratização do Estado brasileiro consagrou a participação popular na gestão pública. A Constituição de 1988 introduziu mecanismos para a ampliação da esfera pública no país, entendida como arena, na qual as questões que afetam o conjunto da sociedade são expressas, debatidas e tematizadas por atores sociais. Esses espaços, além de possibilitarem o exercício do controle público sobre a ação governamental, também tornam públicos os interesses dos que os compõem (CUNHA; CUNHA, 2002).

Tais experiências alteraram significativamente a relação Estado/Sociedade na medida em que criaram novos canais de participação popular, como é o caso dos Conselhos, que têm atuado em co-gestão. Trata-se de instrumentos de expressão, representação e participação popular, que têm o desafio de discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representam os interesses coletivos (CUNHA; CUNHA, 2002).

Entretanto, a administração pública brasileira, na sua essência, caracteriza-se em boa parte por um processo formal e patrimonialista. Suas bases estão assentadas na concepção de “repartição pública”, na qual prevalecem a cultura e os meios do seu administrador, o funcionário público. Por outro lado, a burocracia pública, ao longo dos

anos, tem-se mostrado de intensa apropriação corporativa e política, mas pouco sensível à cidadania (HEIDEMANN, 2009).

Ainda que pesem as mudanças ocorridas a partir na década de 1950, com o estabelecimento de novos conceitos de modernização do Estado, a exemplo dos focados em políticas públicas, que passam a enxergar os órgãos públicos como meio logístico para operar a prestação dos serviços preconizados nas políticas eleitas, a administração pública brasileira, principalmente a dos estados do Nordeste, anda engatinham no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que, teoricamente, deve compreender um ciclo conceitual de quatro etapas, a saber: a decisão política para resolver problemas sociais previamente estudados; a implementação, ou seja, as ações que tais políticas demandam; o reconhecimento do atendimento às demandas da sociedade; e, por fim, a avaliação da sua eficácia, o que possibilitará o seu aperfeiçoamento.

De acordo com Teixeira (2000), as etapas de formulação das políticas públicas devem seguir o seguinte trâmite: 1) elaboração de agenda pública; 2) especificação das alternativas; 3) escolha de uma alternativa; 4) implementação da decisão; e 5) avaliação das ações instituídas.

2.5.3 Teorias e Modelos de Análise

Para analisar as políticas públicas, de acordo com Teixeira (2000); Heidemann, (2009) e Cunha; Cunha (2002), algumas variáveis devem ser observadas. Grosso modo, deve-se examinar o meio social e político, os atores participantes, as agências implementadoras, e as próprias políticas, com suas metas e objetivos. Esses autores chamam a atenção para os principais pontos de análise. O primeiro deles diz respeito à tendência de reduzir o significado às atividades de decidir e executar ações. Outra questão refere-se à dicotomia entre decidir e executar, que separa as ações políticas (decisão) daquelas propriamente administrativas, nas atividades do setor público. Em outra vertente encontra-se o desafio de superar a ideia recorrente de que os sujeitos da ação governamental são os atores governamentais, e os cidadãos apenas objetos desse tipo específico de ações. As políticas públicas cumprem a função de atender a demandas. Nesse sentido, portanto, não há ator determinante na ação.

Para Ramos (2009), as políticas públicas podem ser estudadas e examinadas sob duas correntes teóricas e vários modelos de análise. Usualmente, os estudos das

políticas públicas em ciência política assentam-se nas teorias *N* ou *P*. Os autores que advogam a *Teoria N* partem do pressuposto da existência de uma lei de necessidade histórica, que, segundo esse autor, compele toda a sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas.

Essas sociedades representam, para as chamadas sociedades em desenvolvimento, a imagem do futuro delas. Como consequência desse modo de ver, os autores filiados à *Teoria N* apontam dicotomias, como nações desenvolvidas versus nações em desenvolvimento, sociedades paradigmáticas versus sociedades seguidoras. Frequentemente, os que falam em “obstáculo ao desenvolvimento” ou “pré-requisito de modernização” estão condicionados aos postulados determinísticos da *Teoria N*, identificados por um arquétipo rígido de modernização, em acordo com o atual estágio da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.

A Teoria das Possibilidades ou *Teoria P* oferece duas características principais relativas à modernização: pressupõe que a modernidade não está localizada precisamente em algum lugar do mundo, e sustenta que toda nação sempre terá possibilidades próprias de modernização (RAMOS, 2009).

Na verdade, a *Teoria P* implica uma concepção de realidade histórica e social que vê o resultado permanente entre possibilidades objetivas e escolhas humanas. A partir das Teorias *N* ou *P*, as políticas públicas são estudadas a partir de modelos que servem para orientar o processo operacional de análises, formulação e avaliação de políticas públicas. De acordo com Dye (2005), comumente as políticas públicas são examinadas a partir de nove modelos: institucional, de processo, de grupo, de elite, Racional, Incremental, da teoria de jogos, da opção pública e o sistêmico. Tais modelos, segundo esse autor, devem ser entendidos como uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real (DYE, 2005, p. 100).

O modelo institucional entende a política pública da deliberação das instituições públicas. No modelo denominado por Dye (2005) “de processo”, política pública é entendida como atividade política. Nesse modelo, o principal objetivo é descobrir padrões identificáveis de atividades ou “processos” de formulação de políticas públicas que, usualmente, seguem o seguinte esquema geral: identificar problemas; estabelecer agenda de deliberação; formular propostas; legitimá-las; implementar as políticas; e avaliá-las (DYE, 2005).

Dye (2005) relaciona ainda outros sete modelos de análise. O modelo que ele denominou “de grupos”, política pública pressupõe que a interação entre os grupos é o

fato mais importante da sua adoção. No chamado modelo de elite, o foco dos estudos situa-se na preponderância dos valores da elite na formulação das políticas. O ganho social obtido com a política pública é o principal destaque dos estudos realizados a partir do modelo racionalista de políticas públicas, enquanto no modelo incrementalista, a política pública é vista como uma continuação das atividades de governos anteriores, com apenas algumas modificações incrementais.

No modelo chamado “dos jogos”, os estudos focam a política pública como uma escolha racional em situação de competitividade. Já o modelo da opção pública enxerga o processo de formulação de política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo autointeresse. Tal modelo parte da premissa de que todos os atores políticos envolvidos procuram tornar máximos seus benefícios pessoais. No modelo sistêmico, as políticas públicas são vistas como produto do sistema (DYE, 2005).

2.5.3.1 Políticas de Comunicação

Na área de comunicação, o debate e os estudos sobre políticas públicas no Brasil têm se restringido às políticas regulatórias e de monitoramento de conteúdo, de financiamento a emissoras de rádio e televisão públicas e alternativas de políticas de estímulo à radiodifusão alternativa, de alcance restrito. Por outro lado, existe uma grande produção teórica que foca-se na análise histórica e legislativa das concessões na comunicação política, e, especialmente, na análise das campanhas eleitorais e na formação e manutenção da imagem de políticos profissionais, sejam eles candidatos ou governantes (SIGNATES, 2009).

A reflexão sobre políticas públicas de comunicação, na concepção de Signates (2009), deve partir de dois pontos de vista. O primeiro é o estudo da relação Estado-Sociedade pela perspectiva da comunicação, num movimento teórico de superação de uma visão técnico-instrumental dos processos comunicativos. O segundo diz respeito ao estudo das condições de possibilidade da emergência das esferas públicas, surgidas do próprio processo de organização social no Brasil.

De fato, o estudo das políticas públicas de comunicação têm se restringido a análises de modelos da comunicação organizacional no campo político, nas dimensões governamental/institucional e de marketing político/eleitoral, com base em referenciais teóricos que avaliam desempenhos e acertos técnicos das ações realizadas e os recursos utilizados para manipular a opinião pública. No que se refere à comunicação

denominada estatal, as pesquisas envolvem conceitos relacionados à democratização do acesso à informação, mas limitam-se mais à propriedade e regulamentação dos meios de massa. Os estudos da comunicação, como política pública, encarada como um dever do Estado e um direito dos cidadãos, começaram a ganhar corpo mais recentemente, principalmente após a vigência da Lei de Acesso à Informação, a primeira legislação brasileira inteiramente voltada para as questões relacionadas à informação governamental.

2.6 CONCLUSÃO

O conceito de comunicação pública nasce associado ao debate sobre a participação política da sociedade e se estabelece junto com a popularização de ferramentas, como a internet, que alterou significativamente a forma, a oferta e a demanda de informações e comunicações produzidas pelo Estado, como refere Silva (2009). Sem as possibilidades operacionais oferecidas pelas TICs, dificilmente o nível atual de demanda da população por informações e serviços públicos poderia ser atendida com custos semelhantes aos hoje praticados.

No bojo da nova cultura que emergiu e trouxe inúmeras possibilidades de informação, conhecimento, comunicação e participação, as dimensões informacional e comunicacional do Estado foram ampliadas, e a maneira como os governos produzem, estocam e difundem informação passou a ser permanentemente questionada, além de ser exigida por dispositivos legais.

A partir da internet e da cultura participativa estabelecida pelo novo ambiente de comunicação, a tendência que se apresenta é a de reconfiguração das estratégias, dinâmicas e práticas adotadas na comunicação política dos poderes públicos instituídos, que estimulem e valorizem a interatividade e a participação política da sociedade. Com as novas tecnologias, já é possível também estabelecer canais diretos e próprios de comunicação entre Estado, governo e sociedade, sem mediação dos meios massivos, o que restringe as abordagens influenciadas por interesses econômicos. Entretanto, é preciso destacar que o fosso da desigualdade social nesse novo ambiente de comunicação permanece grande. Apesar de permitir a circulação de informação e a comunicação em escala planetária, o acesso e a utilização desse ambiente, é, de alguma maneira, controlado por grupos de elite que melhor dominam as novas tecnologias e acabam fazendo prevalecer os seus interesses.

Ao longo deste capítulo, portanto, procurou-se analisar a interface¹⁵ entre as concepções de participação política debatidas no seio da teoria democrática contemporânea e as potencialidades da sua aplicação através dos recursos disponibilizados pelas novas tecnologias. Por outro lado, também se buscou demonstrar que a emergência de uma nova cultura, decorrente das mudanças provocadas pelos processos atuais de informação e comunicação, determinou paradigmas bem distintos dos padrões de pensamento e comportamento que prevaleceram na chamada sociedade de massa.

Em todos os aspectos deste estudo, as necessidades de estabelecimento ou aprimoramento de relações comunicativas mais eficientes e constantes entre a esfera política e a sociedade convergem para o conceito de comunicação pública e o seu potencial de estabelecer um conjunto de normas e procedimentos que possa atender à demanda por informações, estimular a participação política e se constituir em uma política pública.

Entretanto, como mencionado anteriormente, o conceito de comunicação pública ainda carece de desenvolvimento e sistematização para ser classificado como categoria de análise no estudo de uma determinada realidade. Apesar das incursões de Zémor (1995) e Matos (2009b) para tentar caracterizar os elementos que poderiam compor um modelo teórico-instrumental de análise e avaliação dessas interações comunicativas, a metodologia necessita de desenvolvimento e justificação para ser alçada à categoria analítica.

Isto, porém, não invalida a sua utilização e o desenvolvimento de sistematização metodológica em estudos e dinâmicas da comunicação política praticada no setor público. Alguns podem questionar o caráter utópico contido na essência de sua definição, que tem por base a veracidade e a transparência absoluta de informações e o estímulo à participação da sociedade na definição das políticas públicas. Entretanto, para enquadrar a comunicação pública como um modelo utópico de comunicação política é preciso, antes de tudo, desenvolver o conceito e caracterizar os elementos de análise e avaliação da sua eficiência.

¹⁵ Interface aqui é entendida como elemento que proporciona uma ligação física ou lógica entre conceitos distintos, uma área de interseção em que conceitos diversos podem interagir.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO: DO CORONELISMO AO PETISMO

Neste capítulo procurou-se contextualizar o ambiente político, legal e tecnológico no qual está inserido o *corpus* empírico deste estudo: as estratégias governamentais de uso das tecnologias de informação e comunicação na Bahia, no período de 2007-2012, que compreende os quatro anos do primeiro mandato e os dois primeiros anos do segundo mandato do governo Jaques Wagner (PT).

Num primeiro momento, faz-se uma abordagem das estratégias de informação e comunicação adotadas pelo governo anterior e suas implicações no panorama político da época. Na sequência, recapitulam-se os compromissos assumidos pelo governo atual com relação à comunicação, à participação política da sociedade nas decisões governamentais, à transparência administrativa e ao uso das tecnologias de informação e comunicação.

Num segundo momento, examinam-se os aspectos legais referentes ao direito da população à informação e à prestação de contas dos governantes à sociedade. Por fim, analisa-se o panorama tecnológico no Brasil e, em particular, na Bahia, com vistas a verificar a abrangência da comunicação mediada pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

3.1 PANORAMA POLÍTICO

Historicamente, a difusão da informação tem sido um elemento controverso na comunicação institucional do Estado da Bahia, mesmo após a redemocratização do país. Amparado por uma poderosa rede de comunicação de massa, o grupo que, com um breve interregno (1987-1990), dominou a política no Estado desde a ditadura militar até 2006, implantou um modelo de gestão baseado no controle e no uso da informação e da comunicação (AMARAL, 2007).

Esse modelo assentava-se sob a figura do político Antonio Carlos Magalhães, mais conhecido pela sigla ACM, e do seu grupo político. Para manter a hegemonia, ele e seu grupo lançaram mão de um recurso que foi-se ampliando no Brasil em função do

crescimento e da popularização da comunicação de massa: a propriedade de meios de comunicação, impressos e eletrônicos. Em tal contexto, a informação era produzida, tratada e difundida a partir dos critérios estabelecidos pelo “chefe” do grupo que passou a moldar os elementos que compunham o modelo: sujeitos, instituições, regras, autoridades informacionais, meios e recursos preferenciais, padrões de excelência e arranjos organizacionais do seu processo seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. Desta forma, tal modelo passou a se constituir em uma das peças-chave para manter sua hegemonia política no Estado (AMARAL, 2007).

3.1.1 A Formação de um Império de Comunicação

A estratégia tem início em 1985, quando ACM, então ministro das Comunicações do governo Sarney, começa a construir para si e sua família um império eletrônico, composto por diversas emissoras de rádio e televisão. Se, por um lado, o Ministério das Comunicações não garantiu a vitória do seu grupo nas eleições de 1986, por outro, trouxe muitas complicações para o seu opositor. Waldir Pires ainda não havia tomado posse no Governo da Bahia, quando as forças políticas reunidas em torno do seu nome sofreram uma baixa imediata.

Em 21 de janeiro de 1987, a TV Bahia, de ACM, inaugurada em 10 de março de 1985, como afiliada da Rede Manchete, passou a retransmitir a programação da Rede Globo, que rompeu um contrato de 18 anos com a TV Aratu, sem nenhuma justificativa. Para o grupo que acabava de vencer as eleições, o fato se constituía em uma perda inestimável, mas, àquela altura, ainda não se tinha a dimensão exata dos prejuízos que o fato traria para a administração que começava.

O contrato com a Rede Globo deu novo fôlego a ACM. Embora as circunstâncias nebulosas em que se deu a transferência do contrato tenham sido objeto de denúncias, processos e até de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), ACM e Roberto Marinho nunca responderam, de fato, às acusações de favorecimento. Segundo denúncias de parlamentares e reportagens publicadas por diversos órgãos de imprensa, a transferência do direito de retransmissão da Rede Globo para a TV Bahia começou a ser planejada ainda em 1985. Primeiro, porém, o então ministro das Comunicações de Sarney teve que provar a sua lealdade à família Marinho. ACM, na verdade, não era o ministro que o dono da Globo imaginava comandando a área das Comunicações. O seu

preferido era Rômulo Furtado, que já vinha ocupando a Secretaria Geral do Ministério, desde 1974 (O ATACADO..., 1987, p. 44-45).

Durante as negociações que envolveram a composição do Ministério de Tancredo Neves, coube ao presidente das Organizações Globo indicar o futuro ministro das Comunicações, como de praxe ele já fazia durante os governos militares. Mas o então presidente eleito acabou ficando sem Pasta para ACM. Convenceu, então, Roberto Marinho a aceitar uma composição: ACM exerceria no Ministério o papel político, e ao Furtado caberia o trabalho técnico. Mesmo assim foi necessária uma longa conversa entre Marinho e ACM para que o entendimento fosse selado (O ATACADO..., 1987, p. 44-45).

Foi nesse clima de amizade que se deu a venda da empresa NEC do Brasil. Como é do conhecimento público, essa empresa foi comprada pela família Marinho por um valor simbólico, depois que o seu sócio brasileiro, Mário Garnero, foi asfixiado financeiramente pelo Ministério das Comunicações. A NEC do Brasil era fruto de uma parceria de Garnero, líder do Grupo Brasilinvest, com a empresa japonesa NEC Corporation, de equipamentos para telecomunicações.

Em março de 1985, sem explicação plausível, o recém-empossado ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, sobrinho de Tancredo Neves, decretou a liquidação extrajudicial do Banco Brasilinvest e de todo o ramo financeiro operado por Garnero. A Brasilinvest Informática e Telecomunicações (BIT), empresa com a qual o empresário participava da NEC do Brasil, ficou fora da intervenção (GARNERO, 1988, p. 243). Até então, como determinava a Constituição brasileira, a presidência do conselho da NEC era ocupada pelo sócio brasileiro, no caso Garnero.

Mas com a exposição negativa da intervenção, os sócios japoneses consideraram a sua permanência na presidência prejudicial para os negócios e passaram a exigir, na justiça, o controle acionário da corporação. A justiça, porém, posicionou-se favorável a Garnero, que embora já se considerasse fora do negócio, pretendia vender bem a sua participação na empresa. Obteve diversas propostas, inclusive do empresário Mathias Machline, mas, estranhamente, todos desistiam logo em seguida. Até que, em abril desse mesmo ano, Roberto Marinho mostrou-se interessado na compra da NEC (O ATACADO..., 1987, p. 45).

Ato contínuo, teve início a operação de asfixia de Garnero, protagonizada pelo ministro das Comunicações, suspendendo “preventivamente” todos os pagamentos da dívida do Ministério com a NEC do Brasil, que girava em torno de 100 milhões de

cruzados mensais. O processo durou cinco meses até Garnero passar a presidência do Conselho de Administração da NEC para Roberto Marinho, em troca de um valor simbólico. Logo após a transação ter sido concluída, o Ministério das Comunicações quitou, com juros e correção, as suas dívidas com a empresa (O ATACADO..., 1987, p. 45).

As estreitas ligações de ACM com Roberto Marinho e com o controle de canais de rádio e televisão, no entanto, não se limitaram ao episódio NEC e à transferência do contrato da Globo para a TV Bahia. Ao contrário. Esse foi apenas o primeiro passo de uma longa jornada com o objetivo político, estrategicamente bem definido, por parte de ACM: obter o controle da informação política no Estado, através dos meios de comunicação de massa.

Desde o início da sua gestão, ele já demonstrava interesse na distribuição de canais de rádio e televisão. Em maio de 1985, anunciou a anulação de 144 concessões que haviam sido distribuídas pelo ex-presidente Figueiredo, porque, segundo ele, haviam sido adotados critérios políticos e não técnicos (ANTONIO Carlos defende..., 1985, p. A5). No mês seguinte, o decreto revogando as concessões autorizadas pelo ex-presidente foi publicado no *Diário Oficial da União* (DECRETO..., 1985, p.7 apud AMARAL, 2007, p.189). Dessa lista, estava excluída a TV Bahia, que lhe havia sido concedida por Figueiredo, em 5 de agosto de 1984.

Os argumentos utilizados por ACM para anular as concessões ruíram menos de três meses depois, quando, contraditoriamente, começou a patrocinar um verdadeiro festival de distribuição de canais de rádio e televisão, principalmente para os deputados e senadores constituintes, no período de votação de matérias do interesse do governo, como o mandato do presidente Sarney e o sistema de governo do país.

Entre 1985 e 1988, ACM e Sarney distribuíram nada menos que 1.028 concessões de rádio e televisão, número bem superior as 634 que haviam sido distribuídas no governo Figueiredo, conforme mostra o Quadro 2 (MOTTER, 1994):

Quadro 2 - Concessões de Rádio e TV

TIPO – ANO	1985	1986	1987	1988 *	TOTAL
FM	66	91	143	332	632
OM	47	50	53	164	314
TV	14	13	12	43	82
Total	127	154	208	539	1.028

Fonte: MOTTER, 1994.

Nota: * Até 5 de outubro, data da Promulgação da Constituição de 1988

Analisando o levantamento de MOTTER (1994), observa-se que o número de concessões aumenta justamente nos meses de 1988, que antecedem a promulgação da Constituição, período em que foram votadas as proposições referentes ao mandato para Sarney e o sistema de governo que seria adotado no país (presidencialismo ou parlamentarismo). No seu estudo, Motter (1994) identifica pelo menos 91 parlamentares que receberam concessões de rádio e TV em seu nome ou no de parentes e amigos. Desse total, segundo o pesquisador, 90 por cento votaram a favor do mandato de cinco anos para Sarney e do presidencialismo como sistema de governo, exatamente como queria o ocupante do Palácio do Planalto.

Entretanto, cruzando os números de Motter (1994) com os números de emissoras de rádio e TV concedidas por ACM a políticos e correligionários baianos, percebe-se claramente que a intenção de distribuir esses canais na Bahia não estava diretamente associada à votação dessas proposições na Assembleia Nacional Constituinte. Até porque, ele já controlava os votos da bancada baiana do seu partido, o PFL, e dos partidos coligados, únicos beneficiados com a distribuição das concessões no Estado. Durante a sua gestão no Ministério, ACM distribuiu nada menos que 114 emissoras de rádio (OM e FM) e seis emissoras de TV aberta para seus familiares e correligionários. Boa parte delas integra hoje a Rede Bahia de Comunicação, de propriedade da sua família, conforme detalhado mais à frente (AMARAL, 2007).

Das 114 emissoras de rádio (OM e FM), 76 foram concedidas entre 1985 e 1987, antes, portanto, do período mais polêmico da Constituinte. Entre 1988 e 1990, ACM distribuiu 38 concessões, exatamente a metade do período anterior, como mostra o quadro 3. Dessas 38, somente 11 foram concedidas após a promulgação da Constituição. Vale destacar, porém, que, após 5 de outubro de 1988, as concessões de canais de rádio e TV passaram a ser submetidas ao Congresso Nacional, conforme o estabelecido no Art. 223 da nova Carta. Diferente, portanto, do período anterior, quando a concessão dessas emissoras dependia apenas de decreto do presidente da República. Entretanto, algumas emissoras que tiveram suas concessões publicadas posteriormente, já estavam com processo em curso e foram aprovadas pelo Congresso Nacional, depois da Constituição promulgada¹⁶.

¹⁶ Em dezembro de 2006, a Rede Bahia fundou uma nova emissora de rádio, a Bahia FM. A concessão da emissora foi obtida através de leilão público, lançado pelo Ministério das Comunicações e a Anatel.

Quadro 3 - Número de concessões de rádio na Bahia

Ano da Concessão	Nº de emissoras
1985	20
1986	46
1987	10
1988	27
1989	08*
1990	03*
Total	114

Fonte: AMARAL, 2007

Nota: * Os processos já haviam sido despachados antes da Promulgação da Constituição

No período em que permaneceu no Ministério das Comunicações, ACM distribuiu seis canais de TV aberta para a Bahia. Dessas seis, cinco integram hoje a Rede Bahia de Comunicação. Inicialmente, essas emissoras ficaram em nome de correligionários e amigos, mas, a partir 1992, começaram a passar para nomes de seus familiares. ACM sempre negou a sua participação no controle acionário dessas emissoras. Entretanto, o nome de seus filhos, do ainda então genro César Mata Pires, dono da empreiteira OAS, e dos netos sempre figuraram no contrato social da maioria delas. E a partir da formação da *holding* Rede Bahia de Comunicação, em 1998, o nome da sua mulher, Arlete Maron de Magalhães, também passou a integrar a composição acionária de parte expressiva dessas empresas, como diretora e sócia.

3.1.2 Retransmissoras e TV por Assinatura

Paralelamente à rede de emissoras, geradoras de rádio e TV aberta, que distribuiu para familiares, amigos e correligionários baianos, ACM ampliou significativamente, para a TV Bahia, o número de estações retransmissoras (RTVs) - tipo de emissoras / repetidoras que têm o papel de possibilitar que sinais de emissoras geradoras alcancem locais que não recebem diretamente o sinal original. Diferente das concessões das emissoras geradoras, que, nessa época, eram distribuídas por decreto do presidente da República, as permissões de outorgas para as RTVs podiam ser autorizadas através de uma simples portaria do ministro das Comunicações, sem

necessidade de licitações ou aprovação do Legislativo federal, conforme o previsto no Decreto nº 1.600, de 25 de abril de 1978.

Durante o tempo em que foi ministro, ACM outorgou para a TV Bahia 344 RTVs, segundo dados disponíveis no site da Anatel, no *link Plano Básico de Radiodifusão* (ANATEL, 2006). Somente entre maio e novembro de 1987, o *Diário Oficial da União* publicou portarias referentes a 52 outorgas de permissão para a retransmissão do sinal dessa emissora. Em apenas um dia, 8 de maio de 1987, foram assinadas 19 portarias com outorgas de permissão de RTVs.

No governo Fernando Henrique Cardoso, através do deputado Luis Eduardo Magalhães, então presidente da Câmara dos Deputados, a TV Bahia obteve mais três outorgas de permissão para retransmissão do sinal da TV Bahia nos municípios de Ajustina, Antas e Alagoinhas, conforme portarias assinadas pelo então ministro das Comunicações, Sérgio Mota, e publicadas no *Diário Oficial da União*, respectivamente nos dias 17 de julho e 14 de novembro de 1996 e 21 de janeiro de 1997. Com mais essas outorgas, a TV Bahia passou a contar com 347 estações RTVs.

O festival de concessões de canais de rádio e TV, patrocinado por ACM e Sarney, teve duas consequências diretas. A primeira, de caráter político, veio a reboque da onda de protestos dos parlamentares da oposição e das discussões acaloradas na Constituinte: as mudanças nos critérios de concessões, estabelecidas na nova Constituição. O segundo, de caráter técnico, diz respeito ao espectro de frequência radioelétrico em VHF, que, segundo Motter (1994), foi totalmente ocupado pelas emissoras distribuídas naquele período. Em função disso, o governo Sarney apressou a regulamentação de novas tecnologias de comunicação, a exemplo do serviço de televisão por assinatura (TVAs), que teve início em 1988, com o Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro. A distribuição de sinais de TVAs, no entanto, só foi regulamentada posteriormente, pela Portaria 250/89, assinada por ACM, que estabelecia um único critério para concessão: as solicitações seriam examinadas pelo ministério, tendo em vista os editais de convocação.

A medida, que atropelou os trabalhos da Constituinte, beneficiou diretamente Roberto Civita, do Grupo Abril; Walter Fontoura, diretor do jornal *O Globo*; Roberto Marinho, das Organizações Globo, e Mathias Machline, do Grupo Sharp, com um canal para cada um deles, em São Paulo (MOTTER, 1994, p. 110). No fim do ano de 1989, ACM e Sarney distribuíram mais nove concessões de TVAs no Rio de Janeiro. Os beneficiados foram novamente Roberto Marinho e Mathias Machline. Marinho também

recebeu do Ministério das Comunicações mais quatro canais UHF: dois em São Paulo, um no Paraná e um no Rio de Janeiro, todos em nome de parentes, de acordo com o estudo de Motter (1994, p.106).

Na Bahia, o mercado de TVAs também esteve sob o controle da família de ACM. A diferença, no entanto, é que os negócios dos Magalhães nessa área estavam restritos à disponibilização de tecnologia para a distribuição de sinal e não à geração de programação. Nesse caso, os investimentos da família limitaram-se a TV Salvador, um canal fechado de televisão, inaugurado em 2000, com programação voltada para o entretenimento, a cultura e a economia do Estado, transmitida em UHF em toda a cidade, e também pela Net Salvador. Era a única operadora local de TV fechada, que foi adquirida pelo grupo em 1998, via licitação de concessão de TV por assinatura, como fazia questão de frisar Antonio Carlos Magalhães Júnior, o ACM Júnior, filho mais velho de ACM e responsável pelos negócios da família (TV SALVADOR ..., 1998, p. 9).

3.1.3 Estratégias e Táticas

O festival de distribuição de emissoras de rádio e TV, patrocinado por ACM no Estado, e o consequente controle que passou a exercer sobre a comunicação de massa, estruturou-se numa espécie de poder paralelo na Bahia. Além do jornal *Correio da Bahia*, que já era da sua propriedade, desde 1978, e do comando de todo esse aparato eletrônico local, ACM, como visto anteriormente, conquistou, no período em que permaneceu no Ministério, aliados importantes na imprensa nacional, como as Organizações Globo e o Grupo Abril, responsável pela publicação da revista *Veja*, a semanal de maior circulação do país. E foi no lastro dessa superestrutura de apoio que ACM passou quatro anos denegrindo a reputação dos seus dois antecessores e pavimentando o seu retorno ao Governo do Estado, com vistas às eleições de 1990.

No período pré-eleitoral, esse aparato eletrônico não só potencializou as ações de ACM como deu amplo destaque ao seu discurso, baseado na competência e na moralidade administrativa. Uma das estratégias colocadas em prática, nessa ocasião, consistia no seguinte esquema: as principais matérias da editoria de política do jornal *Correio da Bahia*, de sua propriedade, eram repercutidas à exaustão pela TV Bahia e afiliadas e difundidas pelas emissoras de rádio, que comentavam os assuntos em

destaque e franqueavam os microfones dos programas de entrevista e jornalísticos para os integrantes do grupo explicar as ideias-chave.

O jornal atuava, assim, como instrumento de comando de ACM para dar unicidade e repercussão à cobertura política no Estado, através das emissoras sob a sua liderança. Mas o projeto político do grupo tinha o objetivo maior de marcar a transformação do estilo de ACM, do *Toninho Malvadeza*, alcunha pela qual era conhecido e temido na Bahia, para *Toninho Ternura*, o novo formato que decidiu incorporar para se submeter, pela primeira vez, ao voto direto em eleições majoritárias.

Foi nesse contexto que se operou a mudança da linha editorial do *Correio da Bahia*. Concebido por Luís Eduardo Magalhães, o projeto, no entanto, só se sustentou por pouco tempo e, antes de assumir o seu terceiro mandato, em 1991, ACM já utilizava o jornal com a mesma verve panfletária de antes das eleições.

Na mídia controlada por ACM, a informação política foi censurada, enquadrada, manipulada e difundida, conforme a sua conveniência. Através do enquadramento (*framing*) deliberado do conteúdo jornalístico, pessoas, fatos e instituições eram privilegiadas ou omitidas e tratadas de forma positiva ou negativa. O modelo operado por ACM e seu grupo abrangia ainda outra forma de utilização do conteúdo jornalístico veiculado por esses meios. Trata-se da manipulação planejada das matérias jornalísticas, através do “padrão de inversão”, em que se opera o reordenamento de partes da realidade, invertendo o conteúdo pela forma e a versão pelo fato. A realidade é substituída pela versão originada no próprio órgão de imprensa (ABRAMO, 2003, p. 29). Neste tipo de padrão de controle não apenas se fragmenta a realidade mas também se ignoram pessoas, fatos e instituições. No processo de tratamento da informação, fatos e acontecimentos também são criados como em obras de ficção tanto para construir imagens públicas como para denegrir reputações.

No estudo *Controle e uso da informação na Bahia: Estratégia de poder e dominação do grupo liderado por Antonio Carlos Magalhães (1985-2006)*, Amaral (2007), conclui que o modelo em questão utilizava diversas formas de controle e uso da informação. Num nível mais caseiro, por assim dizer, controlou-se o processo de difusão da informação pública / governamental no âmbito dos três poderes. Através da verba publicitária governamental, barganhou-se a adesão dos veículos de comunicação no estado. Os meios de comunicação nacionais que não puderam ser cooptados pelas amizades do “chefe” do grupo, sofriam boicote na sua distribuição e circulação na

Bahia, através de um esquema de recolhimento das edições nas bancas e outros pontos de venda. Só tinha acesso ao conteúdo quem possuía assinatura.

Em outra vertente, ACM valia-se do relacionamento estreito e privilegiado que mantinha com jornalistas, que foram classificados por ele mesmo, em três níveis. Com jornalistas que queriam informação, ele atuava como fonte cotidiana e permanentemente disponível, incluindo as inéditas ou, no jargão jornalístico, “furos”. Com os jornalistas que buscavam a concessão de favores e outros benefícios, ele se dispunha a oferecer, mas os mantinha, permanentemente, com ameaças e chantagens. Quando a adesão não se dava nas duas situações anteriores, ele operava sua forma mais truculenta, com a intimidação. As estratégias de uso e difusão da informação incluíam ainda a sua utilização para a perseguição e intimidação no campo político, através de dossiês, usados como barganha para chantagens e ameaças, e como conteúdo jornalístico na mídia para denegrir a reputação dos seus adversários e inimigos (AMARAL, 2007).

Aliadas ao modelo de comunicação estabelecido, outras três estratégias políticas foram utilizadas pelo grupo para manter a sua hegemonia no poder político do Estado: a aliança com o oficialismo federal, fosse qual fosse o governo; o controle sobre as instituições públicas do Executivo, Legislativo e Judiciário; e as perseguições políticas aos seus adversários e inimigos. A aliança com o oficialismo permitiu ao grupo não só obter verbas federais para obras e ações de governo como a nomeação de seus integrantes e afilhados políticos em cargos federais na Bahia. Através do controle que exercia sobre as instituições públicas do Executivo, Legislativo e Judiciário baiano, o grupo suprimiu na Bahia o princípio da separação e autonomia dos três poderes.

A saudável divisão do poder, que impede ou pelo menos dificulta o arbítrio, foi aniquilada e substituída pelo domínio completo das instituições por um grupo político, notadamente pelo líder do grupo, mesmo no breve período em que esteve na oposição ao poder executivo estadual. Com isso, o grupo eximiu-se de prestar contas à sociedade das suas ações, atos, programas e, sobretudo, dos gastos públicos. Ou seja, no âmbito do Estado, a política de comunicação colocada em prática pelo grupo manteve as mesmas características do modelo utilizado no âmbito político.

Já a perseguição aos adversários, seja pela influência de que desfrutou nos diversos governos que se sucederam no comando do Executivo federal ou pelo controle que exerceu sobre a mídia, o grupo afastou qualquer tipo de concorrência, limitando, assim, o espectro de lideranças políticas no Estado.

Neste estudo, a autora conclui, também, que os interesses políticos do grupo estiveram estreitamente vinculados aos interesses empresariais. Estes, por sua vez, estão focados na indústria da informação de massa, embora se estendam para outros segmentos da economia. A concentração de poder, viabilizada pelo controle das instituições públicas dos três poderes, facilitou a consolidação de uma promíscua relação entre o público e o privado no Estado. O modelo evidencia, ainda, que a indústria de informação do grupo na Bahia foi amplamente beneficiada durante a permanência do grupo no poder político, pela obtenção de concessões públicas de canais de rádio e TV e pela distribuição das verbas publicitárias dos governos para os veículos de comunicação de sua propriedade.

Entretanto, tal modelo mostrou-se bastante eficiente no contexto que prevaleceu no período de 1985 a 2000. Fundamentado no controle, no tratamento da informação e na sua disseminação e difusão pelos veículos de comunicação de massa, esse modelo só começou a emitir sinais de esgotamento no início deste milênio, período que coincide com a popularização das TICs no Brasil. Os paradigmas estabelecidos a partir da revolução tecnológica provocaram impactos profundos nesse modelo.

Tais sinais começaram a ganhar forma concreta em 2004, com a derrota do grupo nas eleições municipais de Salvador. O candidato do grupo, César Borges, obteve apenas 30 por cento do total de votos válidos. O fim do ciclo hegemônico do grupo foi decretado dois anos depois, nas eleições de 2006. Tanto o candidato do grupo ao governo do Estado, Paulo Souto, quanto o candidato ao Senado, Rodolpho Tourinho, perderam a disputa, apesar de desfrutarem de tratamento privilegiado da mídia convencional.

Embora ACM e seu grupo lançassem mão dos novos recursos tecnológicos, o grupo não incorporou os valores que passaram a permear o novo contexto político e social do país. Tanto do ponto de vista empresarial quanto da comunicação política, o grupo não entendeu a extensão das mudanças de paradigmas que emergiram junto com a revolução tecnológica. Recursos de informação e comunicação, como sites, *newsletter* e *webmarketing* foram incorporados ao arsenal de comunicação do grupo, mas apenas como meio de veiculação de publicidade e propaganda. Critérios como ausência de controle e possibilidades de livre manifestação, desmassificação da informação, segmentação de públicos e interatividade foram menosprezados.

Na contramão do novo contexto, o grupo preservou os antigos paradigmas, como a excessiva utilização política dos meios de comunicação de sua propriedade; a contínua

perseguição aos adversários, denegrindo suas reputações através da mídia; o estilo cartorial de tomar decisões, e a falta de transparência administrativa, entre outros procedimentos, antes relevados, começaram a ser questionados e avaliados como inadequados pela população (AMARAL, 2007)..

3.1.4 A Era Petista

Contrariando as projeções de todos os institutos de pesquisa de opinião, Jaques Wagner ganhou as eleições de 2006, no primeiro turno, com 52,89% dos votos válidos. O político que derrotou o carlismo na Bahia é carioca. Iniciou a militância política em 1969, quando cursava Engenharia Civil, na Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Presidia o Diretório Acadêmico de Engenharia, em 1973, quando, perseguido pelo regime militar, deixou o curso e saiu do Rio de Janeiro. Chegou a Salvador em 1974. Dois anos depois, conseguiu seu primeiro emprego na indústria petroquímica, como caldeireiro, numa fábrica em Candeias. No Polo Petroquímico de Camaçari, exerceu a função de técnico de manutenção, no mesmo período em que o movimento sindical se reergueu no ABC paulista.

Num congresso de petroleiros em Salvador, nos anos 1980, conheceu o ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e, a partir daí, passou a acompanhá-lo na criação do Partido dos Trabalhadores e na Central Única dos Trabalhadores (CUT). Foi o primeiro presidente do PT na Bahia. Entrou para a diretoria do Sindiquímica da Bahia, em 1981, e fez fama ao implantar mecanismos democráticos de gestão, como a extinção do cargo de presidente e a instituição de uma diretoria colegiada. Protagonizou, assim, uma das primeiras experiências de transformação da estrutura do sindicalismo brasileiro. Wagner também marcou sua passagem pelo movimento sindical com o início do processo de fusão entre sindicatos do mesmo ramo de atividade econômica como alternativa para fortalecer a organização dos trabalhadores.

Em 1990, iniciou sua carreira parlamentar, conquistando, junto com Alcides Modesto, os primeiros mandatos na Câmara dos Deputados pelo PT baiano. Reeleito em 1994 e 1998, foi líder da bancada do PT, em 1995, e vice-líder entre 1997 e 1998. Dois anos depois, disputou a primeira eleição majoritária, candidatando-se a prefeito de Camaçari. Em 2002, foi o candidato do PT ao Governo da Bahia, mas perdeu as eleições para Paulo Souto, atualmente no DEM. Com a eleição de Lula, foi nomeado

ministro do Trabalho e Emprego. Nesse ministério, teve sua atuação questionada em função da redução de postos de trabalho no período em ficou no seu comando.

Em 2005, assumiu a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e, meses mais tarde, no auge da crise do chamado *Mensalão*, foi guindado às funções de ministro das Relações Institucionais. Ganhou projeção nacional como articulador político e interlocutor do governo junto à sociedade, contribuindo para recompor a base parlamentar do governo e consolidar a aliança que reelegeu Lula presidente em 2006. Jaques Wagner foi eleito governador da Bahia em primeiro turno, no pleito de 2006, pondo fim à hegemonia do grupo político comandado pelo então senador ACM.

3.1.5 Estratégias e Discurso de Campanha

Como mencionado no início deste trabalho, o petista Jaques Wagner assumiu o Governo da Bahia, em 2007, opondo-se ao modelo de gestão adotado anteriormente e prometendo respeito aos valores democráticos e republicanos, promoção da participação popular e transparência administrativa. Desde a campanha eleitoral, o petista vinha buscando diferenciar-se do modelo representado pelo seu opositor, o então governador Paulo Souto, integrante do grupo carlista e candidato à reeleição. Durante o período que precedeu a eleição, Wagner lançou mão tanto de estratégias políticas como de comunicação, que o colocavam no lado oposto do modelo representado por Souto.

Primeiro, de acordo com o então governador eleito¹⁷, procurou-se federalizar a campanha, com vistas a indicar que, com Lula na Presidência e Wagner no Governo, a Bahia teria mais recursos para crescer e recuperar o atraso social. O segundo ponto estratégico foi quebrar a percepção de invencibilidade do grupo carlista, apresentando aos baianos a tendência de esvaziamento desse grupo, que já tinha perdido o respaldo do governo federal, as eleições para o Tribunal de Justiça e o TRE, que vinha perdendo ações na justiça, se desmoralizando no cenário nacional, com a fraude do painel e o episódio dos grampos telefônicos, além de pontuar o esgotamento do modelo carlista de governar, mostrando o fracasso administrativo do grupo, através da comparação dos indicadores de desenvolvimento econômico do Estado com os indicadores sociais¹⁸.

¹⁷ Informações fornecidas por Jaques Wagner em entrevista a autora desta Tese, em outubro de 2006.

¹⁸ Informações fornecidas por Jaques Wagner durante entrevista concedida à autora desta Tese, em outubro de 2006

Depois de desmistificar a invencibilidade do grupo carlista, a estratégia de campanha previa o ataque direto ao candidato Paulo Souto, incluindo-o como parte integrante do modelo esgotado de governar a Bahia e apresentando-o como um político de pouca expressão, sem autonomia política, um verdadeiro “pau mandado”. Por fim, a estratégia de campanha passaria a difundir e consolidar a imagem de Jaques Wagner como protagonista da coligação *A Bahia de Todos Nós* (PT, PMDB, PC do B, PTB, PPS, PSB, PV, PRB e PMN) e construtor de uma nova Bahia, uma Bahia de todos e não apenas de uma “panelinha”¹⁹.

No primeiro comício de campanha, realizado em 22 de julho de 2006, em Simões Filho, município da Região Metropolitana de Salvador, Wagner já apostava na diferenciação de estilo e modelo. Segundo ele, o PFL, partido de Souto, não dialogava com a sociedade, por isso não podia oferecer à Bahia um líder político para levar o Estado a um lugar de destaque no cenário nacional. Para explicar a origem do nome da sua coligação, *A Bahia de Todos Nós*, informou que sua proposta era a de governar para todos, e “não para poucos, como faz o PFL há 16 anos, com um modelo de governo que só beneficia uma panelinha” (WAGNER E SOUTO....., 2006).

Apesar de possuir um grande reduto eleitoral na Região Metropolitana de Salvador, Wagner privilegiou os pequenos municípios. Nas viagens que fez nos quatro meses de campanha, o petista utilizou sempre a mesma estratégia: fazia “base” em um grande centro e, depois, percorria as pequenas cidades. Nas duas semanas que antecederam a eleição, Wagner contou com a popularidade de Lula para conquistar mais eleitores. Em comícios realizados em Feira de Santana e Salvador, Lula criticou duramente ACM, chamando-o de *hamster do Nordeste* (FRANCISCO, 2006). O controle social e a transparência administrativa, assim como a participação popular nas definições das políticas públicas, foram temas de destaque nos discursos de campanha do petista desde o início da campanha.

3.1.6 Programas e Discursos de Governo

Os dois programas de governo do candidato do PT, tanto na campanha de 2006 quanto na de reeleição, em 2010, um dos principais pontos diz respeito à democratização das relações institucionais, através do diálogo com as entidades

¹⁹ IDEM

representativas e com a população. Wagner comprometeu-se a governar com transparência administrativa e a adotar instrumentos e mecanismos que estimulassem e possibilitassem a participação da sociedade nas decisões de governo.

Em 1º de janeiro de 2007, o novo governador da Bahia tomou posse, prometendo independência e respeito aos valores democráticos.

Independência essa que é parte da vitória conquistada por mim e por Edmundo Pereira. Foi ela, a democracia, que me permitiu chegar até aqui. Podem ter certeza, senhores deputados, que minha prática à frente do Governo da Bahia se dará sempre no sentido de consolidar os valores democráticos que tanto defendo²⁰.

Segundo Wagner, seu estilo e modelo de governo seriam bem diferentes dos que estavam em curso no governo anterior, principalmente, no que se referia à participação do Legislativo estadual e à reformulação de novas políticas públicas. De acordo com seu discurso,

Isso se consubstancia também no convívio respeitoso com esta Casa, um poder fundamental e insubstituível, que, no exercício pleno das suas prerrogativas, participará ativamente na formulação de novas políticas públicas. Sei quanto isso é relevante, porque fui ministro das Relações Institucionais e parlamentar durante três mandatos²¹.

Fazendo menção tácita ao fato de os governos anteriores não terem disponibilizado para os deputados a senha de acesso ao acompanhamento dos gastos públicos, o novo governador assumiu o compromisso de prestar contas não só aos legisladores como também à população:

Esta nova era que estamos inaugurando será também a era da transparência, do equilíbrio entre os poderes, em que a independência entre eles será estimulada pelo Executivo e não mais cerceada. O progresso democrático existe quando os poderes interagem e se fiscalizam um ao outro e não quando um busca oprimir o outro. A democracia só é verdadeira quando a transparência deixa de ser uma retórica e passa a ser uma política de Estado. Por isso, nossas contas serão abertas e, a todo cidadão, será garantido o direito de saber onde

²⁰ Trecho do discurso de posse do Governador Jaques Wagner, retirado do site Assessoria Geral de Comunicação. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2007/01/02/noticia.2007-09-16.1088883876>. Acesso em: 05 de jan. 2007.

²¹ IDEM

e como estão sendo aplicados os recursos públicos, a começar pelos membros desta Casa²².

A participação da sociedade nas decisões do governo também foi destacada pelo novo governador como uma das prioridades da sua gestão:

O povo é dono do seu destino, e sábio na hora de fazer suas escolhas. Eu sempre acreditei na força do diálogo, e agora não será diferente. Vamos planejar o Estado de forma participativa, ouvindo e aprendendo com o que a nossa gente tem a dizer e a ensinar²³.

E complementou:

Uma experiência importante que tive na vida foi quando o presidente Lula me convocou para coordenar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado por ele, reunindo representantes de todos os segmentos organizados da sociedade, para pensarmos juntos o futuro do país. Pretendo trazer esse modelo e essa prática para nosso Estado, como um instrumento de participação, integração e solidariedade²⁴.

Ao tomar posse, em 2010, o governador reeleito fez um discurso de prestação de contas dos quatro anos do primeiro mandato e reafirmou os compromissos com a transparência administrativa e com a participação política da sociedade nas decisões de governo,

Sinto-me de alma lavada, pois colocamos à prova o nosso projeto e ele foi aprovado. Em 2006 era apenas um sonho e uma aposta. Agora somos sonho e realidade. O projeto que construímos é, em primeiro lugar, democrático. Fizemos quatro anos de mandato respeitando esta Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Imprensa, o Poder Judiciário, porque acreditamos que o mandamento constitucional não pode deixar de ser respeitado²⁵.

Na sequência, destaca o diálogo promovido com a sociedade e a participação política implantada pelo governo,

²² IDEM

²³ Trecho do discurso de posse do Governador Jaques Wagner, retirado do site Assessoria Geral de Comunicação. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2007/01/02/noticia.2007-09-16.1088883876>. Acesso em: 05 de jan. 2007.

²⁴ IDEM

²⁵ Trecho do discurso de posse do Governador Jaques Wagner, retirado do site Assessoria Geral de Comunicação. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2011/1/1/veja-o-discurso-do-governador-reeleito-da-bahia-jaques-wagner>. Acesso em: 12 jan. 2012.

Harmonia e independência entre os poderes. Harmonia com a sociedade civil. Governamos para todos os baianos e com todos os baianos, num diálogo que encharcou a Bahia como a Bahia nunca havia visto. Do Plano Plurianual Participativo a inúmeras conferências, consultas que muitos, eu sei, acharam desperdício de tempo, mas que continuarei fazendo nos próximos quatro anos²⁶.

Ao reafirmar os compromissos assumidos em 2007 com a participação, ressalta a importância do diálogo com a sociedade,

(...) quero reafirmar o nosso conceito: governar é compartilhar com o povo, que é o poder originário. Governar consultando, dialogando. Às vezes, demoram mais, mas seguramente são mais eficientes, mais duradouras as soluções encontradas pela via da participação e do diálogo social. Foi assim com os empresários, foi assim com os trabalhadores, foi assim com as religiões, com os movimentos sociais, com as lideranças, com os partidos políticos²⁷.

Reafirmando também o compromisso de dialogar com setores representativos da sociedade civil, faz alusão ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,

Reafirmo meu compromisso de fortalecer o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, espaço de diálogo e participação da sociedade civil dentro da sua pluralidade, contemplando a diversidade e a riqueza de ideias desse verdadeiro caleidoscópio baiano.

E completou:

Nunca perdemos de vista o nosso compromisso de promover uma verdadeira revolução democrática no nosso Estado, na qual desenvolvimento é inseparável de democracia e de inclusão social. Este, para mim, é o valor fundador daquilo que a gente está fazendo. Esta é a bússola do nosso projeto político, capitaneado pelo presidente Lula, que deu certo no Brasil e que introduzimos na Bahia. Mudamos a concepção do que é governar. Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento²⁸.

²⁶ IDEM

²⁷ IDEM

²⁸ Trecho do discurso de posse do Governador Jaques Wagner, retirado do site Assessoria Geral de Comunicação. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2011/1/1/veja-o-discurso-do-governador-reeleito-da-bahia-jaques-wagner>. Acesso em: 12 jan. 2012.

Os princípios de transparência administrativa e participação política também integram parte importante dos programas de governo. Na campanha de 2006, o programa de governo, apresentado pelo PT, os elencava como norteadores de todas as ações de governo. Em 2010 não foi diferente, como mostram as figuras 2 e 3:

Figura 2 – Programa de Governo 2011-2014

DESENVOLVIMENTO COM DEMOCRACIA E INCLUSÃO SOCIAL



Nosso Programa está referenciado nas experiências inovadoras tanto do Governo Lula como dos primeiros 04 anos do Governo Wagner e se orienta pelas seguintes proposições:

- 1. Inclusão Social e Afirmação de Direitos**
- 2. Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura Logística**
- 3. Gestão Democrática do Estado**

A isso se agregam os “programas setoriais”, fundamentais na estruturação geral da nossa intervenção governamental. Ao mesmo tempo, se incorporam diversas diretivas transversais, necessárias à concretização de políticas públicas geradoras de cidadanias, a saber:

- 1. Democratização:** compromisso na construção de instituições democráticas, republicanas e participativas, que aprofundem o diálogo entre o Estado e as várias instâncias da sociedade civil;
- 2. Concertação quanto ao papel do Estado,** que deve ter o tamanho necessário para atender as necessidades e demandas da população, sobretudo no que concerne saúde, educação, segurança, habitação, defesa do meio

7

Figura 3 – Programa de Governo 2011-2014 – Gestão Pública

EIXO 3: GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO

Participação cidadã e controle social são demandas das sociedades democráticas, características reconhecidas do Estado de Direito e inscritas como princípios constitucionais no Brasil, além de serem marcas reconhecidas das propostas e gestões governamentais progressistas.

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

- Consolidar e aprofundar as ações de valorização e profissionalização dos servidores públicos;
- Garantir serviços de qualidade para a população, através de uma gestão moderna, eficaz e austera.

CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

- Expandir os mecanismos de participação e diálogo social, possibilitando que a sociedade contribua na formulação e acompanhamento das ações governamentais;
- Fortalecer o Programa de Transparência, assegurando que a população acompanhe os gastos públicos e ações de governo;

3.1.7 Balanços e Prestação de Contas

Os mesmos princípios, acrescido de comunicação pública, são ações contabilizadas pelo governo nas sete edições da publicação denominada *Balanco de Ações: Governo do Estado*, lançadas em 2008, 2009, 2010, 2011 (duas edições 5 anos e 5 anos e meio), 2012 e 2013. Em todas elas, há uma seção específica de destaque para a Gestão Democrática do Estado que inclui as ações de transparência, participação e comunicação pública, como mostram as figuras 4, 5 e 6.

Figura 4 – Balanço de Ações – Governo da Bahia – edição 6 anos

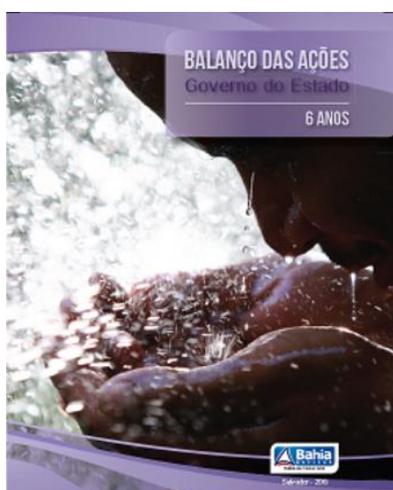


Figura 5 – Balanço de Ações – Governo da Bahia – Sumário 5 anos

SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO	07
A BAHIA DE TODOS NÓS	11
COMPROMISSO SOCIAL	17
Educação	19
Saúde	29
Infraestrutura social	41
Desenvolvimento social e combate à pobreza	53
Promoção da igualdade racial e de gênero	63
Cultura	71
Esporte e lazer	81
Justiça e direitos humanos	85
Segurança pública	93
DESENVOLVIMENTO	101
Infraestrutura econômica	103
Indústria, comércio, serviços e mineração	115
Agropecuária	125
Desenvolvimento Territorial	139
Trabalho e renda	145
Ciência, tecnologia e inovação	155
Turismo	161
Meio ambiente	169
Relações internacionais	177
DEMOCRACIA E GESTÃO	185
Nova relação federativa	187
Regulação e desenvolvimento	191
Transparência e combate à corrupção	197
Administração, finanças e serviços públicos	201
Gestão de recursos humanos	209
Participação popular e cidadania	215
EXPEDIENTE	220

Figura 6– Balanço de Ações –Edição 5 anos– Conteúdo referente à comunicação**COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

A atual gestão inaugurou um novo modelo de comunicação em consonância com os princípios democráticos e republicanos. Para estabelecer o diálogo necessário entre o governo e a sociedade e em atendimento às reivindicações resultantes das Conferências Estaduais de Comunicação Social, foram criados a Secretaria de Comunicação Social (SECOM) e o Conselho Estadual de Comunicação. Este último é um órgão que tem por finalidade formular a política de Comunicação Social do Estado, observada a competência legal.

- Lançada a quarta edição da revista Bahia Terra de Todos Nós, informando à população baiana sobre o que o Governo fez e vem fazendo nas suas diversas áreas de atuação. A publicação é anual e tem, em média, uma tiragem de 100 mil exemplares. Este ano, foi criada uma versão digital da revista.
- O Diário Oficial do Estado (DOE) foi reformulado em 2007, com diagramação mais moderna e arrojada. O conteúdo também é acessado gratuitamente pela internet.
- Criado novo site institucional www.comunicacao.ba.gov.br. O Governo está presente nos principais sites de redes sociais para distribuição de conteúdo e relacionamento com a imprensa e a sociedade.
- Em 2011, o programa de rádio Conversa com o Governador atingiu a marca de 192 edições, com disponibilidade de áudio, em MP3, para download.
- Foi criado o programa de rádio Fala Educação, que tem como público-alvo os estudantes e professores da rede pública de ensino estadual, que em 2011, atingiu a marca de 111 edições.

SUMÁRIO

Ao longo deste subcapítulo, procurou-se contextualizar os aspectos políticos que caracterizam o objeto deste estudo, além de apresentar os principais procedimentos adotados no modelo de comunicação do grupo que antecedeu a atual gestão. Buscou-se também demonstrar os compromissos assumidos pelo governo petista nas campanhas e as ações propagandeadas em relação aos dois pontos centrais deste estudo: participação política e comunicação pública. No capítulo 4, tais ações e procedimentos serão aprofundados e analisados com base no referencial teórico visto no capítulo 2.

3.2 PANORAMA LEGAL

A legislação que trata da informação pública e da prestação de contas no ordenamento jurídico brasileiro tem por princípio três eixos analíticos, fundamentais para a dinâmica da democracia e inevitavelmente vinculados a esse sistema de governo: publicidade, accountability e participação.

3.2.1 Publicidade

A publicidade tornou-se elemento importante na teoria democrática, desde o século XVIII. Como engrenagem do sistema, sua função é entendida a partir dos

mecanismos que possibilitam dar visibilidade pública²⁹ aos atos dos governantes. Instrumentos que permitem que os representados possam aferir a coerência entre seus desejos, os compromissos assumidos pelos seus representantes e seus atos depois de eleitos.

Segundo Bentham (1843 apud SILVA, 2003), uma das vantagens produzidas pela publicidade no sistema político é o poder de compelir os membros de uma assembleia e outros agentes públicos a exercerem seu dever. É capaz também de assegurar a confiança e o consentimento popular às medidas adotadas pelos representantes, possibilitando ainda aos governantes conhecer os desejos dos governados.

Nesse contexto, as tecnologias digitais vêm reforçando, ampliando e aprimorando os mecanismos da publicidade sobre assuntos públicos e podem produzir, de acordo com Silva (2003), *outputs* de informações e conteúdos que visam melhorar a comunicação política dos governantes com os cidadãos.

3.2.2 Accountability

O conceito de accountability pode ser resumido como um tipo de controle social das ações dos agentes públicos, exercido a partir da prestação de contas a que estes estão obrigados. Essa relação é decorrente da responsabilidade assumida pelos agentes públicos, quando recebem a delegação de poder, incluindo a punição ou o constrangimento a que estão sujeitos, em casos de má-conduta. (SCHEDLER, 1999).

Como atividade prática, segundo Akutsu (2002), a accountability pressupõe uma relação bilateral em que um agente ou instituição pública presta contas do poder a ele(a) delegado(a), seja a apenas um indivíduo ou a uma agência/instância pública, de tal modo que, investidos pela responsabilidade administrativa, atenda prontamente às demandas e, em casos de abuso ou uso indevido, receba punições.

O princípio do accountability, num sentido mais amplo, abrange elementos como publicidade, responsividade, justificação e responsabilidade e pressupõe uma relação assimétrica de obrigação entre duas ou mais partes, com possibilidade de punição para uma delas (SILVA et al, 2009). A accountability, como destaca Maia

²⁹ Visibilidade Pública é entendida, neste trabalho, como tudo aquilo que estiver visível, disponível e aberto ou ainda acessível a todos (GUTMANN; THOMPSON, 1996; BOBBIO, 2000; PRAT, 2006).

(2006), não é, em si mesma, uma norma ou justificção normativa, mas um meio de reforçar a norma democrática. Mas, como sistema de direitos e obrigações, a democracia pressupõe, como refere Bobbio,

... que o poder público é regulado por normas gerais (leis fundamentais ou constitucionais) e precisa ser exercido através do quadro normativo de leis que o regulam, enquanto os cidadãos têm seus direitos assegurados por um poder judiciário independente, a fim de estabelecer e prevenir abuso ou uso excessivo de poder (BOBBIO, 1988, p. 12).

Accountability refere-se ainda ao imperativo democrático de que os representantes devem considerar os desejos e as necessidades dos cidadãos na condução dos negócios públicos. Independente de um controle formal, os governos devem ser responsivos,³⁰ com vistas a legitimar as suas ações.

De acordo com Silva et al (2009), por se tratar de uma relação entre atores, pode-se compreender melhor o conceito de accountability, identificando as partes dessa relação e o posicionamento dos atores através da qual essa relação pode ocorrer. Com base nos estudos de Stom (2000), Kakabadse et al (2003), Hood (2006) e Prat (2006), Silva et al (2009) identificam dois tipos de atores na relação de accountability: o principal e o agente. O principal é a parte de onde emana poder e para o qual o agente tem obrigações responsivas. Transpondo para a relação representativa, os mandatários seriam os agentes ou aqueles que ocupam cargos públicos, e os cidadãos, o principal.

A relação de accountability se dá também de duas formas: quando a relação entre principal e agente ocorre numa mesma arena de poder é denominada de vertical, como por exemplo, entre duas agências do Estado, em que uma delas, em nome dos mandatários, cobra respostas e a outra é obrigada a responder. Quando a relação de controle público é mais geral, onde o cidadão é o principal e os órgãos públicos são agentes, é chamada de horizontal (O'DONNELL, 1999 e WAMPLER, 2005).

Na visão de Schedler (1999), o conceito de accountability está assentado sobre dois pilares: *answerability*, que é a obrigação de agentes públicos de informar e explicar as suas ações, e *enforcement*, que é a capacidade de agências de instâncias públicas específicas de aplicar sanções aos agentes públicos que tenham violado suas funções (SCHEDLER, 1999, p. 14).

³⁰ O conceito de responsividade adotado neste trabalho diz respeito à qualidade das ações governamentais em atender às expectativas e demandas da população. É o comportamento de dar resposta à população, de solucionar as demandas e de tomar a responsabilidade para si, ou seja, de se autoresponsabilizar para atender às demandas e necessidades dos cidadãos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

O conceito de accountability pode se desdobrar em diferentes questões analíticas. Com base nos estudos de Romzek e Dubnick, 1987; Przeworski, Stokes e Manin, 1999; Mulgan, 2000, Maia (2009) aponta as seguintes referências: a) accountability como responsividade que se dá através do modo pelo qual os dirigentes procuram satisfazer os desejos e as necessidades dos cidadãos, quando tomam suas decisões, mesmo sem controle formal; b) accountability como controle exercido através de mecanismos destinados a regular e fiscalizar o desempenho de organizações públicas e os atos de seus agentes; c) accountability profissional ou pessoal como aquele em que a responsabilidade individual diante do interesse público está interiorizada, ou seja, se dá através do desempenho consciente da função e dos deveres do agente público.; d) accountability com diálogo que se dá de forma recorrente na troca dialógica a partir da responsabilidade assumida pelo interlocutores em seus pronunciamentos e respostas a indagações dos outros, mesmo quando não há uma relação formal de autoridade e subordinação entre as partes envolvidas.

Igualmente como acontece com o princípio da publicidade, a adoção de interface digital nos processos de comunicação entre governantes e governados pode reforçar a accountability governamental, através da comunicação direta e mais clara e acessível entre os agentes públicos e os cidadãos, resultando em um debate público, sem a interferência de políticos ou da mídia (KAKABADSE, 2003, p. 52).

3.2.3 Participação Popular

Como visto no capítulo 2, a necessidade de incorporar a opinião do cidadão à decisão política é uma exigência clássica na história da democracia. Aqui, porém, cabe lembrar que a participação popular pode acontecer em vários níveis, desde a mais limitada, com apenas o exercício do direito de voto para eleger os representantes, à mais ativa, com a manutenção permanente de diálogo entre governo e sociedade na decisão das políticas. O último caso pode ser reforçado com a utilização das novas tecnologias digitais, mas, para ficar clara a extensão dessa participação, é necessário, como refere Silva (et al, 2009) responder a essas questões: Quem participa de quê? De que modo? E para que fim?

A Constituição Federal de 1988 prevê diversos mecanismos de participação popular, como a criação dos conselhos de direitos, órgãos colegiados nas estruturas governamentais em nível federal, estadual e municipal, constituídos paritariamente por

representantes do governo e da sociedade civil organizada, com a função de formular, acompanhar, monitorar e deliberar políticas públicas na área de sua competência. Nessa instância, efetiva-se a descentralização das ações de governo. Por isso, a sua composição deve ser paritária, e a presidência assumida, alternadamente, a cada dois anos, por um representante dos órgãos de governo e por um representante das entidades da sociedade civil (CASTRO, 2012).

O primeiro conselho do Brasil foi criado ainda no século XIX. Trata-se do Conselho de Educação da Bahia, instituído por D. Pedro II, em 1843. Mas esse tipo de instância somente começou a se espalhar em outras áreas a partir da década de 1940, através do Ministério de Educação e Saúde. Entre 1941 e 2012 foram constituídos, no Brasil, 41 conselhos nacionais, sendo 19 deles entre 2003 e 2012 (BRASIL, 2013).

A importância desses órgãos colegiados ganhou proporção e, em alguns casos, passou a ser exigência legal para a integração dos estados e dos municípios a sistemas de políticas públicas e fundos de financiamento, a exemplo do que ocorre com a Saúde e a Assistência Social. Em outras situações, o conselho é o órgão legalmente responsável pela normatização ou credenciamento de serviços de caráter público, como na área de Educação. Nesses casos, a falta de um conselho para exercer o controle social sobre essas ações interfere no recebimento de recursos, no acompanhamento dos serviços e traz prejuízos diretos para a população local. Cada vez mais os conselhos estão sendo utilizados como forma de controle social.

Outro instrumento de fortalecimento da relação entre governo e sociedade, como forma de assegurar maior efetividade na formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas, é a realização de conferências, que têm permitido a participação de diferentes segmentos em debates sobre a ação governamental. Configuram-se como espaços de possíveis trocas de experiências, de oitivas e até mesmo de pactuações, e podem contribuir para a formulação de alternativas no modo como se responde às demandas sociais e na elaboração de planos de implementação de políticas públicas. De 1941 a 2012, foram realizadas 127 conferências nacionais, das quais 86 aconteceram entre 2003 e 2012, abrangendo 40 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional (BRASIL, 2013).

As conferências nacionais são realizadas em etapas. A primeira prevê a mobilização dos estados e municípios, através da divulgação do tema do encontro. O processo pré-conferencial pode ser promovido com reuniões, encontros, palestras, debates públicos e outros eventos preparatórios sobre os temas a serem discutidos na

conferência. A principal intenção desse processo é qualificar o debate para a realização da conferência. O segundo passo é a convocação, geralmente feita através da edição de um ato normativo, contendo as regras gerais. Vencida a etapa de articulação interna, o resultado deve ser a formação de uma comissão organizadora das conferências municipal, regional, estadual e nacional, bem como da realização dos eventos e da eleição de representantes dos municípios e estados para a conferência nacional.

3.2.4 Legislação Brasileira

A legislação brasileira é extensa e bastante detalhada no que se refere à prestação de contas dos governantes. O conjunto de leis, instruções normativas e portarias que envolve o arcabouço jurídico vão desde a Constituição Federal, de 1988, até portarias ministeriais e dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

O princípio da publicização dos atos governamentais está estabelecido desde 1988, no Artigo 37 da Carta Federal. De acordo com o exposto nesse artigo, “a administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (BRASIL, 1988). A primeira Lei Complementar a regulamentar os princípios expressos na Constituição Federal data de 1998, coincidentemente, mesmo período em que as novas tecnologias começaram a se popularizar no Brasil. Trata-se da Lei nº 9.755/98, também conhecida como Lei das Contas Públicas, que dispõe sobre a criação de “homepage” na internet pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação de dados e informações financeiras e contábeis de todos os entes federativos.

Desde então, a União, os estados, o Distrito Federal e municípios estão obrigados a divulgar nessa “home page”: o valor de cada um dos tributos arrecadados, relatórios resumidos da execução orçamentária, balanços consolidados, orçamentos em exercício, resumo dos instrumentos de contrato e seus aditivos e a relação mensal de compras e aquisições. A lei entrou em vigor 80 dias após a sua promulgação, em 15 de junho de 1999, e foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 28, do TCU, de 5 de maio de 1999, que estabelece as regras e formatação dos documentos a serem divulgados no sítio eletrônico.

Dois anos mais tarde, a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 4 de maio de 2000, tornou ainda mais rigorosa a legislação sobre

as finanças públicas e, conseqüentemente, a responsabilidade na gestão fiscal. Editada para regulamentar o Título VI, referente à tributação e orçamento, da Constituição Federal, conforme prevê o Artigo 163, a LRF tem como referência as normas e regras de gestão pública previstas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), do qual o Brasil é signatário; a lei de atos fiscais adotada na Nova Zelândia, em 1994; o *Tratado de Maastricht*, da Comunidade Europeia; e o *Budget Enforcement Act* aliado ao princípio de accountability, que estabelece as normas e disciplina o controle de gastos do governo central norte-americano.

Os principais objetivos da LRF é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a partir de três postulados: ações planejadas³¹ e transparentes; prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio nas contas públicas; e a garantia de equilíbrio nas contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Para isso, utilizam-se os instrumentos já dotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com vistas a obter a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Por outro lado, a LRF busca alcançar a transparência administrativa através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como da ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receita e à realização de despesas pelo poder público. Com isso, todos os entes federativos, a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal estão obrigados a divulgar informações financeiras e contábeis para acompanhamento da gestão fiscal, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Para cumprir tais princípios, a LRF instituiu vários mecanismos no Artigo 48: a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos; disponibilidade das contas dos administradores durante todo o exercício, para consulta e apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade; e emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, com ampla divulgação e acesso público.

Para adequar o sítio eletrônico *Contas Públicas* à LRF, o TCU editou a Portaria nº 275, de 14 de dezembro de 2000, que padroniza os elementos que devem ser colocados disponíveis pelos municípios brasileiros.

³¹ Por ações planejadas entendemos ser aquelas baseadas em planos previamente traçados e sujeitos à aprovação de instâncias legislativas com vista a conferir-lhes legitimidade (BRASIL, 2000).

Em 30 de julho de 2005, o Decreto nº 5.482, da Presidência da República, instituiu um novo sítio eletrônico para a divulgação de dados e informações financeiras, fiscais e contábeis pelos órgãos e entidades da administração pública federal, através da internet: o Portal da Transparência, a ser gerido pela Controladoria Geral da União (CGU).

Esse decreto foi modificado em 16 de março de 2006, através da Portaria Interministerial da CGU e do Ministério do Planejamento, que passou a disciplinar a divulgação de dados e informações no Portal da Transparência pelos órgãos e entidades da administração pública federal, adotando novas regras que possibilitam o entendimento da informação pelas pessoas leigas. A portaria dispõe sobre a apresentação dos conteúdos, incorpora textos introdutórios, com notas explicativas no formato de dicas de tela, e inclui a edição de um glossário, em linguagem acessível ao cidadão comum, de todos os termos técnicos empregados na apresentação das informações.

Em 2009, a Lei Complementar nº 131, conhecida também como Lei Capiberibe, em homenagem aos seus autores, o senador e a deputada federal pelo PSB do Amapá, João e Janete Capiberibe, promulgada em 27 de maio, acrescentou novos dispositivos à LRF. Desde então, os entes federativos devem disponibilizar as informações fiscais em tempo real.

Na verdade, a Lei Capiberibe modifica o Artigo 48 da LRF, para pormenorizar as informações sobre execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, estabelecendo o prazo de um ano para que todos os entes federativos com mais de 100 mil habitantes se adequassem à nova lei, o que ocorreu em 27 de maio de 2010, a partir do Decreto nº 7.185, da Presidência da República, que estabelece o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de informações sobre execução orçamentária e financeira, conferindo-lhe caráter de sistema público.

Outro passo em direção à transparência e ao saneamento das contas públicas foi a edição da Portaria nº 516, da CGU, de 15 de março de 2010, que instituiu o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, com o objetivo de possibilitar a fiscalização da participação dessas empresas em licitações e outros tipos de concorrências públicas.

Por outro lado, o Decreto nº 7.592, da Presidência da República, de 28 de outubro de 2011, determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios,

contratos de repasse e termos de parceria e a identificação de casos omissos na prestação de contas de cada um deles, com vistas a evitar o prosseguimento da execução em casos de irregularidade, que, anteriormente à legislação, só podiam ser identificados após a conclusão do objeto conveniado/contratado, no período da prestação de contas.

Por fim, a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, regulamenta o artigo 5, inciso XXXIII, da Constituição Federal, estabelecendo o dever do Estado de garantir à população o direito de acesso à informação, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle e gestão pública. De acordo com a lei, o acesso é a regra e o sigilo a exceção.

Determina ainda que a informação deva ser franqueada de forma ágil, transparente, clara e de fácil compreensão. Estabelece a adoção de uma linguagem cidadã, reforça o princípio da publicidade, da transparência ativa e passiva, das formas de controle social e institui na estrutura organizacional dos órgãos públicos o atendimento presencial ao público para o fornecimento de informações de interesse público, com horário, local e funcionário destacado para essa finalidade. As informações solicitadas através das Ouvidorias e dos canais de comunicação por telefone e internet também dispõem de prazo, com vistas a fornecer ao público acesso imediato à informação.

A Lei de Acesso à Informação está norteada por princípios recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU), através do relatório anual de 2000, o *The Public Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation*. Tais princípios abrangem nove postulados principais, a saber: a) exposição máxima das informações públicas mantidas por organismos públicos, ou seja, os órgãos públicos têm o dever de informar, e os cidadãos, o direito de receber informações. As informações mantidas em sigilo são exceções, e a autoridade só pode se negar a fornecê-las justificando o motivo; b) obrigação dos órgãos públicos de publicar informações e disseminá-las de forma voluntária ou por demanda, sejam informações operacionais, fiscais, financeiras, reclamações, orientações, sobre o tipo de informações que o órgão detém e conteúdos de decisões e políticas que afetam o público e suas razões; c) promoção da transparência administrativa; d) facilidade de acesso; e) exceções limitadas; f) custos não podem ser impedimentos; g) reuniões abertas ao público; h) revogação de leis que não cumpriram com o princípio da máxima divulgação; e i) proteção das pessoas que denunciam irregularidades para que estas não recebam sanções legais.

A Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em 16 de maio de 2012, juntamente com o Decreto nº 7.724, da Presidência da República, que regulamenta os procedimentos para que as normas sejam cumpridas. De modo geral, o decreto reforça os pontos mais importantes da lei, como a obrigação da transparência ativa - a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações da população -, o direito de qualquer cidadão de pedir informações públicas e o fim do sigilo eterno de documentos oficiais.

O decreto esclarece também alguns pontos da lei que suscitaram dúvidas, como a obrigação do poder público federal de divulgar remuneração, subsídio, auxílio, ajuda de custo e outras vantagens recebidas por seus servidores, já que se arguia o tênue limite entre o direito da população de acesso à informações públicas e o direito dos servidores à privacidade.

Por outro lado, o decreto não contempla algumas demandas de setores da sociedade que criticam a lei por não incluir a obrigatoriedade da divulgação detalhada da agenda executada pelos dirigentes públicos, como ministros de Estado e secretários-executivos de ministérios, e a própria agenda presidencial, como prevê, por exemplo, a lei correlata norte-americana, que determina a divulgação no site oficial do governo de todas as audiências, encontros e reuniões dos funcionários e dirigentes da Casa Branca, informando quem foi recebido, por qual funcionário ou dirigente e o assunto tratado. De acordo com o pensamento desses críticos, embora esse tipo de informação possa vir a ser solicitada por qualquer cidadão, a divulgação de agendas completas de autoridades, mesmo que, posteriormente, deveria ser considerada um ponto relevante para o controle da sociedade.

Outro aspecto ausente na lei e no decreto que a regulamenta diz respeito às formas de arquivamento das comunicações eletrônicas, via e-mails ou mensagens de texto por celulares. Atualmente, a forma mais rápida e ágil de comunicação, inclusive aceita como prova em processos jurídicos, são mensagens trocadas via internet por endereços eletrônicos distintos.

Em sua maioria, os agentes públicos possuem e-mails e telefones celulares institucionais e, através desses instrumentos, mantêm diálogo permanente com a sociedade e com outros agentes públicos. Tanto a lei como o decreto não fazem nenhuma referência ao arquivamento dessas comunicações trocadas diariamente no âmbito dos governos. Quem arquiva esses e-mails? Como são classificadas essas

mensagens que fazem parte da memória das instituições? Quando esses textos podem ser liberados? Essas são perguntas que ficaram sem resposta.

3.2.5 Legislação Estadual

Na Bahia, os princípios constitucionais da prestação de contas, transparência administrativa e publicização das ações constam do artigo 13 da Constituição Estadual, reforçados no artigo 31, da Seção IV, que trata da participação popular na Administração Estadual: “O controle dos atos administrativos será exercido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e pela sociedade civil na forma da lei e através de iniciativa popular de projetos de emendas a esta Constituição e de projeto de lei estadual”.

A adequação da legislação estadual à demanda por transparência administrativa e prestação de contas, no entanto, não mereceu a mesma atenção dispensada pelo governo federal. Até 2007, a prestação de contas do governo do Estado e dos demais poderes republicanos era completamente opaca. Como visto no início deste capítulo, nem os deputados podiam acompanhar os gastos públicos, porque não possuíam senha de acesso aos sistemas contábil, financeiro e fiscal.

Na sua segunda gestão, o ex-governador Paulo Souto forneceu à Assembleia Legislativa uma única senha de acesso para todos os parlamentares, que ficava sob a guarda do presidente do Legislativo baiano. A via de acesso também era limitada a um único microcomputador, no qual estavam instalados os sistemas do Estado, mas o equipamento também ficava na sala da Presidência da Casa (AMARAL, 2007).

A primeira iniciativa de transparência administrativa no Executivo Estadual foi concretizada no governo Wagner. Dois anos após a inauguração do Portal *Transparência Brasil*, o governo baiano lançou, em 1º de agosto de 2007, o Portal *Transparência Bahia*. O sítio eletrônico, sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda, disponibiliza ao cidadão informações sobre receitas, despesas, gastos com educação e saúde, os limites estabelecidos pela LRF; e permite a consulta dos pagamentos efetuados pelo Estado a empresas ou pessoas físicas fornecedoras ou prestadoras de serviço, indicando em que esses recursos foram aplicados.

A Lei estadual nº 20.049/2012, que regulamenta na Bahia a Lei de Acesso à Informação, foi aprovada pela Assembleia Legislativa em 26 de dezembro de 2012, e estabelece um prazo de 180 dias para que os órgãos públicos estaduais se adêquem para

atender aos dispositivos. O Projeto de Lei, de iniciativa do Governo do Estado, encaminhado ao Legislativo, recebeu emendas dos deputados estaduais no que se refere à fiscalização dos contratos do Estado com Organizações Não Governamentais (ONGs).

Além de definir mecanismos, prazos e procedimentos para entrega das informações solicitadas à administração pública pelos cidadãos, a LAI estadual prevê a transparência ativa, ou seja, a divulgação de informações básicas, a exemplo de horário de funcionamento, contatos, relatórios, despesas financeiras, entre outras, nos sites institucionais dos respectivos órgãos.

Pela legislação, os cidadãos podem formalizar os pedidos de informação ao Governo do Estado através da Ouvidoria Geral do Estado (OGE), por meio do sítio do órgão, na Central de Atendimento que atende pelo número 0800-284-0011, nas carretas do Serviço de Atendimento ao Cidadão, o SAC Móvel, e, presencialmente, nas Ouvidorias Especializadas de cada órgão público ou na sede da OGE. A Lei estadual não faz referência à divulgação dos salários e vantagens dos servidores estaduais.

3.3 PANORAMA TECNOLÓGICO

Nos subcapítulos anteriores, analisamos os contextos político e legal nos quais está inserido o *corpus* empírico deste estudo. Vale destacar que o ambiente político aqui analisado abrange duas fases distintas dos processos de comunicação, ou seja, abordou-se o modelo de comunicação que prevaleceu antes e durante a popularização das novas tecnologias. Neste subcapítulo, examinaremos o contexto tecnológico, avaliando o crescimento do acesso e utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, evidenciando as possibilidades de fluxo da comunicação pública.

Como mencionado no início deste trabalho, o novo ambiente de comunicação tem seus pilares fundamentados na convergência da informática, das telecomunicações e da indústria eletroeletrônica, que possibilita o rápido e permanente fluxo de informações, diminuindo distâncias e relativizando o fator tempo em uma série de atividades humanas. Desta forma, a informação migra para o meio digital e tem, na internet, o seu principal canal de transmissão e transferência (JAMBEIRO; SILVA, 2003).

A popularização das TICs promoveu impactos profundos nos meios de comunicação de massa. A facilidade de transmitir informação e o baixo custo para a sua produção, características preponderantes do novo modelo, proporcionaram uma

explosão de informações em rede e também um crescimento vertiginoso de novas mídias, como *sites*, *blogs*, comunidades de *orkut* e portais de notícias alternativos, que tornaram obsoletos qualquer tipo de censura ou restrição de informação na mídia convencional. Com a diversidade de opiniões e análises e espaço destinado à crítica da cobertura dos fatos pela mídia, realizada pelos próprios *medias*, acontecimentos que antes ficariam limitados a um pequeno círculo de pessoas passaram a ter visibilidade e repercussão. O advento da internet, portanto, inverteu a lógica e permitiu a oxigenação do debate, refletindo diretamente no monopólio da informação, antes concentrado nos meios de comunicação de massa.

3.3.1 Panorama Nacional

Os números de acesso à internet, registrados em todo o mundo, são espantosos. Em 2010, os usuários da rede mundial de computadores eram 1,97 bilhão, 14% maior que os aferidos em 2009. O continente com maior número de conexões era a Ásia, com 825,1 milhões de usuários. A América Latina e Caribe estavam na quarta posição do ranking, com 204,7 milhões, abaixo da Europa (475,1 milhões) e América do Norte (266,2 milhões). Nessa interconexão planetária, 1,88 bilhão de usuários trocam e-mails, 255 milhões possuem sites, 152 milhões mantêm blogs, 175 milhões usam a rede social do Twitter, 600 milhões mantêm perfis no Facebook e 88,8 milhões possuem domínio pontocom. Diariamente, são assistidos 2 bilhões de vídeos no YouTube. No Flickr, existem 5 bilhões de fotos, mais de três mil são colocadas a cada minuto, o que dá uma média de 130 milhões de novas fotos por mês (ROTHMAN, 2010).

No Brasil não é diferente. Os números oficiais do Comitê Gestor da Internet apontam o tamanho do desafio da inclusão digital no país, mas indicam também que o uso da rede já atinge a maioria da população brasileira com potencial de consumo. De acordo com a pesquisa do Ibope/NetRatings, divulgada em dezembro de 2012, 94,2 milhões de brasileiros acessam a internet, incluindo residências, locais de trabalho, escolas, universidades e locais de acesso público, como cybercafés, telecentros e lan houses. O número é três vezes maior que os 32,1 milhões registrados em 2006, pelo mesmo instituto. Por essa aferição, o Brasil é o quinto país do mundo com maior número de conexões à internet. O principal local de acesso é a lan house (31%), seguido da própria casa (27%) e da casa de parentes e amigos (25%). Entre 2007 e 2011, de

acordo com a pesquisa, o país registrou um aumento de 77,7% no número de brasileiros conectados.

Do total de usuários, 50,7 milhões são ativos, ou seja, acessam regularmente a internet. Desse total, 38% utilizam a rede diariamente, 21% acessam de duas a três vezes por semana, 18% uma vez por semana e 10% de quatro a seis vezes por semana, o que significa 87% dos internautas brasileiros ligados semanalmente na rede. O brasileiro, segundo aferição do Iprobe/NetRatings, registra o maior tempo médio de navegação residencial do mundo. Cada usuário navegou, em média, 69 horas por mês em navegação em sites e 71h30m se for considerado o uso de aplicativos on-line.

Em 2012, o Brasil registrou 85,5 milhões de assinantes de banda larga, entre serviços fixos e móveis. Deste total, 65,5 milhões são usuários de 3G, uma expansão de 74% em relação ao ano anterior. Os usuários de smartphones somaram 47,7 milhões, 109% a mais que 2011. As redes 3G já estão instaladas em 3.040 municípios, atingindo 85% da população brasileira. Mais de 370 mil tablets foram vendidos no último trimestre de 2012, perfazendo um total de 2,2 milhões de aparelhos deste tipo comercializados no Brasil. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no Brasil existem 256,41 milhões de aparelhos celulares, usados por 76% da população brasileira.

As redes sociais são acessadas por milhões de brasileiros. Nos últimos dois anos, o Facebook cresceu 258%, passando registrar 48 milhões de visitantes únicos, segundo a SocialBakers – Facebook Statistics Brazil, contabilizando 55% do tráfego em redes sociais do país. O YouTube, com 17,92% do tráfego em rede sociais, vem em segundo lugar, enquanto o Orkut, com 34,4 milhões de visitantes únicos, está em terceiro, com 12,42% do tráfego em redes sociais. O Twitter registra uma queda acentuada no ano de 2012, mantendo-se na quinta posição do ranking, com 2,29% dos acessos a redes sociais no Brasil.

Entretanto, o levantamento do Iprobe/NetRatings aponta também a desigualdade social no mundo digital. Entre os 10% mais pobres da população, somente 0,6% tem acesso à internet. Já os 10% mais ricos somam 56,3%. Somente 13,3% dos negros usam a rede, mais de duas vezes menos que os brasileiros brancos (28,3%). De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD), de 2011, somente 55% dos domicílios brasileiros possuem computadores e apenas 38% têm acesso à internet. Nada menos que 94% da população da classe A e 83% da B acessam a internet, enquanto somente 54% da classe C e 21% da D/E estão conectados.

3.3.2 Panorama Local

Na Bahia, as estatísticas de acesso à internet e às novas tecnologias de informação e comunicação deixam a desejar. Não há, por parte do Governo do Estado, interesse em pesquisar este universo nem estimular ou patrocinar iniciativas que visem aferir o índice de exclusão digital. Entretanto, por fontes oficiais, percebe-se que o panorama, apesar de mais modesto, não é diferente da tendência que se apresenta no Brasil.

Não há levantamentos recentes. A última aferição é de 2008, realizada durante a PNAD. Nesse ano, apenas 26,9% da população com mais de 10 anos havia utilizado a internet nos três meses anteriores à pesquisa, e 39,8% possuíam telefones celulares. Mas, segundo pesquisa da empresa *Hitwise Serasa Experian*³², realizada em 2010, o Estado da Bahia vem registrando o maior crescimento em visitas à internet (market share), entre os nove estados do Nordeste, contabilizando 4,43% de todos os acessos do país.

Os sites mais acessados pelos baianos são as ferramentas de buscas, com 40% das visitas, seguido pelas redes sociais (24,75%), sites de e-mail (10,69%), portais (7,91%), vídeos e multimídia (4,79%) e Esportes (1,92%). O ranking dos sites mais populares da Bahia é liderado pelo Google Brasil (11,43%). Entre as redes sociais, o Facebook e o Twitter despontam na frente, enquanto a Wikipédia encontra-se na 15ª posição.

Nas redes sociais, a Bahia acompanha a tendência do país. De acordo com levantamento realizado pela empresa *Nuvem Digital*, divulgada em março de 2012, só no Facebook, 1,6 milhão de baianos possuem contas, sendo 953 mil delas em Salvador. O Twitter conta com números menores. São 86 mil usuários cadastrados na Bahia, dos quais 37,2 mil encontram-se na capital do Estado. Dos 80 milhões de usuários de blogs no Brasil, Salvador possui 4%, ficando em quarto lugar no ranking nacional das capitais, atrás apenas de São Paulo (14%), Rio de Janeiro (9%) e Belo Horizonte (5%), segundo avaliação da empresa *Boobox*, especializada em tecnologia de publicidade e mídias sociais.

³² Empresa especializada em monitoramento e avaliação de market share (www.hitwise.com.br)

3.4 CONCLUSÕES

Ao longo deste capítulo procurou-se contextualizar os ambientes político, legal e tecnológico nos quais o objeto deste estudo está inserido. Percebeu-se que, em relação ao ambiente político, as expectativas em relação às mudanças políticas eram grandes, não só pelo esgotamento do modelo anterior como pelos compromissos assumidos pelo novo governo, sobretudo os relacionados à transparência administrativa e à participação da sociedade nas decisões de governo. Evidenciou-se ainda que, nas duas campanhas e nos momentos de maior solenidade de afirmação de compromissos, o governador eleito e reeleito comprometeu-se com tais princípios de gestão. Verificou-se ainda que a dimensão da comunicação pública é largamente utilizada pelo governo para elencar as atividades nessa área da administração pública.

No âmbito legal, pode-se depreender que a legislação brasileira tem seguido por um caminho que envolve não só os princípios de transparência e participação como também o de livre acesso à informação governamental de interesse público, e que a legislação estadual tem acompanhado a federal, regulamentando seus artigos e incorporando para o Estado as obrigações por elas determinadas. Nos aspectos referentes ao contexto tecnológico, percebe-se um claro distanciamento do governo baiano com a inclusão digital, a começar pelos escassos dados estatísticos e ações que materializem a percepção de importância dessa área na esfera governamental, como a criação de centros de inclusão digital ou implantação de banda larga nos municípios, por exemplo. Todos os aspectos e princípios abordados neste capítulo, contudo, voltarão a ser revistos no decorrer deste trabalho.

4 A COMUNICAÇÃO NO GOVERNO WAGNER

Neste capítulo procura-se examinar o *corpus* empírico deste estudo, a comunicação e os instrumentos de participação popular do governo Jaques Wagner e suas estratégias de uso das tecnologias de informação e comunicação. Primeiro inicia-se com uma breve explicação da distribuição das funções comunicativas do governo. Na sequência, descrevem-se as funções exercidas por cada órgão na comunicação do setor público estadual, as dimensões da comunicação praticadas, suas respectivas ferramentas e seus públicos. Por fim, observam-se os instrumentos de participação popular, digitais e presenciais estabelecidos.

Os subcapítulos estão estruturados a partir das modalidades ou dimensões da comunicação praticadas no governo Jaques Wagner, incluindo os fluxos e processos comunicacionais realizados com públicos estratégicos. Num primeiro momento, avalia-se a comunicação governamental/ institucional. A dimensão mercadológica é examinada a partir das estratégias utilizadas, de forma permanente, para atingir públicos específicos. Na modalidade interno-administrativa, foram avaliados todos os canais de comunicação com esse público. Por fim, observa-se o desenvolvimento da dimensão chamada de comunicação pública.

Em cada dimensão, foram identificadas as áreas de atuação ou instrumentos de comunicação utilizados, a saber: publicidade, relacionamento com a imprensa (jornalismo), relações públicas, comunicação digital e editoração multimídia, com vistas a estabelecer a conexão do esforço conjunto dos órgãos envolvidos em consolidar a imagem do governo, dentro do conceito de comunicação adotado desde 2007: *Bahia, Terra de Todos Nós*. Da mesma forma, procura-se identificar e examinar os instrumentos de participação popular usados em cada dimensão e em cada estratégia.

4.1 O GOVERNO E A COMUNICAÇÃO

A comunicação do governo Jaques Wagner é realizada de forma pulverizada por vários órgãos, apesar da criação de uma Secretaria de Estado com esta finalidade, e da

centralização que tal estrutura exerce na publicidade oficial. Participam diretamente deste processo a Agecom, posteriormente, Secom; as secretarias da Administração (Saeb), do Planejamento (Seplan), da Fazenda (Sefaz), da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), da Cultura (Secult), do Turismo (Setur), e de Relações Internacionais (Serinter)³³; a Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa); e a Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), além das assessorias de comunicação (Ascom) e das ouvidorias especializadas de todas as secretarias e órgãos públicos.

Na dimensão denominada governamental/institucional, como referido no capítulo 2, a comunicação do governo Wagner é desenvolvida pela Agecom/Secom, que tem a atribuição de elaborar e implantar as políticas públicas e traçar as diretrizes e estratégias de comunicação, além de coordenar o processo comunicativo, auxiliada pelas assessorias de comunicação das secretarias e dos órgãos vinculados. A comunicação interno-administrativa é conduzida pela Saeb, responsável pelos fluxos de informação e mediação de conflitos com os servidores públicos, além de atender e responder às demandas da população pelos serviços públicos, reunidos no Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

A dimensão mercadológica da comunicação do governo é restrita a dois públicos estratégicos: investidores e empreendedores privados e turistas. No primeiro caso, a comunicação tem o objetivo de atrair investimentos para o Estado e está a cargo da SICM, que se relaciona diretamente com investidores industriais, comerciais e do setor de mineração. A Serinter é responsável pelo relacionamento com instituições e governos no âmbito internacional, com vistas à aproximação e estreitamento das relações comerciais com a Bahia.

À Setur cabe a comunicação dirigida aos investidores do setor de turismo, como hotéis, agências e operadoras de viagem, e de outros empreendimentos turísticos, a exemplo de marinas e empresas de bases de charter náutico. Já o trade turístico e os turistas, considerados públicos estratégicos na comunicação do governo, estão sob a responsabilidade da Setur e da Bahiatursa.

As funções do que se poderia denominar de comunicação pública, como referido no capítulo 2, é exercida pela Sefaz, Seplan e pela Ouvidoria Geral do Estado. A Fazenda é responsável pela transparência administrativa, accountability e pela publicização da prestação de contas da arrecadação, despesas e investimentos de todos

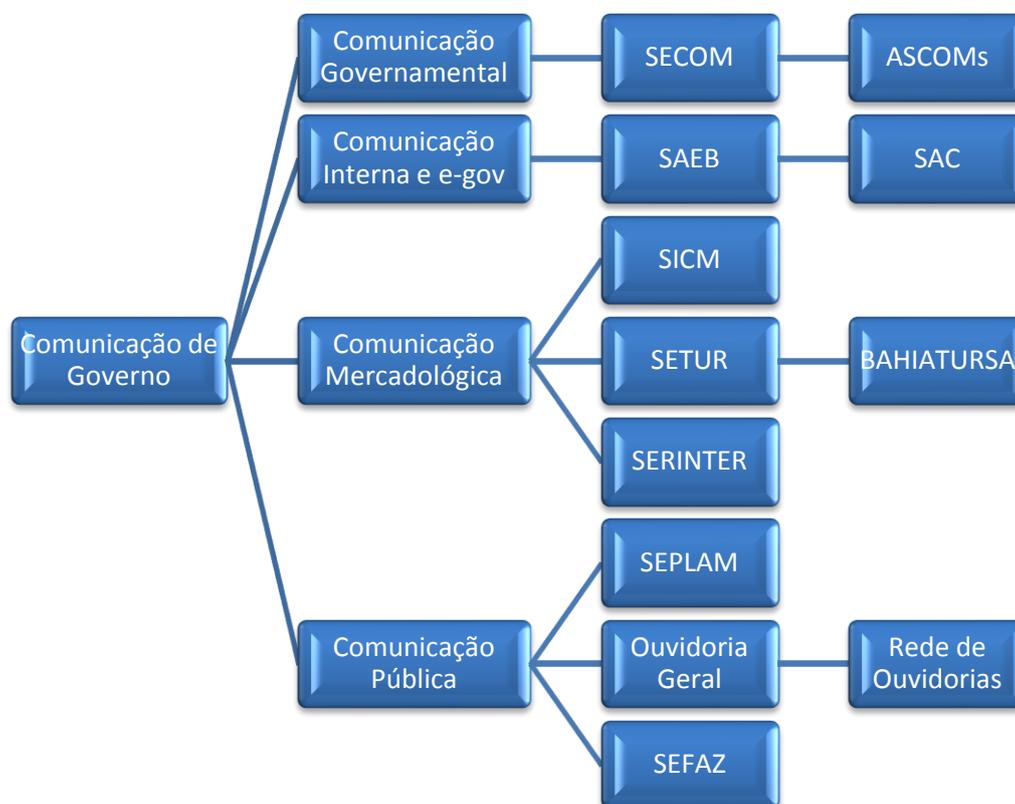
³³ A Serinter foi extinta em outubro de 2013, após a saída do seu primeiro e único titular, Fernando Schimidt.

os órgãos de governo. Cabe à Seplan a administração dos canais de participação nas políticas e decisões de governo, através do Plano Plurianual Participativo, o PPA Participativo, as consultas e audiências públicas. Entretanto, como o único órgão da Administração Centralizada a formular políticas públicas em conjunto com representantes da sociedade foi a Secretaria da Cultura; explora-se nesse mesmo sub-capítulo, a experiência dessa Pasta na construção e definição de uma política de cultura para o Estado, muito embora tal experiência venha se dando apenas de forma presencial. Ou seja, sem a utilização de recursos tecnológicos de informação e comunicação.

Vinculada ao Gabinete do Governador, a Ouvidoria Geral do Estado tem como atribuição receber e responder às demandas da população por informação governamental, denúncias, queixas, reclamações e sugestões, além de coordenar as ações da rede de ouvidorias especializadas, formada pelas ouvidorias presentes em todas as secretarias e órgãos vinculados, com o objetivo de atender a essas demandas.

Como mostra a figura 7, todas as dimensões da comunicação estão vinculadas à função comunicacional do governo, mas elas não interagem entre si, com exceção dos órgãos e setores vinculados.

Figura 7 - Organograma da Comunicação do Governo



Percebe-se também que a dimensão denominada de pública encontra-se totalmente distanciada da comunicação governamental/institucional e das atribuições dos órgãos que lidam diretamente com a comunicação. O único elemento de ligação e interlocução que as une é a utilização da estratégia publicidade, sob a responsabilidade da Agecom/Secom. Para publicizar suas ações, atividades ou serviços oferecidos aos respectivos públicos, através de qualquer mídia, ou produzir material impresso através das agências de publicidade licitadas pelo governo, o material tem que ser aprovado previamente pela Agecom/Secom. Estranhamente, no caso de material impresso, se este for redigido e diagramado internamente e impresso em gráfica licitada e contratada diretamente pelo órgão, a Agecom/Secom não tem nenhuma ingerência sobre ele³⁴. Tais contradições apontam para uma característica do modelo de comunicação do governo Wagner: a centralidade da estratégia publicidade, como se poderá verificar nos próximos subcapítulos.

4.2 A DIMENSÃO GOVERNAMENTAL/ INSTITUCIONAL

A comunicação do governo Jaques Wagner tem sido objeto de críticas diversas. Ao indicar um engenheiro eletricista, sem nenhuma experiência na área, para comandar a Assessoria Geral de Comunicação (Agecom) e, posteriormente, a Secretaria de Comunicação (Secom), o governador optou por uma solução política, numa área que vinha se mantendo técnica desde a criação dessas estruturas de apoio à gestão governamental.

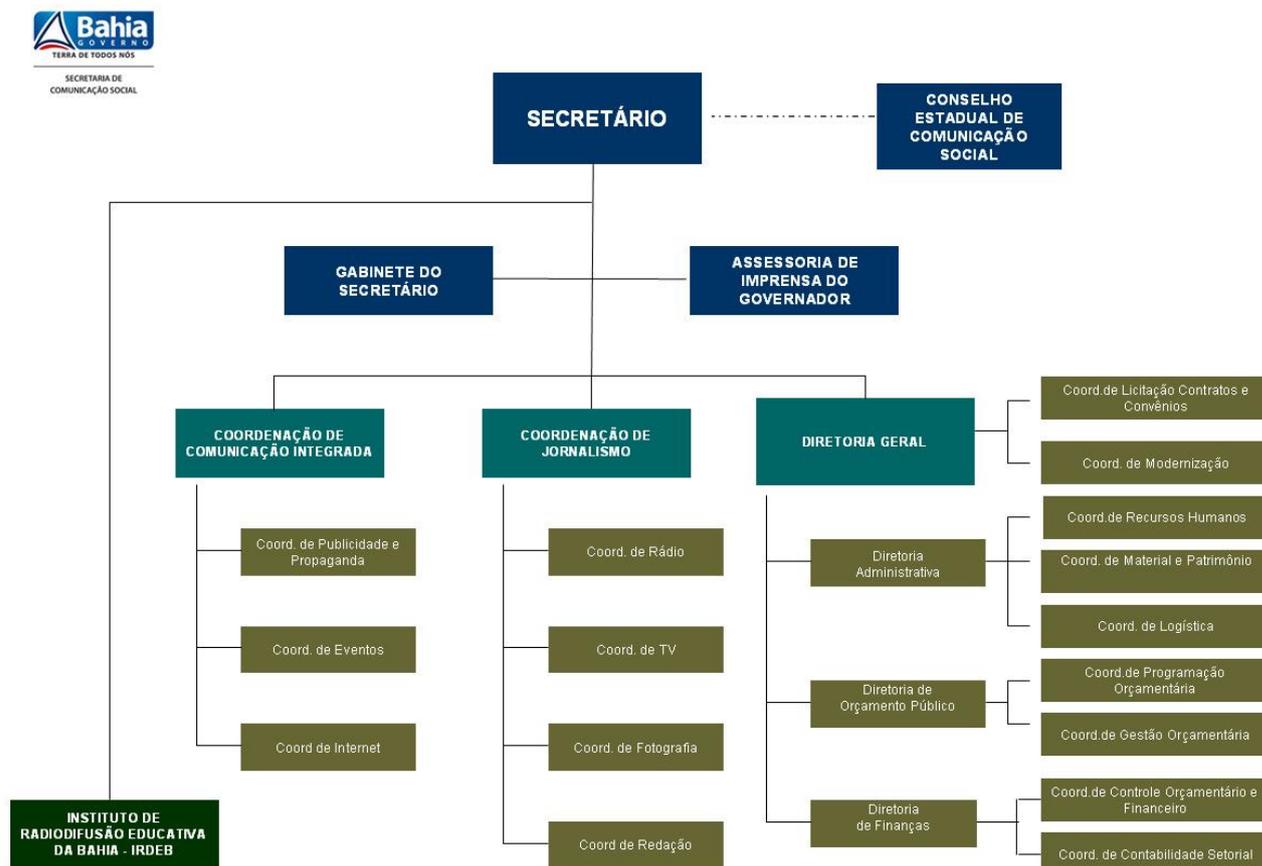
Inicialmente vinculada à Secretaria da Casa Civil, o órgão manteve a mesma estrutura que prevaleceu no governo anterior, composta pelos núcleos: Administrativo, de Jornalismo (redação para impressos, televisão, rádio, fotografia e mídias sociais) e de Publicidade, além de uma Assessoria Especial, formada por dois jornalistas, responsáveis por acompanhar e atender às demandas diretas do governador, nessa área.

Mesmo na reestruturação realizada em 2011, quando a Agecom passou a ser uma Secretaria de Estado, a Secom, o organograma continuou praticamente o mesmo, incorporando apenas um órgão vinculado, o Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia, o Irdeb, antes ligado à Secretaria de Cultura; o novo Conselho Estadual de Comunicação Social e a transferência da Coordenação de Internet, antes subordinada à

³⁴ Informações fornecidas por Robinson Almeida durante entrevista concedida à autora desta Tese, em outubro de 2010.

Coordenação de Jornalismo, para a Coordenação denominada de Comunicação Integrada, que abrange as coordenações de Publicidade, Eventos e, agora, a de Internet, como mostra a figura 7:

Figura 8 - Organograma da Secom



Fonte: site da Secretaria de Comunicação Social em dezembro 2012

Teoricamente, conforme prevê o seu regimento, a Agecom/Secom é responsável pela elaboração e implantação de políticas públicas de comunicação e pela comunicação governamental/institucional, limitada às estratégias de publicidade, jornalismo, mídias sociais, ou seja, às ações de publicidade, ao relacionamento com a imprensa e operacionalização de conteúdos na internet. O órgão coordena o recém-criado Conselho Estadual de Comunicação e o trabalho das agências de publicidade licitadas para atender às secretarias e seus órgãos vinculados. Define as estratégias de comunicação e responde pela distribuição da verba publicitária, das ações publicitárias e da propaganda oficial do governo.

No que se refere ao relacionamento com a imprensa, a Agecom/Secom é responsável pela elaboração de material (textos, fotos, áudio e vídeo) relacionado diretamente ao governador e às ações prioritárias e estratégicas de governo. Auxiliado pelas assessorias de comunicação das Secretarias de Estado e dos órgãos vinculados, distribui o material produzido nessas estruturas. É o órgão responsável também pela manutenção e atualização do site de notícias do Governo da Bahia e pelas páginas do Governo e do governador nas redes sociais.

4.2.1 Compromissos e objetivos

Embora o Programa de Governo proposto pelo PT para 2007 a 2010 não fizesse qualquer menção à condução da comunicação, os dirigentes da estrutura, inicialmente, comprometeram-se com as diretrizes e princípios que compunham o documento. Em linhas gerais, os compromissos assumidos, segundo o secretário Robinson Almeida, tinham por base “uma revolução democrática” que mudaria o ambiente político e de negócios, com o fim da perseguição estatal aos adversários políticos e o estabelecimento de relações republicanas com os representantes dos movimentos sociais, das entidades de classe e com a imprensa³⁵.

Prometeu abrir canais de participação para a sociedade e elaborar, conjuntamente com as entidades que representam os setores da comunicação, uma política pública a ser construída e implantada de forma colaborativa, através das Conferências de Comunicação e da criação de um Conselho de Comunicação de caráter consultivo e deliberativo. Como exemplo, garantiu Almeida, seria promovida uma divisão mais igualitária da verba publicitária, o acesso à informação seria democratizado, através do fortalecimento dos veículos regionais, comunitários, alternativos e das mídias digitais³⁶.

O governo não chegou a divulgar o seu Planejamento Estratégico de Comunicação. Manteve esboçados apenas os princípios e as diretrizes mencionados em entrevistas e debates dos quais os dirigentes da Agecom participaram ao longo dos dois primeiros anos de governo. Limitou-se a fazer um plano de ação que priorizou a área de publicidade. As diretrizes estratégicas previam reforço às ações de governo voltadas

³⁵ Informações contidas na entrevista concedida ao site Bahia Notícias pelo secretário Robinson Almeida, em 12 de fevereiro de 2007

³⁶ Informações contidas na entrevista concedida ao site Bahia Notícias pelo secretário Robinson Almeida em 12 de fevereiro de 2007

para a democratização das relações institucionais do Estado, as mudanças na gestão e as atividades direcionadas à área social. A elaboração de políticas públicas de comunicação ficaria à cargo da I Conferência Estadual de Comunicação, realizada entre os meses de junho e agosto de 2008³⁷.

4.2.2 As Conferências Estaduais de Comunicação

Contabilizada como uma ação importante do governo, a conferência baiana foi o primeiro encontro desse tipo feito no Brasil. Embora prevista na Constituição Estadual, desde 1989, sua realização atendeu às reivindicações de um grupo de 28 organizações não governamentais, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abraço) e entidades sindicais, a exemplo dos sindicatos dos jornalistas e dos radialistas, contidas no documento *Proposições da Sociedade Civil para uma Política de Comunicação Democrática no Estado da Bahia*, entregue ao então governador eleito, Jaques Wagner, ainda no período de transição.

Com 27 propostas para políticas públicas de comunicação, o documento destacava que o ponto de partida para a elaboração de políticas nessa área deveria ser a constituição de duas instâncias: a Conferência de Comunicação, como marco de planejamento, e o Conselho Estadual de Comunicação, como órgão consultivo e deliberativo de tais políticas.

As entidades que subscreveram o documento propunham ações abrangentes de comunicação, com vistas a constituírem uma política de comunicação de concepção democrática, englobando aspectos que vão desde o administrativo, como a criação da Secretaria de Comunicação e de Centrais Públicas de Comunicação, à ampliação da distribuição da verba publicitária, inclusão digital e adoção de mecanismos de maior transparência e publicização das ações de governo, como apresentado a seguir:

1. Mapeamento da situação da comunicação na Bahia como um primeiro diagnóstico para a implantação de políticas públicas mais democráticas para o setor.
2. Subsídio à equipe de governo para o tema “comunicação pública”, realizando atividades de sensibilização de coletivos das diversas

³⁷ Informações contidas na entrevista concedida ao site Bahia Notícias pelo secretário Robinson Almeida em 12 de fevereiro de 2007

instâncias do governo com a participação dos atores sociais, tendo como objetivos conscientizar sobre a importância estratégica da comunicação para o êxito da gestão e construção da cidadania.

3. Criação da Secretaria Estadual de Comunicação que garanta a execução das políticas públicas de comunicação e articule projetos com as diversas secretarias, em especial, com a de Cultura, Educação, Ciência & Tecnologia, Trabalho e Ação Social, além de ser um espaço de mediação da informação oriunda das diversas secretarias buscando resgatar, ao mesmo tempo, a democratização do Estado e o fortalecimento da cidadania.

4. Implantação de um programa de fomento à produção audiovisual na Bahia, com políticas de incentivo a produções independentes, construção de um circuito ativo de produção e circulação de conteúdo.

5. Construção de pontos de comunicação e cultura com bibliotecas e salas de cinema em bairros populares e comunidades, usando tecnologia digital, que é acessível para investimento do Estado.

6. Implantação de conteúdos de comunicação (leitura crítica dos meios, produção) no currículo do ensino médio, por meio da aplicação da metodologia da Educação pela Comunicação, e criação de programas de capacitação de professores da rede estadual para trabalhar a comunicação como conteúdo transversal às demais disciplinas.

7. Desenvolvimento de projetos nas escolas públicas estaduais para a criação de meios de comunicação estudantis, como rádios, vídeos, jornais, web etc. com o objetivo de contribuir na formação dos alunos, democratizar as relações entre a comunidade escolar e entre essa e a comunidade externa.

8. Transformação dos infocentros, laboratórios de informática das escolas e outros espaços de conectividade em centros de acesso, produção e difusão de comunicação e cultura, com a apropriação social das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), onde o cidadão deixe de ser um usuário passivo, tornando-se um agente ativo neste sistema.

9. Garantia da equidade e diversidade racial na programação e no corpo funcional do Irdeb e da comunicação oficial do governo, com ações afirmativas para contratação de estagiários e profissionais de comunicação, conforme a discussão nacional de medidas compensatórias e reparatórias para os descendentes de africanos e indígenas no país.

10. Abrangência do uso das TICs também para as comunidades quilombolas, tradicionais (terreiros), indígenas e outros grupos excluídos.

11. Criação das Centrais Públicas de Comunicação como espaços de referência de acesso, produção e difusão e reconhecimento da comunicação para o cidadão. De gestão participativa, devem viabilizar o debate público sobre comunicação e atividades de leitura crítica para que os cidadãos tenham o conhecimento necessário para estabelecer uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação.

12. Revisão da política de investimento da verba governamental publicitária, por meio de projeto de lei amplamente debatido com a sociedade, estabelecendo critérios para este investimento oficial nos meios de comunicação.

13. Democratização do investimento e financiamento da verba publicitária, abrangendo além das agências e veículos privados, os veículos comunitários, alternativos, do movimento social e pequenos meios em geral.

14. Reestruturação do sistema estadual de comunicação (TV, rádio etc.) para um sistema mais autônomo, que englobe características de um sistema público, isto é, que abarque a participação ativa da sociedade civil, reformulando-o para um novo modelo de gestão (nos diversos níveis: pessoal, infraestrutural, jurídico etc.) e de produção de conteúdo (canais de participação social na produção e difusão).

15. Adoção do software livre como política do Estado em todas as áreas.

16. Criação de mecanismos de maior transparência e publicização das ações e orçamentos do governo (e - governo).

17. Ampliação da quantidade de computadores didáticos nas escolas estaduais, pois apenas 20% estão contempladas.

18. Parceria com o Governo Federal para consolidação de um polo regional de audiovisual e uma *Film Commission* para divulgação da Bahia como local ideal para locação, fornecedor de mão de obra e infraestrutura para produção audiovisual.

19. Proposição à Telemar – empresa que ganhou a licitação para exploração da telefonia fixa no Estado – de programas populares para telefonia fixa e internet banda larga, incipientes no Estado, incluindo pequenos municípios, áreas de baixo IDH, rurais e remotas, interligando os prédios públicos, tais como, telecentros, escolas, postos de saúde e delegacias.

20. Parceria entre o Irdeb e as universidades do Estado (capital e interior), ONGs, associações comunitárias e TVs comunitárias para a criação do "Núcleo de Apoio e Capacitação para Comunicação Comunitária".

21. Maior interação entre Irdeb e o Departamento de Imagem e Som (Dimas) da Fundação Cultural, assim como outros departamentos que lidem com arte, cultura e comunicação, tanto estaduais quanto municipais.

22. Parcerias do Irdeb com as demais TVs e rádios públicas do país e do continente latino-americano, a partir da TV Brasil e Radiobrás, permitindo intercâmbio nos produtos culturais, com preços mais baratos que os do mercado europeu e norte-americano.

23. Articulação das ações de apropriação social das TICs às iniciativas de economia solidária e geração de renda, como a implementada na Universidade Federal da Bahia, através do Bansol.

24. Adequar os ambientes de apropriação social das TICs ao Decreto Lei nº 5296/04, de acessibilidade, que garante às pessoas com deficiência o acesso aos bens e serviços públicos.

25. Realização de seminários e congressos no interior do Estado sobre a Comunicação Social.

26. Utilizar o ensino a distância (*e-learning*) como forma de levar temas de interesse público ao interior do Estado.

27. Mobilização das entidades de ensino superior e de seus cursos de graduação e pós-graduação, assim como das entidades representativas da área acadêmica e centros e instituições de pesquisa, públicos ou privados, para incrementar a produção científica e técnica sobre Comunicação Social, destinada a apoiar a expansão do mercado e a ampliação do acesso da população a sistemas e serviços; e para promover a investigação dos efeitos culturais, políticos e econômicos da mídia³⁸.

Apesar de declarar que acataria as propostas contidas no documento, o governo só promoveu a primeira conferência em 2008. Para organizá-la, a Agecom criou um Grupo de Trabalho (GT) formado por agentes públicos e representantes da sociedade civil. O segmento empresarial, meios de comunicação e agências de publicidade não participaram da sua composição, alegando que a relação das empresas com o governo não pressupõe formatos participativos ou colaborativos (MAGALHÃES, 2012). Trabalhando de forma voluntária, ou seja, sem remuneração, o GT teve as seguintes atribuições: deliberar e criar regulamentações para o evento, definindo formato, metodologia, temáticas, regras para a eleição de delegados e cidades participantes.

Construído conjuntamente com a Agecom, o regimento interno do GT não conferiu caráter deliberativo à conferência. Com isso, as proposições discutidas se limitariam apenas a sugestões, podendo ou não ser absorvidas pelo governo. Nesse sentido, o fórum passou a ter os seguintes objetivos: a) avaliar a situação da comunicação social, envolvendo os meios de comunicação públicos, privados e comunitários; b) definir diretrizes para a plena garantia da informação e da comunicação como direito fundamental da pessoa humana e como política do Estado; c) estabelecer linhas de ações voltadas para o fortalecimento da comunicação social através de meios e processos democráticos; d) contribuir para a elaboração do projeto de políticas públicas de comunicação social do Governo do Estado; e e) escolher representantes para a 1ª Conferência Nacional de Comunicação que se realizaria um ano mais tarde.

³⁸ O documento foi distribuído pelas entidades signatárias em novembro de 2006

O encontro estadual aconteceu entre 14 e 16 de agosto, em Salvador, e foi precedido de oito “plenárias territoriais”, organizadas da seguinte forma, para contemplar todos os territórios de identidade:

Quadro 4 – Plenárias Territoriais

Territórios de Identidade	Sede	Data	Local
Extremo Sul	Eunápolis	07.06.08	Colégio Modelo
Litoral Sul, Baixo Sul e Médio Rio de Contas	Ilhéus/Itabuna	08.06.08	UESC
Vitória da Conquista, Bacia do Paramirin, Sertão Produtivo e Itapetinga	Vitória da Conquista	14.06.08	UESB
Oeste Baiano, Bacia do Rio Corrente e Velho Chico	Barreiras	05.07.08	UNEB
Irecê, Chapada Diamantina e Piemonte da Chapada	Irecê	12.07.08	UNEB
Sertão do São Francisco, Piemonte do Itapicuru, Itaparica e Semiárido Nordeste II	Juazeiro	19.07.08	Colégio Modelo
Recôncavo e RMS	Salvador	26.07.08	UNEB
Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe, Piemonte do Paraguaçu, Vale do Jiquiriçá, Agreste de Alagoinhas e Litoral Norte	Feira de Santana	27.07.08	UESF

Fonte: Diário Oficial do Estado

Conforme definido pelo GT, a conferência contemplou quatro eixos temáticos, abrangendo os seguintes aspectos: a) Comunicação e Desenvolvimento Territorial (Identidade, Cultura e Comunicação, Mobilização e Comunicação Social e Produção, gestão e difusão local); b) Políticas Públicas de Comunicação (Controle Social, Financiamento Público, Regulamentação do Sistema de Comunicação - Rádios comunitárias – e Comunicação governamental); c) Comunicação e Educação (Metodologia / Leituras Críticas, Escolas e as TICs e Universidade e Formação do professor); e d) Cidadania e Novas TICs (Inclusão Digital, Software Livre e Convergência Digital).

O encontro contou com a participação de 200 pessoas, entre delegados eleitos nas plenárias regionais, convidados e palestrantes. Os quatro Grupos de Trabalho elaboraram uma tese central que resumia as propostas apresentadas, contendo cinco

resoluções para cada eixo, com exceção do eixo políticas públicas, que recebeu a indicação de sete resoluções. De forma geral, a conferência referendou o conteúdo do documento elaborado pelas organizações não governamentais, entregues no início do governo.

No eixo Comunicação e Desenvolvimento Territorial, foi sugerida a descentralização geográfica e a democratização dos instrumentos, meios e gestão da comunicação, através da implantação de um novo desenho institucional, com a criação da Secretaria Estadual de Comunicação, do Conselho Estadual de Comunicação e dos Conselhos Territoriais e dos Comitês Municipais de Comunicação.

As propostas centradas no eixo de políticas públicas foram estruturadas com base nos princípios de direito à informação, liberdade de expressão e gestão participativa. Entre os destaques, a conferência indicou o incentivo à produção e difusão de conteúdos que contemplassem a pluralidade da sociedade, através da diversidade étnico-racial, de gênero, cultural, religioso e das pessoas com deficiência. Outro princípio que deveria nortear as políticas públicas seria a participação popular, através da criação de mecanismos e canais que possibilitassem a colaboração da população. Entre as sugestões de políticas públicas, a conferência deliberou a reformulação da distribuição da verba de publicidade, através da sua descentralização e controle público a ser exercido pelo Conselho Estadual de Comunicação, além de uma política de investimentos e incentivos à produção popular, comunitária e social.

Nos eixos transversais, o de Comunicação e Educação e Cidadania e Novas Tecnologias, a Carta aprovada na conferência indicou, respectivamente, a criação de programas, políticas e disciplinas voltadas para educação pela comunicação e a criação de programas de universalização das novas tecnologias de informação e comunicação, com investimentos em formação e infraestrutura, além da readequação dos centros digitais de cidadania.

Em 5 de setembro de 2009, foi realizada a 2ª Conferência Estadual de Comunicação, um encontro preparatório para organizar a participação da Bahia na 1ª Conferência Nacional de Comunicação, que aconteceu em novembro daquele ano. Com o mesmo formato da edição anterior, manteve-se a divisão dos trabalhos com base nos quatro eixos temáticos. O segundo encontro, na verdade, repetiu as mesmas discussões, ampliando somente os aspectos relacionados à legislação federal no que tange à radiodifusão comunitária e à universalização da banda larga, telefonia móvel e fixa e rádio de linhas modulares para todos os municípios.

A repetição dos temas na 2ª conferência justificou-se, porque, àquela altura, nenhuma das indicações da 1ª Conferência havia sido implementada pelo governo. E, desta forma, permaneceram até dezembro de 2012, com exceção das de ordem administrativa e que, de certa forma, beneficiavam seus dirigentes: a criação da Secretaria Estadual de Comunicação e a instalação do Conselho Estadual de Comunicação, ambos implantados em 2011.

O governo chegou a iniciar algumas ações recomendadas no primeiro encontro. Em dezembro de 2008, o Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb), em parceria com a Agecom, promoveu um seminário dirigido a comunicadores comunitários. Em 2009, por iniciativa também do Irdeb, o governo instituiu um Grupo de Trabalho que, ao longo do ano, estabeleceria as diretrizes de um projeto de comunicação, denominado *Ondas Livres*, que abrangeria novas linguagens de rádio, sugestão de incentivos à produção, diagnóstico do cenário de comunicação no Estado, além da criação de um portal de internet para formação e troca de conteúdos. Entretanto, as funções do GT foram desvirtuadas e a sua atribuição passou a ser unicamente a preparação para a Conferência Nacional de Comunicação (MAGALHÃES, 2010).

O melancólico e pífio desfecho das duas conferências estaduais de comunicação aponta para uma característica que se tornou comum no governo Wagner: a adoção de uma quantidade significativa de iniciativas que aparentam buscar a participação popular. Entretanto, as contribuições da sociedade não são incorporadas à gestão governamental. Vale destacar também que todas as iniciativas vêm se dando de forma presencial, ou seja, não se recorre às condições operacionais oferecidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação para abrir maiores possibilidades de colaboração da população.

4.2.3 A criação da Secretaria de Comunicação

Criada pela Lei nº 12.212, de 4 de maio de 2011, que modificou várias estruturas administrativas do Executivo Estadual, a Secretaria de Comunicação Social tem como finalidade propor, coordenar e executar Política de Comunicação Social do Governo e promover a radiodifusão pública. Conforme explicitado na lei, compete a Secom,

I - estabelecer as diretrizes e orientações técnicas a serem observadas pelas unidades setoriais de comunicação dos Órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, na execução da política de comunicação;

II - supervisionar e integrar as atividades de comunicação social da administração direta e indireta do Estado, visando ordenar e racionalizar os trabalhos executados;

III - divulgar os projetos e políticas de governo propostos pelo Poder Executivo Estadual nas principais áreas de interesse da sociedade;

IV - disseminar informações a respeito de assuntos de interesse dos mais diversos segmentos sociais;

V - realizar ampla difusão dos direitos dos cidadãos e dos serviços colocados à sua disposição;

VI - observar a transparência e a adequação das mensagens, visando assegurar o amplo conhecimento pela população das ações governamentais;

VII - monitorar e integrar as atividades do Governo nas áreas de rádio, televisão, jornalismo, propaganda, redação, fotografia, internet, sinopse e relações sociais;

VIII - definir a identidade visual dos sítios integrantes das unidades setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual junto à “internet”;

IX - acompanhar, selecionar e analisar matérias e notícias divulgadas na mídia, e de interesse da Administração Pública Estadual, objetivando auferir a sua repercussão junto à opinião pública;

X - orientar, coordenar e executar as atividades referentes à elaboração dos noticiários de televisão, de rádio e de imprensa, em torno das ações governamentais, bem como supervisionar a distribuição desse material junto aos meios de comunicação;

XI - orientar a edição do Diário Oficial do Estado, referente ao material de divulgação do Governo produzido pelos órgãos e entidades a ele vinculados;

XII - viabilizar os levantamentos de informações para execução dos trabalhos de cobertura jornalística (briefing) para criação das campanhas de interesse da Administração Pública Estadual;

XIII - analisar, aprovar e controlar as atividades de pesquisa, planejamento e comercialização da mídia;

XIV - analisar, aprovar e controlar as campanhas publicitárias e sua veiculação, bem como acompanhar a execução dessas despesas;

XV - elaborar o Plano de Comunicação de Governo – PCG, que norteará as ações de comunicação de governo, coordenando revisões e ajustes eventualmente necessários nas ações, metas, prazos e recursos previstos nos Planos Anuais de Comunicação - PACOM.

XVI - coordenar e supervisionar a execução de eventos realizados pela Secretaria de Comunicação Social e eventos institucionais demandados pelo Governador do Estado. (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 2011, p. 9)

A estrutura administrativa manteve-se praticamente a mesma da Agecom, com pequenas alterações, como já mencionado, e que não indicam a adoção de um novo modelo ou de uma política de comunicação a ser implementada, a saber: I - Órgão Colegiado: a) Conselho Estadual de Comunicação Social; II - Órgãos da Administração Direta: a) Gabinete do Secretário; b) Assessoria de Imprensa do Governador; c) Diretoria Geral; d) Coordenação de Comunicação Integrada; e) Coordenação de Jornalismo; III - Entidade de Administração Indireta: a) Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia - Irdeb.

Os setores criados e/ou mantidos com a reforma mantiveram-se com as funções previstas no estatuto da extinta Agecom, como pode ser observado nos artigos 42 a 47:

Art. 42 - O Gabinete do Secretário tem por finalidade prestar assistência ao Titular da Pasta, em suas tarefas técnicas e administrativas.

Art. 43 - A Assessoria de Imprensa do Governador tem por finalidade divulgar os atos e expressar a opinião do Governador do Estado em comunicações à sociedade e à imprensa, em articulação com as demais Unidades da Secretaria.

Art. 44 - A Diretoria Geral tem por finalidade a coordenação dos órgãos setoriais, dos sistemas formalmente instituídos, responsáveis pela execução das atividades de programação, orçamentação, acompanhamento, avaliação, estudos e análises, material, patrimônio, serviços, recursos humanos, modernização administrativa e informática, e administração financeira e de contabilidade.

Art. 45 - A Coordenação de Comunicação Integrada tem por finalidade coordenar e acompanhar o desenvolvimento de campanhas publicitárias institucionais do Governo, bem como avaliar a sua publicidade.

Art. 46 - A Coordenação de Jornalismo tem por finalidade divulgar os atos do Governo para a sociedade e a imprensa, bem como articular-se com os órgãos e entidades governamentais, para fins de comunicação social.

Art. 47 - As Secretarias de Estado e demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual prestarão o apoio e os recursos técnicos, quando solicitados pelo Secretário de Comunicação Social, necessários à implementação do Plano Estadual de Comunicação Social, a ser estabelecido pelo Conselho Estadual de Comunicação Social.

Como se pode verificar, as atribuições da nova secretaria estão vinculadas a uma comunicação de governo e não a uma política de Estado. Suas funções estão concentradas na dimensão da comunicação denominada governamental/institucional,

que se limita à execução técnica de atividades cotidianas. Apesar de referir à observância da transparência administrativa com vistas a “assegurar o amplo conhecimento pela população das ações governamentais”, tais ações situam-se no âmbito técnico da Secretaria da Fazenda e não da Secom, além de não integrarem o elenco de assuntos que compõem o material divulgado pelos meios de comunicação de massa e pela publicidade oficial do Governo.

Entre maio de 2011 e dezembro de 2012, as únicas atribuições incorporadas pela Secom foram relacionadas às atividades que já eram executadas antes pela Assessoria Geral de Comunicação e às relativas ao controle da verba e das ações de publicidade de todos os órgãos governamentais. Tanto o Plano de Comunicação do Governo como os Planos Anuais de Comunicação não foram sequer esboçados. As ações que deveriam permitir o cumprimento do previsto nos incisos IV e V também não foram executadas, pois as ações de comunicação realizadas durante todo o período foram concebidas de maneira massiva, ou seja, através da mesma mensagem veiculada pelos meios de comunicação de massa, e não de forma segmentada, manifestada especificamente para cada segmento de interesse, com vistas a possibilitar o alcance aos “mais diversos segmentos sociais”, como observado nos referidos incisos.

Nota-se também que, em todos os incisos da lei, a abrangência das atribuições da Secom limita-se às ações de governo. Não há preocupação em direcionar tais atribuições ao Estado, conferindo assim características de política pública. Tais funções são transferidas para o Conselho de Comunicação a ser criado e vinculado a essa Secretaria, como órgão colegiado.

4.2.4 O Conselho Estadual de Comunicação

Instituído pela mesma lei que criou a Secom, o Conselho Estadual de Comunicação foi instalado em 10 de janeiro de 2012, já com regulamento e composição definida, bem como com os conselheiros eleitos. De caráter consultivo e deliberativo, tem como objetivo principal formular a política de comunicação social do Estado, de acordo com o artigo 277, da Constituição estadual, que determina ao Estado e aos municípios assegurar o pleno direito à comunicação e à informação, através da adoção de medidas necessárias contra todas as formas de censura e aliciamento, oriundas de mecanismos econômicos ou pressões e ações políticas.

Pela disposição constitucional, o Estado e os municípios ficam ainda obrigados a desenvolver canais institucionais e democráticos de comunicação, visando à relação permanente com a sociedade, entre eles o Conselho de Comunicação Social, que formulará a política de comunicação social do Estado, terá sua competência e composição estabelecidas em lei.

Pela Lei 12.212, o Conselho Estadual de Comunicação da Bahia tem as seguintes competências:

I - formular e acompanhar a execução da Política de Comunicação Social do Estado e desenvolver canais institucionais e democráticos de comunicação permanente com a sociedade baiana;

II - formular propostas que contemplem o cumprimento do disposto nos capítulos referentes à comunicação social das Constituições Federal e Estadual;

III - propor medidas que visem ao aperfeiçoamento de uma política estadual de comunicação social, com base nos princípios democráticos e na comunicação como direito fundamental, estimulando o acesso, a produção e a difusão da informação de interesse coletivo;

IV - participar da elaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas de Comunicação Social, bem como acompanhar a sua execução;

V - orientar e acompanhar as atividades dos órgãos públicos de radiodifusão sonora e radiodifusão de sons e imagem do Estado;

VI - atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos da sociedade baiana no que tange à comunicação social;

VII - receber e reencaminhar denúncias sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de comunicação no Estado da Bahia, aos órgãos competentes, para adoção de providências nos seus respectivos âmbitos de atuação;

VIII - fomentar a produção e difusão de conteúdos de iniciativa estadual, observadas as diversidades artísticas, culturais, regionais e sociais da Bahia;

IX - estimular o fortalecimento da rede pública de comunicação, de modo que ela tenha uma participação ativa na execução das políticas de comunicação do Estado da Bahia;

X - articular ações para que a distribuição das verbas publicitárias do Estado seja baseada em critérios técnicos de audiência e que garantam a diversidade e pluralidade;

XI - estimular a implementação e promover o fortalecimento dos veículos de comunicação comunitária, para facilitar o acesso à produção e à comunicação social em todo o território estadual;

XII - estimular a adoção dos recursos tecnológicos proporcionados pela digitalização da radiodifusão privada, pública e comunitária, no incentivo à regionalização da produção cultural, artística e jornalística, e democratização dos meios de comunicação;

XIII - recomendar a convocação e participar da execução da Conferência Estadual de Comunicação e suas etapas preparatórias;

XIV - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, para posterior homologação por ato do Chefe do Poder Executivo;

XV - convocar audiências e consultas públicas sobre comunicação e políticas públicas do setor;

XVI - acompanhar a criação e o funcionamento de conselhos municipais de comunicação;

XVII - fomentar a inclusão digital e o acesso às redes digitais em todo o território baiano, como forma de democratizar a comunicação;

XVIII - fomentar a adoção de programas de capacitação e formação, assegurando a apropriação social de novas tecnologias da comunicação (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO, 05 de maio de 2011, p.9).

A mesma lei prevê que o Conselho deve ser presidido pelo secretário de Comunicação e composto por mais 26 membros, distribuídos da seguinte forma: I – Secretário de Comunicação; II - 06 (seis) representantes do Poder Público Estadual, indicados pelo Titular da respectiva Pasta, sendo: a) 01 (um) representante da Secretaria de Comunicação Social, b) 01 (um) representante da Secretaria de Cultura, c) 01 (um) representante da Secretaria da Educação, d) 01 (um) representante da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, e) 01 (um) representante da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, e f) 01 (um) representante do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia; III - 20 (vinte) representantes da sociedade civil, sendo: a) 01 (um) representante da entidade profissional de classe; b) 01 (um) representante das universidades públicas, com atuação no Estado da Bahia; c) 01 (um) representante do segmento de televisão aberta e por assinatura comercial; d) 01 (um) representante do segmento de rádio comercial; e) 01 (um) representante das empresas de jornais e revistas; f) 01 (um) representante das agências de publicidade; g) 01 (um) representante das empresas de telecomunicações; h) 01 (um) representante das empresas de mídia exterior; i) 01 (um) representante das produtoras de audiovisual ou serviços de comunicação; j) 01 (um) representante do movimento de radiodifusão comunitária; k) 01 (um) representante das entidades de classe dos trabalhadores deste segmento; l) 01 (um) representante dos veículos comunitários ou alternativos; m) 03 (três) representantes das ONGs vinculadas à comunicação social; n) 01 (um) representante dos movimentos sociais de comunicação; o) 03 (três) representantes de entidades de movimentos sociais organizados; e p) 01 (um) representante de entidades de jornalismo digital (DIÁRIO OFICIAL, 2011, p.11).

Os membros do Conselho e seus suplentes foram eleitos numa reunião convocada pela Secom, em 25 de novembro de 2011. Puderam concorrer entidades com atuação no Estado da Bahia e que representam os segmentos da sociedade civil expressos em entidade profissional de classe, universidades públicas, empresas da área de comunicação, entidade sindical, veículos comunitários e movimentos sociais indicados na composição prevista pela Lei nº 12.212/2011. Não houve chamamento ou convocação específica das entidades. Foram escolhidas pelo governo aquelas que já haviam participado do processo de organização das conferências estaduais.

Os eleitos foram nomeados pelo governador, no Diário Oficial do Estado, em 29 de novembro, e convocados para a primeira reunião que aconteceria em 12 de dezembro de 2011, mas que foi adiada para o dia 10 de janeiro de 2012. A partir dessa data, passaram a integrar o Conselho de Comunicação, sem nenhuma remuneração, as seguintes entidades com seus respectivos representantes, conforme publicado no Diário Oficial do Estado, em 25 de novembro de 2011. Os representantes dos órgãos de governo: Secretaria de Comunicação Social (Robinson Almeida, presidente, e Marlupe Ferreira Caldas, suplente); Secretaria de Comunicação Social (Antonio Santos do Carmo, titular); Secretaria de Cultura (Antônio Albino Canelas Rubin, titular, e Taiane Fernandes Silva de Alcântara, suplente); Secretaria da Educação (Shirley de Souza Pinheiro, titular, e Silvia Maria Nunes da Costa, suplente); Secretaria de Ciência e Tecnologia e Inovação (Daniela Biscarde Carvalho, titular e Ângela Maria Medrado Brasileiro, suplente); Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (Samuel Salgado Soares, titular, e Heloísa Gerbasi Sampaio, suplente); e Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – Irdeb (Paulo Roberto Vieira Ribeiro, titular, e João Luis Torreão Ferreira, suplente).

Como representantes das entidades profissionais foram nomeados os seguintes conselheiros: representante da entidade profissional de classe (Antonio Walter dos Santos Pinheiro - Associação Baiana de Imprensa – ABI, titular, e Saul Quadros Filho - Ordem dos Advogados do Brasil – Bahia, suplente); representante das universidades públicas, no Estado da Bahia (Giovandro Marcus Ferreira – Facom/UFBA, titular, e Vilbégina Monteiro dos Santos - UNEB - Conceição do Coité, suplente); representante do segmento de televisão aberta e por assinatura comercial (Nei da Rocha Bandeira Júnior - TV Aratu, titular, e José Amâncio Barbosa Santos - TV Itabuna, suplente); representante do segmento de rádio comercial (Rafael de Freitas Mota Lomes - Grupo Tucano de Comunicação, titular, e Fábio Alberto de Carvalho Lima - Tudo FM Ltda.,

suplente); representante das empresas de jornais e revistas (Edvaldo Machado Boaventura - Empresa Editora A Tarde, titular, e Margareth Cedraz Freire - Jornal Folha do Estado, suplente); representante das agências de publicidade (Vera Maria Rocha Dauster- Rocha Propaganda & Marketing, titular, e Alfredo Tavares Filho - Tempo Propaganda, suplente); representante das empresas de telecomunicações (José Ailton de Lira - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e Serviços Móvel, Celular e Pessoal – Sinditelebrasil, titular, e Derneval Sodrez Silva - Sinditelebrasil– OI, suplente); representante das empresas de mídia exterior (Pedro Augusto Menezes Dourado - Sindicato das Empresas em Publicidade Exterior do Estado da BA/ Sepex-Uranus 2, titular, e Antonio Carlos Aquino de Oliveira - Central de Outdoor, suplente; e representante das produtoras de audiovisual ou serviços de comunicação (Maurício Sancho Rios Xavier - RX 30 Produtora, titular, e Márcia Taioli Tucunduva - Malagueta Cinema e Vídeo, suplente).

Dos movimentos sociais vinculados à comunicação foram escolhidos: Representante do movimento de radiodifusão comunitária (Edisvânio Pereira - Rádio Comunitária Santa Luz FM, titular, e Emanuel Messias Correia Lima - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária -Seção Bahia/ BA – Abraço, suplente); representante das entidades de classe dos trabalhadores do segmento de comunicação social (Marjorie da Silva Moura - Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado da Bahia – Sinjorba, titular, e Roque Silva de Azevedo - Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações da Bahia – Sintel, suplente); e representante dos veículos comunitários ou alternativos (Fernando César Costa da Silva - Associação Vermelha, titular, e Maria do Carmo dos Santos Ribeiro - Instituto Cultural de Arte-Educação Nego D'Água, suplente);

Entre os representantes das Organizações Não Governamentais - ONGs ou entidades sociais vinculadas à comunicação, encontravam-se Nilton dos Santos Lopes Filho, da Cipó Comunicação Interativa; Pedro Andrade Caribe, do Intervezes Coletivo Brasil de Comunicação Social; e Julieta Maria Cardoso Palmeira, do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, titulares, e Uiára Nonato, da União de Negros pela Igualdade (Unegro); Antônio Marcos Evangelista dos Santos, do Instituto de Desenvolvimento Social e Ambiental (Idesab); e José Ednilson Sacramento, da Associação para Inclusão à Comunicação, Cultura e Arte (ARCCA), suplentes); representante dos movimentos sociais de comunicação: Céres Marisa Silva dos Santos,

da Associação Renascer Mulher, titular, e Jonicael Cedraz de Oliveira, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação Comitê da Bahia – FNDC, suplente.

Das entidades de movimentos sociais organizados foram escolhidos os representantes: Daniele Costa Silva, da União Brasileira de Mulheres – UBM; Emanuel Souza de Jesus, da Central dos Trabalhadores do Brasil – CTB; Everaldo Santos Monteiro, do Sindicato dos Trabalhadores em Rádio, TV e Publicidade – Sinterp, titulares, e Sueli Araújo da Silva, da União da Juventude Socialista – UJS; Kardelícia Mourão Lopes, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – Fetag; e Danilo Libarino Assunção, da Central Única dos Trabalhadores – CUT, suplentes; e os representantes de entidades de jornalismo digital: Ricardo Luzbel Silva Soares Bonfim, do site Bahia Notícias, como titular, e José Dimas dos Santos Roque, do site Notícias do Sertão, como suplente.

Com reuniões periódicas definidas para serem realizadas a cada três meses, o Conselho Estadual de Comunicação reuniu-se, pela segunda vez, em 28 de março de 2012, mais de dois meses após a reunião da posse. Além de aprovar o Regimento Interno, nessa primeira reunião ficou definida a criação de duas comissões temáticas com a função de selecionar, dentre as propostas apresentadas nas duas conferências estaduais de comunicação, as prioridades para a elaboração das políticas públicas de comunicação. Ficou também acertado em ata, que, a partir daquela data, as reuniões do conselho seriam transmitidas ao vivo, pela internet (CARIBÉ, 2012a).

Na terceira reunião, realizada em 15 de agosto de 2012, voltou-se à avaliação do regimento aprovado em março, mas sobre o qual a Procuradoria Geral do Estado (PGE) ainda não havia emitido parecer. A ata da reunião anterior foi outro ponto polêmico desse encontro, uma vez que a transmissão ao vivo das reuniões teria sido suprimida do Regimento Interno, pela PGE, conforme informação da Secom. Por outro lado, a pauta programada, de fato, para essa reunião, acabou não sendo discutida, pois as comissões, responsáveis por diagnosticar e propor medidas orçamentárias para 2013, com vistas a implementar as proposições das conferências, não haviam concluído o trabalho (CARIBÉ, 2012b).

Tal impossibilidade, de acordo com as comissões, deveu-se ao fato dos dois funcionários lotados na assessoria de políticas públicas da Secom, com a missão de auxiliar os trabalhos do Conselho, haviam pedido demissão. Ou seja, até agosto de 2012, não havia ninguém exclusivamente dedicado ao órgão. A coincidência gerou constrangimento e deixou margem para se duvidar da veracidade da informação, já que,

oito dias depois, expirava o prazo legal para propor novas medidas orçamentárias para 2013. Para minimizar o impacto, o presidente do conselho convocou uma reunião extraordinária para o dia 17 de agosto. Nessa reunião, foram apresentadas propostas orçamentárias para digitalização do sistema público; fomento à produção e difusão de conteúdo independente, livre e comunitário; formação profissional e de comunicadores comunitários; práticas específicas para a juventude; e diagnóstico socioeconômico da comunicação no Estado (CARIBÉ, 2012b).

A quarta reunião do Conselho aconteceu em 28 de novembro de 2012. A pauta não chegou a ser discutida, porque alguns conselheiros levantaram uma questão de ordem referente ao funcionamento do colegiado, que, segundo avaliou-se, sofria de um problema “vertebral”: não possuía metodologia nem estrutura adequada de funcionamento. Para resolver o problema, o presidente do conselho decidiu transferir uma funcionária do Irdeb para a assessoria de políticas públicas da Secom, uma assessoria, aliás, que não consta no organograma da secretaria³⁹.

No seu primeiro ano de funcionamento, portanto, o Conselho Estadual de Comunicação não conseguiu sequer formatar uma metodologia de trabalho. Seja por falta de estrutura ou por decisão política, o fato é que a forma como o órgão vem sendo coordenado pela Secom corrobora a afirmativa inicial deste subcapítulo, segundo a qual o governo Wagner tem manifestado muita disposição de criar mecanismos de participação, mas não vem incorporando seus resultados à gestão.

Com efeito, desde dezembro de 2012, para análise deste trabalho, solicitou-se à Secom informações sobre o funcionamento e atividades da secretaria e, em especial, do conselho, sem obter nenhuma resposta ou explicação. Para examinar o trabalho desenvolvido pelo órgão colegiado, buscaram-se informações com os conselheiros que, com exceção do representante do Intervozes, Pedro Caribé, pediram para não ter seus nomes divulgados. Cabe ressaltar que Caribé vem mantendo um blog específico para o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelo conselho baiano, o *Vozes Baianas, o Intervozes no Conselho de Comunicação da Bahia*.

³⁹ Informações fornecidas pelo conselheiro Pedro Caribé à autora desta Tese, em 27 de maio de 2013.

4.2.5 Diretrizes e Estratégias

Para obter informações mais detalhadas e precisas sobre as diretrizes e estratégias da comunicação governamental/institucional desenvolvida pelo governo Wagner, optou-se, num primeiro momento, por entrevistas em profundidade com o secretário de Comunicação, Robinson Almeida. As solicitações de entrevistas foram encaminhadas por e-mail, e confirmadas por telefone, nos dias 24 de setembro de 2012, 08 de outubro de 2012, 20 de outubro de 2012 e 16 de novembro de 2012. Como não se obteve nenhuma resposta, decidiu-se encaminhar um questionário, também por e-mail, para ser respondido pelo secretário, uma vez que o seu gabinete alegava falta de tempo para conceder a entrevista.

Tal questionário foi encaminhado pela primeira vez em 12 de março de 2013. O seu recebimento foi atestado pela chefe de Gabinete da Secom, a jornalista Marlupe Caldas, que informou ter recebido do secretário a incumbência de respondê-lo, o que faria nos próximos dias, e, em seguida, o retornaria assim que fosse visto por Almeida. Novas injunções junto à chefe de Gabinete da Secom foram feitas nos dias 27 de março, 08 de abril, 15 de maio e 15 de junho, todas com promessas de breve retorno. Após esta data, os contatos telefônicos e por e-mail não mais foram atendidos ou retornados.

Como a Secom não tem um Plano de Comunicação, estratégico ou operacional, de conhecimento público, e não respondeu às entrevistas encaminhadas, as diretrizes e estratégias de comunicação aqui descritas foram examinadas a partir de informações obtidas dos atendimentos das agências de propaganda e dos jornalistas que compõem o quadro de pessoal da Secom, além da observação do resultado do trabalho desenvolvido: o material jornalístico produzido e distribuído para os meios de comunicação e publicados no site de notícias do governo, as campanhas e peças publicitárias e as ações de comunicação digital desenvolvidas pela internet em sítios próprios e nas redes sociais. Vale destacar que a estrutura organizacional da secretaria não possui nenhum setor específico que seja responsável por outras estratégias ou canais de comunicação.

Nesse sentido, observou-se que a dimensão da comunicação denominada governamental/institucional do governo Wagner não é desenvolvida de forma integrada e limita-se ao formato massivo, através das estratégias de publicidade, relacionamento com a imprensa e da internet, como é chamado o setor que cuida da comunicação digital. A editoração é restrita a apenas um veículo impresso, a revista *Bahia de Todos*

Nós, de periodicidade anual, contando, portanto, no total, com seis edições, organizadas por profissionais contratados de forma terceirizada, para este fim especificamente. Nos dois anos de governo, a então Agecom chegou a produzir um jornal, que não tinha periodicidade certa, mas que foi tirado de circulação.

De forma geral, percebe-se que a Agecom/Secom não tem uma linha geral de atuação que conduza a comunicação de governo a consolidar a imagem prevista no conceito de comunicação adotado desde 2007: *Bahia, Terra de Todos Nós*. Com enfoque prioritário nas ações da estratégia publicidade, a comunicação se desenvolve a partir da concepção da agência de propaganda Leiaute. Não existe uma seleção das ações prioritárias de governo. A escolha das campanhas e/ou peças não se conectam com a imagem de governo que se deseja consolidar, mas às ações de maior visibilidade do momento.

Ou seja, do ponto de vista técnico, como abordado no capítulo 2, para consolidar o conceito de comunicação *Bahia, Terra de Todos Nós*, que remete à imagem de um governo preocupado em oferecer oportunidades para todos e não para alguns privilegiados, a comunicação deveria manter seu foco nas ações que traduzissem essa preocupação social. Entretanto, afora algumas ações pontuais, geralmente adotadas em períodos pré-eleitorais, o que sugere mais uma ação de marketing político do que de comunicação institucional, o objeto da comunicação é pulverizado nas atividades do governo, independente da sua importância para a consolidação do conceito. Portanto, o que se vê, lê e ouve sobre o governo reflete apenas a administração da máquina governamental.

Por outro lado, nota-se um esforço da comunicação na tentativa de apresentar algumas ações direcionadas ao segmento mais pobre da população, mas que não se sustentam. Um bom exemplo foi o lançamento do Plano Safra de Agricultura, cujo enfoque dado pela comunicação o apresentava privilegiando a agricultura familiar. No entanto, dos R\$ 5,5 bilhões de créditos anunciados, apenas R\$ 1,2 bilhão, correspondente a apenas 22% dos recursos, iria para os 665 mil pequenos agricultores do Estado. A maior parte da verba anunciada, R\$ 4,3 bilhões, equivalente a 78%, seria destinada aos 60 mil agricultores e pecuaristas empresariais, o chamado agronegócio.

O domínio da estratégia publicidade tem sido uma característica marcante do governo Wagner. Para minimizar a pulverização das ações governamentais, em 2010, ano da campanha de reeleição do governador, a propaganda oficial encontrou um formato que fez certo sucesso e conseguiu aumentar a capilaridade do governo em torno

de um posicionamento social. Foram filmetes (VTs) de 30 segundos e um minuto com depoimentos de pessoas beneficiadas pelos programas sociais do governo, a exemplo do *Água para Todos*, do *Topa* e do *Luz para Todos*.

Tal formato, porém, manteve-se exatamente igual, sendo reproduzido ao longo de 2011 e 2012, para outros programas, como o *Minha Casa, Minha Vida*. O desgaste do modelo e sua desconexão com a realidade das ações do governo, como o ocorrido com o Plano Safra, acabou por provocar uma série de paródias, na internet, através das redes sociais, como a *Quero morar na Propaganda do Governo*, que, até dezembro de 2012, teve mais de um milhão de visualizações no Facebook.

A desconexão da comunicação com áreas significativas do governo ficou evidente nas duas greves de servidores públicos, ocorridas em 2012: a greve dos policiais militares e a dos professores da rede estadual de ensino. Em ambos os casos, a atuação da comunicação foi bastante questionada. No movimento paredista dos professores, a falta de habilidade comunicativa do governo foi ainda mais gritante.

Apesar de atender a praticamente todas as reivindicações da categoria, a greve permaneceu por 115 dias, e a imagem do governo ficou absurdamente desgastada junto aos grevistas e, principalmente, perante a população, que passou a apoiar a categoria. A inabilidade política do governo, e, principalmente, a inexistência de ações de comunicação durante o movimento, foram apontadas como principais causas da derrota eleitoral do PT nas eleições municipais de Salvador, em 2012, segundo avaliação dos próprios integrantes do governo.

Também não há uma orientação clara da Agecom/Secom para o trabalho das assessorias de comunicação das secretarias e órgãos vinculados. Cada estrutura desse tipo só consulta o órgão de comunicação quando quer veicular publicidade. Os relatórios e balanços de governo são produzidos pela Seplan e pela Casa Civil, da mesma forma que as prestações de contas do governo são elaboradas pela Fazenda. A preparação e adequação da estrutura do governo para cumprir os dispositivos da Lei de Acesso à Informação foi coordenada e, posteriormente, implementada pela Ouvidoria Geral do Estado (OGE), como visto no capítulo 3.

No que tange aos públicos estratégicos, como investidores e turistas, a preocupação da Agecom/Secom resume-se ao que for veiculado em formato publicitário. Ou seja, verifica-se que investidores, turistas e produtores culturais não são considerados públicos essenciais pelo órgão de comunicação, quando as ações de comunicação não envolvem propaganda. Na verdade, como a comunicação é concebida

de forma massiva (produzida para ser veiculada pelos meios de comunicação de massa), os públicos estratégicos não são tratados de forma segmentada pelo núcleo central da comunicação governamental. As poucas ações direcionadas ficam por conta de iniciativas isoladas das assessorias de comunicação das secretarias e dos órgãos vinculados.

O mesmo acontece com a comunicação denominada pública. Realizada pelos órgãos já mencionados, a Agecom/Secom não se envolve na divulgação desse tipo de ação, que desaparece completamente da visibilidade da população. A comunicação governamental só é acionada para esse fim, quando envolve alguma denúncia da mídia ou é potencializada por algum fato novo, como a sanção da Lei de Acesso à Informação.

Os gastos com propaganda têm sido também objeto de muitas críticas ao governo. Imbuído de traçar novas diretrizes para a distribuição da verba publicitária, o Conselho de Comunicação chegou a registrar, em ata, a solicitação de informações sobre os critérios de seleção dessa distribuição e dos seus respectivos percentuais, bem como da totalidade de recursos destinados pelo governo para este fim. Mas não obteve retorno da Secom. Embora o secretário tenha garantido enviar essas informações em 24 horas, elas não foram encaminhadas e nem apresentadas nas reuniões posteriores, realizadas até junho de 2013⁴⁰.

4.2.6 Publicidade e propaganda

Em 28 de maio de 2007, a então Agecom lançou o primeiro edital de licitação para definir as agências de propaganda que passariam a atender o governo nos próximos quatro anos. No valor total de R\$ 65.283.063,00 por ano, o processo licitatório foi dividido em quatro lotes, o maior, o lote 1, de R\$ 28 milhões por ano, e o menor, o lote 4, de R\$ 9 milhões por ano.

Na ocasião do lançamento, o governo ressaltava que havia introduzido três mudanças fundamentais nesse tipo de processo licitatório, com vistas a torná-lo mais democrático e transparente: as ações de publicidade teriam caráter de impessoalidade, de institucionalidade e de utilidade pública; as verbas para patrocínio e promoção de eventos não seriam mais administradas pelas agências e, portanto, tais serviços estariam fora da licitação; e a publicidade legal (editais de publicação obrigatória), que antes

⁴⁰ Informações fornecidas pelo conselheiro Pedro Caribé em entrevista à autora desta Tese, em 27 de maio de 2013.

também ficava sob a responsabilidade das agências, passaria a ser realizada diretamente pelo governo, sem intermediários. Além disso, o processo de licitação seria feito na modalidade técnica e preço e não mais somente técnica, como se dava anteriormente.⁴¹

Outra diferença da licitação anterior, segundo Almeida, ficava por conta do número de lotes e do percentual da verba que caberia a cada agência vencedora. De acordo com as informações fornecidas pela Agecom, veiculadas pelos meios de comunicação e publicadas no próprio site da assessoria, no último certame realizado pelo governo anterior, em 2003, a verba destinada à propaganda foi dividida em 15 lotes, e as agências podiam ganhar mais de um lote. Na prática, segundo as informações veiculadas sem a fonte, no site da Agecom, em 28 de maio de 2007, somente uma agência teria assumido o equivalente a 80% do total da verba publicitária. Os 20% restantes foram repartidos de forma não igualitária entre as outras cinco agências que venceram a licitação.

O resultado da licitação de 2007 foi anunciado em 26 de setembro daquele mesmo ano. Venceram o processo as agências: Leiaute Propaganda, que fez a campanha eleitoral do governador; Objectiva Comunicação; Tempo Propaganda; e a Morya Comunicação, com a seguinte configuração, como mostra o quadro 5:

Quadro 5 – Agências Licitadas em 2007

Lote	Agência	Abrangência do Contrato	Verba a ser administrada (\$)	Verba a ser administrada (%)
1	Leiaute Propaganda	Casa Civil; Turismo; e Saúde	28.885.000,00	44
2	Objectiva Comunicação	Infraestrutura; Meio Ambiente; Desenvolvimento Urbano; e Agricultura	12.665.787,00	19,3
3	Tempo Propaganda	Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Social; Justiça e Cidadania; Cultura; e Educação	13.828.000,00	21,1
4	Morya Comunicação	Planejamento; Administração; Fazenda; Segurança; Trabalho; Integração Regional; PGE, Relações Institucionais; e Promoção da Igualdade	9.904.276,00	15,6
-	Pool	-	65.283.063,00	100

Fonte: Diário Oficial do Estado da Bahia – edição 26.09.07

⁴¹ Declarações de Robinson Almeida, em 25 de maio de 2007, transmitidas pelos meios de comunicação locais e publicadas no Diário Oficial do Estado, em 26 de maio de 2007.

Apesar da licitação de 2007 ter duração de quatro anos, o governo resolveu fazer um novo processo de seleção em 2009. Lançado em 11 de fevereiro, a nova licitação foi dividida em cinco lotes, com verba total de R\$ 129 milhões por ano, montante duas vezes maior que o dos contratos anteriores. Desta vez, porém, as diretrizes e princípios democráticos e transparentes, tão destacados no primeiro certame, já não foram mais ressaltados. Estabelecido na modalidade técnica e preço, o certame foi deflagrado em 31 de março, mas o resultado oficial só foi publicado em 6 de julho, em função dos recursos apresentados pelas agências desclassificadas. Foram vencedoras as agências Leiaute (lote 1), Objectiva (lote 2), Tempo (lote 3), Única (lote 4) e Engenhonovo (lote 5), como mostra o quadro 6:

Quadro 6 – Agências Licitadas em 2009

Lote	Agência	Abrangência do Contrato	Verba a ser administrada (\$)	Verba a ser administrada (%)
1	Leiaute Propaganda	Casa Civil	50.300.000,00	39,12
2	Objectiva Comunicação	Turismo; Infraestrutura; Indústria e Comércio; e Ciência e Tecnologia	30.200.000,00	23,28
3	Tempo Propaganda	Educação; Cultura; Promoção da Igualdade; Justiça e Cidadania; e Saúde	18.110.000,00	14,1
4	Única Propaganda	Desenvolvimento Social; Meio Ambiente; Desenvolvimento Urbano; Integração Regional; Trabalho; e PGE	17.030.000,00	13,1
5	Engenhonovo Publicidade	Planejamento; Administração; Fazenda; Segurança; Relações Institucionais; e Agricultura	13.550.000,00	10,4
-	Pool	-	129.190.000,00	100

Fonte: Diário Oficial do Estado da Bahia – edição 06.07.09

Além do aumento substancial do valor total do contrato, percebem-se algumas alterações na distribuição da verba. A Leiaute Propaganda, que, a partir da primeira licitação, administrava 44% do montante e atendia a três Secretarias de Estado e seus órgãos vinculados, na segunda licitação passou a atender, exclusivamente, à Casa Civil, que, àquela altura, tinha a Agecom como órgão vinculado. Em valores nominais, porém, essa agência passou a administrar recursos bem mais vultosos, saltando de R\$ 28,8 milhões, distribuídos por vários órgãos, para R\$ 50,3 milhões, a serem consumidos somente pela Casa Civil (Agecom).

Entre 2007 e 2012, o governo Wagner gastou R\$ 403 milhões em publicidade, numa curva ascendente que cresceu, nominalmente, nos primeiros seis anos de governo, 426% e, em valores corrigidos em 2012 pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) do período, 282,3%. Os momentos de maior pico foram registrados em 2009 e 2012. Em 2009, a propaganda oficial saiu de R\$ 42,8 milhões, em 2008, para R\$ 85,2 milhões. Em 2012 saltou dos R\$ 74,5 milhões gastos em 2011 para R\$ R\$ 106, 7 milhões, como mostram os quadros 7 e 8 e as figuras 9 e 10.

Quadro 7 – Evolução dos gastos com publicidade (em R\$) – 2007 a 2012

Ano	Valor	Variação (%)	Valor Atualizado IGP-M	Variação Atualizada (%)
2012	106.791.107,78	-	106.791.107,78	-
2011	74.534.704,23	1,8	79.910.376,10	-3,7
2010	73.191.228,13	-14,2	82.940.229,14	-22,6
2009	85.257.347,29	98,8	107.092.840,87	102,5
2008	42.878.662,69	111,2	52.875.691,75	89,3
2007	20.300.805,03	43,3	27.936.370,11	33,6

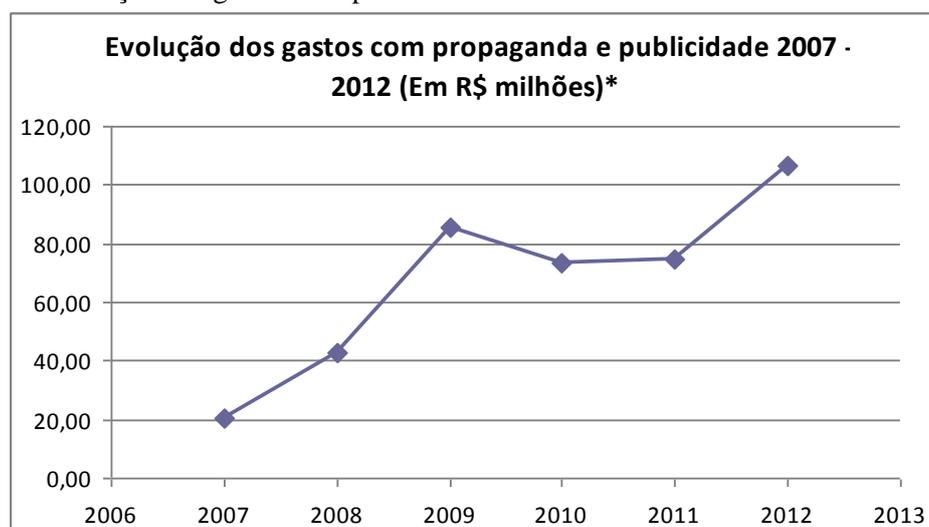
Fonte: Fiplan

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

Quadro 8 – Crescimento da publicidade em valores nominais 2007-2012

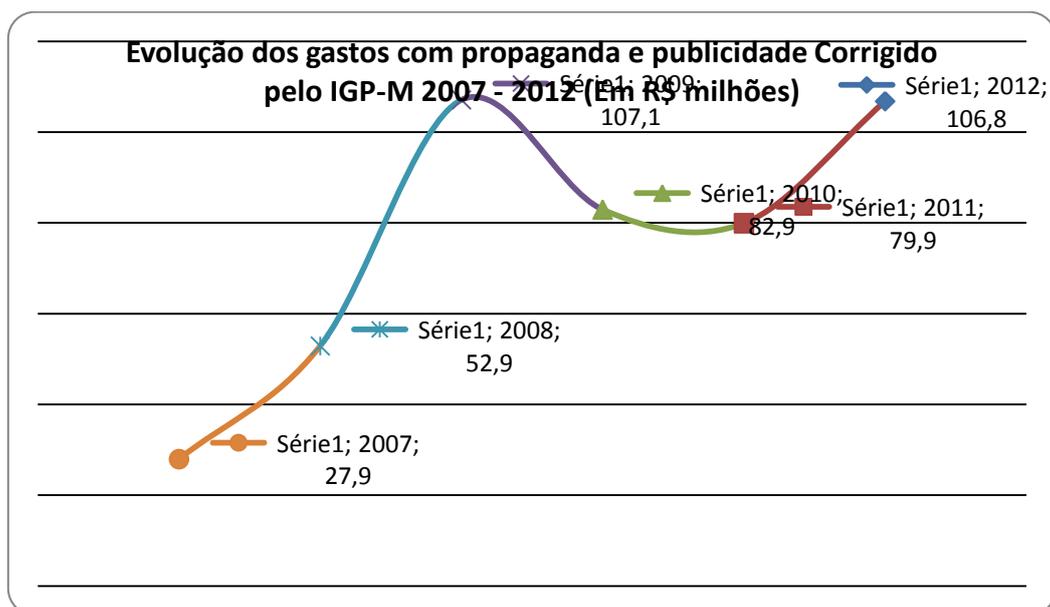
Crescimento Nominal 2007 – 2012	Crescimento Corrigido 2007-2012
426,0%	282,3%

Figura 9 – Evolução dos gastos com publicidade 2007-2012



Fonte: Fiplan

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

Figura 10 – Evolução dos gastos com publicidade corrigidos pelo IGP-M 2007-2012

Fonte: Fiplan

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

Pelo Relatório de Análise das Contas de 2011, do Tribunal de Contas do Estado (TCE), o gasto com publicidade e propaganda no período de 2001 a 2006 foi de R\$ 414,9 milhões. A evolução das despesas com esses item sofreu uma variação menor que no período posterior, como mostram os quadros 9 e 10 e as figuras 11 e 12:

Quadro 9 – Evolução dos gastos com publicidade (em R\$) – 2001 a 2006

Ano	Valor	Variação (%)	Valor Atualizado IGP-M	Variação Atualizada (%)
2006	104,5	-4,7	142,63	-7,9
2005	109,6	61,7	154,83	58,5
2004	67,8	51,0	97,66	34,5
2003	44,9	-14,1	72,61	23,4
2002	52,3	46,1	94,80	20,7
2001	35,8	-14,8	78,55	-23,1

Fonte: Relatório de Análise das Contas do Governo do Estado 2011 – TCE

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

Quadro 10 – Crescimento da publicidade em valores nominais 2001-2006

Crescimento Nominal 2001 – 2006	Crescimento Corrigido 2001-2006
191,9%	81,6%

Figura 11 - Evolução dos gastos com propaganda e publicidade 2001-2006

Fonte: Relatório de Análise das Contas do Governo do Estado 2011 – TCE

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV

Figura 12 – Evolução dos gastos com publicidade 2007-2012

Fonte: Relatório de Análise das Contas do Governo do Estado 2011 – TCE

Nota: Variação atualizada com base no IGP-M fornecido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV

A comparação entre os números divulgados nos dois períodos, entretanto, é de difícil averiguação, visto que, até 2006, todos os serviços contratados a terceiros eram pagos no mesmo elemento de despesa, o de número 39, cuja rubrica era: *Outros*

Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. A partir de 2007, esse elemento passou a ter rubrica específica para Publicidade/Propaganda. Foram instituídos dois novos elementos de despesas com esta finalidade, o de número 90, que registra os gastos destinados à *Comunicação Legal*, referente às despesas com a publicação obrigatória de editais, e o de número 98, denominado *Comunicação de Governo*, onde são cadastradas as despesas com Publicidade Institucional, Publicidade Mercadológica e Publicidade de Utilidade Pública, como indica os quadros 11 e 12:

Quadro 11 – Registro de Despesa com Publicidade

Elemento de Despesa	Rubrica	Descrição
90	Comunicação Legal Obrigatória	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação de editais obrigatórios
98	Comunicação de Governo	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidade Institucional • Publicidade Mercadológica • Publicidade de Utilidade Pública

Fonte: Fiplan

Quadro 12 – Gastos com comunicação

Ano	Comunicação de Governo	Comunicação Legal	Total
2007	20.300.805,03	8.482.134,12	28.782.939,15
2008	42.878.662,69	12.979.801,07	55.858.463,76
2009	85.257.347,29	11.559.264,78	96.816612,07
2010	73.191.228,13	12.938.157,66	86.129.385,79
2011	74.534.704,23	15.233.858,96	89.768.563,19
2012	106.791.107,78	16.802.126,30	123.593.234,08
Total	402.953.855,15	77.995.342,89	480.949.198,04

Fonte: Fiplan

Ainda que somados os gastos dos dois elementos de despesa do governo Wagner com comunicação, como exemplificado no quadro 12, a comparação é prejudicada por dois fatores. O primeiro e mais importante é que o valor real despendido em publicidade pelo governo Paulo Souto não é sabido, porque, além de camuflados na rubrica generalista de *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*, os valores declarados ao TCE e reproduzidos nas tabelas e gráficos acima não correspondem ao verdadeiro montante, visto que, nas prestações de contas, são facilmente identificadas as despesas

com publicidade que podemos denominar de “utilidade pública”, como campanhas contra a febre aftosa e de combate à sonegação, a exemplo de *Sua Nota Vale um Show*, que se encontram registradas nas despesas correntes das secretarias de Agricultura e da Fazenda. Além disso, o valor total declarado como gasto com publicidade incluí as despesas com publicidade legal e com o patrocínio e produção de eventos, serviços executados também pelas agências de publicidade contratadas e que eram contabilizados num só elemento de despesa.

Por outro lado, apesar de adotar rubrica mais específica para a publicidade, separando a comunicação legal da comunicação de governo (institucional, mercadológica e de utilidade pública), o governo atual não criou um elemento de despesa específico para o patrocínio e produção de eventos. As despesas executadas com esta finalidade são contabilizadas no elemento generalista: *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*. Tem-se, portanto, dois tipos diferentes de contabilidade para esses tipos de serviços, como mostra o quadro 13:

Quadro 13 – Comparação dos gastos com publicidade

Governo	Serviço	Elemento de despesa	Rubrica	Prestador do serviço
Governo anterior	Publicidade oficial + publicidade legal + patrocínio e produção de eventos	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	-	Agência de Publicidade contratada
Governo atual	Publicidade oficial (publicidade institucional, publicidade mercadológica e de utilidade pública)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	98 - Comunicação de Governo	Agência de Publicidade contratada
Governo atual	Publicidade Legal	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	90 - Comunicação Legal	Direto entre os órgãos e veículos de comunicação
Governo atual	Patrocínio e produção de eventos	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	-	Empresas de eventos contratadas com esta finalidade específica

Fonte: Fiplan

A transparência com gastos de publicidade no governo atual, portanto, parece ser relativa. Enquanto no governo Paulo Souto, os serviços de patrocínio e produção de eventos eram realizados pelas agências de publicidade e mascarados na rubrica

generalista, no governo atual ela é pulverizada de forma a não ser contabilizada na verba relacionada com a publicidade.

Os transtornos causados pela retirada desse tipo de serviço dos contratos de publicidade, já que os órgãos governamentais passaram a fazer uma licitação para cada evento, foram sanados em 2010, com uma licitação específica para este fim, nos mesmos moldes das duas licitações para a contratação das agências de publicidade.

A licitação, na modalidade técnica e preço, foi dividida em quatro lotes, no valor total de R\$ 46,7 milhões anuais. Foram vencedoras as empresas: Agogô Marketing Promocional; Pau Viola e Shows; Via Press Comunicação Integrada; e Estruturas e Eventos. Em 2012, foi feita nova licitação para a Secom e a Secopa. A *Pau Viola* venceu o lote 1, da Secom, e a *Pau Viola* o lote referente à Secopa, como mostram os quadros 14 e 15:

Quadro 14 - Empresas de eventos licitadas em 2010

Lote	Empresa	Órgãos Atendidos	Verba a ser administrada (\$)
1	Agogô	Casa Civil, Sedes, Sepromi, e Sedur	13.250.000,00
2	Pau Viola	SEC, Sesab, Secult, Setre, Sema e Justiça	12.800.000,00
3	Via Press	Setur, Seinfra, Sicm, Sedit e Secti	11.800.000,00
4	Estruturas e Eventos	Sefaz, Seplan, Saeb, Seagri, Serin e PGE	8.932.500,00
TOTAL		-	46.782.500,00

Fonte: Diário Oficial do Estado, edição de 24 de maio de 2010

Quadro 15 - Empresas de eventos licitadas em 2012

Lote	Empresa	Órgãos Atendidos	Verba a ser administrada (\$)
1	Pau Viola	Secom	5.000.000,00
2	Agogô	Secopa	4.450.000,00
TOTAL		-	9.450.000,00

Fonte: Diário Oficial do Estado, edição de 9 de maio de 2012

4.2.7 Relacionamento com a Imprensa

Apesar do desgaste inicial com as entidades de classe dos jornalistas e radialistas pela indicação de um engenheiro eletricista para ocupar a Assessoria Geral de Comunicação e, posteriormente, a Secretaria de Comunicação, os dois primeiros anos

do governo Wagner podem ser considerados tranquilos do ponto de vista da cobertura das ações de governo. Em 2009, essa lua de mel começou a se exasperar com a interferência do dirigente da Agecom/Secom no noticiário cotidiano dos meios de comunicação. Algumas ações justificam essa conclusão.

Primeiro, a aproximação do governo com a Rede Bahia de Comunicação. Perseguidos nos governos anteriores, alguns veículos, como os jornais A Tarde e Tribuna da Bahia, e emissoras de TV, como a TV Aratu, consideravam como tempos passados os privilégios da rede de comunicação de propriedade da família do ex-senador Antonio Carlos Magalhães, na propaganda oficial e nos recursos destinados a patrocínio de eventos. A estratégia política da Agecom/Secom de beneficiar os veículos de comunicação da Rede Bahia, independente do enfoque dos noticiários, e de exigir fidelidade aos demais veículos, deixou os dirigentes bastante irritados⁴².

Para obter a adesão desses meios, a Agecom/Secom cortou, primeiro, toda a verba da propaganda oficial e depois passou a negociar individualmente a cada adesão quase que irrestrita ao governo. Paralelamente, a comunicação, através da Agência Leiaute, passou a destinar publicidade para os sites e blogs dos jornalistas que também compõem os quadros dos veículos de comunicação, com vistas a reduzir, ou mesmo aniquilar, o poder de barganha dos proprietários.

Em 2010, portanto, o governo Wagner inaugurou uma nova fase nas suas relações com as empresas de comunicação, através da barganha com a verba de publicidade. A interferência do governo no noticiário saiu, inclusive, da esfera comercial e passou a ser feita diretamente com os editores e repórteres. A truculência e as ameaças, características marcantes nos governos carlistas, foram incorporadas na comunicação do governo Wagner, do mesmo governo que contabiliza em suas realizações a promoção de um ambiente sadio, sem perseguições e privilégios, como se verificará mais adiante.

Igualmente ao governo anterior, a comunicação passou, então, a exigir dos veículos de comunicação e dos sites e blogs independentes adesão total ao núcleo central do governo como contrapartida à publicidade oficial. A pulverização da verba de publicidade atingiu também o interior do Estado, com um número significativo de veículos de imprensa e de sites e blogs independentes.

⁴² Informações fornecidas pelo então diretor presidente do grupo A Tarde, Sílvio Simões, à autora desta Tese, em maio de 2009.

O controle do governo sobre os veículos e sites e blogs independentes chegou a atingir jornalistas que foram ameaçados de demissão ou demitidos a pedido do dirigente da Agecom/Secom. Foi o caso do repórter Guilherme Vasconcelos, jornalista recém-formado, que trabalhava no site Bocão News. Em 18 de junho de 2012, cumprindo uma pauta do site, o repórter escreveu uma matéria sobre os gastos do governo com publicidade. Ancorado em números oficiais e no parecer de conselheiros do TCE, o jornalista revelou que o governo Wagner havia aumentado os gastos com propaganda em 162%, entre 2007 e 2011, enquanto os recursos destinados à seca e à assistência às famílias flageladas não chegaram a um terço do valor gasto na publicidade oficial. Foi o suficiente para que o dirigente da Secom exigisse do site a retirada da matéria do ar e a demissão sumária de Vasconcelos (VÍTIMA DE BRAÇO AUTORITÁRIO....., 2012). O episódio, relatado pelo próprio jornalista, foi amplamente divulgado nas redes sociais e em sites independentes de notícia. Não houve desmentidos da Secom e nem do site Bocão News.

Sem entrar no mérito da qualidade do jornalismo praticado pelos que se dizem perseguidos, a prática adotada pela comunicação do governo, de pressionar os meios de comunicação, tem-se revelado tão eficiente nesta gestão quanto nos governos liderados por ACM. Outro exemplo de perseguição partiu do jornalista Uziel Bueno, eleito deputado estadual em 2010, pelo PTN, que diz ter sido demitido duas vezes, por pressão do dirigente da Agecom/Secom e do dono da Leiante Propaganda, Sidônio Palmeira. A primeira demissão, segundo ele, ocorreu na TV Aratu, quando ele apresentava o programa *Na Mira*. A segunda foi na rádio Tudo FM, época na qual o jornalista comandava o programa *Acorda pra Vida*.

O editor-chefe do jornal A Tarde, nos quatro anos do primeiro mandato de Wagner, jornalista Florisvaldo Mattos, que atuou em veículos de comunicação por mais de 40 anos e sofreu perseguição e truculência impostas pelo ex-senador ACM, é outro crítico do modelo de comunicação adotado pelo PT. Para ele, Wagner assumiu o governo da Bahia sem uma política definida para a área da comunicação, notadamente para com o relacionamento com a imprensa. Na sua concepção, a comunicação é tratada como uma extensão da mecânica ideológica do partido que encabeçou o movimento que levaria ao cargo de governador.

Não por ter optado por um profissional fora da área do jornalismo para o comando das estratégias de comunicação, mas deveria ter escolhido alguém com conhecimento objetivo das relações de

comunicação social no estado. Ao contrário, talvez por este defeito de origem, todo o primeiro governo Wagner se apresentou com uma política de comunicação sem cara, mais como projeção de uma extensão de militância partidária do que com o exercício de um papel no sentido de facilitar a comunicação com as massas. Mais por desconhecimento desse papel busca-se obter uma unanimidade, vizinha do engajamento político partidário, e talvez com o mesmo efeito⁴³.

Apesar de considerar o modelo de comunicação atual análogo ao modelo que prevaleceu nos governos do grupo carlista, Mattos ressalta que, anteriormente, havia uma política de comunicação espelhada no individualismo de seu chefe. Tanto para o bem quanto para o mal, acrescenta o jornalista, agradando ou desagradando, aliciando ou não aliciando, a depender da ótica de quem o encarasse, e quase sempre se dispusesse a enfrentá-lo, o carlismo possuía e praticava uma política de comunicação. Diferente, segundo ele, do modelo atual, cujos dirigentes desconhecem as características institucionais do relacionamento com a imprensa e consideram o jornalismo, como exercido no Brasil e, lógico, na Bahia, uma atividade hostil aos ideais petistas⁴⁴.

Relembrando suas divergências com ACM, que culminaram no seu afastamento da sucursal do Jornal do Brasil na Bahia, e posterior fechamento da unidade, em 1982, graças às pressões do ex-senador com os donos do periódico, o jornalista destaca que sempre conseguiu manter um bom relacionamento com os membros do grupo político, uma vez que, muitos deles, a exemplo de Mário Kertész, Manoel Castro, Barbosa Romeu, José de Freitas Mascarenhas e César Borges, além dos jornalistas que integraram o setor de comunicação, faziam questão de manter-se fora dos atritos do chefe com a imprensa.

Nesse ponto, afirma Mattos, tem-se que reconhecer que ACM soube compor equipes, com executivos competentes, de mente política e socialmente arejada. Os problemas, na sua visão, decorriam do “personalismo e egoísmo” que marcavam as atitudes do ex-senador e abriam caminho à truculência, principalmente em momentos de debate político e em períodos pré-eleitorais, pela sua tendência a certo dirigismo de consciências e por não aceitar notícias e pensamentos contrários aos seus. Segundo ele,

eis um ponto em que carlismo e petismo se encontram: a resistência em aceitar o contraditório; querem se apresentar sempre como os

⁴³ Informações fornecidas pelo jornalista Florisvaldo Mattos à autora desta Tese, em 1º de outubro de 2013.

⁴⁴ Informações fornecidas pelo jornalista Florisvaldo Mattos à autora desta Tese, em 1º de outubro de 2013.

donos da verdade São ambos personalistas, impositivos e manipuladores; a diferença é somente no estilo, um mais agressivo, outro mais sutil; são também ambos de perfil fisiológico. Diferenciam-se por um traço mais claramente discricionário e elitista, no lado carlista, enquanto no lado petista se reveste de uma capa de presunção e arrogância, geralmente disfarçada por um corporativismo de inspiração sindicalista. (...) Os governos petistas, aqui e alhures, deveriam investir mais em comunicação, num projeto de perfil democrático e humanista, do que em marketing, geralmente mais voltado para a política⁴⁵.

Para ilustrar a forma petista de lidar com a imprensa, Mattos relata um episódio do qual participou quando ainda era editor-chefe do jornal A Tarde:

Certo dia, o jornal saiu com uma manchete de primeira página, oriunda de Brasília, por meio de agência noticiosa, que repercutiu no governo. Foi quando, um fim de tarde, me vi convocado ao gabinete da presidência da empresa. Lá estava formada a cena: presentes o responsável maior pela comunicação do governo, mais alguém de sua equipe, e a pessoa que, como parte de um triunvirato gestor, respondia pela presidência da empresa na diretoria. Viera ele, homem de comunicação de Wagner, ao jornal, especificamente para criticar a manchete e desmentir o fato, sustentando que o jornal cometera um erro, na divulgação de um fato que prejudicava o Governo do Estado. Limitei-me a explicar o procedimento jornalístico em relação à importância e realidades que o fato comportava. E quando vi, para minha surpresa, o diretor postar-se do lado do reclamante, fui obrigado a afirmar que a redação de A Tarde praticava jornalismo, não fazia política. O fato é que, no dia seguinte, tudo que fora publicado era difundido e confirmado em Brasília⁴⁶.

Outro caso controverso atingiu o site de notícias Jornal da Mídia, coordenado pelo jornalista Antônio Raimundo da Silveira, mais conhecido como Supinho, que dividia seu dia de trabalho entre a Agecom e o site de notícias. Depois que denunciou, no Jornal da Mídia, o esquema que denominou de “festa de blogs com dinheiro público”, foi sumariamente demitido da Agecom e teve suprimida toda a publicidade oficial no seu site (SILVEIRA, 2010).

Ainda no que se refere ao relacionamento com a imprensa, a política adotada pela Agecom/Secom tem sido bem parecida com a que prevalece nos rincões mais atrasados do país, pois a mão que bate é a mesma que afaga. Na contramão da perseguição, a distribuição de verba publicitária com sites e blogs baianos tem sido

⁴⁵ Informações fornecidas pelo jornalista Florisvaldo Mattos à autora desta Tese, em 1º de outubro de 2013.

⁴⁶ Informações fornecidas pelo jornalista Florisvaldo Mattos à autora desta Tese, em 1º de outubro de 2013.

objeto de apontamentos do TCE. A Agecom/Secom não vem obedecendo aos preços de mercado nem usa o critério do custo por mil visualizações para calcular o valor a ser pago, método adotado pelas agências de publicidade para veicular propaganda dos seus clientes da iniciativa privada (SILVEIRA, 2010).

Também não há na Secom instrumentos de fiscalização para conferir o número de vezes em que o anúncio foi veiculado, nem se os valores cobrados são os praticados no mercado. Trata-se da adoção de um mecanismo simples, bastante utilizado pelas agências de propaganda, um software que controla o tráfego das peças publicitárias na internet, através da inserção de um código nas páginas dos sites, onde os anúncios são apresentados. O cliente paga mediante a comprovação do número contratado de visualizações. Silveira (2010) enumera uma série de sites e blogs que recebem anúncios “graciosos” do Governo do Estado. De acordo com a denúncia, “o pagamento por campanha e o preço, sempre salgado, variam de acordo com o compadrio ou o potencial ofensivo do blogueiro premiado com as verbas governamentais”. Segundo ele,

É um negócio de pai para filho, que não é auditado e sequer licitado. Um autêntico ‘toma lá, dá cá’ em que o dinheiro público escorre pelo ralo sem controle e sem fiscalização. Neste mercado paralelo, blogs e sites ‘chapa branca’ vendem ao Estado ouro 18 e entregam ‘ouro de tolo’, com a evidente cumplicidade da direção da Agecom (SILVEIRA, 2010).

Do ponto de vista de êxito da comunicação, é evidente que, com uma imprensa amordaçada, o governo deixa de enfrentar problemas. Entretanto, para um governo que se elegeu com o discurso de mudança de modelo político e comunicacional, percorrer o mesmo caminho que os opositores é, no mínimo, inconveniente. A manutenção de práticas tão combatidas pelo partido que está no poder na Bahia, aliada à concentração de ações de comunicação na estratégia de publicidade, vão de encontro não só às promessas de campanha do governo, quanto aos novos paradigmas da cultura plural, livre e colaborativa, advinda das novas possibilidades informativas e comunicativas no novo milênio.

4.2.8 Internet

Neste subcapítulo, examina-se a estratégia de internet desenvolvida na Comunicação Governamental. É importante ressaltar que a análise aqui feita tem o objetivo de examinar os aspectos operacionais dos seus canais comunicativos. As

características estratégicas dessa área da comunicação, que integra o objetivo deste estudo, serão avaliadas mais detalhadamente, através da sistematização metodológica que será apresentada no capítulo 5.

Para examinar os aspectos operacionais dessa estratégia de comunicação, optou-se por analisar as ferramentas trabalhadas na comunicação governamental do governo Wagner, tanto no que é realizado através da Agecom/Secom quanto pelas Assessorias de Comunicação (Ascom's) das Secretarias de Estado e órgãos vinculados. Como já mencionado anteriormente, no organograma da Agecom/Secom, tal estratégia está vinculada ao setor denominado de Comunicação Integrada (sic) juntamente com a Publicidade e Eventos, o que denota que ela é entendida mais como mídia do que como ambiente de comunicação. O mesmo acontece em quase todas as estruturas de comunicação ligadas às secretarias e órgãos públicos. Alinhadas às diretrizes da Agecom/Secom, poucas inovam as relações comunicativas e abrangem funções da dimensão da comunicação denominada pública, como se verá posteriormente, nos capítulos 5 e 6.

Apesar de alguns assessores, inclusive o próprio assessor geral/secretário de Comunicação, declarar manter “um portal de internet”, somente cinco secretarias possuem realmente uma estrutura on-line de conteúdos verticais, dirigidos a públicos segmentados, que podem ser chamados de portais: Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Turismo, como mostra o quadro 16:

Quadro 16 - Portais, sites e hotspots governamentais

Órgão	Portal	Site	Sites de órgãos vinculados	Sites associados	Hotspots associados
Governo da Bahia	-	GOVERNO DA BAHIA (na verdade, uma home page)	• PGE	-	-
Casa Civil	-	CASA CIVIL	• Egba	-	-
Comunicação	Portal da comunicação (na verdade, um site)	-	• TV E	-	-
Administração	Portal do Servidor	SAEB	• Planserv • Detran • Prodeb • SAC	-	-
Planejamento	-	SEPLAN	• SEI	-	• PPA (retirado do ar em 2013)

Fazenda	Portal da Transparência Bahia (na verdade um site)	SEFAZ	<ul style="list-style-type: none"> • Desenhahia 	-	-
Educação	Portal da Educação	-	<ul style="list-style-type: none"> • Uneb • UEFS • UESC • UESB • IAT 	<ul style="list-style-type: none"> • ursosonline 	-
Saúde	Portal da Saúde	-	<ul style="list-style-type: none"> • Hemoba • Bahiafarma 	<ul style="list-style-type: none"> • PPPs Saúde • Unidades de Saúde e Dires • Unidades de referência • Unidades de emergência • Hospitais e Maternidades • Ouvidoria SUS • Central de transplantes • Saúde da Família 	-
Infraestrutura	-	SEINFRA	<ul style="list-style-type: none"> • Agerba • Derba • Bahiagás 	-	-
Desenvolvimento Urbano	-	SEDUR	<ul style="list-style-type: none"> • Agersa • Conder • Embasa • Sucab 	-	-
Desenvolvimento Regional	-	SEDIR	<ul style="list-style-type: none"> • CAR 	-	-
Desenvolvimento Social	-	SEDES	<ul style="list-style-type: none"> • Cordec • Fundac 	-	-
Agricultura	-	SEAGRI	<ul style="list-style-type: none"> • CDA • ADAB • Bahiapescas 	-	-
Cultura	Portal da Cultura	-	<ul style="list-style-type: none"> • Ipac • Funceb • CCPI • FPC 	<ul style="list-style-type: none"> • TCA • Museus 	-
Turismo	Portal Oficial de Turismo (bahia.com.br)	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Bahiatursa 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatório • Capoeira • Geoturismo • Prodetur BA • Copa Bahia • Qualificação 	<ul style="list-style-type: none"> • São João • Carnaval • Verão • Stock Car • Salão de Turismo
Indústria, Comércio e Mineração	-	SICM	<ul style="list-style-type: none"> • Ibametro • Sudic • CIS • Juceb • CBPM • Ebal 	-	-
Ciência e Tecnologia	-	SECTI	<ul style="list-style-type: none"> • Fapesb 	-	-
Relações Institucionais	-	SERIN	-	-	-

Meio Ambiente	-	SEMA	• Inema • Cerb	• SEIA	-
Trabalho, Emprego e Renda e Esportes	Portal do Trabalho	-	• Sudesb • Instituto Mauá	• Observatório do Trabalho	-
Segurança	-	SSP	• Polícia Militar • Polícia Civil	-	-
Justiça	-	Justiça	• Procon-Ba	-	-
Administração Penitenciária	-	SEAP	-	-	-
Mulheres	-	SPM	-	-	-
Igualdade Racial	-	SEPROMI	-	-	-
Secopa	-	SECOPA	-	-	-

Fonte: Pesquisa realizada entre agosto e outubro de 2010, pela autora da Tese, para aferir os níveis da governança eletrônica nos órgãos públicos da Bahia

O conteúdo dos portais, sites e blogs dos órgãos públicos da Bahia, com raríssimas exceções, não incorporaram os princípios de marketing de órgão público e muito menos os que regem a governança eletrônica, uma vez que versam sobre assuntos de interesse de divulgação do próprio governo e não da sociedade. Além disso, no que se refere ao accountability, não oferecem conteúdos específicos, sendo poucos os que remetem o usuário interessado no assunto para o site da *Transparência Bahia*, da Fazenda, como se poderá verificar na sequência.

4.2.8.1 Portais, sites e hotspots

O sítio chamado de Portal do Governo é, na verdade, apenas uma home-page, ou seja, resume-se apenas a uma página que fornece algumas conexões, através de links, que nem sempre funcionam. Não há páginas internas. Em junho de 2013, o sítio ainda mantinha mensagem de *Feliz Ano-Novo*. Mais parece que a home foi criada para que a busca pelas palavras “Governo da Bahia” não fosse nula, pois a estrutura de governo eletrônico não possui um sítio que reúna informações institucionais e serviços oferecidos pelos órgãos públicos. O local reservado para um banner de publicidade, desde 2012, encontra-se em branco (ver nos Anexos deste estudo).

O site da Agecom/Secom, chamado de Portal de Notícias, disponibiliza material jornalístico em textos, fotos, áudio e vídeo. Na aba institucional, acham-se informações sobre o decreto de criação da secretaria, regimento interno, organograma, além dos nomes e contatos da equipe técnica e dirigentes. Na aba dedicada à publicidade, encontram-se apenas poucas peças de três campanhas publicitárias realizadas em 2010 e 2012, além da marca do governo e do seu manual de aplicação. Na aba Programas, onde

deveriam ser veiculadas informações sobre as políticas públicas de comunicação, desde o início de 2012 não existe nenhum conteúdo (ver Anexo 1)

Os sites das secretarias seguem o mesmo padrão, com exceção de Turismo, Trabalho, Educação, Cultura e Saúde, embora as únicas secretarias que oferecem conteúdo vinculado ao accountability e disponibilizam espaço para participação são as do Turismo e da Cultura.

A presença do governo em sites de terceiros, através da publicidade, restringe-se, basicamente, a banners nos principais sites de notícias locais, que, na sua maioria, veiculam também material de cunho jornalístico produzido na Agecom/Secom.

4.2.8.2 Redes sociais

O desempenho da comunicação do governo nas redes sociais também é bastante sofrível. Com poucas exceções, o formato de comunicação usado, tipo “chapa branca”, realizado pelas secretarias e órgãos públicos, não se mostra atraente, principalmente pelo ponto de vista destacado. Para analisar a presença do governo nas redes sociais, foram examinados os sites de relacionamento mais procurados no Brasil: Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, FourSquare e Orkut. Mais uma vez, verificou-se que nas redes sociais, como nos portais e blogs, prevalecem as informações de interesse do governo e não do Estado e da sociedade. As páginas mais visualizadas são dos órgãos que abdicam dessa prática e fornecem informações em texto, áudio e vídeo, de interesse geral, como se pode verificar no desempenho, constante dos quadros 17, 18, 19, 20, 21 e 22:

Quadro 17 - Participação dos órgãos governamentais no Facebook

Órgão	Início da participação na rede	Número de Fanpages	Número total de seguidores
Governador*	30.07.10	01	3.818
Turismo**	14.04.09	05	72.440
Cultura***	04.07.11	02	14.018
TV Educativa	12.07.11	01	13.420
Fundação Cultural	23.08.11	01	11.672
Teatro Castro Alves	21.03.11	01	10.871
Agenda Cultural	03.11.11	01	9.491
Museus da Bahia	09.07.11	01	6.318
Educação	12.01.12	01	5.837
Secopa	09.10.09	01	5.628
Portal do Servidor	18.05.12	01	3.783

Ouvidoria	05.10.11	01	2.571
Mulheres	21.09.11	01	2.484
Agricultura	16.02.12	01	2.277
Comunicação	15.08.11	01	2.219
Ipac	01.12.11	01	1.964
Igualdade Racial	01.06.11	01	539
Desenvolvimento Urbano	19.11.12	01	98
Relações Institucionais	28.06.12	01	80

Fonte: Páginas no Facebook, dez. 2012

Nota 1: A página do governador no Facebook é de usuário e não uma fanpage

Nota 2: Turismo abrange as fanpages: Turismo Bahia, São João da Bahia, Carnaval da Bahia, GP Bahia de Stock Car e Espicha Verão.

Nota 3: Cultura abrange as fanpages: Secretaria de Cultura, Pelourinho Cultural, Fundação Cultural, Agenda Cultural, Ipac, Museus da Bahia, e Teatro Castro Alves, totalizando 54.334 seguidores, mas foram contabilizadas em separado porque são estruturas de comunicação independentes, com exceção da Secretaria e do Pelourinho Cultural.

Quadro 18 - Participação dos órgãos governamentais no Twitter

Órgão	Número de seguidores
Fundação Cultural	42.406
TV Educativa	13.474
Turismo	16.368
Comunicação	16.100
Governador	12.689
Cultura	9.698
Agenda Cultural	9.607
Educação	7.326
Teatro Castro Alves	5.466
Saúde	3.334
Ouvidoria	2.757
Museus da Bahia	2.237
Copa	1.415
Portal do Servidor	1.174
Segurança	1.020
Meio Ambiente	875
Ipac	728
Indústria e Comércio	707
Fazenda	646
Agricultura	364
Ciência e Tecnologia	198
Sepromi	153
Trabalho	102
Desenvolvimento Urbano	58

Fonte: Páginas no Twitter, dez. 2012

Quadro 19 - Participação dos órgãos governamentais no YouTube

Órgão	Número de exibições
Comunicação	1.020.029
Cultura	672.871
Turismo	595.436
Saúde	54.976
Indústria e Comércio	6.996

Portal do Servidor	1.938
Sepromi	1.669
Ouvidoria	832
Copa	37
Relações Institucionais	37

Fonte: Páginas no YouTube, dez. 2012

Quadro 20 - Participação dos órgãos governamentais no Flickr

Órgão	Número de downloads
Turismo	2.221.259
Comunicação	Sem acesso aos números
Cultura	Sem acesso aos números
Indústria e Comércio	Sem acesso aos números

Fonte: Páginas no Flickr, dez. 2012

Quadro 21 - Participação dos órgãos governamentais no FourSquare

Órgão	Número de seguidores
Turismo	5.517

Fonte: Páginas no Foursquare, dez. 2012

Quadro 22 - Participação dos órgãos governamentais no Orkut

Órgão	Número de membros
Turismo	836
Cultura	756
Comunicação	148

Fonte: Páginas no Orkut, dez. 2012

Com leiautes variados, mas com forte presença da marca do governo, essas fanpages repetem os conteúdos difundidos pelos meios de comunicação de massa, inclusive com a mesma linguagem, e de forma dispersa, como se pode verificar na página do governador Jaques Wagner, no Facebook.

Para analisar a capacidade comunicativa nas redes sociais do governador Jaques Wagner em relação aos governadores de outros estados, que mantêm presença constante no Facebook e também em relação ao prefeito de Salvador, ACM, que derrotou o partido do governador nas eleições de 2012, o governador aparece em sexto lugar no ranking, com 3.818 seguidores, como refere o quadro 23.

Com relação às páginas “fakes”, a comunicação exagerou no tom escrachado, e o resultado foi vergonhoso, como se pode ver no quadro 24. Página fake é um recurso que vem sendo largamente utilizado pelas estruturas de comunicação de políticos e

governantes, na tentativa de aproximá-los do público jovem. De caráter bastante informal, essas fanpages são alimentadas de forma a parecerem falsas, mas, na verdade, são produzidas por profissionais contratados para este fim especificamente.

Quadro 23 - Desempenho do governador Jaques Wagner no Facebook

Usuário	Início da participação na rede	Número de páginas	Número de seguidores
Geraldo Alckmin (SP)	23.04.09	01	38.716
ACM Neto (Salvador)	14.12.11	02	10.121
Sérgio Cabral (RJ)	23.03.10	01	7.964
Cid Gomes (CE)	08.06.12	01	7.670
Eduardo Campos (PE)	05.10.12	01	3.890
Jaques Wagner (BA)	30.07.10	01	3.818

Fonte: Páginas no Facebook, dez. 2012

Quadro 24 - Desempenho do governador Jaques Wagner com “fakes” no Facebook

Usuário	Número de seguidores
Dilma Bolada	284.699
Prefeito Netinho	122.948
Governador Jaquinho	92

Fonte: Páginas no Facebook, dez. 2012

Neste subcapítulo, descreveu-se a utilização das principais ferramentas da estratégia comunicação digital utilizadas pelo governo Jaques Wagner. Verificou-se que os recursos mais valorizados são os banners publicitários em sites de notícias que são barganhados também por material de cunho jornalístico favorável. Os sítios eletrônicos, mantidos pelo governo, secretarias e órgãos públicos estaduais, limitam-se a divulgar conteúdos institucionais de interesse do governo e não da sociedade. Com pouquíssimas exceções, esses sítios não oferecem espaço para participação popular nem são usados para prestar contas à população das ações de governo.

O desempenho das páginas institucionais nas redes sociais é bem sofrível quando contabilizado o número de seguidores que as acompanham. Carecem também de conteúdo e linguagem apropriados. Enfim, transpõe-se o conteúdo usado na comunicação massiva para a comunicação digital, sem antes adequá-lo às características desse ambiente de comunicação. As exceções ficam por conta das secretarias de Cultura e de Turismo, que veiculam conteúdos de interesse geral, embora não deixem de cultivar a personalidade dos seus dirigentes. Somente essas duas secretarias mantêm fanpages de

seus produtos: Pelourinho Cultural (Cultura) e Carnaval da Bahia, São João da Bahia, GP de Stock Car e Espicha Verão (Turismo), além das fanpages oficiais.

Os números da Cultura não foram revelados pela sua Assessoria de Comunicação, mas os do Turismo mostram que, quando se abordam temas de interesse geral nas redes sociais, o público participa e interage. Para se ter noção da extensão dessa comunicação em rede, no São João de 2012, o número de visualizações na fanpage do mesmo nome, produzida pela Secretaria do Turismo, chegou a 1,3 milhão, em apenas dois meses de veiculações. No Carnaval de 2013, o movimento se repetiu e foram registradas, somente nos 15 dias, entre as prévias e a festa, nada menos que 1,7 milhão de visualizações, com 35 mil compartilhamentos de conteúdos e de fotos postadas no Flickr⁴⁷.

Nos próximos subcapítulos, abordam-se as demais dimensões da comunicação desenvolvidas pelo governo Jaques Wagner: a interno-administrativa, a mercadológica e a pública.

4.3 A DIMENSÃO INTERNO-ADMINISTRATIVA

A comunicação interno-administrativa do governo Jaques Wagner fica a cargo da Secretaria da Administração (Saeb). O trabalho é desenvolvido por dois núcleos de comunicação: uma Assessoria de Comunicação, à semelhança da estrutura que existe nas demais secretarias, e o Núcleo de Comunicação com o Servidor, que executa ações voltadas para os servidores estaduais em geral: carreira e capacitação, vantagens e prêmios, saúde e qualidade de vida, valorização do servidor, além dos assuntos relacionados à Mesa de Negociação, o canal direto do governo com os servidores para a negociação de conflitos e da bata-base de reajuste salarial. A Ascom é responsável pela comunicação da secretaria e do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

4.3.1 Relacionamento com os servidores

Através do Núcleo de Comunicação com o Servidor, a Saeb mantém os seguintes instrumentos de comunicação: o Portal do Servidor, atualizado diariamente, que contabiliza 1,3 milhão de pageviews por mês; um newsletter, de periodicidade

⁴⁷ Informações fornecidas por Gabriel Carvalho, assessor de Comunicação da Secretaria do Turismo, à autora desta Tese, em 12 de março de 2013.

quinzenal, distribuído para 130 mil e-mails do mailing; um boletim de contracheque, com 170 mil exemplares mensais, encartados no contracheque dos servidores ativos; um boletim de contracheque, com tiragem de 90 mil exemplares por mês, encartados no contracheque dos inativos e pensionistas; e um jornal, o *Você Servidor*, com tiragem de 10 mil exemplares, que circula a cada três meses, dos quais três mil são encartados no Diário Oficial.

Nas redes sociais, o Núcleo mantém um perfil oficial (portalservidorba) no Facebook, com 3.783 pessoas alcançadas pelas quatro atualizações diárias, incluindo finais de semana e feriados. No Twitter, a página [@portalservidor](https://twitter.com/portalservidor) possui 1.174 seguidores, que recebem mensagens relacionadas às quatro atualizações diárias, inclusive nos finais de semana e feriados. No YouTube e no Flickr, as atualizações são feitas a partir das demandas. O núcleo criou ainda dois blogs específicos para discutir a gestão pública, o *Gestão em Debate* (gestaoemdebate.saeb.ba.gov.br/), e o *Bem Viver* (bemviver.ba.gov.br), sobre saúde e bem-estar, que recebem atualizações semanais. Em parceria com a Educadora FM 107.5, mantém ainda a Rádio Servidor, um programa semanal que aborda também temas sobre gestão pública⁴⁸.

Apesar de realizar ações típicas da área de relações públicas, o núcleo conta apenas com três jornalistas, um publicitário, um designer gráfico e um estagiário, que desenvolvem programas e projetos de valorização e qualificação do servidor. Entre eles, destacam-se os programas *Você Servidor*, a Universidade Corporativa do Serviço Público (USC), o Programa Bem Viver, que oferece ações de saúde, esporte e qualidade de vida; e o Prepare-se (Programa de Preparação para a Aposentadoria), além de projetos como o Festival de Corais do Servidor Público; Olimpíadas do Servidor; Corrida do Servidor; e os campeonatos de Futebol e de Futsal. O núcleo responde ainda pelas promoções: Clube de Desconto (descontos no mercado); Prêmio Boas Práticas (reconhecimento de iniciativas de melhoria no ambiente de trabalho); Prêmio Servidor Cidadão (reconhecimento de ações voluntárias por servidores); e Balcão Previdenciário (orientação sobre previdência a servidores de todas as idades)⁴⁹.

4.3.2 Mediação de conflitos

⁴⁸ Informações fornecidas pelo coordenador do Núcleo de Comunicação com o Servidor da Saeb, Nilson Galvão, em entrevista à autora desta Tese, em 24 de maio de 2013.

⁴⁹ Informações fornecidas pelo coordenador do Núcleo de Comunicação com o Servidor da Saeb, Nilson Galvão, em entrevista à autora desta Tese, em 24 de maio de 2013.

A mediação de conflitos e as negociações de reajustes dos servidores são também atribuições da Saeb e ficam vinculadas à Superintendência de Recursos Humanos (SRH), que coordena os trabalhos desenvolvidos pela Mesa Central de Negociação Permanente. Criada na atual gestão, especificamente com essa finalidade, a Mesa foi instalada em março de 2007. Ancorado nas experiências da Prefeitura Municipal de São Paulo e do Ministério do Planejamento, em 2002 e 2003, respectivamente, o modelo adotado na Bahia criou o Sistema Estadual de Negociação Permanente (Senp), implantado pela própria Saeb, e estabeleceu papel estratégico para a Mesa Central no Sistema. Ao Conselho de Políticas de Recursos Humanos (Cope) cabe a apreciação e encaminhamento das deliberações da mesa. Tem assento permanente na Mesa Central 10 sindicatos e/ou entidades de classe, que abrange todas as categorias profissionais organizadas dos servidores públicos (Fetrab, Asderba, Aspol, APLB, Sindmed, Asbac, Sindfaz, Sindsaúde, Sindpoc e Sinspeb) e quatro representantes de secretarias estaduais (Saeb, Serin, Sefaz e Setre)⁵⁰.

As primeiras reuniões definiram o regulamento do Senp e também a formação de Mesas Setoriais: Educação, Saúde, Segurança Pública, Justiça, Fazenda e Derba, que discutiriam as reivindicações salariais e também a reincorporação dos servidores demitidos nas gestões anteriores por terem participado de movimentos grevistas. Até o final de 2007, a Mesa Central manteve reuniões regulares, mas que, aos poucos, foram rareando, sobretudo, em função da principal reivindicação dos servidores públicos: o pagamento das URPs e URVs devidas, já determinado por todas as instâncias da Justiça e que foi garantido pelo governador, no período pré-eleitoral⁵¹.

É fato que o valor total das URPs e URVs devidas é considerado, até pelos próprios servidores, como impagável, já que somam a exorbitante cifra de mais de R\$ 1 bilhão, que teria que ser incorporado à folha de pagamento mensal do governo. É certo também que, ao assumir esse custo, o governo excederia em muito o limite prudencial, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e, com isso, o governador poderia sofrer um processo de impeachment.

Entretanto, as rugas entre o governo e o movimento sindical se adensaram, porque os representantes das secretarias, principalmente os da Fazenda, passaram a se recusar a sequer a tocar no assunto. Com isso, a Mesa Central foi escasseando as

⁵⁰ Informações fornecidas pelo superintendente de Recursos Humanos, Adriano Tambone, em entrevista ao jornal **Nossa Gente**, publicado pela Saeb, na edição de abril/2007.

⁵¹ Informações fornecidas pela representante da Fetrab na Mesa de Negociação, Marinalva Nunes, em entrevista à autora desta Tese, em setembro de 2012.

reuniões, e as Mesas Setoriais seguiram o mesmo caminho. Desde 2009, tanto a Mesa Central quanto as Setoriais só se reúnem no período que antecede a data-base da categoria dos servidores públicos estaduais. A exceção ficou por conta das duas grandes greves, promovidas em 2012, por duas categorias de servidores: a da Polícia Militar e a dos professores da rede estadual de ensino⁵².

4.3.2.1 Greve da Polícia Militar

Foi, sem dúvida, o período mais tenso dos seis anos do governo Jaques Wagner. Decretada pela Associação dos Policiais, Bombeiros e dos seus Familiares do Estado Bahia (Aspra), comandada pelo ex-policial militar Marco Prisco, em 31 de janeiro, a greve de parte da PM só foi encerrada em 11 de fevereiro, às vésperas do Carnaval, com saldo muito ruim para ambas as partes e prejuízos significativos para vários setores da economia, principalmente, os vinculados à atividade turística. Para se ter ideia do estrago, a taxa de ocupação hoteleira nos hotéis localizados nos circuitos da festa, bate, tradicionalmente, a casa dos 100%, no período do Carnaval. Com a greve em 2012, a taxa não ultrapassou 70% nos mesmos estabelecimentos (VASCONCELOS, 2012).

Do ponto de vista financeiro, o prejuízo também foi muito grande para os cofres públicos. Os custos decorrentes da mobilização das Forças Armadas e da Força Nacional de Segurança Pública, para garantia da lei e da ordem no Estado, somaram cerca de 14,4 milhões de reais, segundo informações do Estado-Maior da Aeronáutica e do Comando Militar do Nordeste. Foram mobilizados 49 militares efetivos, que transportaram 4.182 militares do Exército e da Força Nacional de Segurança e 154 fuzileiros navais, totalizando 4.635 militares na operação (RIBEIRO, 2013).

A paralisação dos serviços públicos de segurança, durante os 11 dias de greve, trouxe sérios problemas para Salvador, principalmente o crescimento do número de homicídios, furtos e roubos de veículos, além da disseminação do clima de medo e insegurança por toda a cidade. A violência cresceu de forma alarmante. Segundos dados da própria Secretaria de Segurança Pública, entre 31 de janeiro e 12 de fevereiro de 2012, o número de homicídios aumentou em 129% (RIBEIRO, 2013).

Além disso, outros prejuízos devem ser contabilizados nesse rescaldo, como a redução do horário da prestação do serviço público de transporte coletivo; adiamento do

⁵² Informações fornecidas pela representante da Fetrab na Mesa de Negociação, Marinalva Nunes, em entrevista à autora desta Tese, em setembro de 2012.

início do ano letivo, prejudicando milhares de estudantes; além do não funcionamento ou encerramento antecipado do serviço em órgãos públicos municipais, estaduais e federais. Inicialmente subestimada pelo governador, que, naquela altura, se encontrava em viagem a Cuba com a presidente Dilma Rousseff, e atribuía o foco do movimento às pretensões eleitorais do ex-PM Marco Prisco, demitido pelo ex-governador César Borges, após a greve da PM de 2001, a paralisação de um terço da PM atingiu vários municípios baianos e redundou numa negociação difícil, com o prédio da Assembleia Legislativa ocupado pelos grevistas e familiares, incluindo crianças que foram transformadas em escudos humanos para que as Forças Armadas não invadissem o local.

Os grevistas exigiam do governo o cumprimento do pagamento das Gratificações por Atividade de Polícia (GAP) de níveis 4 e 5, que passariam a compor a remuneração dos policiais ou soldo, além de regulamentação do pagamento de auxílio-acidente, periculosidade e insalubridade. Reivindicavam também o cumprimento das leis 12.191 e 12.505, sancionadas pelos presidentes Lula e Dilma, respectivamente, que anistiavam os policiais militares punidos por buscar melhorias salariais, entre 1997 e 2001.

Para o fim da paralisação, o governo ofereceu um reajuste de 6,5%, retroativo a janeiro, o pagamento escalonado da GAP 4, a partir de novembro de 2012, e da GAP 5, a ser iniciado em novembro de 2014, e a não punição dos grevistas, exceto os 12 policiais e ex-policiais que tiveram prisão decretada pela Justiça, durante o movimento. Acusado de insuflar e ordenar a violência que grassou em todo o Estado nos 11 dias de greve, Marcos Prisco foi preso. Posteriormente, solto por um habeas corpus, foi um dos candidatos a vereador mais votados de Salvador, nas eleições de 2012.

Acuado e, ao mesmo tempo, surpreso com a proporção adquirida pelo movimento, o governo creditou a violência aos grevistas, que estimulavam a ação de bandidos, mas não convenceu a população, que viveu dias de terror durante a greve. Nesse período, o índice de aprovação ao governo, que vinha se mantendo na casa dos 70%, segundo pesquisas encomendadas pela Agecom/Secom, caiu para a casa dos 50%, entre os que consideravam o governo ótimo, bom e regular. Internamente, segundo integrantes do próprio governo, Wagner culpou a Mesa Central de Negociação por

deixar o movimento chegar a tal ponto e não transmitir informações reais sobre o movimento, antes da sua deflagração⁵³.

Durante o movimento, a comunicação (uma comunicação de crise) ficou sob a responsabilidade da Agecom/Secom, cujo dirigente desempenhou o papel de porta-voz do governo. As comunicações publicitárias, com o posicionamento do governo sobre a greve, limitaram-se a VTs, produzidos somente em lettering, convocando os PMS a voltar ao trabalho, para que as negociações fossem retomadas. Pelo menos uma pergunta essencial, feita pela população, estimulada pelos grevistas, ficou sem resposta: se o governador Jaques Wagner, então deputado federal, foi um dos representantes dos trabalhadores nas negociações da greve da PM de 2001, como poderia agora ser contra o movimento e repetir o mesmo discurso do então governador César Borges?⁵⁴

Após o fim da greve, a comunicação colocou o governador em todos os programas de entrevista das TVs locais, mas o discurso se manteve: atribuiu a motivação da greve às pretensões políticas de Prisco, e a violência à ação dos grevistas, que estimularam os bandidos a atuarem fortemente no período.

Por outro lado, os grevistas mostraram-se competentes em produzir fatos para a imprensa. No dia 7 de fevereiro, por exemplo, os grevistas ofereceram um bolo de aniversário e cantaram “parabéns pra você” para o general Gonçalves Dias, comandante da 6ª região do Exército Brasileiro, à frente da operação das Forças Armadas no território baiano. Emocionado, o general foi às lágrimas, numa cena poucas vezes vista no Brasil. Na verdade, um *non sense*, inimaginável. Em retribuição à lembrança, o general permitiu que os grevistas que ocupavam a Assembléia Legislativa recebessem água e alimentação, que haviam sido cortadas juntamente com a energia elétrica, desde a ocupação (ANIVERSARIANTE, ..., 2012).

4.3.2.2 Greve dos professores

Com a imagem já desgastada, o governo enfrentou um novo movimento paredista em 2012. A greve dos professores da rede estadual de ensino, que durou 115 dias, de 11 de abril e 3 de agosto de 2012, provocou ainda mais estragos à imagem do governo e foi apontada como o principal fator da derrota do candidato do PT à

⁵³ Informações fornecidas por um integrante do governo, que solicitou anonimato, em entrevista à autora desta Tese, em 16 de março de 2012.

⁵⁴ Em 2001, a PM realizou uma paralisação de 13 dias, no governo César Borges.

Prefeitura de Salvador, Nelson Pelegrino, nas eleições municipais daquele ano. Alertado ou não pela Mesa Central de Negociação, o governo viveu o seu maior inferno astral desde 2007.

O movimento mobilizou os 35.584 professores licenciados e os 5.210 não licenciados e deixou 1,1 milhão de alunos fora das salas de aula, comprometendo o ano letivo. Apesar de pagar aos professores licenciados mais que o piso nacional, e mesmo prometendo reajuste de 6,5% e aumento salarial para os professores não licenciados, equiparando-os ao piso nacional, o governo foi bombardeado por críticas, principalmente, dos pais dos alunos, que apoiaram o movimento dos professores.

Alegando que o governo não cumpriu o acordo de reajuste de 22,22% no piso nacional, selado e assinado na Mesa Central de Negociação, os professores mantiveram-se irredutíveis. Inicialmente, o governo alegou que a greve seria motivada por parte das lideranças sindicais, interessadas em obter votos da categoria, nas eleições municipais de 2012. Integrante de partido da base aliada do governo, o PCdoB, a principal liderança da categoria, Rui Oliveira, chegou a ser repreendido pelo partido, mas, àquela altura, ele já havia perdido o controle do movimento, cujo desenrolar envolveu quadros do PSOL, PSTU e PCO, que defendiam a proposta de “greve até a morte”. Oliveira foi mantido na liderança do movimento, pelo partido, que não queria perder espaço para as outras agremiações, mas punido com o veto da sua candidatura a vereador de Salvador⁵⁵.

Nos 115 dias de greve, o governo exibiu uma série de ações amadoras e, por fim, adotou medidas punitivas, como a demissão sumária de 57 professores, suspensão da contribuição sindical, corte de salários e processos administrativos. Nem mesmo com a intermediação do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Justiça, que já havia considerado a greve ilegal, os professores retornaram às atividades. A greve só chegou ao final quando o governo concordou em retirar as medidas punitivas.

Sem salário desde o início da greve, a pressão financeira já fazia com que muitos professores voltassem às salas de aula. A categoria, que pleiteava reajuste de 22,22%, ainda em 2012, decidiu aceitar a contraproposta feita pelo governo, que foi nada mais, nada menos, que a mesma desde o início: 7% de aumento em novembro de 2012 e outros 7% em março de 2013 e mais o percentual de reajuste anual dado aos servidores, mas restringiu o aumento aos professores da ativa e condicionou o pagamento aos

⁵⁵ Informações fornecidas por Rita de Cássia Magalhães, liderança sindical da APLB, em entrevista à autora desta Tese, em julho de 2012.

docentes que fizessem cursos de qualificação, promovido pela Secretaria de Educação. Além disso, o governo comprometeu-se a reintegrar os docentes demitidos durante a greve, devolver os salários suspensos, retomar os repasses sindicais e retirar os processos judiciais.

Mais uma vez, as falhas no processo de comunicação acabaram por prejudicar o governo e a campanha do candidato do governo à Prefeitura de Salvador. Duas questões, ainda sem resposta, poderiam explicar o fenômeno. A primeira, diz respeito à comunicação do governo: Como um governo, que acenou com uma proposta inicial, contemplando uma pauta inteira de reivindicações, diferente apenas pelo escalonamento do reajuste a ser concedido, enfrentou uma greve de 115 dias, apoiada integralmente pela população? A segunda redundava no mesmo problema, mas sob outro ângulo: Por que a campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura de Salvador, realizada pela mesma agência de propaganda contratada pelo governo, numa atitude considerada até “autista”, simplesmente ignorou uma greve de 115 dias, exatamente no período da campanha?

As respostas a essas duas questões podem estar assentadas na própria comunicação do governo e também nas ações da Mesa Central de Negociação, que selou e assinou um acordo, garantindo o pagamento integral dos 22,22% de reajuste para a categoria. As três situações remetem para características do modelo de comunicação adotado na gestão atual, que optou por privilegiar ações da estratégia publicidade, desconsiderando os efeitos do relacionamento com a imprensa e a comunicação digital, principalmente os formatos utilizados nas redes sociais. No primeiro caso, os órgãos de imprensa tradicionais tacitamente se aliam aos movimentos paredistas, até porque esse tipo de movimento acaba por incrementar a venda e a audiência dos meios de massa. No segundo caso, durante o período em que perduraram as duas greves, as redes sociais explodiram de manifestações dos grevistas e de pais de alunos e nenhuma do governo.

4.3.3 Serviços (e-gov)

Os serviços do governo de atendimento à população, tanto de forma presencial quanto on-line, são coordenados pela Secretaria da Administração, através do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), que reúne, num mesmo espaço físico, diversos órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, além de instituições

privadas. Criado em 1995, no governo Paulo Souto, foi mantido e ampliado no governo Wagner. Os serviços são oferecidos em um ambiente agradável, climatizado, com espaço para espera, e horário de atendimento marcado. A rede SAC é composta por 30 postos fixos - 11 na capital e 19 no interior do estado -, 14 Pontos Cidadão e duas unidades móveis. Nos postos fixos são prestados serviços de 29 instituições, que oferecem 665 operações diferentes.

Os Pontos Cidadão foram introduzidos em 2008, com o objetivo de levar os principais serviços (Antecedentes Criminais, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho e Cadastro de Pessoa Física – CPF) a 400 cidades do interior do Estado, com vistas a viabilizar a participação da população do interior nos programas sociais e de benefício continuado. Outra novidade introduzida neste governo foi o SAC Servidor, destinado ao funcionalismo público estadual, onde funcionam unidades do Planserv, o Centro de Diabetes e Obesidade (CDO), Previdência Estadual, INSS, Clube de Desconto, Valorização e Desenvolvimento do Servidor e Junta Médica⁵⁶.

No que se refere ao atendimento on-line, o chamado de SAC Digital, a Saeb avançou e hoje disponibiliza vários serviços em três modalidades: o Portal SAC, que disponibiliza os serviços dos 29 órgãos conveniados, via web; o SAC Fácil, que oferece computadores instalados nas centrais de autoatendimento, localizadas em áreas estratégicas das principais cidades baianas; e o SAC Mobile, um aplicativo para dispositivos móveis, no qual o cidadão pode utilizar alguns os serviços do SAC, agendar atendimento, obter informações sobre a rede e documentação necessária à realização dos serviços. O serviço ainda dispõe de um call center 0800, que disponibiliza informações, realiza agendamento dos serviços nos postos e registra manifestações dos cidadãos sobre os serviços prestados nas unidades da Rede SAC⁵⁷.

Vale destacar, porém, que os serviços on-line oferecidos pelo SAC Digital encontram-se à disposição do público também nos portais e sites dos 29 órgãos conveniados. A vantagem do portal SAC é a mesma da versão presencial: reunir o conjunto dos serviços públicos disponibilizados à população em um mesmo sítio. Os serviços on-line mais procurados são: Antecedentes Criminais, 2ª via de conta de água e

⁵⁶ Informações fornecidas pela diretora do SAC, Ana Evangelina Sampaio, em entrevista à autora desta Tese, em 28 de abril de 2013.

⁵⁷ Informações fornecidas pela diretora do SAC, Ana Evangelina Sampaio, em entrevista à autora desta tese, em 28 de abril de 2013.

2ª via de conta de energia. A maioria dos serviços, porém, é de informações, como mostra o quadro 25:

Quadro 25 - Serviços públicos on-line

Órgão	Serviço
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Geral (Carteira de Identidade) • Emissão do certificado de Antecedentes Criminais • Consulta e validação do Certificado • Reimpressão de Certificado • Encontrar Delegacias • Registro de Ocorrências (furto de veículos, furto de objetos e documentos, perda e extravio de documentos e objetos, desaparecimento e encontro de pessoas) • Pessoas Desaparecidas, Pessoas Procuradas e Objetos Procurados
Coelba	<ul style="list-style-type: none"> • Data Boa - Alterar a data de vencimento da sua fatura/conta de energia • Informações de débito • 2ª via de conta de energia • Alteração de carga • Poda de árvore • Ligação nova • Pagamento on-line • Interrupção programada
Embasa	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta andamento de processo • Certidão negativa de débito • Tabela de tarifas • Lojas de atendimento • Ligação de água • Ligação de esgoto • 2ª via de conta de água • Fale conosco
Sec. Fazenda Estadual	<ul style="list-style-type: none"> • Escrituração Fiscal Digital (EFD) • Denúncia fiscal • Consultas • Negativa de IPVA • Cálculo e emissão do DAE (ICMS e IPVA) • Plantão fiscal • Nota fiscal • Fale conosco • Autorizadas ECF • Informações sobre o cadastro • Compra Legal - Nota Fiscal • Compra Legal - Senha • Documento de Informação Cadastral - DIC Pessoa Física
Sec. Fazenda Municipal (Salvador)	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de Alvará • Certidão negativa • IPTU • TFF • ISS • ITIV • Emissão de cartão de CGA • Validação de cartão de CGA • 2ª via do cartão CGA • Formulário de Nota Fiscal Avulsa

	<ul style="list-style-type: none"> • Validação da Nota Avulsa • Validação da AIDF
Teatro Castro Alves	<ul style="list-style-type: none"> • Programação da Sala Principal • Programação da Sala do Coro • Programação da Concha Acústica
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Denúncias • Ouvidoria • Consulta de processos • Concorrência Pública • Comentários, críticas e sugestões • Downloads
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de DAJE eletrônico / Consulta DAJE pago • Queixa prévia (advogado) • Consulta Registro Civil-Capital • Certidão On-line • Consulta notarial • Habilitação de casamento • Acórdão digital • Consulta pocessual • Consulta de processo administrativo • Diário da Justiça eletrônico • Jurisprudência do 2º grau • Jurisprudência Turmas Recursais • Mapa judiciário • Projud • PUSH • Ouvidoria
Tribunal Regional do Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Informações sobre andamento de processo • Emissão de guia de depósito referente a processos • Consulta à pauta de audiência • Ouvidoria • Licitações on-line
Polícia Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Requerer emissão de passaporte • Consultar andamento de passaporte • Agendar atendimento de passaporte • Reagendar, consultar e cancelar passaporte • Reemitir GRU (passaporte) • Devolução de taxa GRU • Comunicação de ocorrência com documento de viagem • Passaporte de emergência • Tabela de vistos
Receita Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastro de Pessoa Física • Declaração Anual de Isento • Verifique se seu CPF está regular • Ouvidoria • Certificado Digital (e-CPF)
Tribunal Regional Eleitoral	
Câmara de Dirigentes Lojistas	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvidoria – Fale Conosco • Associe-se à CDL (formulário de preenchimento) • Consulta ao SPC por associados • Soluções de apoio à recuperação do crédito
	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta de Empresas • Consulta de andamento de processo • Solicitação de Certidões de Inteiro Teor (entrega de certidão pelo correio)

Junta Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitação de Certidões Simplificadas (entrega de certidão pelo correio) • Solicitação de Certidões Específica (entrega de certidão pelo correio) • Pesquisa de Nome Empresarial • Inclusão no CPC – cadastro de proteção ao cidadão • Emissão de CNPJ • Ouvidoria • Informações cadastrais das empresas registradas na junta comercial • Fale conosco
Sec. da Administração	<ul style="list-style-type: none"> • Aviso de licitações estaduais • Informações sobre a legislação pertinente às licitações na esfera estadual e federal • Solicitação de credenciamento de fornecedores • Situação do credenciamento de fornecedores • Consulta do catálogo geral de material e serviços, valor referencial, preço registrado e preço da última compra • Acompanhamento de licitação • Consulta aos valores limites fixados para as diversas modalidades de licitação • Emissão de certificado de registro do fornecedor • Emissão de extrato do fornecedor • Fornecedores suspensos ou impedidos de licitar ou contratar • Impressão dos documentos exigidos para cadastramento dos fornecedores • Cartilha do fornecedor • Compra eletrônica - Consulta de Compras Ativas • Compras Eletrônicas em Fase de Disputa • Resultado de Compras Eletrônicas
CONDER (Obras públicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Tramitação de processos • Licitações e editais • Fale conosco
Ouvidoria Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Registre sua manifestação • Complementação do seu registro • Consulta a situação do seu registro
Ouvidoria PM	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de manifestações • Consulta da relação de documentos perdidos • Localize a PM
Centro de Atendimento Previdenciário (CEPREV)	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de certidão negativa da Previdência Estadual • Emissão de contracheque 2ª via • Ouvidoria • Empréstimo consignado
Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estadual (Planserv)	<ul style="list-style-type: none"> • Rede referenciada • Fale com o Planserv • Cadastro de senha para acesso on-line • Extrato de utilização • Situação da autorização • Consulta de boleto • Informe de pagamento • Informe de pagamento • Cadastro de procurador (Ret.Medicamentos)
Trabalho e Renda	<ul style="list-style-type: none"> • Relação de vagas disponíveis • Cadastre-se no SINEBAHIA • Serviço de documentação • Unidades de atendimento • Empresas

	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro-desemprego formal • Trabalhador – Dicas e orientações para entrevista
Detran	<ul style="list-style-type: none"> • Débitos de licenciamento • Boleto bancário licenciamento de veículos • Resultado de exames médicos, psicológicos, teóricos e práticos • Situação da CNH - Consulta de pontuação • Endereços e telefones • Situação do veículo - Consulta de veículo • Consulta de intenção de registro/Baixa de Gravame • Calendário de licenciamento 2013 • Formulário comunicado de venda de veículo • Formulário declaração de condutor • Formulário único: defesa prévia; interposição de suspensão; cassação da CNH; baixa de multa; bloqueio de licenciamento, entre outros • Formulário de alteração de endereço • Serviços - DPVAT • Editais de notificação • Simulado on-line

Fonte: Portal SAC, dez. 2012

O desempenho do SAC tem sido bastante significativo. Entre 2007 e 2012, foram realizados mais de 60 milhões de atendimentos, sendo 46,6 milhões em Salvador e Região Metropolitana. Percebe-se, porém, que o atendimento via call center (telefônico), mais utilizado para a marcação de horário para o atendimento presencial, foi utilizado apenas por 4,92% das pessoas atendidas pessoalmente. Já o número de acessos ao site e o autoatendimento, através de totens interativos, só começaram a ser contabilizados a partir de 2011, como mostra o quadro 26:

Quadro 26 - Desempenho do SAC

Ano	Atendimento presencial	Atendimento call center	Acessos ao site	Auto atendimento
2007	11.472.052	275.318	-	-
2008	11.055.853	273.689	-	-
2009	9.932.374	233.313	-	-
2010	9.856.410	515.131	-	-
2011	10.026.952	713.462	937.990	100.202
2012	9.223.018	1.020.577	1.473.384	554.309
Total	61.566.659	3.031.490	2.411.374*	654.511**

Fonte: SAC/SAEB

Nota 1: O número de acessos ao site só passou a ser monitorado a partir de 2011

Nota 2: O serviço de autoatendimento foi inaugurado em 2011 com a instalação de cinco postos em Salvador e RM e dois postos no interior

Para divulgar os serviços e atendimentos ao público, os gastos da Saeb com publicidade representaram menos de 10% do total despendido pela comunicação governamental, como mostra o quadro 27:

Quadro 27 – Gastos da SAEB com publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	494.457,96
2008	1.069.482,22
2009	1.816.068,20
2010	1.373.475,17
2011	2.210.377,26
2012	1.928.165,27
Total	8.892.026,08

Fonte: Fiplan

4.4 A DIMENSÃO MERCADOLÓGICA

Como já mencionado anteriormente, a dimensão mercadológica da comunicação no governo Jaques Wagner é trabalhada de forma dissociada da comunicação governamental. O esforço, nesse tipo de comunicação segmentada, destinada a públicos estratégicos, é realizado de forma isolada, por quatro secretarias: Indústria, Comércio e Mineração; Turismo; Relações Internacionais; e Cultura. As ações são executadas sem a coordenação da Agecom/Secom, com exceção da comunicação dirigida a turistas, feita pela Bahiatura, e desenvolvidas pelas assessorias de Comunicação dos dois órgãos oficiais de turismo.

4.4.1 Relacionamento com investidores

Contraditoriamente, a importância do relacionamento com investidores, conferida pelo governo, pode ser mensurada pela criação, em 2010, da Secretaria de Relações Internacionais (Serinter) que tinha a função de atrair grupos de investidores internacionais para a Bahia, organizando missões comerciais e estreitando laços com governos de países comercialmente estratégicos. Tal estrutura, porém, não contabilizou nenhuma ação na área de comunicação. Os materiais promocionais da economia baiana eram solicitados das áreas técnicas finalísticas dos órgãos públicos, que, entretanto, não acompanhavam o desenvolvimento das ações produzidas pela Serinter⁵⁸.

⁵⁸ Informações fornecidas pelos assessores de comunicação das secretarias envolvidas no processo de atração de investimentos e pelo ex-secretário de Relações Internacionais, Fernando Schimdt, em entrevista à autora desta Tese, em maio de 2013.

O esforço mais amplo de atração de investimentos é da SICM que participa de eventos de oportunidades de negócios, produz material com essa finalidade e desenvolve ações de comunicação com esse público. O mix de comunicação de impressos compreende uma revista semestral bilíngue, português e inglês, a *Bahia Oportunidades*, com tiragem de 10 mil exemplares; um guia de atração de investidores; e folheteria promocional segmentada, traduzida em vários idiomas (inglês, espanhol, alemão, francês, italiano, russo, mandarim e coreano) para investimentos nas áreas de mineração, gás, petróleo e automotivo. Na comunicação digital, a comunicação destina apenas duas abas no site institucional, a aba *Invista na Bahia*, e a aba *Porque a Bahia*, além de um semanário eletrônico (newsletter), encaminhado todas as sextas-feiras para um mailling de 10 mil investidores⁵⁹.

Os gastos da SICM com publicidade são relativamente baixos, totalizando cerca de 15% do total destinado à publicidade oficial feita pela Agecom/Secom, como mostra o quadro 28:

Quadro 28 - Gastos da SICM com publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	1.364.499,04
2008	1.903.697,25
2009	1.969.792,69
2010	2.047.881,44
2011	704.652,04
2012	994.901,57
Total	8.985.424,03

Fonte: Fiplan

A Secretaria do Turismo também participa do pool de esforços para atrair investidores para o Estado. Com setor específico para este fim, a Coordenação de Atração de Investimentos, subordinada à Superintendência de Investimentos em Polos Turísticos (Suinvest), participa de eventos destinados a investidores, produz material promocional e executa ações de comunicação para empreendedores. Além de uma revista semestral, a *Viver Bahia Invest*, nos idiomas português e inglês, a secretaria produz folheteria diversificada, com as oportunidades de negócios nas 13 zonas turísticas da Bahia, e vídeos ilustrativos, com informações direcionadas a investidores⁶⁰.

⁵⁹ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SICM, Nestor Mendes Júnior, em entrevista à autora desta Tese, em 8 de maio de 2013.

⁶⁰ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

Entre os instrumentos desenvolvidos na comunicação digital, a secretaria mantém no site institucional uma aba específica para esse público, a aba *Guia do Investidor*, com informações gerais que vão desde a geografia política do Estado até os trâmites burocráticos para obtenção de licenças ambientais. Mensalmente, estabelece uma comunicação personalizada através de e-marketing, com grupos que desejam investir na Bahia, sobre oportunidades de negócios e sobre o acompanhamento dos processos de liberação das licenças para os grupos que já investiram no Estado, no período de implantação dos empreendimentos⁶¹.

4.4.2 A promoção turística

A comunicação da Secretaria do Turismo com públicos estratégicos, entretanto, não se restringe a investidores. Os turistas e o trade turístico também merecem atenção especial da Setur e da Bahiaturisa. A comunicação promocional, mais publicitária, fica a cargo da empresa de turismo, que possui dois setores para isso, o Departamento de Comunicação, que abrange as ações de relacionamento com a imprensa, e o Departamento de Marketing, responsável pelas ações de publicidade, promoção e eventos. A comunicação digital é realizada pela secretaria, que cria, elabora e alimenta as ferramentas de internet.

Além de folheteria, VTs, spots para rádio e anúncios em jornais e internet, criadas e veiculadas com o objetivo de atrair fluxo turístico para o Estado, a Bahiaturisa é responsável também pela organização de *Fantours* (excursão organizada com operadores e agentes de viagens de fora da Bahia para conhecer destinos, produtos e serviços turísticos do Estado) e *Presstrips* (excursão organizada com jornalistas especializados para conhecer destinos, produtos e serviços turísticos da Bahia)⁶².

Os gastos com ações de propaganda do destino turístico Bahia são expressivos. Entre 2007 e 2012, foram despendidos nada menos que R\$ 68.164.893,40, em campanhas e peças de propaganda, correspondente a cerca de 40% do total da verba de publicidade do governo, como mostra o quadro 29:

⁶¹ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

⁶² Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

Quadro 29 - Gastos da Bahiatursa com publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	5.985.316,00
2008	8.660.546,70
2009	14.788.624,00
2010	13.556.852,00
2011	10.682.364,00
2012	14.491.190,70
Total	68.164.893,40

Fonte: Fiplan

A comunicação digital dirigida a turistas e ao trade turístico integra o Sistema Integrado de Informações Turísticas. Implantado e coordenado pela Setur, o sistema abrange as demandas por informações através do atendimento presencial, eletrônico e digital. O atendimento presencial é realizado pelas unidades do Serviço de Atendimento ao Turista (SAT) e dos postos de informações, vinculados à Bahiatursa.

O atendimento eletrônico é feito por meio do call center *Disque Bahia Turismo*, que funciona 24 horas, em três idiomas (português, inglês e espanhol), por telefone ou via chat. O atendimento on-line é composto por um conjunto de ferramentas digitais, em três idiomas (português, inglês e espanhol), que vão desde o portal oficial de turismo a aplicativos para dispositivos móveis⁶³.

A estrutura de comunicação da Setur, formada por cinco jornalistas, um publicitário, um designer gráfico, uma revisora, dois fotógrafos e seis estagiários, responde pela edição de duas revistas, a *Viver Bahia* e a *Viver Bahia Invest*, dois boletins informativos o *Bahia Turismo* e o *Observatório de Turismo*, e pela publicação de livros técnicos e promocionais. A Ouvidoria também é parte integrante do setor que cuida para que todas as demandas da população por informação sejam respondidas em até 48 horas. O vice-ouvidor é também o servidor responsável por atender às demandas por informações institucionais, de forma presencial, conforme estabelecido pela Lei de Acesso à Informação⁶⁴.

Além do relacionamento com a imprensa e da comunicação interna mantida com os servidores da secretaria, o setor é responsável pela atualização dos sítios eletrônicos, com informações institucionais, de accountability e as segmentadas, direcionadas a públicos específicos. São nada menos que um portal, sete sites e seis hotspots. O portal

⁶³ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

⁶⁴ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

www.bahia.com.br, o único sítio responsivo⁶⁵ do Governo do Estado, reúne 28 minisites, contemplando as 13 zonas e os 15 segmentos turísticos trabalhados, além de informações turísticas e programação cultural dos 156 municípios turísticos da Bahia. Os sites institucionais da Setur, o www.turismo.ba.gov.br, e da Bahiatursa (www.bahiatursa.ba.gov.br) oferecem informações sobre a organização, programas e projetos desenvolvidos, além de prestação de contas e mecanismos de participação popular.

A comunicação trabalha ainda com outros cinco sites especiais, destinados a públicos diferentes. O *Observatório de Turismo* (www.observatorio.turismo.ba.gov.br) é destinado à divulgação de números estatísticos, pesquisas e estudos econômicos da atividade turística no Estado. O *Capoeira da Bahia* (www.capoeira.bahia.com.br) tem como função cadastrar todos os grupos, academias e associações de capoeira no mundo, e divulga os eventos relacionados a essa modalidade de manifestação na Bahia.

O *Copa na Bahia* (www.copa.bahia.com.br) fornece informações específicas sobre os megaeventos esportivos no Estado e informações para este tipo específico de perfil de turista, enquanto o *Prodetur Bahia* (www.prodeturbahia.ba.gov.br) disponibiliza informações e prestação de contas da execução do programa financiado pelo BID. Por fim, o *Geoturismo* (www.geoturismo.ba.gov.br) oferece navegação através de mapas georreferenciados de 12 cidades turísticas baianas, contendo localização, rotas, roteiros, endereçamento e formas de contato de todos os equipamentos turísticos e culturais dessas localidades.

A comunicação é responsável ainda por cinco hotspots destinados à divulgação dos produtos turísticos sazonais: o *São João da Bahia*, o *Salão Baiano de Turismo*, o *GP Bahia de Stock Car*, o *Verão da Bahia*, e o *Carnaval da Bahia* (ver anexo 1). A comunicação atualiza também os conteúdos nas redes sociais. São cinco fanpages no Facebook, e uma página no Twitter, Youtube, Flickr, Orkut e FourSquare. Os dispositivos móveis também fazem parte do arsenal da comunicação digital. Foram desenvolvidos dois aplicativos georreferenciados para smartphones, nas versões IOS, Android e blackberry, em três idiomas, português, inglês e espanhol: uma com informações turísticas gerais de 15 cidades e localidades turísticas baianas, e outro

⁶⁵ Por site responsivo é entendido neste estudo como o sítio eletrônico que se adapta a qualquer formato de tela, desde a tela de um PC até às telas de dispositivos móveis, como smartphones.

específico para o São João, com informações turísticas e programação das festas juninas de 21 municípios da Bahia⁶⁶.

Apesar do volume de recursos trabalhados, o gasto com publicidade não chega a ser expressivo, representando menos de 5% do gasto total da publicidade oficial, como mostra o quadro 30:

Quadro 30 - Gastos da SETUR com publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	416.783,49
2008	1.258.598,70
2009	1.219.795,70
2010	1.135.618,30
2011	1.223.794,00
2012	1.237.025,16
Total	6.491.615,35

Fonte: Fiplan

4.5 A DIMENSÃO PÚBLICA

A dimensão da comunicação denominada pública, como referido anteriormente, é trabalhada no governo Wagner pelas secretarias da Fazenda, do Planejamento e pela Ouvidoria Geral do Estado. A transparência administrativa fica a cargo da Sefaz, responsável pela alimentação do site *Transparência Bahia*, que reúne a prestação de contas de todos os órgãos de governo. Os instrumentos e canais de participação popular são vinculados à Secretaria do Planejamento (Seplan), que coordena a elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo e as consultas e audiências públicas, como o Programa Diálogos Territoriais. A OGE é responsável pelo canal direto de atendimento das demandas da população por informações do governo.

Quase todas as secretarias de Estado possuem conselhos de direitos e realizam conferências temáticas que envolvem representação da Sociedade Civil. Entretanto, poucas políticas públicas foram formuladas a partir dessas instâncias. Do mesmo modo, as consultas e audiências públicas para referendar ações e projetos concebidos no âmbito exclusivo do governo passaram a se constituir, com raras exceções, em mera

⁶⁶ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SETUR, Gabriel Carvalho, em entrevista à autora desta Tese, em 22 de abril de 2013.

formalidade para compor processos, haja vista a baixa participação da sociedade civil e das comunidades envolvidas.

Por outro lado, desde 2007, o governo Wagner tem cumprido os dispositivos constitucionais que determinam a criação de mecanismos e instrumentos que possibilitem uma maior participação da sociedade na definição das políticas públicas. Muitos conselhos criados pela Constituição Estadual não haviam sido instituídos. As conferências estaduais, como visto no capítulo 3, também tiveram número reduzido de organização e de participação da sociedade.

4.5.1 Conselhos e Conferências

A instalação de conselhos de direitos e a realização de conferências temáticas têm sido os instrumentos mais comuns de participação social no Brasil, desde que a Constituição de 1988 consagrou tal princípio como forma de afirmação da democracia. Na Bahia não foi diferente, embora grande parte dos conselhos tenha sido criada ou foi, de fato, instalada, a partir de 2007. O mesmo aconteceu com as conferências temáticas.

Seguindo a linha adotada desde 2003, pelos governos Lula e Dilma, Wagner instalou vários conselhos de direitos e promoveu 39 conferências estaduais. Entretanto, como visto anteriormente com o Conselho de Comunicação, apesar de oficialmente instalados, poucos se apropriaram da sua natureza deliberativa, limitando-se apenas a se constituírem em instâncias consultivas, cujas ingerências nas políticas públicas são reduzidas àquelas concedidas pelos representantes do governo. Ou seja, os pontos e temas debatidos e/ou definidos de forma compartilhada com a sociedade civil são incorporados pelo governo a partir da conveniência dos gestores públicos que o representam nessas instâncias.

Nas conferências temáticas se dá o mesmo processo. Com exceção das conferências realizadas pela Secretaria de Cultura, esses fóruns se resumiram a tirar propostas para serem levadas às conferências nacionais. Ou seja, discutiram pontos de reivindicações a serem levadas ao governo federal, como visto no início deste capítulo, com as duas conferências de comunicação.

Vale destacar que, apesar do governo federal utilizar mecanismos de discussão através da internet, o governo baiano não lançou mão de nenhum instrumento

semelhante. A comunicação mediada por computador é apenas utilizada como mídia, para informar a realização, data, hora, local e tema central desses fóruns.

Para analisar as estruturas dos conselhos de direitos em funcionamento entre 2007 e 2012, optou-se por uma matriz contendo quatro variáveis: natureza, data da criação, data da instalação e composição. A identificação natureza ou caráter do conselho possibilitou compreender o seu grau de influência nas políticas públicas do governo. Através da data de criação e de instalação foi possível verificar os que não haviam saído do papel antes de 2007 e os que passaram a funcionar no governo Wagner. Pela composição, procurou-se evidenciar o espaço concedido pelo governo à participação civil. As informações necessárias à composição da matriz de análise foram obtidas através dos sites institucionais e/ou da legislação (lei, decretos e resoluções) de criação e regulamentação dos conselhos.

Ao todo, a estrutura do governo estadual da Bahia possui 39 conselhos de direitos, vinculados a 21 das 26 secretarias de Estado. Do total de conselhos, 18 foram criados ou passaram a funcionar a partir de 2007. Apenas 23 deles têm natureza deliberativa, normativa ou fiscalizadora, contra 16 de caráter meramente consultivo. Quanto à composição, 12 são paritários, seis concentram mais representação do governo, 11 possuem maior número de representantes da sociedade civil, 11 têm composição mista, formada por um número maior de representações, como universidades, governo federal e municípios, e cinco deles têm todos os seus membros escolhidos pelo governador, como mostra a tabela 1:

Tabela 1 – Conselhos Estaduais de Direito

Conselho	Natureza	Criação	Instalação	Composição
Casa Civil				
Conselho de Políticas de Inclusão Social	Deliberativo e fiscalizador	2003	2007	13 Governo 06 Soc.Civil
Secretaria da Administração				
Conselho de Trânsito	Normativo e deliberativo	1991	1997	05 Governo 03 Município 06 Soc. Civil
Conselho de Políticas de Recursos Humanos	Consultivo e supervisor	1991	1991	Paritário: Governo e Servidores
Conselho de Assistência à Saúde dos Servidores	Consultivo, deliberativo e supervisor	1994	1994	Paritário: Governo e Servidores

Conselho Previdenciário	Consultivo, deliberativo e supervisor	1994	1994	Paritário: Governo e Servidores
Conselho de Gestão das Organizações Sociais	Consultivo e deliberativo	2003	2008	Paritário: Governo e ONGs
Secretaria da Agricultura				
Conselho do Sisal	Consultivo e deliberativo	2002	Reformulado em 2012	03 Governo 07 Ent. de classe 01 Gov. Federal
Conselho de Desenvolvimento Agrícola	Consultivo	2007	Reformulado em 2012	05 Governo 01 Gov. Federal 07 Ent. de classe
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultivo	1991	Reformulado em 2012	05 Governo 03 Gov. federal 08 Ent. de classe 01 Municípios
Secretaria da Administração Penitenciária				
Conselho Penitenciário	Consultivo e supervisor	1991	1991	03 Governo 14 Judiciário 05 Soc. Civil
Secretaria da Educação				
Conselho Estadual de Educação* ***	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	1842	1842	60% Governo 40% Soc. Civil
Secretaria da Cultura				
Conselho Estadual de Cultura* ***	Consultivo e normativo	1967	1967	20 membros escolhidos pelo governo
Secretaria do Meio Ambiente				
Conselho do Meio Ambiente*	Consultivo, deliberativo, normativo e recursal	1973	Deixou de funcionar em 1991 e voltou em 2003	10 Governo 11 Rep. empresários 01 Rep. trabalhadores 02 Municípios 11 Soc.Civil
Conselho de Recursos Hídricos	Consultivo, deliberativo, normativo e recursal	1998	1998	10 Governo 02 Município 10 Soc. Civil
Secretaria do Desenvolvimento Social				
Conselho de Assistência Social	Consultivo	1991	1991	20 membros escolhidos pelo Governo
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional	Deliberativo	1991	2008	24 membros escolhidos pelo Governo
Conselho da Criança e do Adolescente*	Deliberativo	1991	2002	26 membros escolhidos pelo Governo
Secretaria do Desenvolvimento Urbano				
				10 Governo 02 Legisl. 06 Municípios 02 Gov. federal

Conselho de Cidades da Bahia**	Consultivo, deliberativo e fiscalizador	1998	2008	13 Mov. Soc. 05 Rep. Empresários 05 Rep. Trabalhadores 03 Universidades 02 ONGs 13 Rep. regionais
Secretaria da Fazenda				
Conselho Estadual de Fazenda	Consultivo	1991	1991	Paritário: Governo e Soc. Civil
Secretaria especial de Políticas para as Mulheres				
Conselho de Defesa dos Direitos das Mulheres	Consultivo	1991	2007	Tripartite: Governo, Mov. Social e Ent. de classe
Secretaria de Relações Institucionais				
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia	Consultivo	2010	2010	45 membros escolhidos pelo Governo
Conselho da Juventude	Consultivo	2008	2009	Paritário: 20 Governo 20 Soc. Civil
Secretaria da Promoção da Igualdade Racial				
Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra	Consultivo e fiscalizador	1987	1991 (regulamentado) 2007 (reformulado)	07 Governo 14 Soc. Civil
Secretaria da Saúde				
Conselho Estadual da Saúde*	Consultivo, deliberativo e fiscalizador	1991	1993	23 membros entre rep. do Governo, Gov. federal, prestadores de serviço, universidades, profissionais de saúde e usuários
Secretaria do Trabalho				
Conselho do Cooperativismo	Consultivo e deliberativo	2009	2009	07 Governo 05 Soc. Civil
Conselho Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda	Deliberativo e fiscalizador	2005	2006	Tripartite: 06 Governo 06 Rep. trabalhador 06 Rep. empregador
Conselho de Economia Solidária	Consultivo e deliberativo	2011	2013	07 Governo 07 Soc. Civil 01 Gov. federal
Conselho do Esporte e do lazer	Consultivo	1991	Reformulado em 2012	06 Governo 02 Municípios 08 Soc. Civil
Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração				
Conselho do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio	Consultivo	1972	Reformulado em 2010	Paritário: 08 Governo 08 Soc. Civil
Secretaria da Comunicação				

Conselho Estadual de Comunicação*	Consultivo e deliberativo	2012	2012	Ver página 137
Secretaria da Ciência e Tecnologia				
Conselho Ciência e Tecnologia*	Consultivo	2004	2004	06 Governo 02 Universid. 08 Soc. Civil
Secretaria da Justiça e Direitos Humanos				
Conselho de Defesa do Consumidor	Consultivo	2002	2002	08 Governo 06 Soc. Civil
Conselho de Proteção aos Direitos Humanos	Consultivo	2011	2011	09 Governo 15 Soc. Civil
Conselho Estadual de Entorpecente	Deliberativo e fiscalizador	1986	1986	05 Governo 09 Soc. Civil
Conselho Estadual do Idoso	Consultivo	1994	1994	07 Governo 06 Soc. Civil
Conselho Estadual dos Direitos dos Povos Indígenas	Consultivo	2010	2010	15 Governo 14 Povos Indíg.
Conselho dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Consultivo	2002	2002	Paritário: 14 Governo 14 Soc. Civil
Secretaria do Planejamento				
Conselho de Desenvolvimento Territorial	Consultivo	2010	2010	08 Governo 08 Rep. colegiados territoriais 01 Gov. federal
Secretaria da Segurança Pública				
Conselho Estadual de Segurança Pública	Consultivo e fiscalizador	1994	2006	Paritário: 09 Gov. 09 Soc. Civil
Secretaria da Infraestrutura				
Não possui órgão consultivo na estrutura				
Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional				
Não possui órgão consultivo na estrutura				
Secretaria do Turismo				
Não possui órgão consultivo na estrutura				
Secretaria das Relações Internacionais				
Não possui órgão consultivo na estrutura				
Secretaria da Infraestrutura Portuária				
Não possui órgão consultivo na estrutura				

Fonte: Sites institucionais e legislação específica de criação dos Conselhos

* Conselhos previstos na Constituição Estadual de 1989

** Substituiu os Conselhos Estaduais de Saneamento* e de Habitação de Interesse Social

*** Conselhos que remuneram seus membros com jetons⁶⁷

⁶⁷ Por força de lei, os membros desses conselhos não podem ser remunerados para exercer a função. De acordo com a Constituição de 1988, a exceção fica por conta dos conselhos criados antes da promulgação da Carta e que já pagavam jetons. Na Bahia, somente dois conselhos remuneram seus membros através de jetons, o de Educação e o da Cultura.

Pela matriz, percebe-se que houve um movimento no governo Wagner de instalar e/ou colocar em funcionamento um maior número de colegiados que possibilitassem a participação da sociedade nas definições das políticas públicas a serem adotadas e/ou avaliadas e/ou alteradas. Entretanto, pela quantidade relativamente grande de instâncias de natureza consultiva ou formadas exclusivamente por conselheiros escolhidos pelo governo, percebe-se a pouca disposição em dividir as decisões com a sociedade.

Tentou-se, sem sucesso, obter junto às secretarias de Estado o número de reuniões anuais realizadas por cada conselho. Enquanto umas diziam não ter esse tipo de informação, outras remetiam para vários funcionários que, por fim, declaravam não saber informar. Extraoficialmente, alguns conselheiros disseram nem lembrar da última reunião. O Conselho de Ciência e Tecnologia, por exemplo, entre 2007 e 2012, reuniu-se apenas duas vezes: uma em 2007 e outra em 2010, conforme recordou uma funcionária, lotada no Gabinete do secretário, que preferiu não se identificar. É o caso também do Conselho Estadual de Segurança Pública, cuja última reunião, nesse período, foi realizada em 2010, com vista a apreciar o Plano Estadual de Segurança Pública.

Se nos conselhos as reuniões são escassas, nas conferências estaduais as temáticas, na maioria dos casos, estão relacionadas ao tema central das conferências nacionais. Entretanto, diferente da estrutura montada pelo governo federal na Secretaria Geral da Presidência na República, para realizar esse tipo de debate com a sociedade civil, no governo baiano as conferências estaduais temáticas são organizadas de forma fragmentada e independente por cada secretaria.

Para compreender o processo de debate com a sociedade civil no governo Wagner, realizou-se um levantamento das conferências estaduais realizadas na Bahia, entre 2007 e 2012, cruzando-o com as conferências do mesmo tema organizadas pelo governo federal, no mesmo período, como mostra o quadro 31.

Quadro 31 – Conferências Temáticas

Conferências Estaduais	Conferências Nacionais
2007	
1ª Conferência Estadual da Educação Básica	1ª Conferência Nacional de Educação Básica

7ª Conferência Estadual de Saúde	13ª Conferência Nacional da Saúde
3ª Conferência Estadual das Cidades	3ª Conferência Nacional das Cidades
6ª Conferência Estadual de Assistência Social	6ª Conferência Nacional de Assistência Social
3ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional	3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
6ª Conferência Estadual do Direito da Criança e do Adolescente	7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2ª Conferência Estadual da Cultura	-
1ª Conferência Estadual de Segurança Pública	1ª Conferência Nacional de Segurança Pública
1ª Conferência Estadual de Emprego e Trabalho Decente	-
2ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação	-
1ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres	2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres
1ª Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial	-
2008	
2ª Conferência Estadual de Meio Ambiente	3ª Conferência Nacional do Meio Ambiente
1ª Conferência Estadual de Comunicação	-
1ª Conferência Estadual dos Direitos da LGBT	1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais
2ª Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
1ª Conferência Estadual da Juventude	1ª Conferência Nacional de Juventude
2ª Conferência Estadual do Direito da Pessoa Idosa	-
2009	
1ª Conferência Estadual de Educação	1ª Conferência Nacional de Educação
7ª Conferência Estadual de Assistência Social	7ª Conferência Nacional de Assistência Social
7ª Conferência Estadual do Direito da Criança e do Adolescente	8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
3ª Conferência Estadual da Cultura	2ª Conferência Nacional de Cultura
2ª Conferência Estadual de Comunicação	1ª Conferência Nacional de Comunicação
2ª Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial	2ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
2010	
4ª Conferência Estadual das Cidades	-
3ª Conferência Estadual de Esporte	2ª Conferência Nacional do Esporte
2ª Conferência Estadual de Emprego e Trabalho Decente	-
2ª Conferência Estadual de Economia Solidária	1ª Conferência Nacional de Economia Solidária
3ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação	4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
3ª Conferência Estadual do Direito da Pessoa Idosa	3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
2011	
8ª Conferência Estadual de Saúde	14ª Conferência Nacional de Saúde
8ª Conferência Estadual de Assistência Social	8ª Conferência Nacional de Assistência Social

4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar	4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
4ª Conferência Estadual da Cultura	-
3ª Conferência Estadual de Emprego e Trabalho Decente	-
2ª Conferência Estadual dos Direitos da LGBT	2ª Conferência Nacional LGBT
2ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres	3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
2ª Conferência Estadual da Juventude	2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude
2ª Conferência Estadual de Direitos Humanos	11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos
2012	
Não foi promovida nenhuma conferência	-

Fonte: Relatórios *Balanco das Ações – Governo do Estado* 5 anos 2011 e 6 anos 2012 e Secretaria Geral da Presidência da República

Das 39 conferências realizadas entre 2007 e 2012, 12 aconteceram em 2007, primeiro ano de governo; seis em 2008; seis em 2009; seis em 2010; nove em 2011; e nenhuma em 2012. Das promovidas em 2007, somente três não tiveram similar organizada pelo governo federal. Em 2008, das seis, somente duas foram dissociadas. Em 2009, todas ocorreram de forma simultânea. Em 2010 e 2011, somente duas delas não foram promovidas paralelamente. Coincidentemente, em 2007 e 2011, os dois primeiros anos dos dois mandatos, a Bahia realizou um maior número de conferências.

Comparando o número de conferências estaduais com as 53 conferências nacionais realizadas entre 2007 e 2012, percebe-se a ausência de fóruns preparatórios na Bahia para 14 encontros nacionais, notadamente em temas relacionados aos direitos de minorias, arranjos produtivos locais e desenvolvimento sustentável, como pode ser verificado no quadro 32.

Quadro 32 – Conferências Temáticas Nacionais

Conferências Temáticas Nacionais
2007
13ª Conferência Nacional da Saúde
3ª Conferência Nacional das Cidades
6ª Conferência Nacional de Assistência Social
3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres

3ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais
2008
3ª Conferência Nacional do Meio Ambiente
1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais
2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
1ª Conferência Nacional de Juventude
11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos
7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
1ª Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional
1ª Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior
2009
1ª Conferência Nacional de Educação
7ª Conferência Nacional de Assistência Social
8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
2ª Conferência Nacional de Cultura
1ª Conferência Nacional de Comunicação
2ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca
2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
3ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente
1ª Conferência Nacional de Segurança Pública
1ª Conferência Nacional de Recursos Humanos da Adm. Pública
2ª Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior
1ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena
1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental
2010
2ª Conferência Nacional do Esporte
1ª Conferência Nacional de Economia Solidária
4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
2ª Conferência Nacional de Cultura
1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária
1ª Conferência Nacional de Educação
2011
14ª Conferência Nacional de Saúde
8ª Conferência Nacional de Assistência Social

4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
2ª Conferência Nacional LGBT
3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude
11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos
5ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais
3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
2012
3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente
1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
4ª Conferência de Brasileiros no Mundo

Fonte: Site da Secretaria Geral da Presidência da República

Outro ponto que se destaca em relação às conferências estaduais é a ausência completa de memória nos canais de informação dos órgãos governamentais. Os conteúdos discutidos e definidos nesses encontros não são disponibilizados nos sites institucionais das secretarias promotoras, com exceção da Secretaria de Cultura, cujo portal registra, através de material jornalístico e de farta documentação, informações sobre os eventos, temas, participações, resoluções, atas e os principais debates ocorridos nas quatro conferências realizadas no governo Wagner e também na única edição promovida no governo anterior.

A importância conferida pela Secult à realização desses fóruns destoa de todas as outras secretarias de Estado, promotoras de eventos similares. Foi o único órgão de governo que incorporou as contribuições da sociedade civil ao seu planejamento e às políticas desenvolvidas pelo órgão, como se pode verificar no próximo subcapítulo.

4.5.1.1 A experiência da Secretaria de Cultura

A I Conferência Estadual de Cultura foi realizada em 2005, ainda no Governo Paulo Souto. Foi uma edição preparatória para a I Conferência Nacional, que aconteceu no mesmo ano, em Brasília. As três edições realizadas entre 2007 e 2012, no entanto,

promoveram um debate bem mais amplo e acabou gerando uma política estadual para a cultura. Sem entrar no mérito da qualidade do seu conteúdo, é fato que houve uma grande mobilização e um amplo debate acerca das ações e atividades estatal para a área, como demonstrado na tabela 2 e quadro 33.

Tabela 2 - Conferências Estaduais de Cultura

Edição	Ano	Local	Tema	Nº de participantes
I Conferência	2005	Salvador	-	248 na etapa final
II Conferência	2007	Feira de Santana	Cultura é o quê?	1.465 na etapa final
III Conferência	2009	Ilhéus	Cultura, diversidade, cidadania e desenvolvimento	2.058 na etapa final
IV Conferência	2011	V. da Conquista	Planejar é preciso: Consolidação dos Planos de Cultura	2.025 na etapa final

Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia

O processo de realização das conferências de cultura envolve todos os gestores e funcionários da secretaria e dos órgãos a ela vinculados - Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (Ipac); Fundação Pedro Calmon (FPC); Fundação Cultural do Estado da Bahia (Funceb); e o Centro de Culturas Populares e Identitárias (CCPI)⁶⁸. A conferência estadual é precedida de três etapas preliminares: a municipal, a territorial e a setorial. Vale destacar que os investimentos da Secult em participação social, iniciados em 2007, pelo secretário Márcio Meireles, tiveram continuidade com Albino Rubim, que assumiu o comando da Pasta, no início de 2011. Portanto, no que se refere à participação social não houve solução de continuidade.

As conferências municipais são realizadas em todos os municípios baianos que aderiram ao Sistema Estadual de Cultura. As propostas e discussões de cada conferência municipal são levadas pelos delegados eleitos nesse foro à etapa seguinte, as conferências territoriais. Promovidas nos 26 territórios de identidade do Estado, essas conferências são coordenadas pelos 24 representantes territoriais de Cultura, que atuam sob a orientação de três coordenadores regionais.

Toda a equipe é comandada pela Diretoria de Territorialização da Cultura, vinculada à Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura, da Secult. Além da elaboração dos planos territoriais da cultura e dos inventários culturais de cada

⁶⁸ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SECULT, Marcelo de Troy, em entrevista à autora desta Tese, em 23 de março de 2010.

território, esses representantes têm a responsabilidade de prestar orientação, assessoria e apoio aos municípios que desejem realizar suas conferências municipais e organizam as conferências territoriais. Nesse fórum são debatidas as demandas e propostas dos municípios, escolhidos os delegados e as demandas que serão levadas à conferência estadual.

Paralelamente, são convocadas pela Secult as 26 conferências setoriais, divididas por linguagens e áreas, envolvendo as seguintes temáticas: Música, Teatro, Dança e Circo; Artes Visuais; Audiovisual; Literatura; Livro e Leitura; Bibliotecas; Arquivos, Memória e História; Museus; Arquitetura e Urbanismo; Patrimônio Cultural; Estudos e Formação em Cultura; Serviços Criativos; Espaços Culturais; Culturas Digitais; Culturas Populares; Culturas Indígenas; Culturas Feministas; Culturas LGBT; Culturas dos Idosos; Culturas da Juventude; Culturas da Infância; Culturas Afro-Brasileiras e Culturas Ciganas⁶⁹.

As conferências setoriais têm o objetivo de promover o debate entre artistas, produtores, conselheiros, gestores, estudiosos e pesquisadores, investidores e demais protagonistas da cultura, com vistas a valorizar a diversidade das expressões e o pluralismo das opiniões, bem como fortalecer os fóruns e redes de artistas, agentes, gestores, estudiosos e pesquisadores, investidores e ativistas culturais. Cada conferência setorial tem a missão de elaborar um Plano Setorial de Cultura e também eleger delegados setoriais para a conferência estadual⁷⁰.

Quadro 33 – Etapas preparatórias das Conferências Estaduais de Cultura

Edição	Etapa municipal		Etapa territorial	
	Conferências	participantes	Conferências	participantes
I Conferência	21 conferências	2.000 participantes	Não houve	-
II Conferência	390 conferências	35.663 participantes	26 conferências	3.833 participantes
III Conferência	369 conferências	44.088 participantes	26 conferências	4.794 participantes

⁶⁹Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SECULT, Marcelo de Troy, em entrevista à autora desta Tese, em 23 de março de 2010.

⁷⁰Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da SECULT, Marcelo de Troy, em entrevista à autora desta Tese, em 23 de março de 2010.

IV Conferência	315 conferências	31.876 participantes	26 conferências	3.043 participantes
----------------	---------------------	-------------------------	--------------------	------------------------

Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia

Através das contribuições colhidas nas conferências, a Secult elaborou e aprovou o Plano Estadual de Cultura, os Planos Territoriais, os Planos Setoriais e a Lei Orgânica da Cultura, a Lei nº 12.365, aprovada pela Assembleia Legislativa, em novembro de 2011. Fundamentou também as normas que regem o Programa Estadual de Incentivo à Cultura, o FazCultura, o Fundo de Cultura e os demais programas e projetos que financiam atividades culturais no Estado.

A importância conferida pela Secult aos mecanismos de participação social estende-se à comunicação, que utiliza vários recursos de informação e divulgação das atividades relacionadas às conferências. No seu portal de internet, o minisite Conferência apresenta informações detalhadas de cada edição, que acontece a cada dois anos. Na barra de menu, destacam-se abas que remetem às páginas internas, contendo informações sobre a proposta das conferências, o histórico de cada edição, com seus temas centrais, documentos norteadores, relatório de resultados de cada uma das etapas de cada edição e o retorno da Secult para cada uma das demandas apresentadas nas conferências territoriais e setoriais.

Os interessados podem acessar ainda material fotográfico, áudio e vídeo sobre os encontros, obter informações personalizadas, através de e-mail, e também deixar comentários em espaço próprio disponibilizado no minissite. Nas redes sociais, a Secult mantém páginas específicas sobre a conferência e utiliza também as fanpages da secretaria e dos órgãos vinculados para divulgar as atividades relacionadas às conferências.

A atualização e divulgação do conteúdo são realizadas pela Assessoria de Comunicação da Secretaria, auxiliada pelas assessorias do Ipac, da FPC, da Funceb e da CCPI. Ao todo, são 36 profissionais e estagiários da área de comunicação, entre jornalistas, publicitários, designers gráficos e fotógrafos, responsáveis pela divulgação das atividades das cinco estruturas, que, durante a realização das conferências, se mobilizam para atualizar conteúdos e divulgar os eventos, na capital e no interior do Estado.

No que se refere à publicidade, a divulgação das conferências conta com bastante folheteria, como folders, cartilhas, livretos e relatórios, materiais também

disponibilizados na internet, pelo minissite. Entretanto, a veiculação de anúncios, VTs e spots de rádio não têm sido autorizados pela Secom. Nas duas primeiras conferências, a Secult contou com ampla divulgação da TV Educativa, que, até o início de 2011, era um órgão a ela vinculado, e, como tal, participava também de todas as etapas das conferências. Na quarta edição, a TVE só veiculou material jornalístico sobre o evento⁷¹.

Os gastos da Secult com publicidade, no entanto, se comparados com as demais secretarias, são expressivos. De 2007 a 2012, a secretaria utilizou R\$ 10,5 milhões, equivalente a 10% do total da verba governamental destinada a essa rubrica. Os anos de 2009 e 2012 registram valores bem maiores, quase o dobro, dos anos anteriores, como se pode observar no quadro 34:

Quadro 34 - Gastos da Secult com Publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	1.158.092,67
2008	1.732.830,01
2009	2.889.884,90
2010	924.386,38
2011	1.214.609,86
2012	2.666.388,48
Total	10.586.192,30

Fonte: Fiplan

4.5.2 Transparência Administrativa

O Portal *Transparência Bahia* foi lançado em 1º de agosto de 2007. O sítio eletrônico, sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda, disponibiliza ao cidadão informações sobre receitas, despesas, gastos com educação e saúde, os limites estabelecidos pela LRF e permite a consulta dos pagamentos efetuados pelo Estado a empresas ou pessoas físicas fornecedoras ou prestadoras de serviço, indicando em que esses recursos foram aplicados.

Em 2010, na primeira avaliação sobre transparência pública no Brasil, a ONG *Contas Abertas* considerou a Bahia o terceiro estado brasileiro menos transparente no que se refere à disponibilização de informações sobre gastos públicos na internet. Ao

⁷¹Informações fornecidas pela assessora de comunicação da SECULT, Ana Paula Vargas, em entrevista à autora desta Tese, em 23 de março de 2013.

lançar o seu *Índice da Transparência*, a ONG realizou uma análise dos sites de todos os estados brasileiros e também da União, como forma de avaliar o cumprimento da *Lei Capiberibe*, um mês e meio depois da sua entrada em vigor, que exige a divulgação pela internet do detalhamento de todos os gastos públicos. A análise dos técnicos selecionados pelo *Contas Abertas* teve como base três critérios: a frequência de atualização das informações, a facilidade no uso dos sites e a qualidade dos conteúdos.

Por esses critérios, o portal *Transparência Bahia* recebeu a nota 3,82, num espectro que vai de zero a 10. Ficou empatado em antepenúltimo lugar com o Acre e o Rio Grande do Norte. A pior avaliação foi a do Piauí, com nota 3,4, seguido de Roraima, que obteve a nota 3,31. No topo da transparência entre as unidades da federação ficou São Paulo, com 6,96, seguido de Pernambuco, com 6,91, e Rio Grande do Sul, com 6,29 (PEIXOTO, 2010).

O *Índice de Transparência* deu nota máxima à frequência de atualizações do site baiano, mas fez críticas à funcionalidade da página e ao conteúdo oferecido. Um dos problemas detectados pelos analistas foi o fato de não haver informações sobre convênios, termos de parceria ou contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios. Ainda sobre as licitações, a ONG criticou a impossibilidade de fazer o download dos editais de licitação na íntegra e de identificar lances oferecidos pelas empresas concorrentes. Outra ausência notada pelos avaliadores é a de informações a respeito dos servidores do Estado - nome, cargo, vínculo e remuneração (PEIXOTO, 2010).

As críticas de 2010 levaram o governo baiano a reformar o sítio eletrônico. Em 19 de março de 2012, o *Transparência Bahia* foi reestruturado e ampliado para disponibilizar informações sobre convênios e contratos celebrados pelo Estado e permitir o acompanhamento das compras e aquisições efetuadas no âmbito do serviço público estadual. Mas, na segunda avaliação da ONG *Contas Abertas*, divulgada em novembro de 2012, apesar de a Bahia ter subido sua posição no ranking dos 27 estados brasileiros, ficou ainda na 20ª posição, obtendo a nota de 4,78, somente 98 décimos a mais da nota obtida em 2010⁷².

As primeiras colocações do ranking ficaram com São Paulo (9,29), Espírito Santo (8,73) e Pernambuco (7,95). Entre os nove estados do Nordeste, a Bahia ficou na sétima posição, atrás dos estados de Pernambuco, Ceará (7,05), Paraíba (6,56), Rio

⁷² Informações disponíveis no site da ONG Contas Abertas (<http://indicedetransparencia.com/resultado-2010/> e <http://indicedetransparencia.com/resultado-2012/>)

Grande do Norte (6,07), Alagoas (5,85) e Maranhão (5,07), superando apenas Sergipe (3,49) e o Piauí (3,96).

A avaliação do portal baiano foi feita apenas com base na navegação dos avaliadores. O Estado não respondeu ao questionário encaminhado em junho de 2012 pela ONG. No quesito usabilidade, o sítio eletrônico baiano recebeu 54,4% da pontuação máxima. Os avaliadores observaram que, apesar do portal de transparência da Bahia possuir quase todos os itens exigidos para a interação com o internauta, como manual de navegação, glossário e o fale conosco por telefone e e-mail, não mantém a seção de Perguntas Frequentes. Também não possibilita download completo do banco de dados.

No que se refere à delimitação temporal das consultas, o portal permite ao usuário escolher a data de início e fim da pesquisa, o que permite a consulta mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual. O conteúdo encontra-se por inteiro em um único site, e o material relativo a despesas e receitas está disponível em versão HTML. Entretanto, o portal não se enquadra no padrão ideal de URL. O endereço adequado seria <http://www.transparencia.ba.gov.br> e não <http://www.senhaaberta.sefaz.ba.gov.br>

Na avaliação da série histórica e frequência de atualização, o *Transparência Bahia* recebeu 100% da nota máxima, por manter atualização diária da despesa (execução orçamentária) e por disponibilizar informações desde 2008. Com relação ao conteúdo, o site recebeu 37,9% da pontuação máxima. De acordo com os avaliadores, o portal possui algumas fases da execução orçamentária em sistema informatizado: dotação inicial, empenho, liquidação e pagamento efetuado. O restante das informações dessa categoria consta apenas nos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que não foram levados em conta nessa avaliação⁷³.

Quanto à classificação orçamentária, que indica a origem, finalidade e objetivo da despesa, ou seja, “para que” os recursos são gastos, o portal apresenta quase todas as informações exigidas pelo *Índice de Transparência*. Ao avançar na pesquisa, o portal indica, por exemplo, o órgão, a função (a área da despesa, como educação, transporte, saúde, etc.), o programa (instrumento de organização da ação governamental, que visa alcançar os objetivos pretendidos), a categoria econômica (despesa corrente ou de capital), a natureza (investimentos, pessoal, etc.), a modalidade de aplicação (aplicação

⁷³ Informações disponíveis no site da ONG Contas Abertas (<http://indicedetransparencia.com/resultado-2010/> e <http://indicedetransparencia.com/resultado-2012/>)

direta, repasse à entidade privada sem fins lucrativos ou órgão público municipal, etc.), o elemento (que define a natureza do gasto – ex: material de consumo, obras, imóveis, etc.) e o subelemento (material de copa e cozinha, combustível, alimentos e bebidas, etc.).

Contudo, não indica a unidade orçamentária responsável pela despesa, a subfunção (subdivisão da função – ex: assistência hospitalar, vigilância sanitária), a ação (conjunto de operações do qual resulta um produto – bem ou serviço – ofertado à sociedade), o subtítulo (localizador do gasto) e a fonte que indique a origem do recurso (indenizações, royalties, contribuições sociais, etc.). De todas as categorias apresentadas, de acordo com os avaliadores, é possível desdobrar as despesas apenas por categoria econômica e natureza da despesa. As informações disponibilizadas descem ao nível máximo de detalhamento do empenho.

Apesar de não apresentar todas as informações exigidas para as Ordens Bancárias (documento que registra a liberação do recurso empenhado para a conta do beneficiário), o site oferece todas as informações exigidas para a etapa anterior, as Notas de Empenho (documento que registra a reserva do recurso no orçamento). Nesse documento consta a finalidade do gasto (descrição/observação), que revela detalhes dos materiais comprados pela administração pública, bem como os serviços contratados; O portal possui lista completa de beneficiários do pagamento, além de ferramenta de busca individual.

Foi observado ainda que o portal não permite download dos editais de licitação na íntegra. São disponibilizadas algumas informações sobre os editais (modalidade de licitação, data de realização, órgão licitante, número e ano do edital e objeto), embora não seja possível identificar os nomes, CNPJs e lances oferecidos pelas empresas concorrentes. O portal também não oferece informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios.

São oferecidas algumas informações sobre convênios celebrados pelo governo estadual. Entre elas, número do convênio, órgão concedente e convenente, data de publicação, vigência, objeto, valores transferidos e o total pactuado. Mas não informa os responsáveis (concedente e convenente) pela assinatura do convênio, data da celebração, a justificativa para a realização do convênio, situação (adimplente/inadimplente/concluído) e valor da contrapartida. Possui algumas das informações exigidas sobre a receita, à exceção do órgão/unidade gestora arrecadador(a)

e da previsão de arrecadação. As informações em gráficos no formato “pizza” para as demonstrações de receita e despesa globais facilitam a compreensão dos dados.

O portal disponibiliza áreas específicas para acompanhamento dos gastos com os fundos Funprev (previdência dos servidores públicos estaduais), Planserv (custeio dos planos de saúde dos servidores estaduais) e Fundeb (educação básica; nacional). Possui áreas específicas para verificação das despesas com saúde e educação no Estado e informa a situação do Estado em relação aos limites prudenciais de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponibiliza também documentos relativos ao Plano de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, mas não apresenta informações a respeito da remuneração dos servidores do Estado.

Como recomendação, os avaliadores indicaram a necessidade de disponibilizar despesas por subtítulo, que não é encontrada na demonstração de execução orçamentária, mas sim na forma de consulta de repasses de recursos a municípios. Dessa forma, de acordo com a avaliação, não é possível verificar os gastos específicos por localidade, apesar de se verificar quanto o Estado remeteu a cada localidade, em um determinado período de tempo.

O site, na verdade, não tem características de portal de internet e nem oferece recursos de linguagem que permitam o entendimento do público leigo. O único recurso com essa finalidade é o glossário dos termos técnicos contábeis, que possibilita o acompanhamento das prestações de contas, mas não chega a facilitar a compreensão das planilhas e tabelas da contabilidade governamental.

Vale destacar que somente a Secretaria do Turismo e a Empresa Baiana de Alimentos disponibilizam em seus respectivos sites informações relacionadas à prestação de contas. Pela Lei de Acesso à Informação, todos os órgãos governamentais dos entes federal, estadual e municipal deveriam fornecer informações dos seus gastos, além de disponibilizar editais de licitação, convênios e contratos vigentes. Para além dessas informações obrigatórias, a LAI estabelece que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal.

Isso deve ser feito através de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet. Entre as informações a serem disponibilizadas, devem constar, no mínimo: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações sobre

procedimentos licitatórios, inclusive editais e resultados dos contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. O princípio da LAI é que, com o acesso prévio à informação, o cidadão não precisa acionar os órgãos e entidades públicas, gerando benefícios tanto para ele, quanto economia de tempo e recursos para a gestão pública.

Desde que entrou em vigor a lei federal e sua congênere estadual até junho de 2013, somente a Secretaria do Turismo tem cumprido esses dispositivos. Apesar de manter aba específica para a prestação de contas, a Ebal não mantém as informações atualizadas nem disponibiliza todas as informações previstas na lei. Os demais sites institucionais dos órgãos da administração centralizada e descentralizada, apesar de divulgar o ícone de Acesso à Informação, remetem o internauta para o site *Transparência Bahia*.

A Assessoria de Comunicação da Sefaz não se envolve na atualização, manutenção e divulgação das informações referentes à transparência administrativa. O site *Transparência Bahia* é atualizado pelos setores financeiros e contábeis da secretaria. Afora o lançamento e a reformulação sofrida em 2010, nada é divulgado pela comunicação sobre as informações. As ações da assessoria abrangem a divulgação de programas, projetos e atividades cotidianas da Sefaz. A publicidade oficial é definida pela Secom. Nos seis anos de abrangência deste estudo, o gasto da Sefaz com publicidade foi da ordem da R\$ 6,9 milhões, como mostra o quadro 35:

Quadro 35 - Gasto da Sefaz com Publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	0,00
2008	1.638.837,53
2009	2.185.313,53
2010	1.706.521,24
2011	1.098.793,02
2012	320.896,12
Total	6.950.361,44

Fonte: Fiplan

4.5.3 Participação Popular

Regimentalmente, a Secretaria de Planejamento não tem a atribuição de promover a participação da sociedade na definição das políticas públicas do Estado. Tal

função é de todos os órgãos do governo, com prevê as Constituições Federal e Estadual e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, por força dos instrumentos orçamentários de planejamento, a Seplan acabou por viabilizar os fóruns de participação da população, através de plenárias territoriais, convocadas para a elaboração dos dois Planos Plurianuais (PPA) denominados de Participativos, realizados no governo Jaques Wagner.

O PPA é a elaboração do planejamento de governo para quatro anos. É o instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, que serão detalhadas posteriormente nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), considerando as despesas de capital e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se do documento no qual o governo estabelece suas prioridades e planeja como vai gastar os recursos arrecadados através dos impostos e dos repasses voluntários da União.

No caso do PPA Participativo, tal instrumento levou em conta as sugestões de setores da sociedade que participaram das sessões plenárias realizadas em todas as regiões do Estado, denominadas de *Diálogos Territoriais*. Em 2007, o PPA Participativo, para planejar as ações do governo entre 2008-2011, realizou plenárias em 16 dos 27 Territórios de Identidade. Cerca de 40 mil representantes da sociedade civil organizada participaram dos encontros preparatórios e das plenárias públicas realizadas entre 11 de maio e 17 de junho de 2007. Desse total, 12 mil participaram efetivamente da construção do Plano, apresentando 8.825 propostas. Outras proposições puderam ser sugeridas até 15 de agosto de 2007, através do site www.ppaparticipativo.ba.gov.br.

O número de propostas acatadas no texto final do PPA 2008-2011, porém, é uma incógnita. O grupo de consultores contratados pela Seplan, para formatar o plano, foi dissolvido antes de finalizá-lo. De acordo com o então secretário do Planejamento, Ronald Lobato, o governo decidiu suspender a ação para atender ao pleito dos deputados estaduais que estavam reclamando por perder a função de interlocução entre o governo e suas bases eleitorais⁷⁴.

O PPA de 2012-2015 foi elaborado no ano de 2011, sob a coordenação de dois secretários do Planejamento, Zezéu Ribeiro e José Sérgio Gabrielli. A participação popular se deu através das plenárias realizadas nos 26 Territórios de Identidade, entre 5 de abril e 27 de maio de 2011. Com a finalidade de criar condições para que o PPA

⁷⁴ Informações fornecidas por um dos integrantes do grupo de consultores, Gilberto Wildberg, em entrevista à autora desta Tese, em 28 de maio de 2010.

estabelecesse relações mais adequadas com todos os recursos necessários à viabilização das políticas, os programas temáticos foram organizados em Objetivos que, por sua vez, foram detalhados em Metas, Compromissos e Entregas.

Outra mudança introduzida no PPA 2012-2015 foi a introdução de um treinamento para qualificação do público a ser mobilizado para as plenárias territoriais e defini-lo nos limites da representatividade coletiva. As plenárias foram então limitadas a uma média de 200 pessoas, compostas por representantes dos colegiados territoriais, lideranças sociais legitimadas por suas instituições e por representantes dos poderes públicos municipais e estadual.

Foram coletadas e cadastradas pela Secretaria do Planejamento nas 26 plenárias territoriais, 3.287 propostas, das quais 2.996 foram apresentadas por representantes da sociedade. O Grupo Institucional, criado para tabular as sugestões, discutiu e aprovou um total de 292 propostas que foram validadas e disponibilizadas para apreciação das secretarias, através do sistema elaborado pela Seplan.

O resultado final foi a validação, pela Seplan, de 1.952 propostas, colocadas à disposição das secretarias estaduais para análise e incorporação ao PPA, desde que elas atendessem aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais. Segundo informações da própria Seplan, as secretarias estaduais incorporaram mais de 60% das propostas validadas, correspondendo numericamente a 1.215 encaminhamentos oriundos das plenárias territoriais⁷⁵.

A construção de um software específico para armazenamento, tratamento, triagem e disponibilização das propostas do PPA foi outra inovação no processo de 2011. Um requisito interessante adotado pela Seplan foi a preservação das propostas com a redação original, inclusive as que não foram validadas, para consultas pelas secretarias, mas que permanecem na base de dados, para consultas posteriores.

Foi oferecida ainda, à população, a possibilidade de opinar pela internet. Através do site www.pparticipativo.ba.gov.br, a sociedade contou com a opção de indicar as prioridades temáticas, em um processo simples de votação. Depois de cadastrar algumas informações e indicar o Território de Identidade onde reside, o usuário teve acesso à matriz temática, com os eixos estruturantes, núcleos temáticos e temas, sendo possível indicar até dez temas de qualquer dos eixos. A utilização da votação através da internet permitiu à Seplan mapear as prioridades temáticas por território, sinalizando quais delas

⁷⁵ Não se pode confirmar a veracidade da informação, uma vez que as propostas incorporadas não foram divulgadas como tal no PPA.

o cidadão considera mais relevantes. Cerca de sete mil indicações foram coletadas entre os meses de abril e junho de 2011, período em que o site permaneceu disponível para votação.

A Assessoria de Comunicação da Seplan participa do esforço de divulgação da elaboração do PPA, mas não é responsável pela produção nem atualização de conteúdos específicos sobre a sua elaboração e também não responde pela criação de canais, instrumentos e mecanismos de participação. Sua atuação limita-se a divulgar, através da imprensa, as informações relacionadas aos encontros e divulgar conteúdo jornalístico. A publicidade do órgão fica a cargo da Secom que, por sua vez, não investe na divulgação das formas e dos canais disponíveis de participação. Os gastos da Seplan com publicidade equivalem a menos de 2,5% do gasto total do governo nesta rubrica, como aponta o quadro 36:

Quadro 36 - Gasto do Seplan com publicidade

Ano	Gasto (R\$)
2007	173.321,27
2008	818.716,85
2009	1.194.866,23
2010	408.526,64
2011	913.030,26
2012	588.367,78
Total	4.096.829,03

Fonte: Fiplan

4.5.4 A demanda por Informação

Vinculada ao Gabinete do governador, a Ouvidoria Geral do Estado foi criada em 2003, no governo Paulo Souto. A partir de 2007, foi reformulada e passou a atuar em rede com as ouvidorias das secretarias e dos órgãos públicos vinculados. Em 9 de maio de 2012, teve sua estrutura e suas atribuições modificadas para atender aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.

Desde então, com vistas à promoção da cidadania, a OGE tem por finalidade receber, encaminhar e acompanhar denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos, relativas à prestação de serviços públicos em geral, assim como representações contra o exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos e funções da Administração Pública Estadual, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos da

administração estadual. Conforme o Decreto nº 13.976, de 9 de maio de 2012, compete a OGE:

- I - receber e examinar sugestões, reclamações, denúncias e elogios referentes aos procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;
- II - ampliar e manter canais de comunicação entre a Administração Pública e a sociedade civil, expandindo a capacidade do cidadão em participar da fiscalização e avaliação das ações do Poder Executivo Estadual;
- III - definir critérios para a promoção e o acompanhamento de procedimentos junto aos órgãos componentes do sistema de Ouvidoria, informando os resultados aos interessados e garantindo ao cidadão orientação, informação e resposta;
- IV - definir, em articulação com a Secretaria de Comunicação Social - Secom, um sistema permanente de comunicação, visando à divulgação sistemática à sociedade de seu papel institucional;
- V - propor e promover mecanismos e instrumentos alternativos de coleta de sugestões, reclamações, denúncias e elogios, privilegiando os meios eletrônicos de comunicação;
- VI - identificar e interpretar o grau de satisfação do cidadão com a prestação dos serviços públicos;
- VII - fixar e organizar os indicadores de avaliação da satisfação dos cidadãos quanto ao fornecimento de informações e prestação de serviços públicos;
- VIII - recomendar ações, medidas administrativas e legais, quando necessárias à prevenção, ao combate e à correção dos fatos apreciados, objetivando o aprimoramento da prestação dos serviços públicos;
- IX - cientificar as autoridades competentes das questões que lhes forem apresentadas ou que, de qualquer outro modo, cheguem ao seu conhecimento, requisitando informações e documentos;
- X - promover a gestão e exercer a coordenação e supervisão do sistema de Ouvidoria;
- XI - criar mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e controle dos procedimentos de Ouvidoria, bem como promover capacitação e treinamento relacionados às suas atividades;
- XII - promover, articular e apoiar outras ações que visem à difusão e à divulgação de práticas de cidadania;
- XIII - articular-se com os diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, fortalecendo canais de comunicação.

A OGE é órgão do Estado, responsável pela implantação das leis federal e estadual de Acesso à Informação. Desde a sanção da lei federal, assumiu a tarefa de orientar, em parceria com a rede de ouvidorias, a implementação das novas regras no Estado. Para além do malgrado esforço, uma vez que os órgãos estaduais não vêm cumprindo os dispositivos legais, tomou para si o esforço de executar as tarefas que deveriam ser realizadas por todos os órgãos. O ícone *Acesso à Informação*, divulgado em todos os sites institucionais do governo, é, na verdade, um link para Ouvidoria

Geral, com exceção da Secretaria do Turismo, que oferece uma página interna do seu site institucional para demanda de informações e uma aba para prestação de contas.

Ainda assim, a OGE não cumpre todos os dispositivos previstos da LAI. Além de não colocar acessível as perguntas frequentes da população, divulga uma relação parcial dos salários dos seus servidores, exibindo apenas os símbolos dos cargos com valores dos vencimentos, sem acresce-los das gratificações recebidas, que vão de 10 a 150% sobre os cargos de nível universitário, e de 10 a 125% nos cargos de nível médio.

O esforço da OGE em responder às demandas da população por informações é evidente. De acordo com os relatórios anuais de desempenho, as demandas diretas da população cresceram 668,8 % em relação aos quatro últimos anos do governo anterior, como mostram os quadros 37, 38, 39 e 40:

Quadro 37 - Desempenho da OGE (2003-2006)

Ano	Manifestações recebidas	Índice de resolubilidade*
2003	1.389	-
2004	5.157	-
2005	16.646	-
2006	22.112	-
Total	45.303	-

Fonte: Relatório da OGE

*Dado não fornecido

Quadro 38 - Desempenho da OGE (2007-2012)

Ano	Manifestações recebidas	Índice de resolubilidade
2007	41.180	94%
2008	49.474	94%
2009	92.916	94%
2010	85.346	92%
2011	71.327	90%
2012	53.356	94%
Total	393.599	93%

Fonte: Relatório da OGE

Quadro 39 – Tipologia das demandas da OGE (2007-2012)

Tipologia	Percentual (%)
Informação	35,5
Reclamação	32,6
Solicitação	12,5
Denúncia	10,2
Elogio	3,1
Sugestão	2,0
Outros	4,1
Total	100

Fonte: Relatório da OGE

Quadro 40 – Meio de contato das demandas da OGE (2007-2012)

Meio de contato	Percentual (%)
Internet	57,7
Telefone	28,1
Presencial	6,7
Caixa Coletora	2,3
Ouvidoria Itinerante	1,8
Carta	1,4
Ofício	0,8
Fax	0,7
Cx. de mens.de telefone	0,5
Total	100

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas da OGE

4.5.4.1 Rede de ouvidorias

As ações da OGE, como mencionado anteriormente, são desenvolvidas em parceria com as 135 ouvidorias presentes nas secretarias e órgãos vinculados, na capital e interior do Estado. As demandas da população podem ser feitas diretamente aos órgãos ou através da OGE, que disponibiliza em seu site um sistema informatizado para este fim, que permite também o acompanhamento das respostas dos órgãos tanto pela equipe técnica da OGE quanto pela população demandante⁷⁶.

Além do site, a OGE recebe manifestações através de uma linha telefônica 0800, que é gratuita, e também do Programa Linha Direta, implantado nos Pontos de Cidadania de algumas cidades do interior do Estado. Outro projeto em curso é o *Ouvidoria Itinerante* que consiste em audiências públicas nos municípios do Estado, com o objetivo de explicar o funcionamento da OGE e orientar a população sobre as formas de obter informações do governo. O projeto está vinculado às ações do SAC Móvel, que percorre o interior do Estado para oferecer os serviços públicos reunidos no Programa⁷⁷. Na internet, além do site, a OGE possui páginas nas redes sociais Facebook, Orkut e Twitter. Vinculado ao Gabinete do governador, o órgão não dispõe de verba específica para publicidade. Suas atividades, projetos e ações são divulgados pelo assessor de Comunicação, que limita o trabalho ao relacionamento com a imprensa e a divulgação das atividades no site e nas páginas da OGE nas redes sociais.

⁷⁶ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da OGE, Yuri Almeida, em entrevista à autora desta Tese, em 25 de abril de 2013.

⁷⁷ Informações fornecidas pelo assessor de comunicação da OGE, Yuri Almeida, em entrevista à autora desta Tese, em 25 de abril de 2013.

4.6 CONCLUSÃO

Neste capítulo buscou-se compreender o escopo geral da comunicação do governo Wagner, suas formas, meios e canais, bem como as dimensões, recursos, mecanismos e instrumentos utilizados, com vistas a formular uma sistematização metodológica que melhor se pudesse adequar à análise da política de comunicação adotada pelo Governo do Estado, entre 2007 e 2012, e suas estratégias de participação social e de uso das tecnologias de informação e comunicação.

Aqui, cabe destacar uma questão importante e que relaciona o *corpus* empírico deste estudo à dimensão da comunicação denominada pública. Como visto nos capítulos 2 e 3, o conceito de comunicação pública implica um modelo que se caracteriza pelo cumprimento da legislação vigente no país, tanto no que se refere ao direito de acesso à informação quanto à obrigação dos governantes de prestar contas dos seus atos à população, com transparência e accountability.

Deve-se ressaltar também que um dos principais compromissos do governo eleito em 2006, e reeleito em 2010, está assentado no controle social e na participação política da população, dois dos elementos que compõem o arcabouço da comunicação denominada pública. Além disso, os elementos e aspectos que caracterizam essa dimensão estão diretamente associados às prerrogativas do regime democrático, apregoados e assegurados pelo governo em questão e contabilizados como ações realizadas nos seus balanços anuais. Por outro lado, como visto no capítulo 2, ao contrapor-se ao modelo de comunicação adotado pelo governo anterior, o governador Jaques Wagner comprometeu-se a extinguir as práticas até então vigentes e adotar procedimentos baseados no diálogo com a população.

Após esta imersão, porém, ficou evidente que o modelo de comunicação adotado por Wagner ainda tem por base os paradigmas da comunicação de massa, e seus pilares encontram-se assentados na estratégia de publicidade. Os novos recursos, instrumentos e mecanismos de comunicação proporcionados pela internet, seja para consolidar um conceito de comunicação ou para estimular e/ou fomentar a participação política da sociedade, não se destinam a tais finalidades nem proporcionam feedbacks à comunicação governamental.

Apesar de suprir algumas funções comunicativas do Estado, o modelo de comunicação adotado limita-se a dimensão da comunicação denominada governamental/institucional, apesar de ser chamada de pública pelos seus dirigentes. As

demais dimensões da comunicação são realizadas apenas de forma protocolar por outros órgãos da administração pública estadual, que, com raras exceções, recorrem muito pouco às facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Da mesma forma, tais instrumentos não vêm sendo utilizados para estimular e/ou fomentar a participação política da sociedade nas decisões de governo.

Por outro lado, a própria dimensão governamental/institucional da comunicação do governo, concentrada pela Secretaria de Comunicação, na estratégia de publicidade, não conseguiu capilaridade e adequação para consolidar a imagem do governo dentro do conceito trabalhado desde 2007, resumido no slogan: *Bahia, Terra de Todos Nós*. Seja pela pulverização das ações, pela falta de aderência dessas ações a um projeto político voltado para as questões sociais ou ainda pela ausência de prioridades, a comunicação institucional se perde num emaranhado de ações que não traduzem a imagem que se deseja consolidar.

Apesar da veiculação de algumas boas peças publicitárias, sobretudo em 2010, a comunicação não conseguiu atingir essa meta. As pesquisas de opinião, realizadas pelo Ibope e outros institutos de pesquisa, em 2012 e 2013, apontam uma queda vertiginosa tanto nos índices de aprovação ao governo quanto na sua identificação como uma administração voltada para as questões sociais (PESQUISA REVELA....., 2012; APROVAÇÃO DO GOVERNO, 2013).

Percebe-se, claramente, que as estratégias de uso das novas tecnologias de informação e comunicação são bem utilizadas por alguns poucos órgãos da administração, o que significa dizer que não há uma diretriz governamental na comunicação para potencializar as condições oferecidas pelo novo ambiente de comunicação proporcionado pela internet. Tanto no que diz respeito à própria comunicação institucional quanto ao fomento da participação da sociedade nas decisões de governo, o potencial de tais recursos é subutilizado.

Fica também evidente que o discurso relacionado à prestação de contas e transparência administrativa, o tempo todo replicado em material político e documentos administrativos, não passa de retórica. A análise dos procedimentos e práticas da comunicação confirma essa afirmativa. Em primeiro lugar, a publicidade oficial. Se a transparência administrativa e a participação popular se constituíssem em ações importantes do governo, por certo se encontrariam entre os assuntos publicizados na propaganda oficial, o que não acontece. Em segundo lugar, se fossem realmente importantes para o governo, tais ações ficariam sob a responsabilidade da Secom e não

na de outras secretarias de Estado. Por fim, as formas de acompanhamento das contas públicas bem como os canais de participação popular seriam amplamente divulgados, levando a população a ter conhecimento dos formatos disponibilizados pelo governo, o que também não ocorre.

Especificamente em relação à comunicação denominada pública, percebe-se a sua total desvinculação com a Secretaria de Estado voltada para essa área. A Secom não se envolve em nenhuma ação vinculada aos princípios e elementos que compõem o modelo dessa dimensão da comunicação, conforme definição de Zemor, 1995; Brandão, 1998; Oliveira, 2004; Duarte, 2006; Mancini, 2008, Matos, 2009b; Monteiro, 2009; Jamarillo López, 2010, Rolando, 2011; Koçouski, 2012; Kunsch, 2013; e Haswani, 2013, embora se utilize da sua terminologia para nominar suas ações, como pode ser verificado nos Balanços de Governo 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

As funções de publicização, accountability e fomento à participação popular, como visto neste capítulo, ficam sob a responsabilidade de outras secretarias de Estado. Até mesmo os relatórios anuais de prestação de contas, chamados de *Balanço do Governo*, são elaborados, publicados e divulgados pelas secretarias da Casa Civil e do Planejamento, sem nenhuma participação da Secom, enquanto as demandas geradas pela Lei de Acesso à Informação são atendidas diretamente pela Ouvidoria Geral do Estado.

Nesse contexto, o arcabouço metodológico, inicialmente proposto neste estudo, teve que ser reformulado em função da abrangência restrita do modelo de comunicação adotado tanto no que diz respeito às funções na dimensão denominada pública como também na utilização de estratégias de uso das tecnologias de informação e comunicação. Tal reformulação teve por objetivo buscar uma metodologia que contemplasse outras dimensões e estratégias de comunicação, além de adicionar uma matriz de comparação de análise entre o modelo de comunicação adotado entre 2007 e 2012 e o que foi utilizado anteriormente, como se verá no capítulo 5.

5 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

Neste capítulo, propõe-se a base metodológica para analisar o *corpus* empírico deste estudo, com ênfase na dimensão da comunicação denominada pública e sua interface com os fundamentos da teoria democrática contemporânea e com a cultura que emergiu junto com as novas tecnologias de informação e comunicação. O método proposto visa atender ao objetivo geral deste estudo: analisar o modelo informacional e comunicacional, e suas respectivas estratégias, adotado pelo Governo do Estado da Bahia, entre 2007 e 2012, identificando os entraves técnicos e políticos.

Como visto no capítulo 4, os procedimentos, ações e atividades desenvolvidas na área de comunicação ou, mais precisamente, pela equipe de comunicação, restringem-se à dimensão da comunicação governamental / institucional. Alguns procedimentos que, por força de lei, têm a sua publicização obrigatória, ficam sob a responsabilidade de outros órgãos governamentais, a exemplo da transparência pública administrativa, a cargo da Secretaria da Fazenda. Embora a comunicação de tais ações seja realizada pelo governo de forma geral, neste estudo, ela será considerada ausente do modelo de comunicação adotado, uma vez que esta análise enfoca, particularmente, procedimentos, ações e atividades desenvolvidas, exclusivamente, pela área de comunicação do governo.

Aqui cabe destacar também que o exercício da comunicação pública envolve conceitos e noções de outras áreas do conhecimento, como referido no capítulo 2. Em função do seu caráter poliepistemológico, a pesquisa nesta área acaba por gerar uma dupla aderência das condições epistemológicas às circunstâncias políticas, já que a sua produção está constantemente sujeita às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas em conformidade com as quais se constituem, controlam-se, reproduzem-se e transformam-se as práticas, as atividades, as tecnologias, os recursos, as instituições e os atores que intervêm no seu processo (GONZALEZ DE GOMEZ, 2000).

Neste estudo, portanto, tomam-se emprestados conceitos e noções de outras áreas inter-relacionadas à comunicação, além da ciência estatística, comum a todas as áreas do conhecimento. Para responder aos problemas de pesquisa levantados, procurou-se, primeiro, identificar as ações, atividades, procedimentos e o *modus*

operandi da comunicação de Governo da Bahia, no período estudado, objetivo do capítulo 4.

Nesta sistematização metodológica propõe-se a análise do objeto em três etapas. A primeira etapa busca caracterizar a comunicação mediada por tecnologias digitais, através dos seus aspectos operacionais. Primeiro, recorreu-se a uma pesquisa com os responsáveis pela Assessoria Geral de Comunicação/Secom e pelas assessorias de comunicação dos órgãos governamentais. Na sequência, as dinâmicas, procedimentos e recursos identificados são analisados a partir dos pressupostos teóricos referidos no capítulo 2.

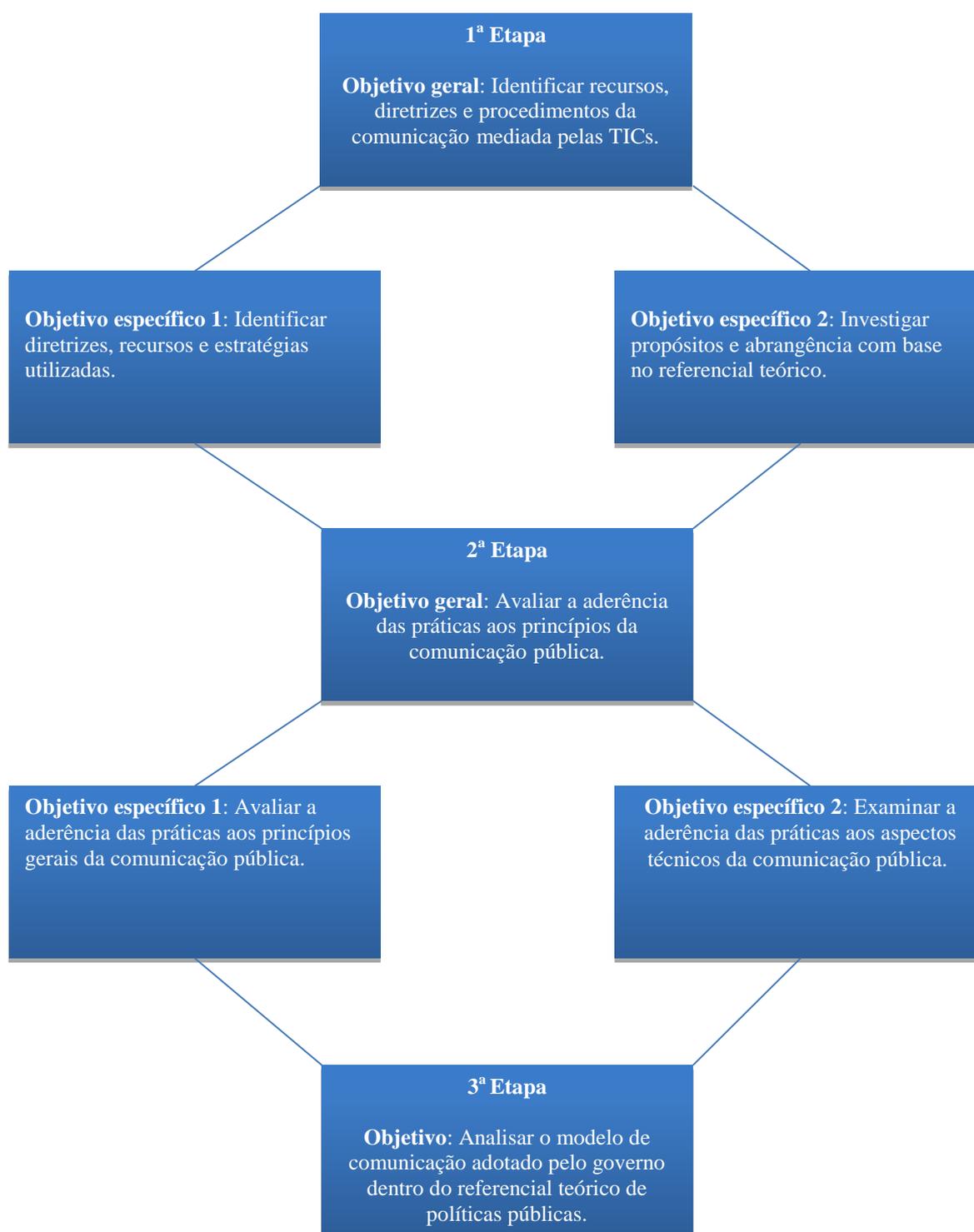
A segunda etapa tem o objetivo de identificar os propósitos, estratégias e abrangência do modelo de comunicação estudado e sua aderência à base conceitual da dimensão da comunicação denominada pública. Como visto no capítulo 2, as condições operacionais proporcionadas pelos novos ambientes de informação e comunicação ensejaram o surgimento de uma cultura mais plural e participativa. Essa nova forma de pensar tem exigido do sistema político uma reconfiguração das dinâmicas institucionais, gerando, conseqüentemente, um alinhamento, cada vez maior, entre o exercício do poder e as práticas comunicativas. Com base nesses novos paradigmas, observa-se uma associação direta dos princípios que norteiam a chamada comunicação pública com os fundamentos que regem a teoria democrática contemporânea e a interface de ambos com as práticas comunicativas mediadas por tecnologias digitais.

A sistematização metodológica aqui proposta reflete essa simbiose, mas procura contemplar aspectos técnicos contidos, particularmente, no referencial teórico da dimensão pública da comunicação para atender ao objetivo geral deste estudo. Assim, num primeiro momento, o modelo de comunicação em questão é analisado do ponto de vista conceitual, a partir dos fundamentos comuns aos princípios da comunicação pública e da teoria democrática contemporânea, sintetizados nos pressupostos sugeridos por Zémor (1995) e Gomes (2011). Posteriormente, os aspectos técnicos complementares relacionados apenas à comunicação pública são observados especificamente.

A partir da caracterização e dimensionamento das diretrizes e práticas que compõem o modelo de comunicação adotado em relação aos novos paradigmas da comunicação política, passa-se à terceira etapa da análise, que tem por finalidade confrontar as características presentes e/ou ausentes no modelo de comunicação estudado com o referencial teórico sobre políticas públicas, com vistas a verificar se tais

práticas comunicativas se constituem em uma política de comunicação. Para isso, recorreu-se à base teórica da ciência política sobre políticas públicas. Para um melhor entendimento da sistematização proposta, apresenta-se, na figura 13, o esquema da sua essência:

Figura 13 – Esquema Metodológico



Isto posto, iniciaremos o primeiro subcapítulo com a introdução de alguns conceitos e noções necessários à compreensão da metodologia proposta.

5.1 DESENVOLVENDO O MÉTODO DE ANÁLISE

Para desenvolver esta sistematização metodológica recorreu-se ao ramo da estatística denominada descritiva, que inverte a ordem natural dessa ciência. Ao invés de buscar padrões e comportamentos nos dados, a partir de modelos ou hipóteses previamente concebidos, os dados passam a ser explorados em busca de padrões a eles inerentes. Tal método, conhecido como *Análise Exploratória de Dados*, possibilita descrever um conjunto de informações e resumi-lo em poucos números, para que possa, de maneira sintética, transmitir as principais características das variáveis ou padrões observados (TOLEDO, 2010).

As variáveis podem ser quantitativas, quando numéricas, ou qualitativas, quando não numéricas. Neste estudo, utilizou-se apenas variáveis qualitativas ordinais, que são aquelas não numéricas e que possuem ordenação natural, opostas às nominais, que não seguem uma ordem para serem analisadas (LEVIN; FOX; FORDE, 2012). Dado o grande número de variáveis contidas nesta sistematização, procurou-se agrupá-las em conjuntos, que, como refere Toledo (2010), podem ser criados, *a priori*, quando têm por base o marco teórico da área estudada, ou *a posteriori*, a partir de agrupamentos criados, especificamente, para um determinado estudo. Neste trabalho, os conjuntos de variáveis são identificados como categorias de análise.

Para caracterizar as tendências das categorias de análise, primeiro, organizou-se os dados em tabelas e se identificou os aspectos que deveriam ser avaliados. Denominados neste trabalho de indicadores, esses aspectos receberam conceitos que pudessem traduzir as tendências observadas em cada agrupamento. Tais conceitos, chamados, aqui, critérios de avaliação, permitiram a criação de um sistema de valoração, em pontos e pesos (LEVIN; FOX; FORDE, 2012). Neste estudo, incluiu-se também valores ausentes, que são aqueles existentes no contexto em que a ação é realizada, mas ausentes no conjunto de dados observados. Na base de dados eles estão indicados por um valor nulo em atributos numéricos, o zero (TOLEDO, 2010).

O resultado da análise é obtido pela média aritmética simples e ponderada e ainda pelos valores da mediana (Md) e da moda (Mo). O valor da média equivale ao número médio obtido pela soma das partes dividida pelo número de variáveis de cada

conjunto. O valor da Mediana (Md) é obtido pelo valor central que se encontra no meio da distribuição dos números, enquanto o valor da Moda (Mo) é aquele que aparece com mais frequência em cada agrupamento. Tanto a Mediana quanto a Moda também são utilizados para evitar distorções que podem ser provocadas pela influência dos extremos (TOLEDO, 2010).

Os valores da Mediana e da Moda serão usados apenas nos cálculos da pontuação final das categorias de análise. A pontuação final dos eixos foi obtida apenas pela média ponderada dos valores das categorias de análise. Por fim, os resultados foram tabulados, categorizados e interpretados, de modo a responder aos problemas de pesquisa e testar as hipóteses.

Como já mencionado, o agrupamento dos dados foi estabelecido a partir dos referenciais teóricos constantes no capítulo 2 deste estudo e abrange os pressupostos contidos na teoria democrática contemporânea, nos princípios que norteiam a comunicação pública e nos elementos que envolvem a comunicação mediada por tecnologias digitais. Com isso, procurou-se caracterizar e dimensionar o modelo de comunicação em questão e suas interfaces com os requisitos exigidos na atualidade para atender às demandas da população por informações governamentais e participação política.

5.1.1 Caracterização dos Conjuntos de Variáveis

O método desenvolvido tem por base a análise de conjuntos de variáveis estabelecidos em eixos e visam abranger os elementos contidos nos dois questionamentos que este estudo se propõe a responder:

Q1: A política ou o modelo de comunicação adotado pelo Governo do Estado da Bahia, no período de 2007 a 2012, evoluiu para assegurar os fundamentos da teoria democrática contemporânea e o exercício da dimensão da comunicação denominada pública?

Q2: Qual a extensão do papel desempenhado pelas tecnologias de informação e comunicação na política ou modelo informacional e comunicacional adotado por esse governo?

Tais questionamentos apresentam cinco aspectos a serem considerados na metodologia: a) o grau de aderência do modelo de comunicação aos fundamentos da teoria democrática contemporânea; b) o seu nível de compatibilização com os princípios que norteiam o exercício da comunicação pública; c) a extensão do papel desempenhado pelas TICs; d) a caracterização do modelo em relação à conceituação de políticas públicas; e e) os avanços incorporados em comparação ao modelo anterior.

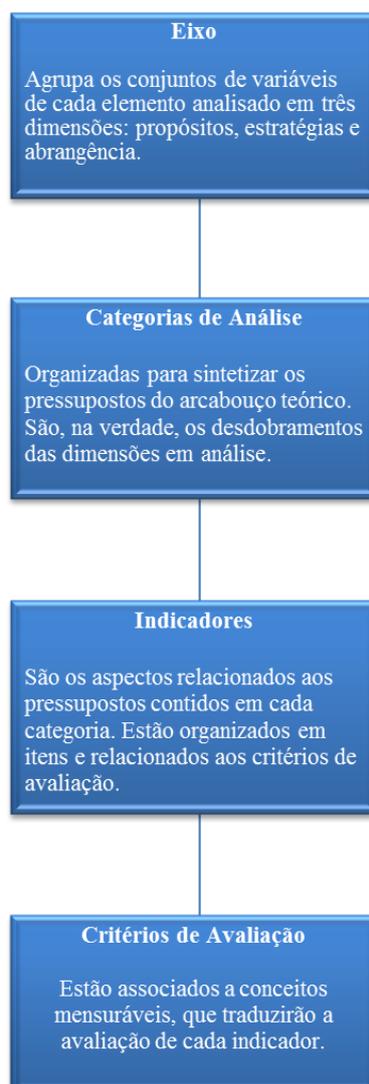
Para contemplar os aspectos associados aos questionamentos da pesquisa, optou-se por compor três eixos denominados pelo referencial teórico vinculado. Os eixos se desdobram em categorias de análises, indicadores, critérios de avaliação, pontos e pesos, com vistas a observar o objeto estudado em três dimensões: propósitos, estratégias e a abrangência.

O eixo 1, denominado *Comunicação Pública – Aspectos operacionais*, tem o objetivo de identificar as ações práticas da comunicação mediada por tecnologias digitais. No eixo 2, chamado *Comunicação Pública – Aspectos conceituais*, as práticas comunicativas identificadas no eixo 1 são confrontadas com os princípios que norteiam a comunicação na dimensão pública e os fundamentos da teoria democrática contemporânea, que, como visto anteriormente, se confundem com a cultura incorporada nas ações comunicativas mediadas pelas tecnologias digitais. O eixo 3, nominado *Políticas Públicas*, visa confrontar as características da comunicação aos pressupostos teóricos da ciência política sobre políticas públicas.

H1: O modelo informacional e comunicacional adotado pelo governo Jaques Wagner são mais democráticos do que os que prevaleceram no modelo adotado pelo grupo político dos seus antecessores, mas não assegura os princípios e as práticas que norteiam a comunicação pública.

H2: As estratégias de comunicação do Governo do Estado não otimizam as condições operacionais oferecidas pelas TICs e pelos novos ambientes de comunicação, na sua relação com a sociedade..

Para um melhor entendimento da estrutura do método a ser aplicado, passa-se agora a definir os agrupamentos de variáveis criados, conforme especificado na figura 14:

Figura 14 – Conjunto de Variáveis

5.1.2 Sistema de Valoração

O sistema de valoração definido neste estudo estabelece uma pontuação para as categorias de análise e indicadores, que varia de 00 a 03, a depender da vinculação dos aspectos analisados com os conceitos a eles relacionados, como mostra o quadro 41:

Quadro 41 - Sistema de Valoração dos Critérios de Análise

PONTOS	CONCEITOS
00	“Inexistente”; “Ausente”; “Nenhum alinhamento”; “Não adota”; “Não atende”, “Incipiente”
01	“Fraco”; “Baixo”; “Adota insignificativamente”; “Atende insignificativamente”, “Pouco alinhado”.

02	“Médio”; “Mediano”; “Moderado”; “Atende parcialmente”; “Adota parcialmente”; “Medianamente alinhamento”.
03	“Forte”; “Alto”; “Elevado”; “Avançado”; “Adota completamente”; “Atende completamente” “Completamente alinhamento”.

A pontuação de cada categoria de análise será obtida pela média aritmética simples dos seus respectivos indicadores, uma vez que se referem a variáveis qualitativas nominais, ou seja, por serem variáveis que representam uma avaliação conceitual, não demandam pesos diferenciados (LEVIN; FOX; FORDE, 2012). Entretanto, o mesmo critério não foi aplicado para a pontuação referente aos eixos. Mesmo tratando-se de variáveis qualitativas nominais, optou-se por atribuir pesos diferenciados às categorias de análise com vistas a contemplar uma variação importante que visa diferenciar os pressupostos adotados no modelo de comunicação espontaneamente daqueles que são obrigatoriamente adotados, por força de lei, como demonstrados no quadro 42:

Quadro 42 - Sistema de Valoração de Pesos das Categorias de Análise

PESOS	CONCEITOS	CRITÉRIOS
01	Necessários	São aqueles que, por força de lei, devem ser obrigatoriamente adotados pelos estados.
02	Desejáveis	São aqueles considerados relevantes, porque vão além das determinações legais.

A pontuação final do objeto deste estudo em cada eixo, portanto, será obtida pela média aritmética ponderada dos respectivos pontos e pesos das suas categorias de análise, ou seja, o resultado da soma dos pontos de cada categoria multiplicado pelo respectivo peso e dividido pela soma do número de pesos, representado pela seguinte equação:

$$\bar{p} = \frac{x_1p_1 + x_2p_2 + \dots + x_n p_n}{p_1 + p_2 + \dots + p_n}$$

A pontuação final de cada eixo será enquadrada em quatro níveis, que corresponderão ao seu grau de aderência aos referenciais de cada eixo e, conseqüentemente, aos requisitos exigidos na atualidade para atender às demandas da população por informações públicas governamentais e por participação política, conforme especificado pelo quadro 43:

Quadro 43 - Graus de aderência aos pressupostos teóricos

PONTOS	CONCEITOS	CRITÉRIOS
2,1 a 3,0	Elevada	Forte aderência aos princípios que norteiam a comunicação pública

1,1 a 2,0	Média	Média aderência aos princípios que norteiam a comunicação pública
0,1 a 1,0	Fraca	Fraca aderência aos princípios que norteiam a comunicação pública
00	Incipiente	Nenhuma aderência aos princípios que norteiam a comunicação pública

5.2 APLICANDO O MARCO TEÓRICO

Como mencionado anteriormente, a sistematização metodológica visa contemplar os pressupostos contidos no marco teórico abordado no capítulo 2. Apesar de ter por base os princípios que fundamentam cada elemento analisado nos eixos, os agrupamentos foram estabelecidos livremente pela autora desta tese, de forma a se ajustarem aos objetivos do trabalho. Para uma melhor compreensão da metodologia utilizada, passa-se agora a explicar os conjuntos de variáveis (categorias de análise) e seus respectivos indicadores e critérios de avaliação estabelecidos para cada eixo.

5.2.1 Eixo 1: Comunicação Pública: Aspectos Operacionais

Este eixo tem o objetivo de identificar as diretrizes, estratégias, recursos e procedimentos utilizados nas ações da comunicação mediadas pelas tecnologias digitais, contextualizando-os com os novos paradigmas culturais estabelecidos pela popularização das TICs. A análise desses aspectos operacionais foi realizada a partir da aplicação de um questionário com os responsáveis pela comunicação do governo e da observação direta dos recursos utilizados, confrontados com os pressupostos teóricos elencados no arcabouço teórico.

A pesquisa procurou identificar os processos comunicacionais adotados pelos 59 órgãos⁷⁸ da administração estadual, no período de agosto a outubro de 2010, com vistas a aferir também o nível de envolvimento dessas estruturas de comunicação em questões relacionadas ao accountability, transparência, prestação de contas e fomento à participação popular, além da habilidade técnica da equipe responsável pela comunicação do órgão para lidar com os novos ambientes comunicacionais.

⁷⁸ No período em que a pesquisa foi realizada, a estrutura administrativa do Governo da Bahia era composta por 59 órgãos governamentais.

Primeiro, foi realizada, em 3 de agosto de 2010, uma entrevista em profundidade com o então assessor Geral de Comunicação do Governo do Estado, Robinson Almeida, sobre o modelo comunicação adotado e as diretrizes estabelecidas com as estruturas de comunicação dos órgãos públicos estaduais. Na sequência, aplicou-se um questionário (ver nos Apêndices deste trabalho) com os assessores de comunicação dos órgãos governamentais, através de entrevistas semiabertas, enviadas por e-mail, com vistas a aferir também o tempo de resposta das estruturas de comunicação às demandas da sociedade por informações institucionais. Por fim, cruzaram-se tais informações com a observação e análise dos respectivos instrumentos da comunicação mediados pelas TICs.

A aplicação dos questionários obedeceu aos seguintes passos: Entre os dias 5 e 8 de agosto foram mantidos contatos telefônicos com as assessorias e gabinetes de todos os 59 órgãos governamentais estaduais que possuíam estruturas próprias de comunicação, mesmo naqueles que mantinham apenas um assessor de comunicação e/ou imprensa na sua estrutura. No contato, explicou-se a pesquisa, confirmou-se os e-mails, informou-se o envio dos questionários e solicitou-se retorno no tempo mais breve possível.

Dos 59 órgãos governamentais estaduais analisados, 23 eram da administração centralizada, incluindo a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Ouvidoria Geral do Estado, e a então Assessoria Geral de Comunicação (Agecom), àquela altura subordinado à Secretaria da Casa Civil, e 36 órgãos da administração descentralizada (empresas, fundações e autarquias), incluindo a Agência de Fomento do Estado da Bahia, a Desenhahia.

Os questionários foram enviados por e-mail, no dia 08 de agosto de 2010, para todas as assessorias/assessor de comunicação/imprensa de todos os órgãos públicos mencionados. Novos contatos por telefone foram feitos no dia 09 de agosto de 2010, com vistas a confirmar o recebimento do questionário com as assessorias que não haviam confirmado por e-mail.

Depois de 30 dias, nos dias 08 e 09 de setembro de 2010, os contatos telefônicos foram retomados com os assessores que ainda não haviam respondido ao questionário. No mesmo dia e no seguinte, nova remessa de questionários foi enviada por e-mail, para aqueles que, mesmo tendo confirmado recebimento, disseram não ter recebido a mensagem. O mesmo processo foi repetido nos dias 23 de setembro e 08 de outubro de 2010.

Para acompanhar o processo, as datas de reenvio, de confirmação do recebimento e de retorno dos questionários foram registrados na tabela 3:

Tabela 3 – Registro de envio dos questionários

ASSESSORIA	REENVIO	CONFIRMAÇÃO	RETORNO
AGECOM	08/09/10	08/09/2010	15/10/2010
EGBA	09/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SEAGRI	08/09/2010	09/09/2010	Não respondeu
ADAB	08/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
BAHIAPESCA	08/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
EBDA	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
SAEB	08/09/2010	09/09/2010	21/10/2010
SAC	08/09/2010	09/09/2010	21/10/2010
PRODEB	08/09 e 04/10/2010	05/10/2010	20/10/2010
DETRAN	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	07/10/2010
PLANSERV	08/09 e 04/10/2010	05/10/2010	18/10/2010
SECTI	08/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
FAPESB	08/09 e 04/10/2010	09/09 e 05/10/2010	Não respondeu
SEC	08/09 e 04/10/2010	05/10/2010	21/10/2010
SEDES	09/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SECULT	08/09/2010	09/09/2010	09/09/2010
IPAC	08/09/2010	09/09/2010	Não respondeu
IRDEB	08/09/2010	Não confirmou	Não respondeu
FUNCEB	08/09 e 04/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
TCA	08/09 e 04/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
FPC	08/09 e 06/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SEDUR	08/09/2010	09/09/2010	04/10/2010
CONDER	08/09/2010	Não confirmou	Não respondeu
EMBASA	08/09/2010	09/09/2010	11/09/2010
SUCAB	08/09 e 04/10/2010	05/10/2010	05/10/2010
SEDIR	08/09/2010	05/10/2010	05/10/2010
CAR	08/09 e 04/10/2010	05/10/2010	05/10/2010
SEFAZ	08/09/2010	Não confirmou	29/09/2010
DESENBÁHIA	08/09/2010	09/09/2010	14/09/2010
SETUR	08/09/2010	09/09/2010	08/10/2010
BAHIATURSA	08/09/2010	09/09/2010	Não respondeu
SESAB	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
HEMOBA	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
SEPROMI	08/09 e 04/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
SJCDH	08/09 e 04/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
PROCON	08/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SSP	08/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SEMA	08/09/2010	09/09/2010	15/09/2010
CERB	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	08/10/2010
IMA	08/09 e 06/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
INGA	08/09 e 07/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
SETRE	08/09/2010	10/09/2010	27/09/2010
INST. MAUÁ	08/09/2010	10/09/2010	Não respondeu
SUDESB	08/09/2010	09/09/2010	Não respondeu
SERIN	08/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SEINFRA	08/09 e 06/10/2010	09/09/2010	Não respondeu
BAHIAGAS	09/09 e 06/10/2010	Não confirmou	18/10/2010
AGERBA	08/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
DERBA	09/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SICM	08/09/2010	05/10/2010	20/10/2010

IBAMETRO	08/09e 06/10/2010	05/10/2010	26/10/2010
CBPM	08/09e 06/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SUDIC	08/09/2010	Não confirmou	Não respondeu
CIS	08/09/2010	Não confirmou	Não respondeu
EBAL	08/09 e 06/10/2010	14/09/2010	19/10/2010
SEPLAN	08/09e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
SEI	08/09 e 07/10/2010	Não confirmou	Não respondeu
OUVIDORIA	08/09/2010	09/09/2010	07/10/2010
PGE	08/09/2010	09/09/2010	Não respondeu

Para tabular os dados, optou-se pela criação de uma matriz composta pelos seguintes itens: ferramentas digitais disponíveis, participação/responsabilidade na alimentação de informações, recursos de planejamento, recursos de interatividade/participação, recursos de transparência administrativa, recursos de avaliação, tempo médio de resposta, envolvimento com informações sobre transparência e fomento à participação e, por fim, estágio de envolvimento com a dimensão da comunicação denominada pública.

Como nesta etapa o objetivo limitou-se apenas à identificação dos procedimentos adotados, não se mensurou o nível de qualidade das ações. Apenas se quantificou o número de órgãos que adota os procedimentos, elencados na tabela a seguir:

Tabela 4 – Registro da tabulação dos questionários

ATIVIDADES, PROCEDIMENTOS E RECURSOS ADOTADOS	Nº DE ÓRGÃOS
Recursos disponíveis	
Somente site	
Site e presença em poucas redes sociais (até duas redes de relacionamento)	
Site e presença em redes sociais (+ de duas redes de relacionamento)	
Portal, site, hot site e presença em redes sociais (+ de três redes de relacionamento)	
Responsabilidade pela atualização das informações	
Só Notícias	
Notícias e conteúdos institucionais	
Notícias, conteúdos institucionais e accountability	
Notícias, conteúdos institucionais, accountability, retorno ao público	
Notícias, conteúdos institucionais, accountability, retorno ao público e fomento à participação	
Recursos de planejamento	
Sim	
Não	
Recursos de interatividade e participação	
Nenhum	

Fale conosco	
Fale conosco e Ouvidoria	
Fale conosco e Fórum de debates	
Fale conosco, Ouvidoria e Serviços	
Fale conosco e Consultas públicas	
Todos	
Recursos de Prestação de Contas	
Só notícias	
Só Relatório de Atividades	
Só Balanços	
Só Publicação de resultados de concursos/licitações/editais	
Só Planilha/tabela de situação de projetos/ações	
Remete ao site Transparência Bahia	
Apresenta todos esses recursos	
Não apresenta nenhum recurso	
Recursos de Avaliação	
E-mails	
E-mails e mídia	
Ouvidoria	
Pesquisa	
Participação externa nas comunidades virtuais do órgão	
Google Analytics ou software semelhante	
Acessos registrados pela Prodeb	
Todos os recursos	
Nenhum recurso	
Envolvimento da comunicação com transparência e participação	
Sim	
Não	
Tempo médio de resposta	
24 horas	
48 horas	
05 dias	
10 dias	
20 dias	
30 dias	
Indeterminado	

Após a identificação das ações, recursos e procedimentos mediados pelas TICs, adotados na comunicação do governo, partiu-se para a análise dos seus aspectos operacionais. Para isso, observou-se a dinâmica do processo comunicativo, tendo como base, variáveis estabelecidas livremente pela autora desta tese, a partir dos

desdobramentos e práticas contidas nos princípios da comunicação pública sugeridos por Zémor (1995). Acrescentou-se, porém, mais um elemento de análise que se julgou importante para atender aos objetivos desta pesquisa: a habilidade técnica dos agentes públicos, responsáveis pela comunicação de governo, para lidar com os novos ambientes e paradigmas culturais que emergiram com as TICs.

Nesse sentido, a matriz de análise proposta contempla cinco categorias que se desdobram em indicadores e critérios de avaliação. Cada categoria é examinada por indicadores e critérios diferentes, mas complementares. Alguns indicadores, contudo, serviram para avaliar aspectos em mais de uma categoria. Nesses casos, eles não foram repicados, mas na análise dos dados e achados tais intercessões foram examinadas e apontadas. Em função disso, a matriz proposta obedece a uma lógica, iniciando pelas categorias de análise mais abrangentes para as menos abrangentes em aspectos a serem observados, como demonstrado na tabela 5:

Tabela 5 – Matriz de Análise do Eixo Comunicação Pública: Aspectos operacionais

MATRIZ DE ANÁLISE		
EIXO: COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS		
DIMENSÕES: ESTRATÉGIAS E ABRANGÊNCIA		
CATEGORIAS DE ANÁLISE	PONTOS	PESOS
1. Ações comunicativas que promovam a difusão de informações governamentais de interesse público e de exercício da cidadania e o atendimento das demandas espontâneas da população por informações governamentais.		1
2. Ações comunicativas que estabeleçam relação de confiança entre o governo e a sociedade e fomentem o debate público e permitam participação e deliberação da sociedade nas decisões políticas.		2
3. Ações comunicativas que fomentem e permitam o controle social, accountability e transparência administrativa.		1
4. Adoção de meios, linguagens, práticas e condições de comunicação que atinjam todos os segmentos da população e incrementem o pluralismo e a representação das minorias, indivíduos e grupos socialmente vulneráveis.		2
5. Ações de capacitação técnica de agentes públicos para operar os novos ambientes de comunicação proporcionados pelas TICs, nos paradigmas culturais estabelecidos.		2

Como já mencionado, as categorias de análise receberam pesos diferenciados em função da obrigatoriedade legal das ações elencadas em cada agrupamento. É o caso das categorias 1 e 3, que receberam peso 1 por trazerem aspectos exigidos pela legislação federal e/ou estadual em vigor. Neste eixo, a categoria 1 é a mais abrangente e contém

indicadores pertinentes também a outras categorias. Para facilitar a compreensão das intercessões assinaladas, distribuiu-se essa categoria de análise por quatro pontos de vista, que englobam indicadores específicos para as práticas, recursos e procedimentos analisados.

Desta forma, essa categoria ficou dividida por indicadores referentes aos meios de produção e difusão da informação, que procuram identificar os modos de produção e difusão da informação; aos conteúdos, que examinam a apresentação e a linguagem da informação nesses meios; à funcionalidade, que avalia os aspectos relacionados à facilidade de acesso à informação; e à convergência de estratégias, que indica o alinhamento da comunicação mediada pelas TICs com as outras estratégias de comunicação, a exemplo da publicidade e do relacionamento com a imprensa.

Na tabela 6, apresenta-se o objetivo dessa categoria de análise e a respectiva distribuição dos seus indicadores por pontos de vista:

Tabela 6 – Indicadores da categoria de análise 1 do eixo 1

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 1
Objetivo: Identificar e avaliar as estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação à difusão da informação governamental, observando a pertinência dos meios e recursos disponibilizados, sua amplitude ou limitações, seu ponto de vista e suas formas de difusão, apresentação e linguagem, entre outros aspectos.
INDICADORES
MEIOS: Identificam os meios preferenciais de produção e difusão da informação e o atendimento das demandas espontâneas.
1. Meios de produção da informação
2. Ambientes de comunicação
3. Controle social
4. Modos de produção de respostas
5. Controle de retorno
CONTEÚDO: Examinam a apresentação da informação nos meios preferenciais de difusão.
1. Apresentação
2. Linguagem
3. Atualidade
FUNCIONALIDADE: Avaliam os aspectos relacionados à navegação nos meios de produção e difusão da informação.

1. Navegabilidade
2. Acessibilidade
3. Portabilidade
4. Otimização de buscas
CONVERGÊNCIA DE ESTRATÉGIAS: identificam se a comunicação mediada por tecnologias convergem com outras estratégias de comunicação.
1. Publicidade
2. Relacionamento com a imprensa
3. Relações públicas
4. Publicações multimídias

Cada indicador dessa categoria de análise foi desdobrado em conceitos que formaram o agrupamento denominado Critérios de Avaliação, e que, por sua vez, estão associados a um sistema de pontuação, que visa aferir a aderência do indicador aos pressupostos teóricos. Para identificar e avaliar a extensão dos meios de produção e difusão da informação e os ambientes de internet utilizou-se a categorização referida por Marcuschi; Xavier (2005), acrescentando-se aos grupos de meios e ambientes citados por esses autores, os aplicativos para dispositivos móveis.

Apesar de constituir uma categoria de análise específica, o controle social foi incluído como indicador da categoria 1, para aferir o princípio da transparência ativa, previsto na Lei de Acesso à Informação, segundo o qual, os poderes públicos devem se adiantar às demandas e disponibilizar informações que possibilitem o exercício do controle social. O atendimento às demandas da sociedade por informações governamentais é avaliado por dois indicadores: modos de produção de resposta e controle de retorno, ambas as ações também previstas na Lei de Acesso à Informação.

Os três indicadores referentes aos aspectos de conteúdo – apresentação, linguagem e atualidade-, foram avaliados pelos critérios estabelecidos por Barboza; Nunes; Sena (2002). Para analisar os indicadores de funcionalidade dos meios de produção e difusão da informação adaptaram-se os critérios estabelecidos por Gant; Gant (2002), acrescidos de mais dois elementos definidos livremente pela autora desta tese, com vistas a contemplar aspectos pertinentes a este estudo. São eles: portabilidade e otimização de buscas. No primeiro, que neste trabalho foi denominado pelo termo *portabilidade*, com vistas a traduzir a ideia de amplitude das formas de acesso à informação, busca aferir a abrangência dos recursos utilizados, através da sua convergência para outros tipos de suportes, além dos PCs. O segundo visa examinar a preocupação da comunicação com os mecanismos de busca para facilitar o acesso à

informação governamental em sites de pesquisa, como o Google, por exemplo. Por outro lado, este indicador possibilita também uma avaliação da habilidade profissional dos gestores da comunicação do governo nas novas plataformas de comunicação, uma vez que caracteriza uma referência importante da comunicação mediada por tecnologias digitais.

Já os critérios utilizados nos indicadores de convergência de estratégias visam avaliar a comunicação de forma integrada, observando a utilização dos recursos mediados pelas TICs para maximizar o acesso e a difusão da informação governamental na mídia tradicional e por outros canais de informação e comunicação. Esses critérios foram definidos pela autora desta tese, com base na própria experiência.

Para um melhor entendimento da matriz desta categoria de análise, os indicadores e seus respectivos critérios de avaliação e pontuação são apresentados na tabela 7:

Tabela 7 – Critérios de avaliação da categoria de análise 1 do eixo 1

CATEGORIA DE ANÁLISE 1			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
MEIOS DE INFORMAÇÃO			
Meios de produção e difusão da informação	Identificar os meios de informação utilizados	Avançado: Informações disponibilizadas em websites, newsletter, mural de mensagens, comunidades virtuais, redes sociais e aplicativos para dispositivos móveis.	03
		Moderado: Informações disponibilizadas em websites, e-mails, newsletter e redes sociais.	02
		Fraco: Informações disponibilizadas apenas em websites.	01
		Incipiente: Não disponibiliza informações mediadas por tecnologias digitais.	00
Ambientes de internet	Identificar as plataformas de comunicação utilizadas	Avançado: Se utiliza os ambientes: web, e-mail, áudio, vídeo, síncronos e assíncronos, redes sociais, wikis, MUD e APPS.	03
		Moderado: Se utiliza os ambientes: web, e-mail, áudio, vídeo, ambientes assíncronos e redes sociais.	02
		Fraco: Se utiliza os ambientes: web, e-mail, áudio e vídeo.	01
		Incipiente: Se utiliza apenas os ambientes: web e e-mail.	00
Controle Social	Identificar os recursos específicos de controle social disponibilizados	Avançado: Se disponibiliza informações que possibilitem o controle social, atendendo ao princípio de transparência ativa, previsto pela LAI, ou seja, antecipando-se às demandas, através de informações bem apresentadas e de fácil entendimento.	03
		Moderado: Se disponibiliza informações que	02

		possibilitem o controle social, mas não as apresentam com informações de fácil entendimento. Fraco: Se disponibiliza como única opção links, em sítio eletrônico, remetendo o demandante para o site Transparência Bahia. Incipiente: Não disponibiliza informações que possibilitem o controle social.	01
			00
Modos de Produção de Respostas	Observar as formas de atendimento às demandas da população	Avançado: Se atende a demandas espontâneas pela Ouvidoria Geral, por e-mail, comunidades e redes sociais.	03
		Moderado: Se atende a demandas espontâneas pela Ouvidoria Geral e por e-mail.	02
		Fraco: Se só atende a demandas espontâneas através da Ouvidoria Geral	01
		Incipiente: Não atende a demandas espontâneas por informações	00
Controle de Retorno	Dimensionar a importância do retorno às demandas da população na comunicação	Avançado: Se adota medidas legais e/ou administrativas que estabeleçam o ágil retorno das demandas por informações governamentais de interesse público e responsabilizem os agentes públicos pelo não-cumprimento ou pela falta de agilidade.	03
		Moderado: Se adota medidas legais e/ou administrativas que estabeleçam prazo para atendimento às demandas por informações governamentais de interesse público, mas não responsabilizem os agentes públicos pelo não-atendimento.	02
		Fraco: Se o retorno às demandas não têm critérios estabelecidos e não é obrigatório.	01
		Incipiente: Não atende demandas individualizadas por informações.	00
CONTEÚDO			
Apresentação	Avaliar os recursos utilizados na apresentação da informação	Avançado: Se utiliza recursos iconográficos e multimídia para apresentar as informações.	03
		Moderado: Se utiliza recursos multimídia para apresentar as informações.	02
		Fraco: Se utiliza apenas recursos iconográficos para apresentar as informações.	01
		Incipiente: Não há preocupação com a apresentação da informação.	00
Linguagem	Analisar o estilo de redação da informação	Avançado: Se o estilo de redação é apropriado à sintaxe do hipertexto e a linguagem é clara, transparente e de fácil entendimento.	03
		Moderada: Se a linguagem é clara, transparente e de fácil entendimento, mas o estilo de redação não é apropriado à sintaxe do hipertexto.	02
		Fraco: Se o estilo de redação não é apropriado à sintaxe do hipertexto, mas a linguagem é clara, transparente e de fácil entendimento.	01
		Incipiente: Se o estilo de redação não é apropriado à sintaxe do hipertexto e a linguagem não é clara, transparente nem de fácil entendimento.	00
Atualidade	Avaliar a frequência da atualização das informações	Avançado: Disponibiliza as informações com data nas páginas, indicando a frequência das atualizações.	03
		Moderada: Disponibiliza informações atualizadas, mas não indica a data para indicar a frequência das atualizações.	02
		Fraca: Disponibiliza algumas informações atualizadas e outras não.	01
		Incipiente: A maioria das informações disponibilizadas	00

		está desatualizada.	
FUNCIONALIDADE			
Acessibilidade	Verificar os recursos disponibilizados para facilitar a localização da informação	Avançado: Se disponibiliza destaque na home page, ferramentas de busca, mapa do sítio, FAQ (Frequently Asked Questions) e URLs identificadas	03
		Moderada: Se disponibiliza destaques na home page, ferramentas de busca e mapa do sítio	02
		Fraca: Se disponibiliza destaques na home page	01
		Incipiente: Não há recursos disponíveis com essa finalidade.	00
Navegabilidade	Avaliar o nível de habilidade requerida para o acesso às informações	Avançado: Se exige habilidade mínima do usuário para ter acesso às informações.	03
		Moderado: Se exige pouca habilidade do usuário para ter acesso às informações.	02
		Fraco: Se requer habilidade média do usuário para ter acesso às informações.	01
		Incipiente: Se requer muita habilidade do usuário para ter acesso às informações.	00
Portabilidade	Avaliar a diversidade de canais de acesso à informação	Avançado: Se as informações podem ser acessadas por PCs, tablets e dispositivos móveis.	03
		Moderado: Se as informações podem ser acessadas por PCs e tablets.	02
		Fraco: Se as informações só podem ser acessadas por PCs.	01
		Incipiente: Se as informações estão disponíveis na internet.	00
Otimização de buscas	Avaliar a preocupação de tornar a informação acessível	Avançado: Se utiliza mapas, URLs inteligentes, TAGs, links isca e patrocinados.	03
		Moderado: Se utiliza mapas e URLs inteligentes.	02
		Fraco: Se utiliza apenas mapas.	01
		Incipiente: Se não há preocupação com esse tipo de recurso.	00
CONVERGÊNCIA DE ESTRATÉGIAS			
Publicidade	Verificar se a publicidade online contempla temas associados ao exercício da cidadania	Avançado: Campanhas sociais, de prestação de contas e de exercício da cidadania, com recursos compatíveis para os novos ambientes de comunicação.	03
		Moderado: Campanhas promocionais de ações do governo, campanhas de interesse do governo e campanhas de utilidade pública (ex: vacinação) e poucos recursos compatíveis para os novos ambientes de comunicação.	02
		Fraco: Apenas campanhas promocionais de ações do governo e de interesse do governo (ex: combate à sonegação fiscal) e de utilidade pública, com recursos de mídia de massa.	01
		Incipiente: Apenas campanhas promocionais de ações do governo, com recursos de mídia de massa	00
Relacionamento com a Imprensa	Aferir se os recursos de internet são utilizados para fornecer informações de interesse público aos órgãos de imprensa	Avançado: Se disponibiliza textos, fotos, áudio, vídeo e conferências on-line sobre informações gerais de interesse público e para o exercício da cidadania.	03
		Moderado: Se disponibiliza textos, fotos, áudio, vídeo e conferências on-line sobre informações gerais de prestação de contas da comunicação (ex: gasto com publicidade).	02
		Fraco: Se disponibiliza textos, fotos, áudio, sobre informações de interesse do governo e de utilidade pública.	01
		Incipiente: Se disponibiliza textos, fotos, áudio, vídeo e conferências on-line sobre ações promocionais.	00
		Avançado: Se realiza ações de formação e segmentação	

Relações Públicas	Dimensionar a segmentação de públicos na comunicação	de públicos específicos e opera mediação de conflitos pela internet. Moderado: Se realiza ações de formação de públicos específicos. Fraco: Se não realiza ações de formação de públicos específicos, mas opera de alguma forma, com públicos estratégicos. Incipiente: Se realiza apenas ações de comunicação massivas.	03
			02
			01
			00
Publicações multimídia	Avaliar as ferramentas multimídia utilizadas nas publicações Institucionais	Avançado: Se as publicações digitais oferecem recursos multimídia, como fotos, vídeo, áudio e links para informações mais aprofundadas dos assuntos tratados. Moderado: Se as publicações digitais oferecem apenas de recursos multimídia, fotos, vídeo, áudio. Fraco: Se as publicações digitais oferecem apenas como recursos multimídia links para informações mais aprofundadas dos assuntos tratados. Incipiente: Se as publicações são chamadas digitais apenas por estarem disponibilizadas na internet, mas não oferecem nenhum recurso multimídia.	03
			02
			01
			00

A categoria de análise 2 tem por objetivo identificar e avaliar os canais e procedimentos adotados pelo governo baiano para permitir e fomentar o debate público, a participação e deliberação da população nas decisões políticas. Essa categoria de análise recebeu o peso 02, por suas ações na internet não estarem incluídas no rol daquelas legalmente obrigatórias. A tabela 8 apresenta os seus indicadores de análise.

Tabela 8 - Indicadores da categoria de análise 2 do eixo 1

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 2
Objetivo: Identificar e avaliar as estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação ao fomento à participação da sociedade nas decisões do governo e no debate de grandes temas da atualidade.
INDICADORES
1. Canais de participação
2. Níveis de interatividade
3. Estratégias de formação de públicos
2. Níveis de deliberação

Esta categoria foi avaliada com base em quatro indicadores. Os dois primeiros indicadores *Canais de participação* e *Níveis de interatividade* visam identificar e caracterizar os recursos utilizados para possibilitar e estimular a participação popular e

averiguar o seu grau de interatividade. Seus critérios de avaliação foram definidos com base no modelo de análise proposto por Ferber; Foltz; Pugliese (2007).

O indicador *Estratégias de formação de públicos* foi introduzido pela autora desta tese, *a posteriori*, e procura observar a estratégia de segmentação de públicos utilizada para essa finalidade. Por fim, o indicador *Níveis de deliberação* visa mensurar o grau de deliberação alcançado pelos canais de participação mantidos pela comunicação do governo. Para avaliar esse indicador, utilizou-se a variação de graus de democracia digital proposto por Gomes (2005b, p. 219) de quatro dos cinco níveis elencados por este autor por considerar-se que o nível mais elevado está muito distante da realidade brasileira. Os objetivos dos indicadores e seus respectivos critérios de avaliação estão demonstrados na tabela 9:

Tabela 9 – Critérios de avaliação da categoria de análise 2 do eixo 1

CATEGORIA DE ANÁLISE 2			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Canais de participação	Identificar os meios de comunicação disponíveis	Avançado: Se disponibiliza espaços em websites para comentários, link para Ouvidoria Geral, e-mails para sugestões de ações de governo, enquetes, surveys, chats, fóruns de discussão e outras plataformas que permitam discussão, debate e deliberação.	03
		Moderada: Se disponibiliza espaços em websites para comentários, link para Ouvidoria Geral, e-mails para sugestões de ações de governo, enquetes e surveys.	02
		Fraca: Se disponibiliza apenas espaços em websites para comentários, link para Ouvidoria Geral e e-mails para sugestões dos usuários.	01
		Incipiente: Se não disponibiliza meios que possibilitem a participação, o debate e deliberação.	00
Níveis de interatividade	Observar os níveis de interatividade dos recursos	Avançado: Se os ambientes disponíveis possibilitam a retroalimentação da comunicação em três vias (Resposta controlada e discurso público).	03
		Moderado: Se os ambientes disponíveis possibilitam a retroalimentação da comunicação em duas vias (diálogo responsivo e discurso mútuo).	02
		Fraca: Se os ambientes disponíveis possibilitam a retroalimentação da comunicação em apenas uma via (monólogo e feedback).	01
		Incipiente: Se os recursos disponíveis não possibilitam a alimentação da comunicação,	00
Estratégias de formação de públicos	Verificar a proposta de segmentação de públicos de interesse	Avançado: Se os canais são direcionados a públicos específicos, a depender do interesse vinculado.	03
		Moderado: Se os canais são direcionados apenas a públicos estratégicos.	02
		Fraca: Se os canais são direcionados de forma massiva.	01
		Incipiente: Se os canais se limitam apenas a usuários	00

		contumazes de internet.	
Níveis de deliberação	Verificar os níveis de participação permitidos	Elevada: Se combina modelos de democracia participativa com democracia representativa.	03
		Moderada: Se disponibiliza e oferece acesso à informações, serviços públicos, procura conhecer a opinião dos cidadãos a respeito de temas da agenda pública e informações para accountability.	02
		Fraca: Se disponibiliza e oferece acesso a informação, serviços públicos e procura conhecer a opinião dos cidadãos a respeito de temas da agenda pública.	01
		Incipiente: Se disponibiliza e oferece apenas acesso à informação e serviços públicos.	00

A categoria de análise 3 tem a finalidade de examinar os meios de controle social oferecidos pela comunicação do governo e aferir o seu desempenho para o exercício da cidadania. Como os seus aspectos remetem a obrigações legais, ela recebeu peso 1. A sua análise teve por base quatro indicadores, como apresentado na tabela 10:

Tabela 10 – Indicadores da categoria de análise 3 do eixo 1

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 3
Objetivo: Verificar os propósitos, estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação à adoção de recursos para o exercício de controle social.
INDICADORES
MEIOS: Identificam e avaliam os meios preferenciais de prestação de contas à sociedade.
1. Meios preferenciais
2. Accountability
3. Publicização
4. Responsividade
CONTEÚDO: Avaliam a apresentação e linguagem das informações e os seus propósitos.
1. Apresentação e Linguagem

O indicador 1, *Meios preferenciais*, visa identificar os recursos utilizados pela comunicação do governo para permitir o controle social. Os indicadores *Accountability*, *Publicização* e *Responsividade* procuram dimensionar o grau de adequação dos canais tanto às demandas da população quanto à legislação em vigor. Esses indicadores foram adaptados pela autora desta tese a partir da proposta de Pereira da Silva (2009) para análise de portais de governo eletrônico (e-gov). Já o indicador *Apresentação e Linguagem* foi acrescentado para verificar a sua pertinência com o dispositivo da Lei de

Acesso à Informação, que estabelece que esse tipo de informação de interesse público deve ser difundido de forma bem apresentada e com linguagem clara e de fácil entendimento. Os indicadores desta categoria, com seus respectivos critérios de avaliação, são apresentados na tabela 11:

Tabela 11 – Critérios de avaliação da categoria de análise 3 do eixo 1

CATEGORIA 3			
Objetivo: Verificar estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação a adoção de recursos para o exercício de controle social.			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
MEIOS DE CONTROLE SOCIAL			
Meios Preferenciais	Identificar os meios disponíveis para o controle social	Avançado: Se as prestações de contas são divulgadas em sites, blogs com comentários e nas redes sociais.	03
		Moderada: Se as informações de prestações de contas encontram-se em todos os sites governamentais.	02
		Fraca: Se as informações sobre prestação de contas se restringem ao site Transparência Bahia e a links a ele direcionados.	01
		Incipiente: Se não divulga a prestação de contas.	00
Accountability	Dimensionar o alcance dos recursos disponibilizados	Avançado: Se os recursos para acompanhamento das contas públicas oferecem várias opções de consultas.	03
		Moderado: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas vão além das exigências legais.	02
		Fraco: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas só cumprem as exigências legais.	01
		Incipiente: Se não há recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas.	00
Publicização	Aferir a difusão dos recursos de controle social adotados	Avançado: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas são amplamente divulgados para a população.	03
		Moderado: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas são medianamente divulgados para a população.	02
		Fraco: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas são pouco divulgados.	01
		Incipiente: Se os recursos disponibilizados para acompanhamento das contas públicas não são divulgados para a população.	00
Responsividade	Dimensionar a importância do controle social na comunicação	Avançado: Se o governo se autorresponsabiliza em atender às expectativas e demandas da população de exercer o controle social.	03
		Moderado: Se alguns órgãos do governo se autorresponsabilizam em atender às expectativas e demandas da população de exercer o controle social.	02
		Fraco: Se raros órgãos do governo se autorresponsabilizam em atender às expectativas e	01

		demandas da população de exercer o controle social. Incipiente: Se nenhum órgão do governo se autorresponsabiliza em atender às expectativas e demandas da população de exercer o controle social.	00
CONTEÚDO			
Apresentação e Linguagem	Observar se a apresentação e a linguagem estão adequadas para possibilitar o fácil entendimento	Avançado: Se as informações disponibilizadas são bem apresentadas e de fácil entendimento para todos os segmentos da população.	03
		Moderado: Se as informações disponibilizadas são de fácil entendimento para todos os segmentos da população.	02
		Fraco: Se as informações disponibilizadas são bem apresentadas, mas não são de fácil entendimento para todos os segmentos da população.	01
		Incipiente: Se as informações disponibilizadas não são bem apresentadas nem de fácil entendimento para todos os segmentos da população.	00

A categoria de análise 4 visa identificar e examinar as ações, recursos e procedimentos em relação à pluralidade da comunicação, sua segmentação e abrangência para incrementar a representação das minorias e grupos socialmente vulneráveis na comunicação de governo. Ela é analisada sob a ótica de três indicadores, como demonstrado na tabela 12:

Tabela 12 - Indicadores da categoria de análise 4 do eixo 1

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 4
Objetivo: Verificar os propósitos, estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação aos meios, linguagens, práticas e condições para incrementar a inclusão das minorias, indivíduos e grupos socialmente vulneráveis nas ações comunicativas.
INDICADORES
1. Meios preferenciais
2. Acessibilidade
3. Estratégias de segmentação

O indicador 1, *Meios preferenciais*, tem a finalidade de identificar os meios utilizados para atingir segmentos variados da população e possibilitar a representação das minorias, enquanto o indicador *Acessibilidade* procura verificar se a comunicação utiliza recursos para possibilitar o acesso de portadores de deficiência às informações governamentais e aos canais de participação e accountability. Os critérios de avaliação

desse indicador têm por base a proposta de Gant; Gant (2002). O indicador estratégia de segmentação foi incluído pela autora desta tese com vistas a compreender os recursos utilizados e o alcance da comunicação de governo. Os indicadores e seus respectivos critérios de avaliação estão elencados na tabela 13:

Tabela 13 – Critérios de avaliação da categoria de análise 4 do eixo 1

INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Meios preferenciais	Identificar os meios disponíveis para incremento do pluralismo na comunicação	<p>Avançado: Se utiliza meios específicos para a comunicação com as minorias e grupos socialmente vulneráveis, incentiva a criação de comunidades de interesse específico e adotou medidas administrativas para levar a informação de interesse público aos segmentos mais vulneráveis.</p> <p>Moderada: Se incentiva a criação de comunidades de interesse específico e conteúdos afirmativos.</p> <p>Fraca: Se utiliza apenas meios específicos para se comunicar com públicos estratégicos.</p> <p>Incipiente: Se não há preocupação em atingir os segmentos mais vulneráveis nem as minorias.</p>	03
			02
			01
			00
Acessibilidade	Identificar os recursos utilizados para aumentar o alcance da informação	<p>Avançado: Se os meios disponibilizados oferecem leiaute claro para facilitar a navegação, recursos para portadores de deficiência e aplicativos associados aos interesses das minorias e grupos socialmente mais vulneráveis.</p> <p>Moderado: Se os meios disponibilizados oferecem recursos para portadores de deficiência e leiaute claro para facilitar a navegação.</p> <p>Fraca: Se os meios disponibilizados oferecem leiaute claro para facilitar a navegação.</p> <p>Incipiente: Se não há preocupação com acessibilidade.</p>	03
			02
			01
			00
Estratégia de segmentação	Identificar as formas de segmentação da comunicação	<p>Avançado: Se há recursos para segmentação de públicos.</p> <p>Moderada: Se oferece poucos recursos para atingir públicos específicos.</p> <p>Fraca: Se oferece apenas recursos para atingir públicos estratégicos.</p> <p>Incipiente: Se não há recursos para segmentação de públicos.</p>	03
			02
			01
			00

A categoria de análise 5 foi incluída pela autora deste trabalho com o objetivo de avaliar a compreensão do governo sobre a importância dos novos ambientes de comunicação mediados pelas TICs. Na fase anterior, como já visto, observou-se que muitos assessores declararam não utilizar as redes sociais, porque o dirigente do órgão e/ou secretaria proibia o acesso dos funcionários a esses ambientes da internet. Para melhor aferir a extensão desse entendimento, incluiu-se esta categoria, composta por quatro indicadores, como mostra a tabela 14:

Tabela 14 – Indicadores da categoria de análise 5 do eixo 1

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 5
Objetivo: Verificar os investimentos na capacitação profissional da equipe de comunicação para lidar com os novos ambientes e meios de produção textuais e as medidas restritivas que impedem o seu desenvolvimento.
INDICADORES
1. Capacitação profissional em comunicação
2. Capacitação profissional em informática
3. Terceirização dos serviços de internet
4. Medidas administrativas de fomento ou restrição à comunicação mediada por TICs

Como visto no capítulo 2, um dos pontos de entrave dos processos comunicativos do setor público é habilidade, a competência dos sujeitos da esfera política em lidar com os novos ambientes de comunicação proporcionados pela web. Embora não se possa, obviamente, desconsiderar nesse debate a vontade política dos governantes em promover a participação dos cidadãos, é a visão extremamente limitada ou a falta de competência digital dos agentes públicos que, muitas vezes, acaba por determinar a simples transposição da cultura de massa para os novos ambientes digitais, reduzindo assim as possibilidades de uma integração mais efetiva entre a esfera política e a sociedade.

O ponto de vista da cultura patrimonialista enraizada no serviço público muitas vezes desconsidera o direito da sociedade por informação e o dever dos governantes de prestar contas, o que resulta numa comunicação política restrita às suas formas mais promocionais e publicitárias, como a comunicação governamental/institucional e o marketing político/eleitoral. Apesar de a legislação brasileira determinar e estimular a publicização, transparência, prestação de contas e a participação popular dos atos e ações dos entes federativos, a maioria dos governantes limita-se a obedecer aos princípios legais de forma burocrática, sem lançar mão de recursos e de pessoal especializado na área de comunicação.

Nesse sentido, o indicador 1 desta categoria de análise tem a finalidade de avaliar os investimentos do governo com vistas a capacitar a equipe técnica de comunicação para lidar com os novos ambientes, enquanto o de número 2 examina se a comunicação mediada pelas TICs é entendida apenas como um suporte de difusão de

informação. O terceiro indicador visa identificar a integração dos serviços prestados nessa área, ou seja, se há preocupação em formar equipes integradas ou se os serviços são executados por equipes distintas. O quarto e último indicador avalia a extensão das medidas restritivas de uso de recursos dessa dimensão da comunicação. Os indicadores e seus respectivos conceitos de avaliação são explicados na tabela 15:

Tabela 15 – Critérios de avaliação da categoria de análise 5 do eixo 1

CATEGORIA 5			
Objetivo: Avaliar a compreensão da comunicação do governo em relação à comunicação mediada pelas TICs e dimensionar as medidas de fomento e restrição.			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Capacitação de comunicadores	Avaliar a compreensão da comunicação do governo sobre a importância da comunicação mediada pelas TICs.	Avançado: Se houve investimentos efetivos que denotem a preocupação do governo na qualificação profissional para consolidar a comunicação medida pelas TICs.	03
		Moderada: Se foram feitos alguns investimentos para qualificação profissional das equipes de comunicação.	02
		Fraca: Se foram feitos poucos investimentos para qualificação profissional das equipes de comunicação.	01
		Incipiente: Se não foi feito nenhum investimento para qualificação profissional das equipes de comunicação.	00
Capacitação de desenvolvedores de meios	Examinar se a comunicação do governo entende os novos ambientes de internet apenas como uma nova mídia	Avançado: Se houve investimentos efetivos na qualificação profissional das equipes da área de informática.	03
		Moderada: Se foram feitos alguns investimentos para qualificação profissional das equipes da área de informática.	02
		Fraca: Se foram feitos poucos investimentos para qualificação profissional das equipes da área de informática.	01
		Incipiente: Se não foi feito nenhum investimento para qualificação profissional das equipes da área de informática.	00
Terceirização dos serviços de internet	Avaliar a integração da comunicação mediada pelas TICs.	Avançado: Se mantém uma equipe integrada, formada por profissionais de comunicação e desenvolvedores que realizam todas as alterações e atualizações.	03
		Moderada: Se terceiriza apenas alterações complexas.	02
		Fraca: Se os serviços de atualização e alimentação dos meios são parcialmente terceirizados.	01
		Incipiente: Se os serviços de atualização e alimentação dos meios são totalmente terceirizados.	00
Medidas administrativas restritivas de uso	Observar as medidas administrativas adotadas para fomentar ou restringir o uso de ambientes de	Avançado: Se não há restrição de acesso da área de comunicação aos ambientes de internet.	03
		Moderada: Se as medidas restritivas adotadas abrangem poucos ambientes para a área de comunicação.	02
		Fraca: Se as medidas restritivas adotadas só permitem a área de comunicação ter acesso a websites e blogs de	01

	internet	notícias. Incipiente: Se foram adotadas medidas restritivas de acesso a todos os ambientes e incluem a área de comunicação.	00
--	----------	---	----

5.2.2 Eixo Comunicação Pública: Aspectos Conceituais

No eixo anterior, procurou-se identificar as estratégias e abrangência da comunicação do governo, através da avaliação dos aspectos operacionais. Neste eixo, busca-se analisar os seus propósitos pela sua aderência aos fundamentos conceituais da comunicação pública e dos princípios que norteiam a teoria democrática contemporânea.

Como visto no capítulo 2, a teoria democrática contemporânea pressupõe aspectos essenciais, comumente adotados nos estados democráticos modernos. Viu-se também que o fortalecimento da democracia não depende apenas de condições operacionais eficientes ou de instituições propícias à participação. Para concretizar o engajamento da população, é necessário adotar procedimentos comunicacionais associados que consigam estabelecer o diálogo entre os sujeitos comunicantes, nos seus respectivos contextos sociais e históricos (MAIA, 2008, p.279).

Para serem democraticamente relevantes, portanto, os modelos de comunicação devem ser voltados a, pelo menos, três propósitos, conforme enumera Gomes (2011, p.29): a) ao fortalecimento da capacidade concorrencial de cidadania, com vistas a aumentar e/ou consolidar o empoderamento do cidadão e aumentar a transparência administrativa do Estado e as formas de responsabilização dos agentes públicos; b) a consolidação ou reforço de uma sociedade de direito; e c) a promoção do aumento da diversidade de agentes, agências e agendas, com vistas a incrementar a capacidade concorrencial das minorias.

Para contemplar tais prerrogativas, Gomes (2011, p. 29-30) enumera cinco pressupostos que devem ser adotados em projetos de comunicação. São eles:

- a) Garantia ou aumento das liberdades de opinião, de expressão e de participação;
- b) Garantia ou aumento dos meios e oportunidades de transparência pública na internet;
- c) Promoção de iniciativas de democracia direta numa base on-line;
- d) Implantação de instrumentos de participação do cidadão nas decisões políticas; e

- e) Incremento do pluralismo e da representação das minorias e de indivíduos e grupos socialmente vulneráveis.

Por outro lado, segundo Zémor (1995), a comunicação na sua dimensão pública deve atender a três requisitos essenciais: a) alimentar o conhecimento público; b) facilitar a ação pública compartilhada; e c) garantir o debate público. Para isso, de acordo com o teórico, devem ser observados os seguintes princípios gerais:

- a) Responder à obrigação que as instituições públicas têm de disponibilizar, comunicar e difundir informação de interesse da população em geral e de seus respectivos públicos, em particular;
- b) Estabelecer relação e diálogo com a população, de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como permitir que os serviços públicos atendam às necessidades do cidadão, de maneira precisa, incluindo a promoção de debate das grandes questões da atualidade;
- c) Apresentar e promover cada um dos serviços públicos oferecidos pela administração e tornar as instituições públicas conhecidas por si mesmas e pelo público em geral;
- d) Desenvolver instrumentos, formas, meios e condições para a promoção da participação da população nas decisões políticas e realizar campanhas de informação e ações de comunicação com vistas a difundi-los; e
- e) Assegurar que a comunicação governamental chegue aos segmentos socialmente mais vulneráveis e às minorias.

Como se pode verificar, tais pressupostos se transpassam e se sobrepõem aos sugeridos por Gomes (2011). Nesse sentido, para analisar os aspectos conceituais da comunicação do Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, e sua aderência aos princípios da dimensão pública da comunicação, optou-se por agrupar as categorias de análise deste eixo em cinco conjuntos de variáveis, contemplando os aspectos sugeridos nos dois referenciais, como demonstrado na tabela 16.

Tabela 16 – Matriz de Análise do Eixo Comunicação Pública: Aspectos Conceituais

MATRIZ DE ANÁLISE

EIXO: COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ASPECTOS CONCEITUAIS

DIMENSÕES: PROPÓSITOS - ABRANGÊNCIA

CATEGORIAS DE ANÁLISE	PONTOS	PESOS
1. Responder à obrigação que as instituições públicas têm de disponibilizar, comunicar e difundir informação de interesse da população em geral e de seus respectivos públicos, em particular.		1
2. Estabelecer relação e diálogo com a população, de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como permitir que os serviços públicos atendam às necessidades do cidadão, de maneira precisa, incluindo a promoção de debate das grandes questões da atualidade, da participação da população nas decisões políticas e a deliberação pública.		2
3. Desenvolver instrumentos, formas, meios e condições para a promoção do controle social, além de realizar campanhas de informação e ações de comunicação com vistas a difundi-los.		1
4. Apresentar e promover cada um dos serviços públicos oferecidos pela administração e tornar as instituições públicas conhecidas por si mesmas e pelo público em geral.		2
5. Assegurar que a comunicação governamental chegue a todos os segmentos da população, incluindo os socialmente mais vulneráveis e as minorias.		2

As categorias de números 2, 4 e 5 receberam peso 2, por serem consideradas *desejáveis*, ou seja, não são adotadas por se constituírem em uma obrigação legal. Já as categorias de número 1 e 3 receberam peso 1, por estarem previstas nas leis federal e estadual de Acesso à Informação (LAI). Entretanto, diferente do anterior, neste eixo todas as categorias de análise foram avaliadas pelos mesmos indicadores, com exceção da categoria 4, examinada por um indicador específico, em função da sua particularidade. Os indicadores das categorias de análise 1, 2, 3 e 5 foram criados, *a priori*, a partir dos desdobramentos sugeridos pelo próprio Zémor (1995), mas organizados livremente pela autora desta tese. Em cada categoria de análise, esses indicadores avaliaram os pressupostos específicos referentes aos aspectos elencados.

Como descrito no capítulo 2, os indivíduos e instituições fundamentam-se nos vários tipos de recursos oferecidos pelos meios de informação e comunicação para construir e consolidar uma imagem pública pela qual desejam ser reconhecidos. Tal imagem é projetada através de enquadramentos que refletem um processo de seleção e ênfase da informação e da sua comunicação, através da organização do seu conteúdo, do fornecimento de um contexto e da sugestão de um sentido que acabam por delinear uma realidade (ENTMAN, 1993 e TANKARD, 1991).

Para distinguir tais enquadramentos, devem-se observar as modificações dos estados da comunicação: de um estado inicial para o estado final da ação que, de acordo com Van Dijk (1991) e Chaparro (2007), está embutida de uma intenção e um propósito. Para esses autores, a intenção esgota-se na ação enquanto o propósito está

direcionado para a obtenção de resultados, ou seja, busca os efeitos da ação. Nesse sentido, os indicadores 1 e 2 procuram identificar a abrangência e limitações das intenções e propósitos da dimensão pública da comunicação do modelo analisado.

No indicador 3 serão avaliados os aspectos relacionados ao grau de interatividade da comunicação com o público, a partir da caracterização dos meios, realizada na primeira etapa desta metodologia. Esse indicador tomou por base *a six-part model of Cyber-Interactivity*, proposto por Ferber; Foltz; Pugliese (2007), a partir do modelo concebido por McMillan (2002), como visto no capítulo 2 e demonstrado nos Anexos deste estudo.

Na concepção desses três autores, a comunicação pode se estabelecer em mais uma via, além das duas sugeridas por McMillan. Em uma única via, denominadas *monólogo* e *feedback*, a comunicação se dá quando as condições oferecidas possibilitam a somente um dos comunicantes (emissor) se manifestar. As de duas vias, chamadas de *responsive dialogue* e *mutual discourse*, caracterizam-se como comunicação interpessoal. Acontecem quando as condições da comunicação condicionam apenas a um dos comunicantes se manifestar (emissor) e o outro a responder (receptor).

A comunicação em três vias, nominadas *controlled response* e *public discourse*, ocorre quando as condições de comunicação permitem que os papéis do emissor e do receptor sejam intercambiáveis, transformando todos os comunicantes em participantes (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007). No primeiro caso (*controlled response*), porém, os instrumentos colocados à disposição da população dão oportunidades aos cidadãos de participarem de discussões, mas a instituição mantém significativo controle sobre o conteúdo publicado. No segundo (*public discourse*), os cidadãos têm oportunidades quase irrestritas de determinar o conteúdo. O controle é exercido apenas para apagar comentários que violem as normas e direitos, como conteúdos obscenos ou difamatórios (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007).

Por fim, o quarto indicador visa observar os recursos de linguagem utilizados, relacionando-os à intenção e ao propósito da comunicação. Aqui cabe destacar que esse indicador não tem o objetivo de analisar o discurso embutido na comunicação do governo nem seus gêneros digitais. A finalidade desse indicador é avaliar se os propósitos da comunicação restringem-se apenas a projetar a imagem do governo através da divulgação de ações promocionais, ou se visam contribuir para a formação da cidadania.

Para isso, adaptou-se a classificação de Medina (1978), visando estabelecer os critérios de avaliação. O conceito denominado *retórico* refere-se à utilização de textos que utilizam fartamente e apenas recursos linguísticos carregados de adjetivações e qualificações, reportando-se mais aos atores envolvidos do que às ações realizadas. É aquele destinado a convencer pela palavra. O conceito aqui chamado de *persuasivo* está relacionado à utilização de técnicas da área de publicidade, visando agregar valor aos atores pelas ações realizadas. Nesse caso, tenta convencer o leitor através de argumentos. O conceito *informativo* é entendido, neste trabalho, como aquele cujas intenções se esgotam na ação, ou seja, pretende apenas informar as ações realizadas pelo governo para a sociedade.

Os objetivos da categoria de análise 1 com seus respectivos indicadores e critérios de análise, são apresentados nas tabelas 17 e 18:

Tabela 17 – Indicadores da categoria de análise 1 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 1	
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação à produção e difusão da informação de interesse público e dos serviços públicos.	
INDICADORES	
1. Intenção da comunicação	
2. Propósito da comunicação	
3. Condições da comunicação	
4. Gênese do discurso	

Tabela 18 – Critérios de avaliação da categoria de análise 1 do eixo 2

CATEGORIA 1			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Intenção da comunicação	Avaliar o ponto de vista da informação disponibilizada	Avançado: Se difunde informações institucionais de interesse do governo, dos usuários dos serviços públicos, de obrigação legal e de interesse público para o exercício da cidadania.	03
		Moderado: Se difunde informações institucionais de interesse do governo, dos usuários dos serviços públicos e de obrigação legal.	02

		Fraco: Se difunde informações institucionais de interesse do governo e dos usuários dos serviços públicos. Incipiente: Se difunde apenas informações de interesse do governo.	01
			00
Propósitos da comunicação	Avaliar as metas finalísticas da comunicação	Elevada: Se as ações de comunicação visam ao exercício da cidadania.	03
		Moderada: Se as ações de comunicação visam à imagem institucional do governo e serviços de utilidade pública.	02
		Fraca: Se as ações de comunicação visam apenas à promoção da imagem institucional do governo.	01
		Incipiente: Se as ações de comunicação visam apenas à vantagem eleitoral em curto prazo.	00
Condições da comunicação	Aferir o grau de interatividade da comunicação	Elevada: Se a comunicação estabelece diálogo com a população, no qual todos são participantes (oferta de canais interativos).	03
		Moderada: Se a comunicação estabelece mão dupla (emissor para receptor e receptor para emissor).	02
		Fraca: Se a comunicação estabelece apenas canal para feedback (receptor para emissor).	01
		Incipiente: Se a comunicação estabelece apenas uma via (emissor para receptores).	00
Gênese do discurso	Verificar a gênese do discurso da comunicação	Elevada: Se o discurso é apenas informativo.	03
		Moderada: Se o discurso é retórico, persuasivo e informativo.	02
		Fraca: Se o discurso é retórico e persuasivo.	01
		Incipiente: Se o discurso é apenas retórico.	00

Na categoria de análise 2, o objetivo dos indicadores foi o de avaliar os mesmos aspectos da comunicação com relação às ações de fomento ao debate, à participação e à deliberação pública. Os objetivos da categoria 2, e seus respectivos indicadores, critérios de avaliação e pontuação encontram-se elencados nas tabelas 19 e 20:

Tabela 19 – Indicadores da categoria de análise 2 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 2
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação à participação popular, ao debate e à deliberação pública.
INDICADORES
1. Intenção da comunicação
2. Propósitos da comunicação
3. Condições da comunicação
4. Gêneros discursivos

Tabela 20 – Critérios de avaliação da categoria de análise 2 do eixo 2

CATEGORIA 2			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Intenção da comunicação	Avaliar o ponto de vista da informação disponibilizada	<p>Elevada: Se as ações de comunicação visam proporcionar a participação popular nas decisões de governo, o debate e a deliberação pública.</p> <p>Moderada: Se as ações de comunicação visam proporcionar a participação popular nas decisões de governo e o debate.</p> <p>Fraca: Se as ações de comunicação visam apenas recolher sugestões.</p> <p>Incipiente: Se as ações de comunicação não oferecem condições operacionais para efetivar a participação popular nas decisões de governo, o debate e a deliberação pública.</p>	03
			02
			01
			00
Propósitos da comunicação	Avaliar as metas finalísticas da comunicação	<p>Elevada: Se as ações de comunicação visam ao exercício da cidadania.</p> <p>Moderada: Se as ações de comunicação visam a apenas públicos estratégicos.</p> <p>Fraca: Se as ações de comunicação visam apenas à promoção da imagem institucional do governo.</p> <p>Incipiente: Se as ações de comunicação visam apenas à vantagem eleitoral em curto prazo.</p>	03
			02
			01
			00
Condições da comunicação	Aferir o grau de interatividade da comunicação	<p>Elevada: Se a comunicação estabelece diálogo com a população, no qual todos são participantes (oferta de canais interativos).</p> <p>Moderada: Se a comunicação estabelece mão dupla (emissor para receptor e receptor para emissor).</p> <p>Fraca: Se a comunicação estabelece apenas canal para feedback (receptor para emissor).</p> <p>Incipiente: Se a comunicação estabelece apenas uma via (emissor para receptores).</p>	03
			02
			01
			00
Gênese do discurso	Verificar a gênese do discurso da comunicação	<p>Elevada: Se o discurso é apenas informativo.</p> <p>Moderada: Se o discurso é retórico, persuasivo e informativo.</p> <p>Fraca: Se o discurso é retórico e persuasivo.</p> <p>Incipiente: Se o discurso é apenas retórico.</p>	03
			02
			01
			00

Da mesma forma, na categoria de análise 3, o objetivo dos indicadores foi avaliar esses aspectos da comunicação com relação às condições oferecidas para o exercício do controle social. Os objetivos da categoria 2 e seus respectivos indicadores, critérios de avaliação e pontuação encontram-se elencados nas tabelas 21 e 22:

Tabela 21 – Indicadores da categoria de análise 3 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 3
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação ao controle social.
INDICADORES
1. Intenção da comunicação
2. Propósitos da comunicação
3. Condições da comunicação
4. Gêneros discursivos

Tabela 22 – Critérios de avaliação da categoria de análise 3 do eixo 2

CATEGORIA 3			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Intenção da comunicação	Avaliar o ponto de vista da informação disponibilizada	Avançado: Se as ações de comunicação visam à promoção do governo, atendimento às obrigações legais e exercício da cidadania.	03
		Moderado: Se as ações de comunicação visam à promoção do governo e atendimento às obrigações legais.	02
		Fraço: Se as ações de comunicação visam ao atendimento às obrigações legais	01
		Incipiente: Se as ações de comunicação visam apenas à promoção das ações de governo.	00
Propósitos da comunicação	Avaliar as metas finalísticas da comunicação	Elevada: Se as ações de comunicação visam ao exercício da cidadania.	03
		Moderada: Se as ações de comunicação visam apenas públicos estratégicos.	02
		Fraca: Se as ações de comunicação visam apenas à promoção da imagem institucional do governo.	01
		Incipiente: Se as ações de comunicação visam apenas à vantagem eleitoral em curto prazo.	00
Condições da comunicação	Aferir o grau de interatividade da comunicação	Elevada: Se a comunicação estabelece diálogo com a população, no qual todos são participantes (oferta de canais interativos).	03
		Moderada: Se a comunicação estabelece mão dupla (emissor para receptor e receptor para emissor).	02
		Fraca: Se a comunicação estabelece apenas canal para feedback (receptor para emissor).	01
		Incipiente: Se a comunicação estabelece apenas uma via (emissor para receptores).	00
Gênese do discurso	Verificar a gênese do discurso da comunicação	Elevada: Se o discurso é apenas informativo.	03
		Moderada: Se o discurso é retórico, persuasivo e informativo.	02
		Fraca: Se o discurso é retórico e persuasivo.	01
		Incipiente: Se o discurso é apenas retórico.	00

Na categoria de análise 5, os indicadores avaliam os aspectos relacionados ao incremento da representatividade das minorias e dos segmentos mais vulneráveis da população. Os objetivos desta categoria e seus respectivos indicadores, critérios de avaliação e pontuação estão apresentados nas tabelas 23 e 24:

Tabela 23 – Indicadores da categoria de análise 5 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 5 Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação ao incremento da representatividade das minorias e segmentos mais vulneráveis da população.	
INDICADORES	
1. Intenção da comunicação	
2. Propósitos da comunicação	
3. Condições da comunicação	
4. Gêneros discursivos	

Tabela 24 – Critérios de avaliação da categoria de análise 5 do eixo 2

CATEGORIA 5			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)
Intenção da comunicação	Avaliar o ponto de vista da informação disponibilizada	Avançado: Se as ações de comunicação não se limitam às formas massivas e incluem formatos segmentados e apropriados para manifestação das minorias e dos segmentos mais vulneráveis da população.	03
		Moderado: Se as ações de comunicação não se limitam às formas massivas, mas só oferecem espaço de manifestação para segmentos mais capacitados para operar mecanismos sofisticados.	02
		Fraco: Se as ações de comunicação se limitam às formas massivas e só oferecem espaço para manifestação de públicos estratégicos.	01
		Incipiente: Se as ações de comunicação se limitam às formas massivas.	00
Propósitos da comunicação	Avaliar as metas finalísticas da comunicação	Elevada: Se as ações de comunicação visam ao exercício da cidadania.	03
		Moderada: Se as ações de comunicação visam apenas públicos estratégicos.	02
		Fraca: Se as ações de comunicação visam apenas à promoção da imagem institucional do governo.	01
		Incipiente: Se as ações de comunicação visam apenas à vantagem eleitoral em curto prazo.	00

Condições da comunicação	Aferir o grau de interatividade da comunicação	Elevada: Se as ações de comunicação estabelecem diálogo com a população, no qual todos são participantes (oferta de canais interativos).	03
		Moderada: Se a comunicação estabelece mão dupla (emissor para receptor e receptor para emissor).	02
		Fraca: Se a comunicação estabelece apenas canal para feedback (receptor para emissor).	01
		Incipiente: Se a comunicação estabelece apenas uma via (emissor para receptores).	00
Gênese do discurso	Verificar a gênese do discurso da comunicação	Elevada: Se o discurso é apenas informativo.	03
		Moderada: Se o discurso é retórico, persuasivo e informativo.	02
		Fraca: Se o discurso é retórico e persuasivo.	01
		Incipiente: Se o discurso é apenas retórico.	00

Dada à sua especificidade, a categoria de análise 4, *Tornar as instituições públicas conhecidas por elas mesmas e pelo público em geral*, como já mencionado, é analisada por um indicador diferenciado, nominado *Identidade da Comunicação*, que visa verificar os propósitos da comunicação em relação à imagem institucional do governo. Como este trabalho não abrange teorias de análise da recepção da comunicação, o indicador se limitará a identificar se a comunicação do governo preocupou-se em estabelecer uma identidade institucional. O objetivo da categoria de análise 4 e seus respectivos indicadores, critérios de avaliação e pontuação estão demonstrados nas tabelas 25 e 26:

Tabela 25 – Indicadores da categoria de análise 4 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS
CATEGORIA DE ANÁLISE 4
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação à identidade e imagem institucionais.
INDICADOR
1. Identidade institucional

Tabela 26 – Critérios de avaliação da categoria de análise 4 do eixo 2

CATEGORIA 4			
INDICADORES (Aspectos avaliados)	OBJETIVO	CRITÉRIOS DE ANÁLISE (Conceitos)	PONTOS (00 a 03)

Identidade da Comunicação	Analisar os propósitos da comunicação com relação à identidade e imagem institucionais	Elevada: Se a comunicação criou uma identidade institucional coerente e legítima, marcada por um clima interno e um discurso externo que se expressa na produção de símbolos (estilo de discurso, organização do tempo, de ritos e hábitos, etc.), que foi absorvida pela população.	03
		Moderada: Se a comunicação criou uma identidade institucional coerente e legítima, marcada por um clima interno e um discurso externo que se expressa numa produção de símbolos (estilo de discurso, organização do tempo, de ritos e hábitos, etc.), incorporado apenas pelo público interno.	02
		Fraca: Se a comunicação criou uma identidade institucional, marcada apenas por um discurso externo que não se expressa na produção de símbolos (estilo de discurso, organização do tempo, de ritos e hábitos, etc.), e não se legitimou, porque não foi absorvida pelo público interno nem pelo externo.	01
		Incipiente: Se a comunicação não criou uma identidade institucional.	00

5.2.3 Eixo Política Pública

A interpretação dos dados obtidos até aqui possibilitou uma análise geral do modelo de comunicação adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012. Nesta terceira etapa, procurou-se confrontá-lo com o referencial teórico sobre políticas públicas, com o objetivo de averiguar se as ações e procedimentos colocados em prática nesse período, constituem-se em uma política de comunicação ou não se configuram como tal.

Como abordado no capítulo 2, as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações direcionadas à solução de problemas políticos que abrangem procedimentos formais e informais e traduzem as relações de poder da sociedade. Essas políticas buscam encontrar formas de resolver principalmente os conflitos relacionados a bens públicos. São diretrizes, princípios norteadores de ações do poder público, regras e procedimentos criados com vistas a estabelecer a relação entre o poder público e a sociedade, entre os atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002; CUNHA; CUNHA, 2002; DYE, 2005; HEIDEMANN, 2009;). Trata-se, portanto, de respostas organizadas pela sociedade, através do seu sistema político, para atender às necessidades sociais da população.

Na conceituação formulada por Dye (2005), porém, verifica-se um alargamento dessa base conceitual. Para esse autor, “política pública é tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (DYE, 2005, p. 100). Apesar do caráter negativo, a inação é

considerada por ele como uma política, porque a ausência de ação em relação a uma questão traduz a decisão de nada fazer em relação a ela. A inação, portanto, será vista neste estudo como um fato objetivo: se o resultado que implica não se verifica, então não há política, porque o governo em questão assim o decidiu.

Para dimensionar a abrangência do modelo de comunicação adotado pelo governo baiano, no período assinalado, optou-se por compor uma matriz de análise que contemplasse os principais objetivos, características e etapas de formulação de políticas públicas, como referidos pelos teóricos da área da ciência política, de modo a observar as semelhanças e diferenças com as diretrizes e os procedimentos adotados na comunicação do governo e que vêm sendo chamados de política de comunicação e de comunicação pública.

Os pressupostos teóricos que fundamentaram as categorias de análise, indicadores e critérios de avaliação foram extraídos a partir de TEIXEIRA (2002); CUNHA; CUNHA (2002); DYE (2005); e HEIDEMANN (2009), que estabelecem os mesmos parâmetros para as finalidades, a caracterização e as etapas de formulação de uma política pública, como demonstrado na tabela 27:

Tabela 27 – Matriz de Análise do Eixo Políticas Públicas

MATRIZ DE ANÁLISE		
EIXO POLÍTICA PÚBLICA		
DIMENSÕES: OBJETIVOS - CARACTERÍSTICAS – PROCESSO DE FORMULAÇÃO		
CATEGORIAS DE ANÁLISE E INDICADORES		
OBJETIVOS:	PONTOS	PESO
1. Responder a demandas		2
2. Ampliar e efetivar direitos de cidadania		
3. Promover o desenvolvimento, criando alternativas compensatórias		
4. Regular conflito entre diversos atores com interesses contraditórios		
CARACTERÍSTICAS:	PONTOS	PESO
1. Possui metas e objetivos específicos		2
2. Responde a problemas concretos		
3. Atende a necessidades sociais e/ou demandas.		
4. Altera a situação existente		
5. Utiliza instrumentos próprios		
6. Prevê temporalidade		
ETAPAS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO:	PONTOS	PESO

1. Construção de agenda (debate)		1
2. Especificação de alternativas		
3. Escolha de uma alternativa		
4. Implementação da decisão (política)		
5. Avaliação da política implementada		

Como o objetivo deste eixo é apenas averiguar se as práticas e procedimentos adotados configuram-se numa política pública, adotou-se peso 2 para as categorias de análise 1 e 2, em função da sua importância para a implementação de uma política pública, e peso 1 para a categoria de análise 3, por considerar-se que, mesmo não cumprindo as etapas de formulação, uma política pública pode ser considerada como tal. Diferentemente dos eixos anteriores, optou-se por unificar os conceitos atribuídos aos critérios de avaliação, com vista a simplificar a análise, já que os aspectos referentes a este eixo apenas complementam os elementos pontuados nos questionamentos e objetivos deste estudo. Enfim, por apenas verificar a dimensão do modelo, estabeleceram-se os seguintes conceitos e pontos, elencados no quadro 44:

Quadro 44 – Conceitos de avaliação das categorias de análise do eixo 3

CONCEITOS	PONTOS
Avançado: Completamente compatível com o referencial teórico	03
Moderado: Medianamente compatível com o referencial teórico	02
Fraco: Pouco compatível com o referencial teórico	01
Incipiente: Nada compatível com o referencial teórico	00

Os pontos de cada categoria de análise foram obtidos pela média aritmética simples da pontuação recebida pelos indicadores, e a pontuação final do eixo, pela média aritmética ponderada de todas as categorias.

5.3 CONCLUSÃO

Neste capítulo procurou-se sistematizar uma metodologia que contemplasse os dois objetos principais deste estudo: comunicação pública e participação política, assim como os aspectos operacionais necessários à execução das tarefas e das práticas comunicacionais.

Primeiro, buscou-se criar as condições para a avaliação dos aspectos operacionais e depois os conceituais. Para além do objeto de pesquisa, compreendeu-se que, para examinar a extensão do modelo de comunicação adotado, necessitava-se recorrer ao referencial teórico sobre políticas públicas. Para isso, criou-se uma terceira matriz de análise. No próximo capítulo, os aspectos deste estudo são examinados a partir das categorias de análise, indicadores, critérios de avaliação e do sistema de valoração, estabelecidos neste capítulo.

6 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA ERA PETISTA

Neste capítulo se analisará o *corpus* empírico deste estudo com base na metodologia proposta no capítulo anterior. Seguindo a mesma ordem da sistematização, primeiro são analisados os aspectos operacionais da dimensão da comunicação denominada pública. Na sequência, seus aspectos conceituais.

No terceiro subcapítulo, os elementos relacionados aos dois primeiros são confrontados ao arcabouço teórico sobre políticas públicas, com vistas a avaliar se as práticas e procedimentos adotados na comunicação do Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, constituem-se, de fato, em uma política de comunicação. Por fim, as características do modelo atual são comparadas às que foram utilizadas no governo anterior, para identificar as mudanças, as continuidades e os retrocessos da comunicação política adotada nesse período.

6.1 EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS

Como já visto no capítulo 4, as ações de comunicação de interesse público no governo Wagner são pulverizadas por vários órgãos governamentais. A Agecom/Secom, órgão vinculado diretamente à comunicação, responde apenas pelas ações relacionadas à comunicação institucional, com foco voltado para as estratégias de publicidade.

Entretanto, no seu organograma, a comunicação mediada pelas TICs é representada por um setor que recebe o nome de Comunicação Integrada⁷⁹ e abrange também as atividades de publicidade e eventos, o que denota que essa dimensão da comunicação é compreendida mais como uma mídia do que como ambiente de comunicação, uma vez não compõe o setor de jornalismo, que reúne um conjunto de atividades relacionadas à produção de informações (texto, imagem, áudio e vídeo).

⁷⁹ O conceito de Comunicação Integrada utilizado, na prática, pela Secom, nada tem a ver com conceito formulado pelo teóricos na área, como referido no capítulo 2.

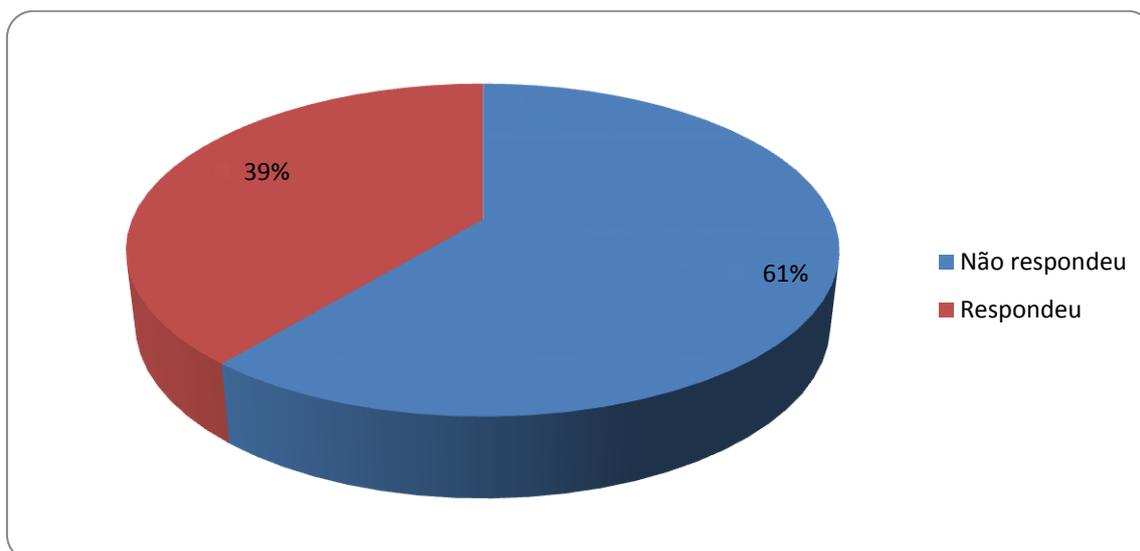
O mesmo acontece em quase todas as assessorias de comunicação vinculadas às secretarias e órgãos públicos. Alinhadas às diretrizes da Agecom/Secom, poucas inovam as relações comunicativas ou abrangem funções da dimensão da comunicação denominada pública.

Antes de aplicar a metodologia proposta para analisar as categorias de análise deste eixo, buscou-se ter uma visão geral dos modos de produção e difusão da informação governamental, da prestação de contas e do fomento à participação popular, através dos dados e achados obtidos através do questionário de pesquisa, aplicado com os responsáveis pela comunicação do governo, objeto do próximo subcapítulo. Nos subcapítulos seguintes, inicia-se a aplicação do método, a partir da categoria de análise 1.

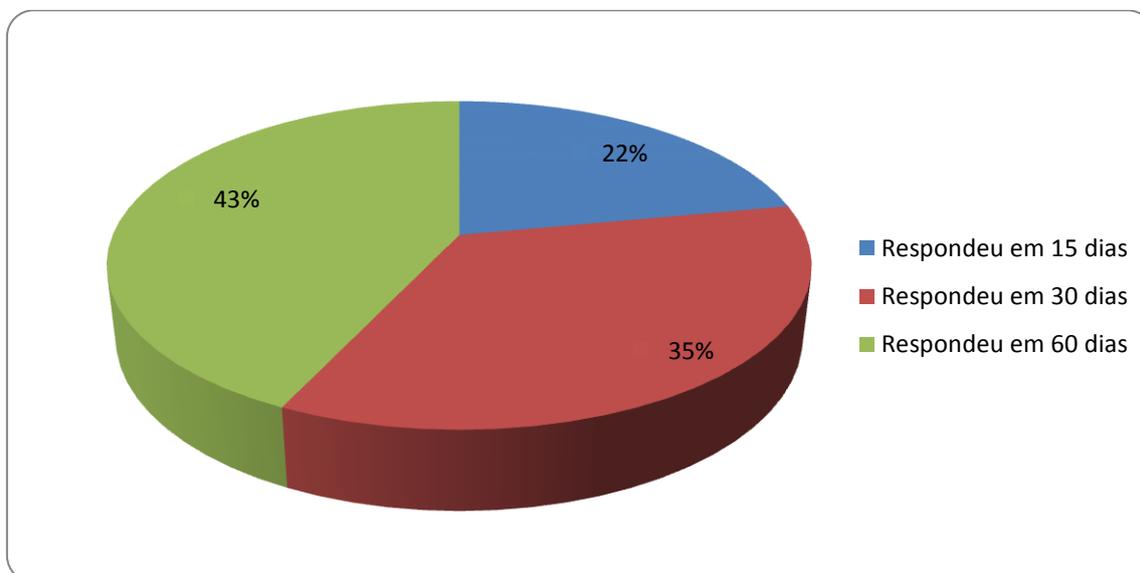
6.1.1 Modos de Produção da Comunicação Mediada pelas TICs

Na sondagem inicial deste estudo, como referido no capítulo 5, foram aplicados questionários com os responsáveis pela comunicação de 59 órgãos governamentais, com vistas a compreender o modo de produção da informação e os procedimentos de comunicação mediados pelas TICs adotados para a sua difusão. A análise dos dados tabulados indica um baixo grau de uso das condições operacionais oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicação, para a difusão da informação de interesse público e atendimento às demandas espontâneas da população por informações governamentais.

Como demonstrado na tabela 5 do capítulo 5, das 59 estruturas contatadas, somente 23 responderam ao questionário, sendo 12 da administração centralizada (Agecom, Ouvidoria e secretarias de Estado) e 11 da descentralizada (empresas, fundações e autarquias), representando 39% da amostra inicial. Ou seja, 61% das assessorias de comunicação não responderam ao questionário, como indicado na figura 145. Entretanto, por se tratar de instituições do poder público estadual e, portanto, apresentarem características similares, os órgãos pesquisados possuem baixa variação, o que torna a amostra significativa, do ponto de vista estatístico (TOLEDO, 2010). Para tabular os dados obtidos, tratou-se essa amostra como probabilística acidental ou por conveniência, uma vez que representa o universo dos órgãos acessíveis.

Figura 15 – Índice de retorno do questionário

Dos órgãos que responderam ao questionário, cinco (21,7%) retornaram em 15 dias, oito (34,7%) em 30 dias, e 10 (43,4%) em 60 dias.

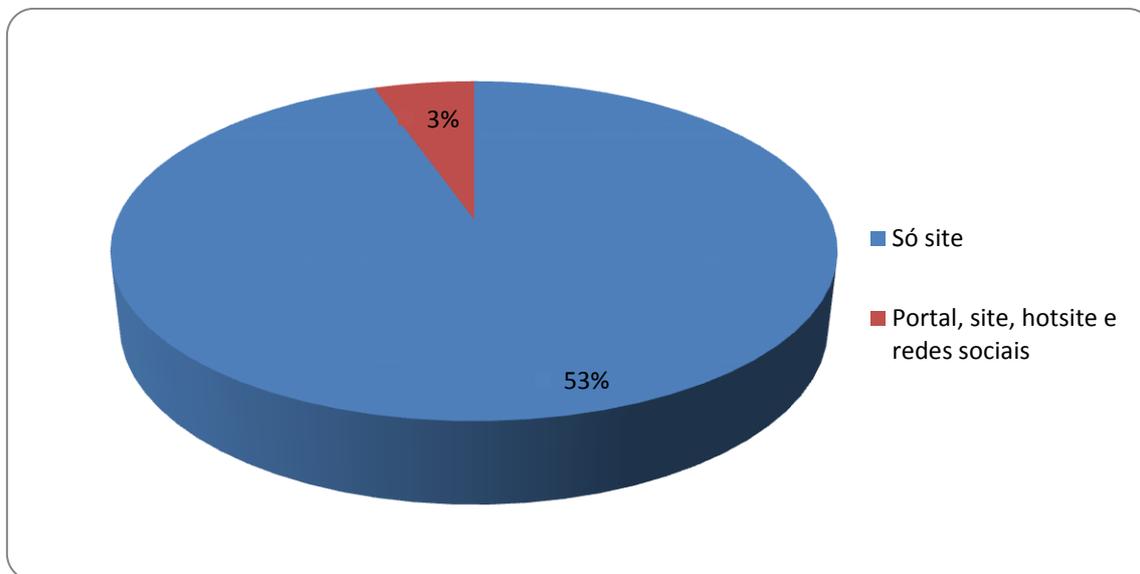
Figura 16 – Tempo de retorno

Do total da amostra, 53% só dispõem de site como ferramenta digital de internet. Apenas 3% utilizam portal⁸⁰, hotsites⁸¹ e têm presença nas redes sociais. Apenas 4%

⁸⁰ Portal de internet é entendido aqui como um sítio eletrônico que tem seu foco em vários públicos e cria conteúdos específicos para cada um deles, os chamados conteúdos verticais. Além disso, tais sítios

atualizam todos os conteúdos institucionais, incluindo a prestação de contas, respondem às demandas e fomentam a participação popular, enquanto 79% atualizam a parte de notícias dos sítios eletrônicos.

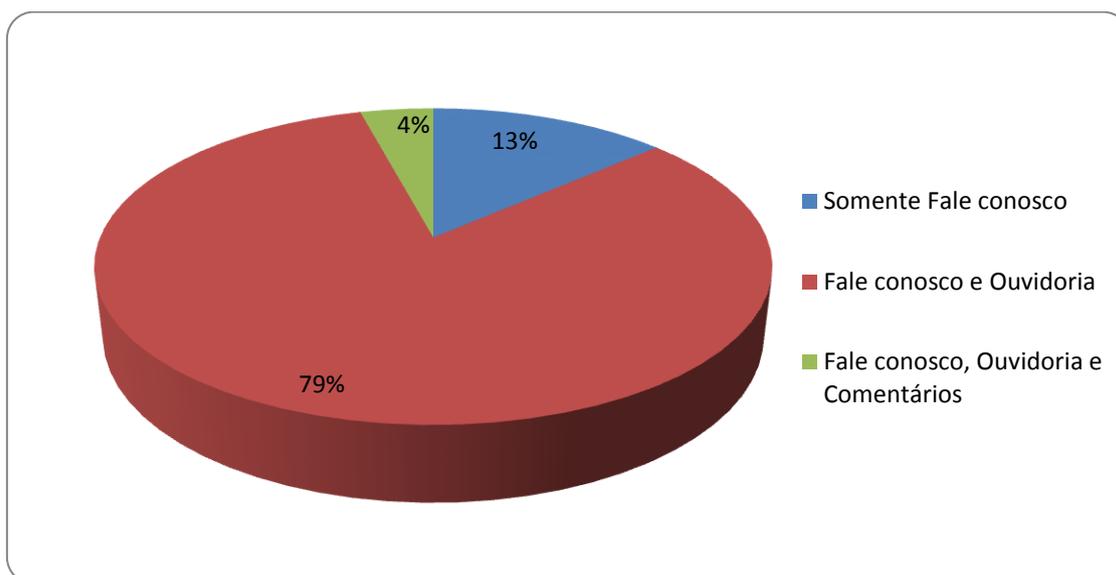
Figura 17 - Meios preferenciais de difusão da informação



No que se refere ao planejamento para otimização de buscas dos sites, 74% declaram não recorrer a nenhum tipo de recurso SEM e/ou SEO. Apenas 53% dos sites pesquisados possuem pequenos recursos interativos com o público. Desse total, 13% possuem somente o *Fale conosco*, 30% têm o *Fale conosco* e link para a Ouvidoria, e apenas 4% oferecem recursos mais avançados de interação, como espaço para comentários e manifestação de opinião. Somente uma secretaria oferece local específico para consultas públicas.

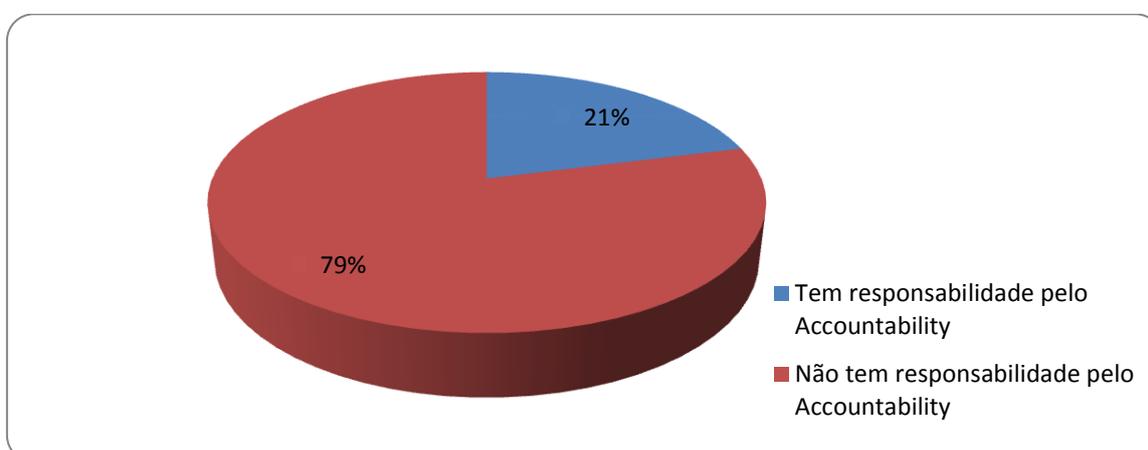
possuem ferramentas que visam construir um relacionamento entre quem produz e quem consome a informação (PINHO, 2003a).

⁸¹ Hotsites são sites específicos, criados para produtos, eventos ou grande promoção, que têm conteúdo com prazo de validade. Ou seja, são sítios temporários (PINHO, 2003a).

Figura 18 - Recursos de interatividade

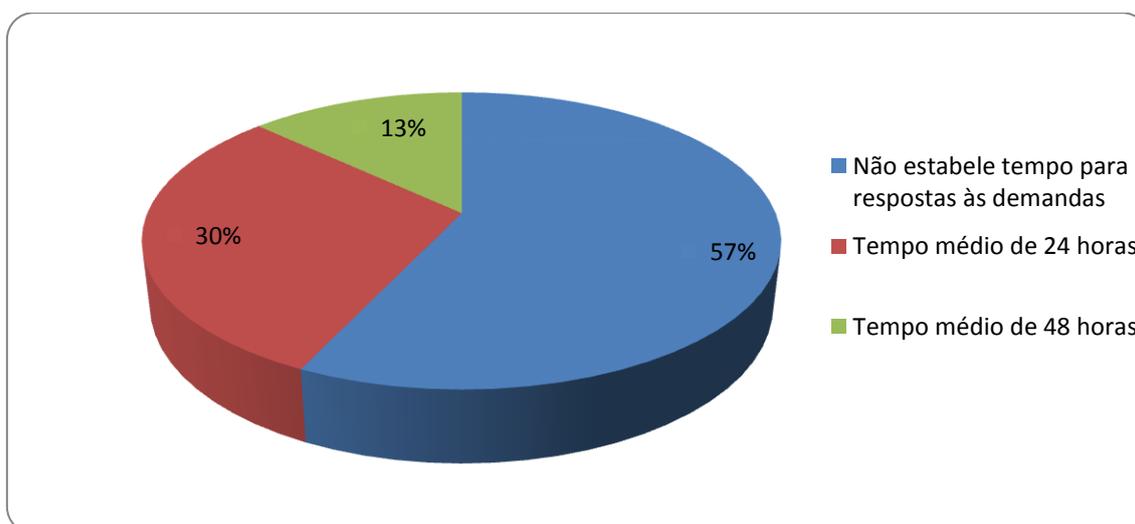
Do total de entrevistados, 53% declararam que a prestação de contas do órgão à sociedade é feita através da publicação de matérias jornalísticas sobre as atividades ali desenvolvidas, enquanto 13% disseram publicar também editais e resultados de licitações. Somente 9% informaram manter conexão direta com o site *Transparência Bahia*, responsável pela prestação de contas dos órgãos de governo.

Ainda no universo que respondeu ao questionário, 79% informaram que a assessoria não se envolve com a prestação de contas das ações realizadas pelo órgão, a não ser através da redação de notícias. Todas que responderam a esse questionamento disseram que a responsabilidade na publicização desse tipo de informação é da diretoria geral do órgão e não da comunicação.

Figura 19 - Responsabilidade pelo accountability

No que tange ao desempenho da comunicação, 57% disseram não estabelecer tempo médio para retorno das demandas espontâneas da sociedade, enviadas por e-mails, enquanto 30% informaram ser de 24 horas o tempo médio de retorno dessas demandas, e 13% de 48 horas.

Figura 20 - Tempo médio de retorno às demandas



Instrumentos de avaliação de websites, como o *Google Analytics*, são utilizados por 44% das assessorias. Nada menos que 13% declararam não utilizar nenhum recurso, e 31% garantiram aferir o desempenho dos respectivos sítios pelos e-mails que chegam através do *Fale conosco* e da Ouvidoria (sic).

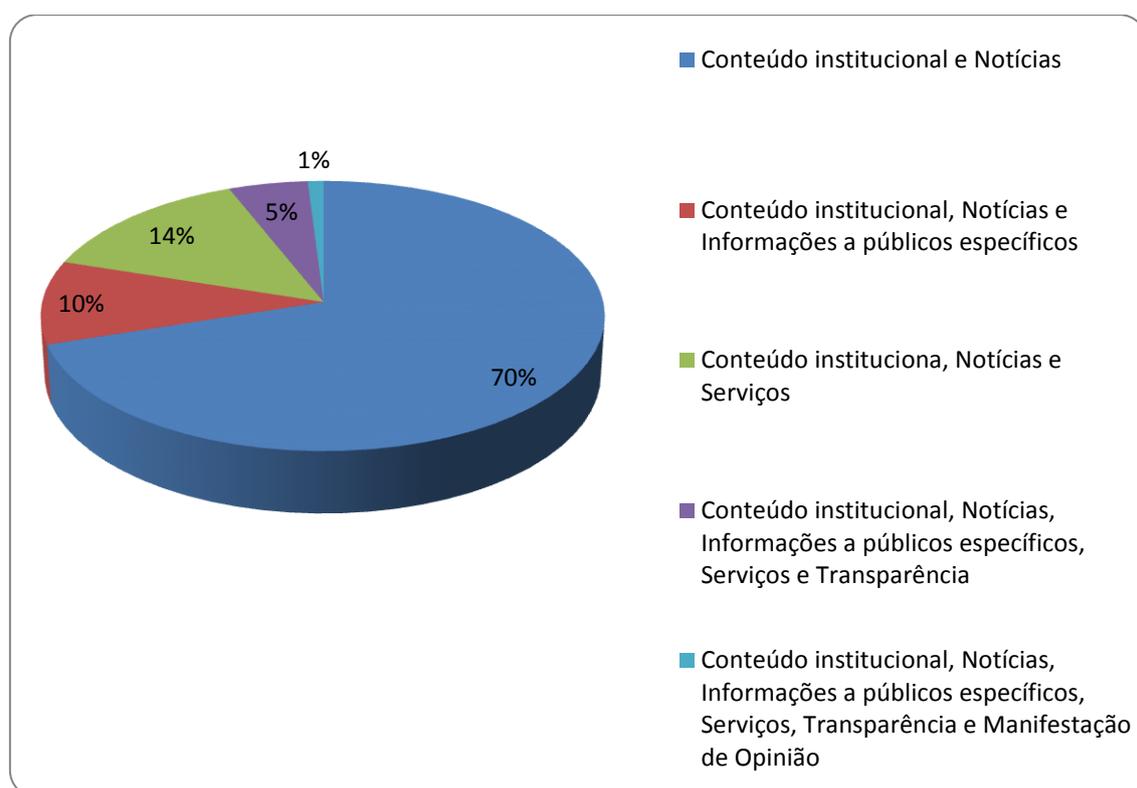
Cruzando os resultados desta sondagem com a análise realizada nos sites institucionais, percebe-se facilmente o baixo envolvimento dessas estruturas com a dimensão pública da comunicação. No conjunto, o Governo da Bahia não mantém uma estrutura unificada que poderia ser qualificada de governança eletrônica⁸² (e-gov).

Grosso modo, o patamar de comprometimento com as demandas da sociedade é praticamente nulo: 70% das assessorias mantêm no site do órgão apenas conteúdo institucional e notícias; 10% estariam num nível um pouco mais elevado, com site veiculando conteúdo institucional, notícias e informações a públicos específicos; 14% oferecem conteúdo institucional, notícias e serviços.

⁸² Governança eletrônica ou governo eletrônico (e-gov) é entendido aqui como o uso das novas tecnologias de informação no âmbito das administrações públicas com o intuito de melhorar a prestação de contas e de serviços para a sociedade (JARDIM, 1999).

Apenas 5% mantêm conteúdo institucional, notícias, informações a públicos específicos, serviços e transparência; e somente 1% vai além, oferecendo no site conteúdo institucional, notícias, informações a públicos específicos, serviços, transparência e fomento à participação popular.

Figura 21 - Abrangência de conteúdos dos sites



Percebe-se nitidamente que as ferramentas de comunicação on-line são usadas como mídia, como suporte, e não como um ambiente de comunicação. Trata-se, na verdade, mais de um instrumento de promoção pessoal de grande parte dos dirigentes, desde o governador até os presidentes e/ou diretores de órgãos, passando, principalmente, pelos secretários de Estado, que se encontram sempre em destaque em praticamente todas as fotografias expostas na *home page*, dentro do que se poderia apontar como culto ao personalismo.

Como os questionários foram aplicados em outubro de 2010, ou seja, no final do primeiro mandato, em dezembro de 2012, marco final do recorte de tempo deste estudo, realizou-se uma nova análise dos sítios eletrônicos pesquisados, com vistas a conferir, principalmente, a adaptação deles à Lei de Acesso à Informação (LAI), em vigor desde

o final de 2011. Apesar de a maioria ostentar banner indicando *Acesso à Informação*, apenas uma secretaria remete o usuário para os canais próprios de acesso à informação.

Todas as demais, incluindo o site da Agecom / Secom, levam o usuário à página inicial do site da Ouvidoria Geral do Estado (OGE), que, apesar de registrar as demandas espontâneas da população por informações e disponibilizar link para o site *Transparência Bahia*, não cumpre as determinações da LAI, conforme elencado no capítulo 3 deste estudo, principalmente no que se refere à transparência ativa e ao atendimento das demandas da população por informações, a exemplo da obrigatoriedade de todos os órgãos informarem os horários de atendimento ao público e o nome do servidor responsável por esse atendimento, além do FAQ, como mostra a figura 22:

Figura 22 - Home page da Ouvidoria Geral do Estado

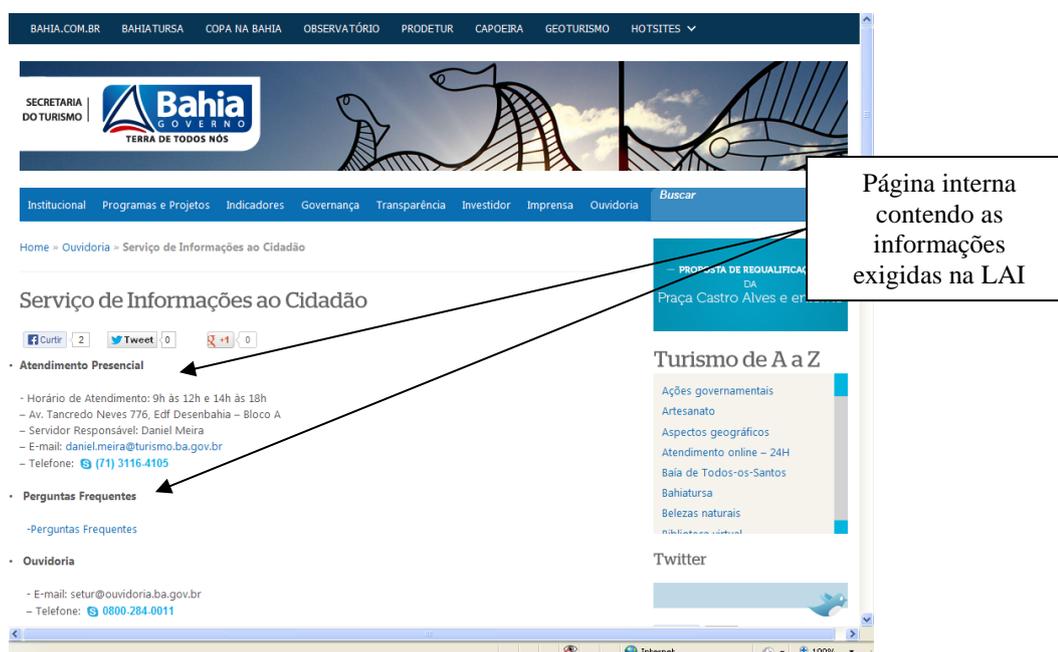


A Secretaria do Turismo é a única que disponibiliza, individualmente, informações sobre o acesso às informações de interesse público, além de FAQ e aba específica para prestação de contas dos recursos aplicados e dos projetos e programas em curso, como apresentado nas figuras 23 e 243:

Figura 23 - Home page da Secretaria do Turismo



Figura 24 - Página interna sobre acesso à informação



O atendimento à demanda espontânea da população por informações é um elemento controverso na comunicação do governo. Como mencionado no início deste capítulo, menos da metade das assessorias dos órgãos governamentais respondeu ao questionário enviado pela autora desta tese. Apesar de ter respondido à entrevista encaminhada em 2010, tentou-se, em vão, obter mais informações para este estudo, com

a já instituída Secretaria de Comunicação, em 2012. Como não houve disponibilidade para entrevistas pessoalmente, enviaram-se perguntas por e-mail, no início do mês de setembro daquele ano, conforme orientação do secretário de Comunicação, Robinson Almeida, que se dispôs a respondê-las em oito dias.

Passado o período solicitado, cobrou-se, sem êxito, o retorno da Secom, até abril de 2013, tanto através da secretária do secretário quanto pela chefe de Gabinete, a jornalista Marlupe Caldas, que informou, em quatro ocasiões distintas, que ela mesma estava respondendo às perguntas a serem validadas pelo secretário, antes de serem reencaminhadas à autora deste estudo. Como não houve resposta, as dúvidas tiveram que ser esclarecidas com base em observações e por meio de informações de jornalistas que trabalham na Secom, mas pediram que seus nomes não fossem revelados.

A análise realizada até aqui possibilitou uma visão geral dos modos de produção e difusão da informação governamental e seus canais de accountability e de participação, além dos procedimentos adotados pelas equipes de comunicação do governo. Nos próximos subcapítulos, passa-se a aplicar a metodologia proposta neste estudo, observando os indicadores das categorias de análise deste eixo e seus respectivos critérios de avaliação e pontuação.

6.1.2 Categoria de análise 1 - Meios de produção e difusão de informações

Como já mencionado anteriormente, os meios preferenciais de produção e difusão da informação do Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, no âmbito das tecnologias digitais, são os sites dos órgãos governamentais e da Agecom / Secom, chamado, pela equipe de comunicação, de Portal de Notícias. Embora algumas Secretarias, incluindo a própria Agecom / Secom, disponibilizem informações por e-mail e newsletter e mantêm páginas em redes sociais, o universo de pessoas alcançadas é muito baixo, como apresentado no capítulo 4.

Entretanto, para efeito dos critérios de avaliação da metodologia proposta, este indicador da categoria de análise 1 recebeu a pontuação 02, referente ao conceito *Moderado*, com vistas a contemplar o esforço empreendido, de forma isolada, pelas secretarias da Cultura; da Indústria, Comércio e Mineração; do Turismo; da Saúde; da Educação; do Trabalho; e da Administração, que apresentam algumas poucas inovações relacionadas aos meios preferenciais de comunicação. Vale destacar que, como a Secretaria do Turismo é a única a utilizar aplicativos para dispositivos móveis e

comunidades virtuais e também uma das poucas a segmentar os meios de produção e difusão da informação, o conjunto da comunicação do governo foi considerado de nível *moderado*, por tais iniciativas se constituírem em uma amostra irrisória, como visto no capítulo 4 e demonstrado no quadro 45:

Quadro 45 - Meios preferenciais

Órgão governamental	Meios utilizados na Comunicação mediada por TICs
Agecom - Secom	01 website, Facebook, Twitter, Flickr, YouTube e revista digital
Cultura	01 portal, 04 websites de órgãos vinculados e 18 websites associados (públicos específicos), Facebook, Fanpages temporárias, voltadas para produtos específicos, Twitter, Flickr, YouTube e newsletter
Indústria e Comércio	01 website, Flickr, Twitter, YouTube, newsletter e revista digital de atração de investimento privado.
Turismo	01 portal, 02 websites de órgãos vinculados, 06 websites associados (públicos específicos), 06 hotsites, Facebook, Fanpages temporárias, voltadas para produtos específicos, Twitter, Flickr, YouTube, Foursquare, Orkut, newsletter, revistas digitais, comunidades virtuais e aplicativos para dispositivos móveis.
Saúde	01 portal, 02 websites de órgãos vinculados, 08 websites associados (públicos específicos), Twitter e YouTube.
Educação	01 portal, 05 websites de órgãos vinculados, 01 website associado (público específico), Facebook e Twitter.
Trabalho	01 portal, 03 websites de órgãos vinculados, 01 website associado (público específico) e Twitter.
Administração	01 portal, 05 websites de órgãos vinculados, 01 website associado (público específico), Facebook, YouTube e Twitter.

No quesito relacionado aos ambientes de comunicação, o conjunto da comunicação do governo recebeu a pontuação 01, relativa ao conceito *Fraco*. Tomando-se por base os mesmos órgãos, que são os mais ativos na comunicação mediada pelas TICs, percebe-se uma concentração das atividades em apenas dois ambientes: web e e-mail, com poucas incursões em redes sociais e em ambientes de áudio e vídeo.

Neste último, o principal objetivo é o de disponibilizar som e imagens relacionadas à ações promocionais do governo ou com objetivos específicos, a exemplo de Saúde e Educação, que utilizam como ferramenta de videoconferências e debates, mas voltados para públicos estratégicos. A única secretaria a usar esse ambiente para transmitir informações de interesse público é a Secretaria de Cultura, que disponibiliza transmissão das conferências temáticas através de canal de internet, como mostra a figura 25:

Figura 25 – Home page da Secult



Quadro 46 - Ambientes preferenciais

Ambientes de Internet	Nº de órgãos
Web e e-mail	17
Web, e-mail e redes sociais	11
Web, e-mail, redes sociais e áudio e vídeo	08
Web, e-mail, redes sociais, áudio e vídeo e ambientes assíncronos	02
Web, e-mail, redes sociais, áudio e vídeo e ambientes assíncronos e síncronos	01
Web, e-mail, redes sociais, áudio e vídeo, ambientes assíncronos e síncronos e wikis ou MUD ou APPs	01
Web, e-mail, redes sociais, áudio e vídeo, ambientes assíncronos e síncronos, wikis, MUD e APPs	-

No que se refere à disponibilidade de informações que permitam o controle social, aspecto contido no indicador 3 da categoria de análise 1, como já referido no início deste capítulo, o desempenho do conjunto de ações de comunicação mediadas pelas TICs é bastante insignificante. Tanto a Agecom/Secom quanto a comunicação das secretarias e órgãos vinculados apenas oferecem link, remetendo o usuário para o site *Transparência Bahia*, sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda. Na avaliação deste estudo, a pontuação atingida pelo conjunto das ações comunicacionais foi 01, correspondente ao conceito *Fraco*.

Nos dois elementos referentes à avaliação do atendimento às demandas espontâneas da população por informações governamentais, o conjunto de ações comunicativas do governo obteve, nesta avaliação, as pontuações 01, em ambos os itens. Para aferir o item *Modos de produção de respostas*, encaminhou-se, simultaneamente, e-mail e mensagem, diretamente pelo *Fale Conosco* dos sites e pelas fanpages nas redes sociais e através da Ouvidoria Geral, para todas as secretarias, solicitando informações sobre o valor gasto em publicidade pelo órgão, nos seis anos de abrangência do recorte deste estudo, incluindo a Agecom /Secom. No quadro 47, apresenta-se o resultado obtido:

Quadro 47 - Retorno de informação

Modo de retorno	Nº de órgãos
Não retornou	19
Fale Conosco	02
Ouvidoria Geral	04
Redes Sociais	-

Vale destacar que as duas secretarias que encaminharam a resposta pelo *Fale Conosco* também encaminharam pela Ouvidoria Geral, mas elas não foram contabilizadas duas vezes. Optou-se por contabilizá-las apenas no *Fale Conosco*, uma vez que demonstra uma atenção maior à demanda solicitada. As únicas que retornaram as informações por e-mail foram Indústria e Comércio e Turismo. Administração, Procuradoria Geral, Cultura e Sepromi retornaram pela OGE. A Agecom/Secom não se manifestou sobre este assunto por e-mail, OGE nem na entrevista, que não foi respondida e que também abordava o tema. Nesse contexto, o quesito *Modos de produção de respostas* ficou com a pontuação 01, referente ao conceito *Fraco*, em função do baixo número de retornos.

Para avaliar o quesito *Controle de retorno*, utilizou-se a tabela de acompanhamento de retorno das entrevistas com os assessores de comunicação, solicitadas em 2010, para este estudo, cruzando-a com as informações passadas pela OGE. De acordo com o que foi tabulado, o desempenho da comunicação do governo nesta questão recebeu a pontuação 01, equivalente ao conceito *Fraco*, porque as respostas foram unânimes sobre não haver critérios estabelecidos para o retorno nem obrigatoriedade de atendimento às demandas da população por informações governamentais.

Na verdade, a resposta dos assessores demonstra certo desconhecimento das equipes de comunicação em relação às versões federal e estadual da Lei de Acesso à Informação, que determina prazo para o atendimento a esse tipo de demanda, como visto no capítulo 3. Entretanto, não foi tomada nenhuma medida administrativa formal, com vistas a estabelecer punição para o agente que descumprir a legislação.

Nos indicadores relacionados ao conteúdo das informações governamentais de interesse público, a avaliação realizada neste estudo também apontou um desempenho sofrível dos órgãos de comunicação do governo, com as exceções de praxe. No quesito *Apresentação*, o conjunto das ações de comunicação do governo obteve a pontuação 01, correspondente ao conceito *Fraco*. Nenhum sítio eletrônico aproveita as condições operacionais das TICs para apresentar informações de interesse público por meio de recursos multimídia. No máximo, as informações são apresentadas em forma de tabelas, quadros e gráficos.

No que se refere ao quesito *Linguagem*, observou-se um desempenho melhor, com pontuação 02, equivalente ao conceito *Moderado*. Embora não se utilize, a rigor, a sintaxe apropriada ao hipertexto, a maioria dos sites apresenta uma linguagem clara e de fácil entendimento. Cabe destacar que as informações relacionadas à transparência administrativa, a cargo da Sefaz, não foram avaliadas nesta análise, porque não se encontra entre as atribuições da assessoria de comunicação do órgão nem da Agecom/Secom.

A avaliação referente ao quesito *Atualidade* também apontou certo descaso com a informação governamental. Em todos os sites governamentais, encontram-se informações desatualizadas, com exceção da área relacionada às notícias. No geral, os conteúdos vinculados, sobretudo aos programas e projetos executados pelos órgãos, estão com informações de dois e até três anos anteriores.

O caso mais emblemático, como já mencionado no capítulo 4, seja talvez a home page do Governo do Estado, que aparece em primeiro lugar nos sites de buscas, quando se pesquisa por *Governo da Bahia*. Em 2010 e 2011, a home não sofreu nenhuma atualização, incluindo endereços de órgãos até extintos. Em 2012, durante todo ao ano, mostrava apenas um banner grande, que ocupa quase a página inteira, com uma mensagem de *Feliz 2012!*, procedimento que se repetiu também em 2013, como mostra a figura 26:

Figura 26 – Home page do Governo do Estado



Em termos de conteúdo também se verifica a existência de muitas abas de menu que não possuem nenhuma informação, a exemplo do site da própria Agecom/Secom, cuja aba *Programas*, localizada na barra de menu, não traz informação alguma, como mostrado na figura 27:

Figura 27 – Página interna do Portal de Notícias da Secom



As evidências são variadas e abrangem, indistintamente, todos os sites dos órgãos governamentais, incluindo aqueles mais trabalhados pela comunicação. Tal constatação levou o conjunto da comunicação do governo a obter, nesta avaliação, a pontuação 01, correspondente ao conceito *Fraco*.

Os indicadores relacionados à funcionalidade dos sites apresentaram, de maneira geral, um desempenho medíocre, termo aqui utilizado com o significado de mediano. No item *Navegabilidade*, os sítios eletrônicos exigem pouca habilidade do usuário para ter acesso às informações, o que levou à pontuação 02, referente ao conceito *Moderado*.

Já no item *Acessibilidade*, o conjunto de ações comunicativas do governo não atende aos requisitos geralmente exigidos para navegação em sítios eletrônicos. Em sua maioria, os sites disponibilizam destaques na home, mas não oferecem ferramentas de busca, e os que oferecem, tais ferramentas não funcionam. Da mesma forma, poucos possuem mapas do site ou essa página não se encontra destacada na home page, como mostra o próprio site da Agecom/ Secom.

Figura 28 – Portal de Notícias da Secom



Para avaliar o indicador *Portabilidade*, que se refere à adaptação automática dos sites a qualquer formato de tela (PCs, tablets, smartphones e celulares), foram acessados todos os sítios eletrônicos dos órgãos governamentais, através de *tablets* e *smartphones* nas versões IOS e Android. Apenas um portal apresentou formato adaptável a qualquer tipo de tela, que foi o portal de internet da Secretaria do Turismo, direcionado a informações turísticas, como apresentado nas figuras 29, 30 e 31.

Figura 29 – Portabilidade do portal da Setur em PC



Figura 30 – Portabilidade do portal da Setur em tablet

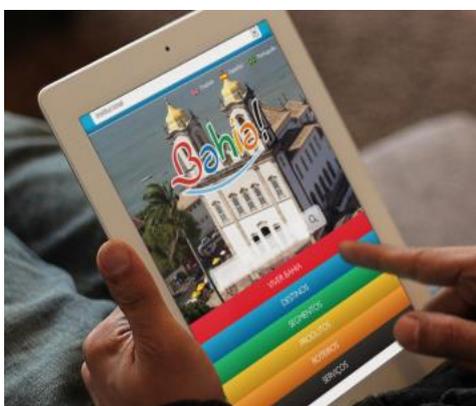
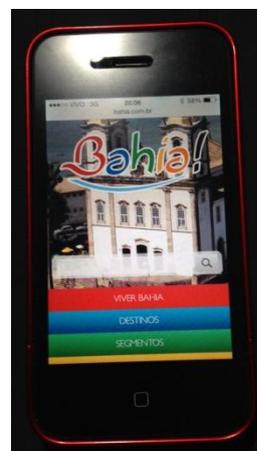


Figura 31 – Portabilidade do portal da Setur em smartphones



Todos os demais, incluindo os outros sites da própria Secretaria do Turismo, não disponibilizam *portabilidade*. Como a amostra é irrisória, este quesito foi pontuado com 01, equivalente ao conceito *Fraço*. Os recursos de otimização de busca das informações governamentais nos sites de pesquisa, como o Google e Yahoo, foram bem avaliados, apesar da maioria dos responsáveis pela comunicação dos órgãos demonstrarem completo desconhecimento sobre eles. A utilização de tais recursos pode, então, ser creditado aos desenvolvedores dos sites. A maioria deles lançou mão de mapas, URLs inteligentes e TAGs, que, combinados com os investimentos da Agecom/Secom em conteúdos patrocinados, acabou por favorecer a busca de informação. Nesse quesito, portanto, o desempenho da comunicação do governo foi considerado avançado, obtendo a pontuação 03.

Na avaliação dos indicadores relacionados à convergência das estratégias de comunicação, o desempenho das ações de comunicação do governo foi considerado

sofrível. Como evidenciado no capítulo 4, as práticas observadas apontam para a priorização das ações de comunicação de massa, tendo como estratégia principal a publicidade. Observou-se também que a internet é entendida mais como uma nova mídia do que como ambiente de comunicação. Nesse contexto, a publicidade veiculada no ciberespaço reflete essas características, ou seja, na sua essência, o tratamento dado às informações é exatamente o mesmo que se verifica nas mensagens publicitárias das mídias de massa.

As potencialidades dos novos ambientes de comunicação, na verdade, são completamente desconhecidas ou desconsideradas pela comunicação do governo. Os formatos, limitados a banners, animações, áudio e vídeo, circulam em sites de notícias ou de conteúdos vinculados e nos sítios eletrônicos e páginas do governo nas redes sociais, à imagem e semelhança dos anúncios, outdoors, spots e VTs veiculados nos meios de comunicação de massa.

Afora isso, as ações de publicidade do governo através da comunicação mediada pelas TICs estão associadas a conteúdos patrocinados, a exemplo do *Adwords*, do Google, e dos *Posts Patrocinados*, do Facebook, o que representa uma consequência da lógica do entendimento da Agecom/Secom ao vincular as ações de comunicação na internet ao setor responsável pela publicidade oficial do governo, como referido no capítulo 4. Como este estudo não pôde contar com informações oficiais do comando geral da comunicação do governo, não se conseguiu aqui obter o percentual da propaganda oficial destinado à comunicação mediada pelas tecnologias digitais. Extraoficialmente, porém, obteve-se a informação de que os gastos nesta área seriam de cerca de 10% do total, o que corresponderia a algo em torno de R\$40 milhões, entre 2007 e 2012.

No que se refere ao conteúdo das mensagens, nos seis anos de governo que foram analisados, não se identificou uma só campanha publicitária na internet que utilizasse recursos ou procedimentos compatíveis com os novos parâmetros culturais. Apesar das ações isoladas de algumas poucas secretarias, os conteúdos das mensagens se restringem à divulgação das ações promocionais do governo, sem nenhum apelo social, de interesse público ou voltado para o exercício da cidadania. Registram-se apenas incursões irrisórias em temas de utilidade pública, como campanhas de vacinação e de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, mas sempre em formatos transplantados das campanhas veiculadas na mídia de massa.

Nesse quesito de convergência de estratégias, o conjunto de ações da comunicação do governo obteve a pontuação 00, correspondente ao conceito *Incipiente*, uma vez que o conteúdo predominante da publicidade na internet é voltado exclusivamente para as ações promocionais do governo, em formatos que não otimizam as condições operacionais proporcionadas pelas TICs.

O mesmo processo foi observado no indicador *Relacionamento com a imprensa*. Como referido anteriormente, os meios de comunicação de massa constituem-se em elementos importantes na esfera pública, sobretudo, na relação entre o sistema político e a sociedade. Viu-se ainda que, ao privilegiar a comunicação de massa, com foco na publicidade, a comunicação do governo relegou o relacionamento com a imprensa a um segundo plano, reduzindo-o a canal de circulação das ações promocionais, através do encaminhamento de material produzido internamente e da veiculação da propaganda oficial. Por outro lado, verificou-se ainda que a publicidade do governo é utilizada como barganha para se obter a adesão total dos órgãos de imprensa e dos sites independentes.

Nesse contexto, observa-se que as condições operacionais oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicação não são aproveitadas para atender à demanda da imprensa por informações de interesse público e possibilitar o acompanhamento da prestação de contas e a execução dos programas, projetos e ações. No quesito *Relacionamento com a imprensa*, portanto, as ações de comunicação do governo receberam a pontuação 00, equivalente ao conceito *Incipiente*, já que só é disponibilizado espontaneamente, para os órgãos de imprensa, material jornalístico – texto, fotos, áudios e vídeos – das ações promocionais do governo.

As atividades da estratégia Relações Públicas também são muito restritas na comunicação do governo. Limitam-se, praticamente, às ações desenvolvidas pela Secretaria da Administração, especificamente direcionadas aos servidores públicos de forma geral. Além de não trabalhar com segmentos específicos de funcionários públicos, as TICs não são utilizadas para a mediação de conflitos nem para informações que possam minimizar situações de crise com o público interno. Nesse sentido, o quesito *Relações Públicas* obteve a pontuação 01, correspondente ao conceito *Fraco*, em função das ações serem restritas a um único público estratégico.

No quesito *Publicações Multimídia* não foi diferente. O desempenho da comunicação do governo foi avaliado como *Incipiente*, alcançando a pontuação 00, por manter apenas publicações impressas, em versões para internet, que não oferecem nenhum tipo de recurso multimídia nem links para informações mais aprofundadas dos

temas abordados. As ações nessa área estão limitadas a newsletter, boletins, revistas e livros em PDF ou slideshare.

Após a análise do conjunto das ações de comunicação do governo relacionadas à categoria de análise 1 deste eixo, obteve-se a nota final a partir da média aritmética simples da pontuação dos 16 indicadores. O valor da média foi 1,12, enquanto o da mediana e da moda ficou em 1,0, como demonstrado na tabela 28:

Tabela 28 – Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 1 do eixo 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 1	
Objetivo: Identificar e avaliar as estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação à difusão da informação governamental, observando a pertinência dos meios e recursos disponibilizados, sua amplitude ou limitações, seu ponto de vista e suas formas de difusão, apresentação e linguagem, entre outros aspectos.	
INDICADORES	
MEIOS: Identificam os meios preferenciais de produção e difusão da informação e o atendimento das demandas espontâneas.	
INDICADORES	PONTOS
1. Meios de produção da informação	02
2. Ambientes de comunicação	01
3. Controle social	01
4. Modos de produção de respostas	01
5. Controle de retorno	01
CONTEÚDO: Examinam a apresentação da informação nos meios preferenciais de difusão.	
INDICADORES	PONTOS
1. Apresentação	01
2. Linguagem	02
3. Atualidade	01
FUNCIONALIDADE: Avaliam os aspectos relacionados à navegação nos meios de produção e difusão da informação.	
INDICADORES	PONTOS
1. Navegabilidade	02
2. Acessibilidade	01
3. Portabilidade	01
4. Recursos de otimização de buscas	03
CONVERGÊNCIA DE ESTRATÉGIAS: identificam se a comunicação mediada por tecnologias convergem com outras estratégias de comunicação.	
INDICADORES	PONTOS
1. Publicidade	00

2. Relacionamento com a imprensa	00
3. Relações públicas	01
4. Publicações multimídias	00
VALOR DA MÉDIA	1,12
VALOR DA MEDIANA (Md)	1,0
VALOR DA MODA (Mo)	1,0

6.1.2 Categoria de análise 2 – Participação popular

As diretrizes para a participação popular estabelecidas no governo Wagner, como já referido no capítulo 2, são da responsabilidade da Secretaria de Planejamento, por conta da elaboração dos planos plurianuais e de outros instrumentos orçamentários, embora a legislação brasileira preveja essa função como obrigação de todos os órgãos públicos. Neste subcapítulo, porém, procurou-se analisar o esforço da Agecom / Secom e das estruturas de comunicação dos órgãos estaduais em fomentar a livre manifestação de opiniões, a participação, o debate dos grandes temas e formas de deliberação pública.

O tema participação popular traz muitas controvérsias políticas, mas, neste subcapítulo, a análise restringe-se aos aspectos operacionais das ações e procedimentos adotados, para permitir e estimular a participação da sociedade nas decisões de governo. Nesse sentido, a avaliação desta categoria de análise começa pelo indicador *Canais de Participação*. Sua avaliação foi realizada com base na observação dos instrumentos e ferramentas de internet, colocados à disposição da população.

Cabe aqui ressaltar que as ações realizadas pela Seplan na elaboração do PPA não foram contabilizadas neste estudo, porque as ações de comunicação se limitaram apenas a registrar, através dos sites oficiais e de material jornalístico enviado aos órgãos de imprensa, as datas e temas das reuniões presenciais nos territórios de identidade. Na elaboração do PPA 2012-2015, chegou a haver um esforço maior da comunicação da Seplan, incluindo a gravação de vídeos dessas reuniões. Tais ações, no entanto, foram consideradas, neste estudo como ações promocionais do governo e não de participação, já que os vídeos limitaram-se a entrevistas com o governador e os secretários de Estado, exaltando a iniciativa do governo em promover a participação popular. Por outro lado, os recursos de internet colocados à disposição da população para participar do PPA,

restringiram-se a criação de um endereço eletrônico (e-mail) para o qual as reivindicações e sugestões deveriam ser enviadas.

Nesse quesito, portanto, foram observados e contabilizados em tabela própria os canais de participação e de livre manifestação disponibilizados, incluindo áreas específicas e espaços nos sítios eletrônicos e das páginas do governo nas redes sociais destinadas ao diálogo com a população. Ao todo, foram examinados sites de 59 órgãos públicos, para identificar a disponibilidade de e-mails, canais de ouvidorias, enquetes, chats, fóruns de discussão, espaços para comentários, comunidades virtuais, consultas públicas e fóruns deliberativos, entre outros. Nas páginas das redes sociais buscou-se identificar conteúdos, comentários e compartilhamentos que sugerissem formas de auscultar a opinião pública a respeito das ações governamentais.

Pelos critérios de avaliação propostos nesta metodologia, o conjunto de ações de comunicação do governo obteve a pontuação 01, equivalente ao conceito *Fraco*. Dos 59 órgãos analisados, apenas duas secretarias disponibilizam espaço para consultas públicas: Turismo e Cultura, mas não oferecem outras opções como enquetes, chats e surveys. As demais disponibilizam apenas e-mail, link para Ouvidoria Geral e espaço mediado para comentários nos websites.

O indicador referente aos *Níveis de Interatividade*, o conjunto de ações da comunicação do governo, obteve a mesma pontuação 01, equivalente ao conceito *Fraco*. Todos os canais analisados no indicador anterior restringem a ação comunicativa a apenas uma via, enquanto os espaços para manifestação de opinião possuem elevado grau de controle do mediador.

Da mesma maneira, a avaliação do indicador *Estratégias de formação de públicos* refletiu o tipo de instrumentos oferecidos pela comunicação do governo. Como nenhum deles disponibiliza fóruns de discussão, chats ou comunidades virtuais com essa finalidade, a participação popular é processada de forma massiva, sem observância para assuntos de interesse de públicos específicos. Nesse quesito, o conjunto de ações da comunicação do governo obteve a pontuação 00, referente ao conceito *Incipiente*, uma vez que os canais estão direcionados apenas a usuários contumazes da internet, dispostos a enviar e-mails.

No indicador *Níveis de deliberação*, a pontuação registrada foi a mesma: 00, equivalente ao conceito *Incipiente*, já que quase todos os espaços disponibilizam e oferecem apenas acesso a informações e serviços públicos.

A pontuação final desta categoria de análise, como referido anteriormente, foi obtida pela média aritmética simples dos pontos obtidos pelos indicadores. O valor da Mediana coincidiu com o da Média e o valor da Moda foi inexistente, uma vez que se obteve a mesma quantidade de valores, como demonstrado na tabela 29:

Tabela 29 – Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 2 do eixo 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 2	
Objetivo: Verificar os propósitos, estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação ao fomento da participação da sociedade nas decisões do governo, no debate de grandes temas da atualidade e em deliberações.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Canais de participação	01
2. Níveis de interatividade	01
3. Estratégias de formação de públicos	00
4. Níveis de deliberação	00
VALOR DA MÉDIA	0,5
VALOR DA MEDIANA (Md)	0,5
VALOR DA MODA (Mo)	-

6.1.3 Categoria de análise 3 – Controle Social

Para avaliar os meios de controle social oferecidos pela comunicação do governo, utilizou-se o mesmo procedimento da categoria anterior, observando-se os sites dos 59 órgãos públicos estaduais, com foco prioritário nos sítios eletrônicos da Agecon/Secom, OGE e PGE. A transparência administrativa do governo, como já mencionado, fica sob a responsabilidade da Sefaz, mas não envolve ações de comunicação específicas na produção e no tratamento das informações nem na sua difusão.

Nesse sentido, a análise realizada neste subcapítulo abordou as ações operacionais da comunicação individual dos órgãos públicos estaduais para prestar contas à população. Na categoria de análise 1, o exercício do controle social foi

abordado com vistas a se verificar a observância do princípio da transparência ativa. Nesta categoria de análise foram avaliados os meios preferenciais específicos para prestação de contas e sua adequação aos princípios do accountability, publicização e responsividade, como referido no capítulo 3 deste estudo, além da apresentação e linguagem das informações, conforme estabelecido na Lei de Acesso à Informação.

Os critérios de avaliação do indicador *Meios preferenciais* buscam identificar as áreas, espaços e ambientes utilizados para a prestação de contas. Nesse quesito, a pontuação obtida pelo conjunto de ações de comunicação do governo foi 01, correspondente ao conceito *Fraco*. Com apenas duas exceções, a Secretaria do Turismo e a Ebal, todos os sites dos órgãos públicos estaduais oferecem apenas links para o site *Transparência Bahia* e nenhum outro meio de prestação de contas via internet.

Apenas uma secretaria fornece informações sobre a execução de programas, projetos e ações em curso. Itens de publicização obrigatória previstos na LAI, como as despesas relacionadas à execução orçamentária e diárias e passagens; editais e resultados de licitações; contratos e convênios; e resultados de inspeções e auditorias são divulgados somente por uma única secretaria de Estado. Já a divulgação dos vencimentos dos servidores com seus respectivos adicionais, também determinada pela LAI, não é atendida por nenhum órgão público estadual, nem pela Sefaz nem pela OGE.

O indicador *Accountability*, avaliado com vistas a dimensionar o alcance dos recursos disponibilizados com essa finalidade, recebeu a pontuação 01, equivalente ao conceito *Fraco*, em função das informações para acompanhamento das contas públicas cumprirem apenas as exigências legais. A avaliação do indicador *Publicização* seguiu a mesma lógica do indicador anterior, com vistas a verificar a difusão dos meios de acesso à prestação de contas. Nesse quesito, o conjunto das ações de comunicação do governo obteve a pontuação 01, com conceito *Fraco*, uma vez que os recursos disponibilizados para prestação de contas são pouco difundidos para a população e só utilizam apenas um ambiente de internet.

Da mesma forma avaliou-se o indicador *Responsividade*. O conjunto das ações de comunicação do governo obteve a pontuação 01, referente ao conceito *Fraco*, porque, como visto anteriormente, somente dois órgãos se autorresponsabilizam em antecipar-se às demandas da população por informações desse tipo. No que se refere ao indicador de conteúdo *Apresentação e Linguagem*, a pontuação obtida foi 00, considerado *Incipiente*. Como o site *Transparência Bahia* não integra esta análise, e os órgãos que fornecem

esse tipo de informação constituem uma amostra irrisória, não há como observar a apresentação e a linguagem de informações inexistentes. A pontuação final obtida nesta categoria de análise encontra-se demonstrada na tabela 30:

Tabela 30 – Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 3 do eixo 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 3	
Objetivo: Verificar estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação à adoção de recursos para o exercício de controle social.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Meios preferenciais	01
2. Accountability	01
3. Publicização	01
4. Responsividade	01
5. Apresentação e linguagem	00
VALOR DA MÉDIA	0,8
VALOR DA MEDIANA (Md)	1,0
VALOR DA MODA (Mo)	1,0

6.1.4 Categoria de análise 4 – Pluralidade e representação das minorias

O objetivo desta categoria de análise, como já mencionado, é identificar os meios, recursos e procedimentos da comunicação do governo para dar voz às minorias e aos indivíduos e grupos socialmente mais vulneráveis. Embora alguns indicadores pareçam redundantes, aqui eles têm a função de examinar ações específicas voltadas para os segmentos minoritários e mais carentes da população.

No indicador *Meios Preferenciais* observou-se espaços, áreas e recursos nos sites e nas redes sociais disponibilizados para esse objetivo. Examinou-se também ações administrativas que denotassem tal preocupação, a exemplo da implantação de Centros Digitais de Informação que visam oferecer recursos informacionais e acesso às novas tecnologias para a população de menor poder aquisitivo, uma ação sugerida no

documento encaminhado ao governo pelas entidades e associações envolvidas com questões relacionadas à comunicação, conforme relatado no capítulo 4. Nesse quesito, a pontuação obtida pelo conjunto das ações de comunicação do governo recebeu a pontuação 00, pois não há preocupação em atingir as minorias nem os segmentos mais vulneráveis.

A avaliação do indicador *Acessibilidade* levou em consideração aspectos relacionados ao leiaute dos sítios eletrônicos e os recursos disponibilizados para a navegação dos portadores de deficiência. Nesse quesito, o conjunto das ações de comunicação do governo mereceu a pontuação 01, equivalente ao conceito *Fraco*, por disponibilizar apenas leiaute claro para facilitar a navegação, apesar de alguns órgãos disponibilizarem recursos de acessibilidade.

Na avaliação do indicador *Estratégias de segmentação*, o conjunto das ações de comunicação do governo foi considerado *Incipiente*, com pontuação 00, uma vez que a comunicação é tratada de forma massiva, visando atingir a população como um todo, uniformemente. A pontuação final dessa categoria de análise foi 0,33 da média. Os valores da Mediana e da Moda não puderam ser calculados em função da quantidade de variáveis desse conjunto. O resultado é apresentado na tabela 31:

Tabela 31 – Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 4 do eixo 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 4	
Objetivo: Verificar os propósitos, estratégias e abrangência do modelo de comunicação em questão em relação aos meios, linguagens, práticas e condições para incrementar a inclusão das minorias, indivíduos e grupos socialmente vulneráveis nas ações comunicativas.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Meios preferenciais	00
2. Acessibilidade	01
3. Estratégias de segmentação	00
VALOR DA MÉDIA	0,33
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.1.5 Categoria de análise 5 – Capacitação técnica

A ideia de incluir esta categoria de análise na avaliação das ações de comunicação do governo, como referido anteriormente, deve-se a necessidade de dimensionar a habilidade técnica da equipe responsável pela comunicação e o esforço do governo em capacitá-la para executar ações de comunicação mediadas pelas TICs. Na primeira etapa da metodologia, pôde-se avaliar a habilidade dos assessores de comunicação, através do questionário aplicado. Entretanto, não se dimensionou os investimentos do governo nessa área.

Como as informações solicitadas à Secom, em 2012, não foram respondidas, selecionou-se uma amostra de 15 órgãos, escolhidos entre aqueles que mais se destacam e os que menos se destacam na comunicação mediada pelas TICs, para saber se houve algum tipo de investimento em capacitação profissional e também examinar a extensão das medidas restritivas de acesso aos ambientes de internet para as estruturas de comunicação.

Na avaliação do indicador *Capacitação de comunicadores*, o conjunto de ações de comunicação do governo obteve a pontuação 00, correspondente ao conceito *Incipiente*, já que nenhum responsável declarou ter recebido cursos ou outro tipo de capacitação, com exceção de uma única unidade que referiu ter participado de dois seminários sobre o tema, mas que foram viabilizados com recursos próprios. O mesmo aconteceu com o indicador *Capacitação de desenvolvedores*. Nenhuma ação foi realizada com essa finalidade. Por isso, mereceu a pontuação 00, equivalente ao conceito *Incipiente*.

O indicador *Terceirização dos serviços de internet* também foi avaliado com base em questionamentos às assessorias de comunicação sobre a forma de contratação do serviço. Dos 15 inquiridos, 12 disseram que o órgão mantém contrato de manutenção com empresas privadas para execução da alimentação e atualização das informações nos sítios eletrônicos e para o desenvolvimento de páginas nas redes sociais. Os recursos de propaganda e leiaute, para oito das unidades contatadas, são realizados pela agência de propaganda que atende a conta do órgão. Nesse contexto, o conjunto de ações da comunicação do governo nesse indicador foi considerado *Fraco*, com pontuação 01, já que as ações são parcialmente terceirizadas.

No quarto e último indicador dessa categoria de análise, a avaliação tomou como base as respostas dos assessores de comunicação. Foram identificados nove órgãos que

restringem o acesso da assessoria de comunicação a alguns ambientes da internet. De grosso modo, todos os que declararam ter acesso limitado informaram que as restrições se devem à baixa capacidade da Rede Governo. O acesso das assessorias às redes sociais e, principalmente, a canais de áudio e vídeo acaba por esgotar a capacidade dos servidores e tornar a navegação muito lenta para os demais setores. Nesse quesito, portanto, a avaliação apontou para uma pontuação de 01, considerada *Fraca*.

Esta categoria de análise teve a pontuação final de 0,5 de valor da média e da Mediana. O valor da moda não pôde ser calculado em função da quantidade de variáveis do conjunto. A tabela 32 apresenta o resultado da análise.

Tabela 32 – Resultado da avaliação dos indicadores da categoria de análise 5 do eixo 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 5	
Objetivo: Verificar os investimentos na capacitação profissional da equipe de comunicação para lidar com os novos ambientes e meios de produção textuais e as medidas restritivas que impedem o seu desenvolvimento	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Capacitação de comunicadores	00
2. Capacitação de desenvolvedores de meios	00
3. Terceirização dos serviços de internet	01
4. Medidas administrativas de fomento ou restrição à comunicação mediada por TICs	01
VALOR DA MÉDIA	0,5
VALOR DA MEDIANA (Md)	0,5
VALOR DA MODA (Mo)	-

A análise final deste eixo recebeu a pontuação final **0,6**, correspondente ao conceito *Fraca*, em relação à sua aderência aos pressupostos que norteiam os aspectos operacionais da dimensão pública da comunicação, conforme estabelecido no quadro 41, do capítulo 5, e demonstrado na tabela 33, que expressa a pontuação dos indicadores e das categorias de análise deste eixo:

Tabela 33 – Resultado da avaliação do eixo 1

MATRIZ DE ANÁLISE		
EIXO: COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS OPERACIONAIS		
DIMENSÕES: ESTRATÉGIAS E ABRANGÊNCIA		
CATEGORIAS DE ANÁLISE	PONTOS	PESOS
1. Ações comunicativas que promovam a difusão de informações governamentais de interesse público e de exercício da cidadania, e o atendimento das demandas espontâneas da população por informações governamentais.	1,0	1
2. Ações comunicativas que estabeleçam relação de confiança entre o governo e a sociedade e fomentem o debate público e permitam participação e deliberação da sociedade nas decisões políticas.	0,5	2
3. Ações comunicativas que fomentem e permitam o controle social, accountability e transparência administrativa.	1,0	1
4. Adoção de meios, linguagens, práticas e condições de comunicação que atinjam todos os segmentos da população e incrementem o pluralismo e a representação das minorias, indivíduos e grupos socialmente vulneráveis.	0,33	2
5. Ações de capacitação técnica de agentes públicos para operar os novos ambientes de comunicação proporcionados pelas TICs, nos paradigmas culturais estabelecidos.	0,5	2
PONTUAÇÃO MÉDIA DO EIXO	0,6	

6.2 EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS

Com base na análise dos aspectos operacionais, iniciou-se a avaliação do segundo eixo deste estudo, que abrange os aspectos conceituais do modelo de comunicação do governo em relação aos fundamentos e princípios da comunicação pública. Como já mencionado no capítulo 5, os conjuntos de variáveis foram definidos a partir da interface dos dois principais referenciais teóricos deste estudo: teoria democrática contemporânea e comunicação pública.

Enquanto no eixo anterior abordou-se a comunicação do governo do ponto de vista técnico, neste eixo as ações e os procedimentos adotados são analisados sob a ótica conceitual e política, visando identificar seus objetivos, metas e propósitos, além da formulação do discurso. Vale destacar aqui, que este estudo não tem a pretensão de analisar o conteúdo das mensagens ou o discurso do governo, mas, apenas identificar o seu propósito e a sua abrangência.

6.2.1 Categoria de análise 1 – Meios de produção e difusão da informação

A categoria de análise 1 foi avaliada por quatro indicadores definidos com o objetivo de identificar os propósitos e a abrangência da comunicação. O indicador *Intenção da comunicação*, como referido nos capítulos 2 e 5, tem a finalidade de aferir a abrangência da comunicação, a partir do enquadramento das informações disponibilizadas. Para distinguir tais enquadramentos, optou-se pelo método sugerido por Van Dijk (1991) e Chaparro (2007), observando o estado inicial da ação comunicativa, ou seja, o seu objetivo. O mesmo procedimento foi utilizado para investigar o indicador *Propósitos da Comunicação*, que, de acordo com esses dois autores, seria o estado final da ação comunicativa ou a sua meta finalística.

Para avaliar os dois indicadores, montou-se uma tabela com a finalidade de contabilizar, tanto nos conteúdos institucionais quanto nas notícias, veiculadas nos sites governamentais, o foco de interesse das informações. O levantamento foi feito, de forma aleatória, em duas etapas. A primeira, no período de 15 a 19 de agosto de 2011, e a segunda, na semana de 13 a 17 de agosto de 2012. Foram selecionadas 144 informações, a partir dos destaques que constavam das home pages dos sites dos 59 órgãos públicos, nos dois períodos. Desse total, 79 referiam-se a notícias e 65 a conteúdos institucionais, como mostram as tabelas 34 e 35:

Tabela 34 – Intenção da Comunicação

INTENÇÃO DA COMUNICAÇÃO	
CONTEÚDO INSTITUCIONAL	
FOCO DE INTERESSE	QUANTIDADE
Obrigações legais	01
Utilidade pública e serviços	19
Interesse do dirigente	13
Interesse do governo	32
Interesse público	-
NOTÍCIAS	
FOCO DE INTERESSE	QUANTIDADE
Obrigações legais	-
Utilidade pública e serviços	23
Interesse do dirigente	39
Interesse do governo	15
Interesse público	02

Tabela 35 – Propósito da Comunicação

PROPÓSITO DA COMUNICAÇÃO	
CONTEÚDO INSTITUCIONAL	
FOCO DE INTERESSE	QUANTIDADE
Atender legislação	01
Serviços de utilidade pública	19
Promoção pessoal	13
Imagem do governo	32
Exercício da cidadania	-
NOTÍCIAS	
FOCO DE INTERESSE	QUANTIDADE
Atender legislação	-
Serviços de utilidade pública	23
Promoção pessoal	39
Imagem do governo	15
Exercício da cidadania	02

Na avaliação do indicador *Intenção da comunicação*, o conjunto das ações de comunicação do governo mereceu a pontuação 01, referente ao conceito *Fraco*, tendo em vista que o objetivo observado em praticamente todas as informações analisadas limitava-se a difusão de informações institucionais de interesse do governo e dos usuários dos serviços públicos, como definido nos critérios de avaliação. Vale destacar que as 32 informações contidas nos conteúdos institucionais considerados de interesse do governo foram avaliadas dessa forma por conterem referências ao programa de governo.

Na avaliação final, porém, prevaleceram as informações contidas nas notícias que, grosso modo, referem quase que totalmente à agenda e a fotografias dos dirigentes dos órgãos, e do governador, incluindo nesse rol as informações consideradas de serviços e utilidade públicos, geralmente anunciados ou comentados pelos próprios dirigentes. Nesse quesito, não foi registrada nenhuma exceção. O padrão verificado é comum e recorrente em todos os sites dos órgãos públicos e, principalmente, no da Agecom/Secom, com relação ao governador e aos dirigentes ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Na avaliação do indicador *Propósitos da Comunicação* considerou-se o conjunto das ações de comunicação do governo *Incipiente*, com pontuação equivalente a 00, uma vez que a maioria das informações difundidas está distante do conceito trabalhado pela comunicação do governo, resumido no slogan *Bahia: Terra de Todos Nós*, o que denota

não haver um propósito de formar e/ou consolidar uma imagem institucional. Nesse sentido, percebe-se que o conjunto de ações de comunicação do governo busca alcançar metas finalísticas de curto prazo, propósito vinculado ao marketing político.

A avaliação do indicador *Condições da Comunicação* procurou identificar abrangência e propósitos do conjunto de ações de comunicação do governo no que se refere às formas de interlocução dos instrumentos e ferramentas colocados à disposição da população. Nesse quesito, observou-se que o objetivo da comunicação não é permitir a livre manifestação da opinião nem proporcionar uma rápida resposta às demandas por informações governamentais. Com raras exceções, os recursos utilizados só possibilitam a comunicação em apenas uma única via entre o emissor (o governo) e o receptor (cidadão), nas modalidades monólogo ou feedback, ficando assim com pontuação 00, correspondente ao conceito *Incipiente*.

Com base no levantamento feito para avaliar os dois primeiros indicadores desta categoria de análise, observou-se o indicador *Gênese do discurso*, com vistas a identificar a adequação da linguagem ao propósito da comunicação. Às duas tabelas anteriores, acrescentou-se mais três colunas de avaliação, como apresentado na tabela 36:

Tabela 36 – Gênese do discurso

GÊNESE DO DISCURSO				
CONTEÚDO INSTITUCIONAL				
Foco de interesse	Quantidade	Informativo	Persuasivo	Retórico
Atender a legislação	01	01	-	-
Serviços de utilidade pública	19	11	08	-
Promoção pessoal	13	02	-	11
Imagem do governo	32	-	04	28
Exercício da cidadania	-	-	-	-
NOTÍCIAS				
Foco de interesse	Quantidade	Informativo	Persuasivo	Retórico
Atender legislação	-	-	-	-
Serviços de utilidade pública	23	12	11	-
Promoção pessoal	39	-	08	31
Imagem do governo	15	-	06	09
Exercício da cidadania	02	02	-	-
TOTAL	144	28	37	79

Nesse quesito, portanto, o conjunto das ações de comunicação do governo obteve a pontuação 00, referente ao conceito *Incipiente*. Deve-se destacar, aqui, que tal pontuação resulta mais do discurso adotado pelas assessorias de comunicação do que

pela Agecom/Secom. A linguagem e as imagens que acompanham os textos são impregnadas de atributos e adjetivações sobre a personalidade em questão, e de fotografias, destoante da ação relatada ou reportada. Grande parte, principalmente das matérias de cunho jornalístico, vem acompanhada de fotografias do dirigente no lugar da ação.

O desempenho do conjunto de ações de comunicação do governo, nessa categoria de análise, foi sofrível, com pontuação da média e da mediana de 0,25 e valor da moda zero, indicando que os meios de produção e difusão da informação governamental de interesse público encontra-se bem distante dos pressupostos teóricos da comunicação pública e, conseqüentemente, dos fundamentos da teoria democrática contemporânea, como demonstrado na tabela 37:

Tabela 37 – Resultado da avaliação da categoria de análise 1 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 1	
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação à produção e difusão da informação de interesse público e dos serviços públicos.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Intenção da comunicação	01
2. Propósito da comunicação	00
3. Condições da comunicação	00
4. Gênese do discurso	00
VALOR DA MÉDIA	0,25
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.2.2 Categoria de análise 2 – Participação política

Os mesmos indicadores utilizados na categoria de análise anterior foram usados para avaliar a abrangência e os propósitos da comunicação do governo em relação à participação popular. Nos aspectos referentes ao indicador *Intenção da Comunicação* se constatou que as ações de comunicação não oferecem condições operacionais para

efetivar a contribuição dos grupos interessados em participar as decisões de governo, no debate e na deliberação pública e, portanto, não há intenção em promover o diálogo com a sociedade. Nesse quesito, a pontuação obtida foi 00, correspondente ao conceito *Incipiente*.

No indicador *Propósitos da Comunicação*, a intenção constatada no indicador anterior refletiu na avaliação dos aspectos observados. Como não há disponibilidade para o diálogo e nem a imagem do governo é consolidada pela comunicação, avaliou-se que, nesse indicador, as ações mostraram-se *Incipientes*, com pontuação 00, porque estão planejadas apenas para obter vantagem eleitoral em curto prazo. O mesmo ocorreu com o indicador *Condições da Comunicação*, repetindo a performance verificada na categoria de análise anterior, incipiente.

No que se refere à gênese do discurso, a questão da participação popular talvez seja a mais retórica das ações de governo, de forma geral e, na comunicação, em particular. Como visto no capítulo 4, todas as ações do governo, nesse propósito, sejam elas presenciais ou digitais, não se constituem efetivamente na incorporação das sugestões e das opiniões colhidas junto à sociedade. Tal comportamento pode ser fartamente constatado nas discussões relacionadas à mobilidade urbana; à implantação do terminal de gaseificação da Petrobras, na Baía de Todos-os-Santos; e à construção da ponte Salvador-Itaparica, que permeou o debate público, pelos meios de comunicação de massa, entre 2012 e 2013. Nesse quesito, portanto, o desempenho das ações de comunicação do governo obteve a pontuação 00, referente ao conceito *Incipiente*, pois o discurso de participação consiste apenas em elemento de retórica.

A pontuação final desta categoria de análise obtida pelo conjunto das ações de comunicação do governo foi zero, como mostra a tabela 48:

Tabela 38 – Resultado da avaliação da categoria de análise 2 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 2	
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação ao à participação popular, ao debate e à deliberação pública.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Intenção da comunicação	00

2. Propósito da comunicação	00
3. Condições da comunicação	00
4. Gênese do discurso	00
VALOR DA MÉDIA	00
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.2.3 Categoria de análise 3 – Controle Social

Como visto no subcapítulo anterior, as ações de comunicação do governo, no que se refere à transparência administrativa, com raras exceções, não correspondem aos pressupostos que norteiam a dimensão da comunicação chamada pública. Apesar dos avanços em relação ao governo passado, já mencionados anteriormente, a comunicação não incorporou a prestação de contas à sociedade como uma das suas funções. Nesse contexto, os indicadores *Intenção da Comunicação* e *Propósitos da Comunicação*, nesta categoria de análise, obtiveram pontuação 00, referente ao conceito *Incipiente*, tendo em vista que as ações de comunicação não revelam tal preocupação.

Na avaliação do indicador *Condições da Comunicação*, esta pontuação manteve-se, porque os canais de informação com a sociedade são apenas de uma única via. No indicador *Gênese do discurso*, porém, a pontuação foi um pouco mais elevada, 01, correspondente ao conceito *Fraco*, em função do discurso apresentar argumentos para a persuasão, na comparação com as ações adotadas (ou não adotadas) no governo anterior. Nesta categoria de análise, a pontuação final foi **0,25** de valor da média e zero o da Mediana e da Moda, como demonstrado na tabela 39:

Tabela 39 – Resultado da avaliação da categoria de análise 3 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 3	
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação ao controle social.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Intenção da comunicação	00

2. Propósito da comunicação	00
3. Condições da comunicação	00
4. Gênese do discurso	01
VALOR DA MÉDIA	0,25
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.2.4 Categoria de análise 5 – Pluralidade e representação das minorias

Como visto no subcapítulo anterior, a comunicação do governo tem concepção massiva e, nesse sentido, não se dirige especificamente a nenhum segmento da população, afora as incursões para públicos estratégicos, como investidores e turistas. Na avaliação dos indicadores, portanto, o desempenho do conjunto das ações de comunicação do governo foi considerado lamentável.

Nas avaliações de todos os indicadores *Intenção da Comunicação e Propósitos da Comunicação*, a pontuação obtida pela comunicação do governo foi 00, correspondente ao conceito *Incipiente*. Como não há ação, não pode existir intenção, propósito nem condição. Quanto ao indicador *Gênese do discurso*, só se constatou poucos elementos retóricos. Com isso, a pontuação final obtida pelo conjunto de ações de comunicação do governo, nesta categoria de análise, foi zero, como demonstrado na tabela 40:

Tabela 40 – Resultado da avaliação da categoria de análise 5 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 5	
Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação ao incremento da representatividade das minorias e segmentos mais vulneráveis da população.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Intenção da comunicação	00
2. Propósito da comunicação	00
3. Condições da comunicação	00
4. Gênese do discurso	00

VALOR DA MÉDIA	00
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.2.5 Categoria de análise 4 – Identidade Institucional

Como verificado no capítulo 2, a identidade institucional é construída a partir dos valores pelos quais as organizações desejam ser reconhecidas pelos seus públicos e pela opinião pública. Esta categoria de análise tem o objetivo de identificar e avaliar a identidade institucional trabalhada pela comunicação do governo no que diz respeito às suas diretrizes e estratégias utilizadas para fomentar tais valores nos servidores e na operacionalização do atendimento e da prestação de serviços ao público.

Para isso, observou-se especificamente a comunicação interna do governo, principalmente em relação aos servidores públicos. Foram analisados os instrumentos de internet, portal, newsletter, páginas no Twitter e Facebook e também impressos, a exemplo do *Jornal do Servidor*, e das mensagens em holerites ou contracheques, sob a responsabilidade da comunicação da Secretaria da Administração.

Apesar de eficiente, do ponto de vista da circulação de informações para os servidores sobre benefícios e programas de capacitação, a comunicação não reflete uma identidade institucional, construída e difundida, com vista a se constituir num discurso uníssono a favor da cidadania ou da qualidade dos serviços e do atendimento prestados à população. Nesse quesito, verificou-se que a comunicação sequer tentou criar uma identidade institucional coerente e legítima, marcada por um clima interno e um discurso externo que se expresse na produção de símbolos - estilo de discurso, organização do tempo, de ritos e hábitos, entre outros elementos -, que foi absorvida pelos servidores e pela população.

A avaliação desta categoria de análise foi nula, ou zero. Se não há ação, não existe uma intenção, um propósito, condição e, nesse caso, nem discurso, como apresentado na tabela 41:

Tabela 41 – Resultado da avaliação da categoria de análise 4 do eixo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS

CATEGORIA DE ANÁLISE 4

Objetivo: Analisar os propósitos da comunicação com relação à identidade e imagem institucionais.

INDICADORES

INDICADORES	PONTOS
1. Intenção da comunicação	00
VALOR DA MÉDIA	00
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

A pontuação final desta categoria de análise, **0,06**, correspondente ao conceito *Incipiente* que, conforme indicado no capítulo 5, indica que não há nenhuma aderência aos princípios que norteiam a comunicação pública. Os aspectos identificados nos quatro indicadores principais – *Intenção, Propósito e Condições da Comunicação* - sugerem a adoção de um modelo de comunicação voltado exclusivamente para a manipulação da opinião pública.

Aponta, portanto, para uma comunicação de governo descomprometida com os novos paradigmas culturais da sociedade e com os valores e princípios exigidos do sistema político com a sociedade em relação à informação de interesse público, ao accountability, à prestação de serviços públicos de qualidade, à representação das minorias e segmentos mais vulneráveis da população e à participação popular nas decisões de governo, como demonstrado na tabela 42:

Tabela 42 – Resultado da análise do eixo 2

MATRIZ DE ANÁLISE		
EIXO: COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ASPECTOS CONCEITUAIS		
DIMENSÕES: ABRANGÊNCIA E PROPÓSITOS		
CATEGORIAS DE ANÁLISE	PONTOS	PESOS
1. Responder à obrigação que as instituições públicas têm de disponibilizar, comunicar e difundir informação de interesse da população em geral e de seus respectivos públicos, em particular.	0,25	1
2. Estabelecer relação e diálogo com a população de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos bem como permitir que os serviços públicos atendam às necessidades do cidadão, de maneira precisa, incluindo a promoção de debate das grandes questões da atualidade, da participação da população nas decisões políticas e a deliberação pública.	00	2

3. Desenvolver instrumentos, formas, meios e condições para a promoção do controle social, além de realizar campanhas de informação e ações de comunicação com vistas a difundi-los.	0,25	1
4. Apresentar e promover cada um dos serviços públicos oferecidos pela administração e tornar as instituições públicas conhecidas por si mesmas e pelo público em geral.	00	2
5. Assegurar que a comunicação governamental chegue a todos os segmentos da população, incluindo os socialmente mais vulneráveis e às minorias.	00	2
PONTUAÇÃO MÉDIA DO EIXO	0,06	

6.3 EIXO POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo de políticas públicas de comunicação, como refere Signates (2009), deve partir de dois pontos de vista. O primeiro seria o estudo da relação do Estado com a sociedade. O segundo diz respeito ao estudo das condições de possibilidades da emergência das esferas públicas, surgidas do próprio processo de organização social no Brasil. Os estudos da comunicação como política pública, segundo esse mesmo autor, começa a emergir após a vigência da Lei de Acesso à Informação, a primeira legislação brasileira inteiramente voltada para as questões relacionadas à informação governamental.

De fato, os estudos sobre políticas de comunicação, restritos às políticas regulatórias e às análises de campanhas eleitorais ou performances de formação e manutenção da imagem de políticos, não conferem à comunicação o importante papel que essa área da administração deve desempenhar na instrumentalização da relação do governo com a sociedade. A transversalidade de ações, atualmente tão valorizadas na gestão pública, tem na comunicação, talvez, a sua mais nítida visibilidade, transformando esse campo em referência dos princípios de conduta que os governos devem adotar em relação à prestação de contas e à inclusão da população na esfera de decisão política.

Nesse contexto, para além dos pressupostos teóricos sobre políticas públicas, procurou-se avaliar as categorias de análise e seus respectivos indicadores a partir dos elementos que compõem a dimensão da comunicação chamada pública. Como visto no capítulo 4, a proposta de implantação de uma política de comunicação no Estado da Bahia partiu do documento *Proposições da Sociedade Civil para uma Política de Comunicação Democrática no Estado da Bahia*, subscrito por 28 organizações não governamentais e entregue ao governador Jaques Wagner, ainda no período de

transição, em 2006, contendo 27 propostas a serem contempladas na política a ser adotada pelo novo governo.

Tais propostas serviram de base, tanto para alavancar as discussões para a realização das conferências estaduais, quanto para a escolha dos temas que permearam os debates nos dois encontros. Entretanto, como relatado naquele mesmo capítulo, das reivindicações, sugestões e decisões resultantes das conferências, o governo incorporou somente às de âmbito administrativo: a criação da Secretaria de Comunicação e a implantação do Conselho Estadual de Comunicação. As demais proposições foram solenemente ignoradas.

Viu-se ainda que, apesar de possuir caráter deliberativo, o Conselho não tem seus pleitos acatados, reúne-se com frequência esporádica e não se constitui em um foro importante de decisão das ações de governo, incluindo aquelas que são de obrigação legal e que, na verdade, nem precisariam integrar o rol de reivindicações da sociedade civil.

6.3.1 Categoria de análise 1 - Objetivos das políticas públicas

Nesta categoria de análise, se observou os aspectos relacionados aos objetivos e finalidades de uma política pública, confrontados com os objetivos da comunicação do governo, contidos na Lei nº 12.212, de 4 de maio de 2011, mesma legislação que criou a Secretaria de Comunicação, instituiu o Conselho Estadual de Comunicação e estabeleceu as diretrizes gerais da comunicação no Estado da Bahia.

Conforme o previsto nessa legislação, a Secretaria de Comunicação tem como sua principal atribuição executar a política de comunicação, a ser formulada pelo Conselho Estadual de Comunicação. Além das atividades inerentes à comunicação governamental/institucional, a lei determina que a Secom seja responsável pela elaboração do Plano de Comunicação do Governo e dos planos anuais de comunicação, como relatado no capítulo 4. Entretanto, até dezembro de 2013, nem a política de comunicação foi formulada pelo Conselho, nem a Secom elaborou os planos de comunicação.

Portanto, apesar de as ações e procedimentos da comunicação do governo sejam nominadas de política de comunicação, evidencia-se a ausência de ações desenvolvidas a partir das diretrizes estabelecidas em uma política pública. Para avaliar a abrangência

dos procedimentos adotados, voltou-se à matriz de análise, pontuando as ações desenvolvidas, com o escopo do desenho previsto na base teórica.

Como as finalidades não estão definidas por uma medida legislativa, buscou-se adequar a metodologia, verificando se os postulados da base teóricos foram atendidos, conforme os conceitos elencados no capítulo 5. No indicador referente a *Responder a demandas*, a pontuação obtida pelas ações do governo foi 00, correspondente ao conceito *Incipiente*, já que foi constatado que não é nada compatível com o referencial teórico. Na avaliação do indicador *Ampliar e efetivar direitos de cidadania* aferiu-se o mesmo resultado, uma vez que o conjunto de ações de comunicação desenvolvidas no governo não ampliaram ou efetivaram nenhum direito de cidadania. O mesmo se percebeu nos indicadores *Promover o desenvolvimento, criando alternativas compensatórias* e *Regular conflito entre diversos atores com interesses contraditórios*; em ambos os casos, as ações de comunicação do governo não condizem com as finalidades requeridas de uma política pública.

Nessa categoria de análise, portanto, a pontuação obtida pelo conjunto das ações do governo foi nula, equivalente ao conceito *Incipiente*, por não ser em nada compatível com o referencial teórico, conforme demonstrado na tabela 43:

Tabela 43 – Resultado da avaliação da categoria de análise 1 do eixo 3

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 1	
Objetivo: Analisar os objetivos dos procedimentos comunicacionais do governo para identificar se atendem aos requisitos exigidos na base teórica de políticas públicas.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Responder a demandas	00
2. Ampliar e efetivar direitos de cidadania	00
3. Promover o desenvolvimento, criando alternativas compensatórias	00
4. Regular conflito entre diversos atores com interesses contraditórios	00
VALOR DA MÉDIA	00
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.3.2 Categoria de análise 2 - Características das políticas públicas

Avaliação semelhante obteve o conjunto de ações de comunicação do governo nesta categoria de análise. A avaliação dos seis indicadores resultou na pontuação final 00 desta categoria, em função de nenhuma característica das ações de comunicação desenvolvidas pelo governo se adequar às características de políticas públicas. Com relação às características de políticas públicas, portanto, as ações de comunicação do governo foram consideradas *Incipientes*, por não serem em nada compatíveis com o referencial teórico, conforme demonstrado na tabela 44:

Tabela 44 – Resultado da avaliação da categoria de análise 2 do eixo 3

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 2	
Objetivo: Comparar as características das ações do governo com as características requeridas por uma política pública.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Possui metas e objetivos específicos	00
2. Responde a problemas concretos	00
3. Atende a necessidades sociais e/ou demandas	00
4. Altera a situação existente	00
5. Utiliza instrumentos próprios	00
6. Prevê temporalidade	00
VALOR DA MÉDIA	00
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

6.3.3 Categoria de análise 3 – Etapas de formulação das políticas públicas

Neste conjunto de variáveis, o desempenho do conjunto de procedimentos adotados pela comunicação do governo foi mais satisfatório. Em dois indicadores desta categoria, as ações do governo obtiveram pontuação 03, referente ao conceito *Avançado*, por estarem completamente compatíveis com os pressupostos teóricos. De fato, houve a construção de uma agenda pública de debate das questões relacionadas a

políticas de comunicação, como as reuniões preparatórias, municipais e territoriais e as duas conferências temáticas estaduais. Também foram especificadas alternativas, foco do indicador 2. O problema é que as etapas seguintes não foram implementadas. Foram, simplesmente, paralisadas, o que determinou uma pontuação nula nas três etapas subsequentes.

Com isso, a avaliação desta categoria de análise ficou com pontuação de **1,2**, referente ao conceito *Fraco*, pelas ações de comunicação do governo tem sido apenas um pouco compatível com o referencial teórico sobre políticas públicas, conforme demonstrado na tabela 45:

Tabela 45 – Resultado da avaliação da categoria de análise 3 do eixo 3

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS	
CATEGORIA DE ANÁLISE 3	
Objetivo: Averiguar se as etapas de formulação das políticas públicas foram cumpridas.	
INDICADORES	
INDICADORES	PONTOS
1. Construção de agenda (debate)	03
2. Especificação de alternativas	03
3. Escolha de uma alternativa	00
4. Implementação da decisão (política)	00
5. Avaliação da política implementada	00
VALOR DA MÉDIA	1,2
VALOR DA MEDIANA (Md)	00
VALOR DA MODA (Mo)	00

O resultado da pontuação obtida neste eixo foi de **0,24**, representando o conceito *Incipiente*, por não ter nenhuma aderência aos pressupostos teóricos de políticas públicas, conforme é apresentado na tabela 46:

Tabela 46 – Resultado da análise do eixo 3

MATRIZ DE ANÁLISE
EIXO POLÍTICA PÚBLICA
DIMENSÕES: OBJETIVOS - CARACTERÍSTICAS – PROCESSO DE FORMULAÇÃO

CATEGORIAS DE ANÁLISE E INDICADORES		
OBJETIVOS	PONTOS	PESO
1. Responder a demandas	00	2
2. Ampliar e efetivar direitos de cidadania	00	
3. Promover o desenvolvimento, criando alternativas compensatórias	00	
4. Regular conflito entre diversos atores com interesses contraditórios	00	
CARACTERÍSTICAS:	PONTOS	PESO
1. Possui metas e objetivos específicos	00	2
2. Responde a problemas concretos	00	
3. Atende a necessidades sociais e/ou demandas.	00	
4. Altera a situação existente	00	
5. Utiliza instrumentos próprios	00	
6. Prevê temporalidade	00	
ETAPAS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO:	PONTOS	PESO
1. Construção de agenda (debate)	03	1
2. Especificação de alternativas	03	
3. Escolha de uma alternativa	00	
4. Implementação da decisão (política)	00	
5. Avaliação da política implementada	00	
PONTUAÇÃO MÉDIA DO EIXO	0,24	

6.4 CONCLUSÃO

Ao longo deste capítulo, os três eixos propostos na sistematização metodológica foram analisados à luz dos respectivos referenciais teóricos. Na análise do *Eixo Comunicação Pública; Aspectos Operacionais* se procurou identificar e analisar os recursos operacionais da comunicação mediada pelas tecnologias digitais adotados pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, e o seu aproveitamento na dimensão da comunicação denominada pública. Como já se havia evidenciado no capítulo 4, as ações e procedimentos de comunicação do governo se limitam à comunicação governamental institucional associada fortemente à estratégia publicidade.

As atividades desenvolvidas pela Agecom/Secom e pelas estruturas de comunicação dos órgãos públicos estaduais apresentam um baixo grau de aproveitamento das tecnologias de informação e comunicação até mesmo para a difusão pura e simples das ações promocionais do governo. Apesar do valor aplicado em

publicidade online, cerca de 10% dos mais de R\$ 400 milhões gastos em publicidade nos seis anos analisados, os instrumentos e procedimentos adotados não condizem com os novos parâmetros culturais e subaproveitam as condições operacionais das TICs para atender às novas demandas da população por informações governamentais de interesse público.

O cumprimento de dispositivos legais de acesso público à informação governamental, seja para possibilitar o controle social ou para atender às demandas da população, está completamente fora do rol de ações desenvolvidas pela comunicação do governo. Os meios preferenciais de produção, tratamento e difusão da informação encontram-se no estágio inicial de democracia digital, como referido por Gomes (2009b). Do mesmo modo, os canais de participação popular e os meios utilizados para a prestação de contas são quase inexistentes.

Na análise de eixo 1, se percebeu, claramente, dois pontos comuns em todos os conjuntos de variáveis. O primeiro deles é a competência dos responsáveis pela comunicação em lidar com os novos ambientes, o que acaba por resultar, como referido na Introdução deste trabalho, na simples transposição da cultura de massa para os ambientes digitais, reduzindo, assim, as possibilidades de se estabelecer relações comunicativas mais efetivas entre o governo e a sociedade.

Vale ressaltar que o termo competência, como entendido neste trabalho, inclui tanto conhecimentos teóricos quanto habilidades comportamentais que, através das condições operacionais das TICs, amplificam, exteriorizam e modificam numerosas funções cognitivas e fornecem novas formas de acesso à informação e novos estilos de raciocínio e de conhecimento (LÉVY, 1999).

O outro ponto se refere ao descomprometimento da comunicação com a sua dimensão pública, com a legislação vigente e com os próprios princípios que, em tese, estão inclusos nos dois programas de governo, o de 2007 e o de 2012, e enaltecidos nos instrumentos impressos de propaganda, como os balanços das ações nos seis anos analisados. Mesmo considerando o avanço da transparência administrativa do governo atual em relação ao anterior, que sequer permitia aos deputados acesso às informações administrativo-financeiras do Estado, a não ser através dos relatórios encaminhados ao TCE, a presença da comunicação do atual governo na difusão de tais informações mostra-se insignificante.

Com efeito, essas duas questões, classificadas aqui como entraves técnicos, interferem diretamente no estabelecimento das relações comunicativas entre o governo e

a sociedade. Como mencionado no capítulo 2, seja por desconhecimento ou em função do patrimonialismo enraizado no serviço público, o fato é que o acesso à informação governamental de interesse público e a efetiva participação política da sociedade nas decisões do governo são aspectos completamente esquecidos pelos agentes públicos responsáveis pela comunicação.

Os mesmos procedimentos são adotados também nos aspectos referentes às demandas espontâneas da população. Na sua prática, como refere Mattos (2009), a dimensão pública da comunicação envolve o atendimento às solicitações por informações governamentais e o dimensionamento dos níveis de resposta dos poderes públicos ao cidadão que, como visto no decorrer deste subcapítulo, não estão inclusos entre as funções dos responsáveis pela comunicação do governo.

Em igual nível avaliou-se as ações voltadas para a manifestação e representação das minorias e dos segmentos da população socialmente mais vulneráveis. Não existem ações de comunicação dirigidas a uma perspectiva mais emancipatória de exercício da cidadania e ao empoderamento desses estratos, a partir do senso de pertencimento à esfera de decisões políticas, como observa Hall (2002).

Em suma, embora em todas as questões relacionadas à transparência administrativa, à participação política e ao incremento do pluralismo, a informação e a comunicação mostram-se essenciais para o estabelecimento de diálogo entre governo e sociedade, tais responsabilidades não foram incorporadas como atribuições da comunicação do governo. A compreensão da comunicação restrita às dimensões governamental/institucional e ao marketing político embaça a percepção da real necessidade de investimento em capacitação profissional das equipes de comunicação nos novos ambientes digitais e o entendimento da necessidade de acesso dos profissionais de comunicação aos instrumentos e ferramentas de internet, que, para eles, nada mais são do que instrumentos e ferramentas de trabalho.

A análise final, o eixo 1 recebeu a pontuação **0,6**, correspondente ao conceito *Fraco* em relação à sua aderência aos pressupostos que norteiam os aspectos operacionais da dimensão pública da comunicação.

No decorrer da análise do Eixo *Comunicação Pública: Aspectos conceituais* evidenciou-se que os princípios norteadores da dimensão pública da comunicação não foram assimilados e incorporados nas práticas e procedimentos da comunicação do Governo da Bahia, no período de 2007 a 2012. O que já vinha se desenhando desde o capítulo 4, ficou ainda mais claro quando se examinou o modelo em questão à luz dos

pressupostos teóricos. A avaliação das categorias de análise e dos indicadores, estabelecidos a partir da base conceitual, permite, inclusive, concluir que, até mesmo a comunicação governamental/institucional, única dimensão da comunicação, de fato, colocada em prática pelo governo baiano, não conseguiu atingir um objetivo. O modelo que se apresenta é limitado a ações desconectadas do conceito de comunicação que se pretendeu consolidar, desenvolvidas de modo apenas a alcançar metas de curto prazo, assemelhando-se, assim, a ações de marketing político e/ou eleitoral.

Tais inflexões remetem a uma visão um tanto autista da comunicação. É como se, nessa seara, os princípios norteadores das políticas do governo não valessem. O amálgama que liga a comunicação à administração estadual estaria, por assim dizer, vacinado, e, de certa forma, protegido e perdoado, por não seguir os princípios exigidos às outras áreas do governo. Tratar-se-ia de uma área com permissão para transgredir as normas, seja escamoteando informações ou manipulando a opinião pública, para apenas jogar o jogo político, com vistas a vencer pleitos eleitorais e atingir um objetivo principal, que é a hegemonia política do partido no Estado.

Os aspectos identificados nos três indicadores principais – *Intenção, Propósito e Condições da Comunicação* - sugerem a adoção de um modelo de comunicação voltado exclusivamente para a manipulação da opinião pública. Aponta, portanto, para uma comunicação de governo descomprometida com os novos paradigmas culturais da sociedade e com os valores e princípios exigidos do sistema político para com a sociedade em relação à informação de interesse público, ao accountability, à prestação de serviços públicos de qualidade, à representação das minorias e segmentos mais vulneráveis da população e à participação popular nas decisões de governo. A pontuação final obtida neste eixo, **0,06**, indica uma aderência *Incipiente* aos pressupostos teóricos relacionados aos aspectos conceituais da Comunicação Pública.

Ao longo da análise do *Eixo: Políticas Públicas* foi possível verificar que o modelo de comunicação adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, não se constitui numa política de comunicação. Avançou-se na direção da formulação de diretrizes, mas não se implementou, efetivamente, uma política que estabelecesse diretrizes, metas e objetivos a serem perseguidos. Também não se respondeu às demandas da sociedade, não se ampliou ou efetivou direitos de cidadania, nem se promoveu o desenvolvimento ou se regulou conflito, embora algumas medidas adotadas sinalizassem um compromisso do governo neste sentido.

Tal comportamento remete à ideia inicialmente sugerida neste trabalho sobre as ações de participação popular empreendidas nesse governo e que condizem com a gênese do discurso adotado, ou seja, as ações são desenvolvidas para parecerem democráticas ou cumprirem trâmites legais, mas não são efetivadas a ponto de realmente serem incorporadas pelo governo.

No caso específico da comunicação, o caminho seguido para a formulação de uma política de comunicação denota uma espécie de relação de escambo que os dirigentes da comunicação do governo tentaram manter com as entidades representativas da área e que passaram, posteriormente, a compor o conselho. Ou seja, as reivindicações das entidades foram importantes na medida em que fortaleceram institucional e internamente a Assessoria Geral de Comunicação, a Agecom, e deram materialidade a ações de cunho democrático neste campo.

Depois que a transformação da Agecom em Secretaria de Estado foi conquistada, em maio de 2011, até mesmo a instalação do Conselho, que só veio a ocorrer em 2012, se tornou um aspecto relevante da comunicação. O resultado da pontuação obtida neste eixo foi de **0,24**, representando o conceito *Incipiente*, por não ter nenhuma aderência aos pressupostos teóricos de políticas públicas.

A pontuação final obtida neste eixo foi de **1,75**, equivalente ao conceito *Moderado*. No quadro 48, apresenta-se a pontuação final alcançada por cada um dos três eixos analisados, com suas respectivas pontuações e conceitos correspondentes:

Quadro 48 – Pontuação final dos eixos

Eixo	Pontuação	Conceito
Eixo Comunicação Pública: Aspectos operacionais	0,6	Fraco: baixa aderência aos pressupostos teóricos.
Eixo Comunicação Pública: Aspectos conceituais	0,06	Incipiente: Nenhuma aderência aos pressupostos teóricos.
Eixo Políticas Públicas	0,24	Fraco: baixa aderência aos pressupostos teóricos.

7 CONCLUSÕES

Este estudo foi desenvolvido em um momento de mudanças no cenário da comunicação institucional, praticada no setor público brasileiro. Seja pela popularização das novas tecnologias de informação e comunicação ou pelo novo arcabouço jurídico, recentemente em vigor, o fato é que a comunicação praticada no setor público está sendo demandada a ampliar o seu rol de atuação, para estabelecer relações mais efetivas dos governos com a sociedade.

Em sintonia com a nova realidade, este estudo pretendeu verificar as estratégias, propósitos e abrangência das práticas comunicacionais estabelecidas pelo Governo do Estado da Bahia, no período de 2007 a 2012, e sua consonância com os requisitos hoje exigidos do sistema político, em geral, e do setor público, especificamente. Como já mencionado anteriormente, as condições operacionais proporcionadas pelos novos ambientes de informação e comunicação ensejaram o surgimento de uma nova cultura, mais plural e participativa. Essa nova forma de pensar vem exigindo do sistema político a reconfiguração das dinâmicas institucionais, gerando, conseqüentemente, um alinhamento cada vez maior entre o exercício do poder político e as práticas comunicacionais.

Com base nesses paradigmas, observa-se uma associação direta entre os princípios que norteiam a chamada comunicação pública com os fundamentos que regem a teoria democrática contemporânea e a interface de ambos com a comunicação mediada pelas tecnologias digitais. Por outro lado, o novo arcabouço legal em vigor no país, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, impõe a adoção de políticas públicas de comunicação, que contemplem dinâmicas capazes de atender à sociedade, principalmente, no que se refere a informações de interesse público e a participação nas decisões de governo.

As incursões teóricas e empíricas apresentadas neste trabalho, porém, não têm a pretensão de esgotar tal complexidade, mas permitem afirmar que a gênese da comunicação praticada no setor público brasileiro, quase sempre voltada para os interesses dos mandatários, terá que se adaptar aos novos tempos. E aqui, talvez, esteja a mais importante conclusão deste estudo: a tendência da comunicação no setor público é

deixar de ser uma atividade meio, ou seja, planejada e executada somente para dar suporte às outras áreas de governo, e se constituir em uma atividade finalística, com programas, projetos e ações próprias, dirigidas à sociedade e não apenas aos mandatários.

Para ser vista como eficiente, a comunicação na sua dimensão pública terá que atuar com o objetivo de dar transparência aos negócios públicos e visibilidade às prestações de contas dos governos, de estabelecer canais e fomentar a participação da sociedade nas decisões de governo e de responder, com rapidez e veracidade, às demandas da população por informações governamentais, entre outros requisitos legais. Embora a legislação vigente não determine a área ou setor responsável por tais atribuições, é certo que, sem o estabelecimento de relações comunicativas profissionalizadas, dificilmente os governos conseguirão cumprir os dispositivos legais e atender a essas novas demandas da sociedade, como refere Mattos (2009b).

No que se refere especificamente ao corpus empírico deste estudo, a análise dos dados, a partir da sistematização metodológica proposta no capítulo 5, permitiu responder aos dois questionamentos que deram origem a pesquisa: Q1) O modelo informacional e comunicacional adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, assegura os princípios que norteiam tanto os fundamentos da teoria democrática contemporânea quanto o exercício da comunicação pública? e Q2) Qual o papel desempenhado pelas TICs no modelo informacional e comunicacional adotado pelo atual governo?

Os achados da pesquisa para responder ao primeiro questionamento confirmam a hipótese 1, inicialmente levantada: H1) o modelo informacional e comunicacional adotado pelo governo Jaques Wagner é mais democrático do que o que prevaleceu no grupo político dos seus antecessores, mas não assegura os princípios e as práticas que norteiam a comunicação pública. O mesmo aconteceu com a hipótese 2, também confirmada pelos dados analisados: H2) as estratégias de comunicação do Governo do Estado subaproveitam as condições operacionais oferecidas pelas TICs e pelos novos ambientes de comunicação, na sua relação com a sociedade.

7.2 PRINCIPAIS RESULTADOS

Como mencionado anteriormente, os achados da pesquisa apontaram para dois níveis de conclusões. O primeiro nível diz respeito ao próprio *corpus* empírico do

estudo, o modelo de comunicação adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012. O segundo nível refere à dimensão da comunicação denominada pública, aqui utilizada como modelo teórico-instrumental na sistematização metodológica, e às questões relacionadas à legislação brasileira e suas interfaces com as políticas de comunicação.

7.2.1 Do *corpus* empírico

No nível do objeto de estudo, a análise do modelo de comunicação adotado pelo Governo da Bahia, entre 2007 e 2012, levou a conclusões diversificadas. No que se refere aos aspectos operacionais, a primeira conclusão a que se chega é a de que, apesar de cumprir as funções comunicativas de obrigatoriedade legal, o governo Wagner não utiliza a estrutura da comunicação para a difusão de informações de interesse público, transparência administrativa, atendimento das demandas da população por informações governamentais e fomento da participação popular. Tais funções são desempenhadas por outras secretarias de Estado, mas de forma meramente técnica e sem recursos comunicacionais.

As ações e procedimentos de comunicação adotados pelo governo baiano, neste período, se limitam à dimensão da comunicação denominada governamental / institucional. Tal modelo tem suas bases assentadas na comunicação de massa e está fortemente associado à estratégia publicidade. Apesar do esforço concentrado nesta estratégia, as atividades de comunicação desenvolvidas pelos órgãos públicos estaduais apresentam um baixo grau de aproveitamento das tecnologias de informação e comunicação até mesmo para a difusão das ações promocionais do governo e da publicidade oficial.

A comunicação massiva, estabelecida como estratégia prioritária, não abrange ações direcionadas a públicos estratégicos. Toda a comunicação é trabalhada de forma generalista, independente do interesse dos segmentos da população. Ou seja, a comunicação não atinge nichos nem possibilita a multiplicação das informações, de modo a formar uma “cauda longa”, através da segmentação da informação governamental, como visto no capítulo 2 (GIDDENS, 1990; HALL, 2006; ANDERSON, 2006).

Os instrumentos e procedimentos adotados na comunicação, portanto, não condizem com os novos parâmetros da cultura colaborativa e participativa proporcionada pelos novos ambientes de informação e comunicação, e subaproveitam

as condições operacionais das TICs para atender às demandas da população por informações governamentais de interesse público e participação política (STREET, 1997; LEVINE; LOCKE; SEARLS; WEIMBERGER, 2000; JENKINS, 2009; LEMOS; LÉVY, 2010).

O cumprimento de dispositivos legais de acesso público à informação governamental, seja para possibilitar o controle social ou para atender às demandas pontuais da população, está completamente fora do rol de ações desenvolvidas pela comunicação do governo, que se sente descomprometida com a sua dimensão pública, com a legislação vigente e com os próprios princípios que, em tese, estão inclusos nos dois programas de governo, o de 2007 e o de 2010, como referido no capítulo 3.

Vale ressaltar que o atendimento às demandas espontâneas da população por informações governamentais se encontra elencado nos rol de obrigações a serem cumpridas pelos órgãos públicos, como determina a Lei de Acesso à Informação. Trata-se também de ponto importante no arcabouço teórico de comunicação pública, que, como refere Mattos (2009b), deveria ainda envolver o dimensionamento dos níveis de resposta dos poderes públicos ao cidadão. Em igual nível avaliou-se as ações voltadas para a manifestação e representação das minorias e dos segmentos da população socialmente mais vulneráveis. Constatou-se que não existem ações de comunicação dirigidas a uma perspectiva mais emancipatória de exercício de cidadania desses estratos da população.

Os meios preferenciais de produção, tratamento e difusão da informação encontram-se no estágio inicial de democracia digital, como referido por Gomes (2009b). Do mesmo modo, os canais de participação popular e os meios utilizados para a prestação de contas são quase inexistentes. Nesse sentido, evidenciou-se que a comunicação do governo não investe em capacitação profissional das equipes de comunicação, que demonstram ter pouca habilidade para lidar com os novos ambientes de comunicação, o que acaba por resultar, na simples transposição da cultura de massa para os ambientes digitais, reduzindo, assim, as possibilidades de se estabelecer relações comunicativas mais efetivas, entre o governo e a sociedade.

A compreensão da comunicação restrita às dimensões governamental / institucional e ao marketing político limita o envolvimento das equipes profissionais a questões relacionadas aos interesses dos mandatários e embaça a percepção da necessidade de difusão de informações de interesse público e de ações de fomento à participação popular nas decisões de governo (GOMES, 2009b).

Os resultados obtidos na análise dos aspectos conceituais não são diferentes. Os princípios norteadores da dimensão pública da comunicação não foram assimilados nem incorporados nas práticas e procedimentos da comunicação do Governo da Bahia, no período de 2007 a 2012.

Os aspectos voltados para a intenção e os propósitos da comunicação sugerem a adoção de um modelo de comunicação voltado exclusivamente para a manipulação da opinião pública (VAN DIJK, 1991; YVENGAR, 1991; ENTMAN, 1993; HACKETT, 1993; HERMAN; CHOMSKY, 2003; CHAPARRO, 2004). Apontam, portanto, para uma comunicação de governo descomprometida com os novos paradigmas culturais da sociedade e com os valores e princípios exigidos do sistema político para com a sociedade em relação à informação de interesse público, ao accountability, à prestação de serviços públicos de qualidade, à representação das minorias e segmentos mais vulneráveis da população e à participação popular nas decisões de governo (ZÉMOR, 1996; GOMES, 2009b; LEMOS; LÉVY, 2010).

As condições oferecidas nos meios preferenciais de comunicação do governo indicam um baixo grau de interatividade com a população, mesmo na difusão de ações e temas de interesse do próprio governo. Tais condições se resumem, basicamente, a canais de duas vias, limitadas a formatos que distinguem apenas o emissor do receptor das mensagens. Com exceção das *fanpages* nas redes sociais, não são ofertados meios que permitam a livre manifestação de opinião ou contribuições da população. Nesse sentido, a comunicação se estabelece apenas de forma unilateral, sem a figura do coparticipante (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2007). Além disso, o discurso formulado utiliza excessivamente recursos retóricos, o que denota uma ação comunicativa mais voltada ao marketing político do que à comunicação governamental.

No que se refere à adoção de uma política de comunicação no Estado, percebeu-se um avanço em direção à sua formulação, mas não à implementação efetiva de uma política pública, com diretrizes, metas e objetivos a serem perseguidos.

A análise do modelo de comunicação, portanto, remete à ideia inicialmente sugerida neste trabalho sobre as ações de participação popular empreendidas neste governo e que condizem com a gênese do discurso adotado, ou seja, as ações são desenvolvidas para parecerem democráticas ou cumprirem trâmites legais, mas não são efetivadas a ponto de realmente serem incorporadas e implantadas pelo governo.

Apesar da inviabilidade de elaborar uma matriz comparativa entre as práticas comunicacionais do atual governo com as que prevaleceram no governo anterior, foi

possível observar algumas questões pontuais de semelhança e diferença, entre os dois modelos. Como visto no início deste trabalho, entre as razões que justificaram a escolha do projeto de pesquisa, era o fato de dar prosseguimentos aos estudos iniciados com a dissertação de mestrado sobre o processo de produção, tratamento e difusão da informação, adotado pelo grupo que dominou a política na Bahia, entre 1985 e 2006. No capítulo 3, buscou-se sintetizar os dados e achados encontrados na pesquisa anterior, contextualizando o período de transição entre os dois grupos políticos. Procurou-se também apresentar os principais meios, formas, ações e procedimentos adotados no período de 1985 a 2006, para, de alguma forma, tornar possível essas comparações pontuais.

A partir desse contexto, observou-se um grande descompasso entre as práticas políticas e as práticas comunicacionais adotadas no governo Wagner. Enquanto na primeira pode-se verificar mudança de estilo e comportamento dos sujeitos deste campo, no segundo, como já visto, se mantiveram praticamente as mesmas dinâmicas, observando-se, inclusive, até pequenos retrocessos.

Ao contrapor-se ao modelo político e comunicacional que prevaleceu anteriormente, Jaques Wagner comprometeu-se a adotar uma nova concepção de uso, tratamento e difusão da informação no Estado e acenou com práticas mais democráticas e inclusivas, sobretudo, com relação ao patrimonialismo com que o setor público vinha sendo conduzido. Passados seis anos desta transição, no entanto, verifica-se que o estilo do comando político mudou, mas grande parte das práticas e procedimentos manteve-se inalterada.

Como o modelo comunicacional do grupo anterior é fortemente marcado pelo estilo do ex-senador ACM, cuja verve temperamental, por assim dizer, é de conhecimento público, tornou-se necessário separar o estilo político dos dois líderes dos grupos das práticas comunicacionais adotadas. Para comparar os dois modelos, portanto, as ações e práticas adotadas pelos dois governos foram confrontadas com os fundamentos da teoria democrática contemporânea, observando possíveis mudanças, as mais progressistas e também as conservadoras; as continuidades; e os retrocessos, tendo por base os pressupostos democráticos elencados por Bobbio (2000) que diferem dos sugeridos por Gomes (2011), até aqui utilizados, com o objetivo de concentrar os aspectos avaliados apenas na seara política, embora alguns deles se sobreponham às práticas comunicativas.

No que se refere ao respeito às regras do jogo democrático, observou-se que, de fato, o governo atual avançou em relação ao modelo que prevaleceu anteriormente e vem respeitando os princípios democráticos, como o resultado das urnas e o pacto federativo. O estilo do atual governador do Estado e a sua condução dos processos políticos são bem diferentes do anterior e se caracterizam pela negociação, pela busca do entendimento e pela afabilidade no trato com seus pares.

Mesmo conservando um amplo arco de aliança na base de apoio ao governo, as condições oferecidas aos aliados são outras. Se antes os partidos que compunham a base de sustentação do governo se subordinavam totalmente a direção política do líder do grupo, hoje eles são tratados como coparticipantes do governo, pelo menos na área institucional que lhes foi concedida no acordo de governabilidade. Nesse contexto, observa-se uma mudança na forma de fazer política, uma vez que, as práticas políticas do governo anterior envolveram uma série de ações e, até mesmo, fraudes, que atentaram contra as regras do jogo democrático, a exemplo dos episódios do painel eletrônico do Senado Federal e dos grampos telefônicos em adversários políticos, atos comandados por ACM que, em ambos os casos, envolveu práticas comunicacionais que caracterizavam o modelo de comunicação do grupo.

No quesito relacionado ao tratamento dado aos opositores, também se verificou evolução no modelo político. As práticas de perseguição implacável aos adversários e de retaliação e boicote aos políticos eleitos por partidos de oposição, como as sofridas por Lídice da Mata, quando prefeita de Salvador, e Waldir Pires, durante seus dois anos de mandato como governador da Bahia, que, do mesmo modo, envolveram recursos e práticas comunicacionais, foram extintas, assim como as ameaças e as chantagens que eram feitas a dezenas de adversários e inimigos do regime de ACM.

Entretanto, vale destacar que, na condução política do governo atual, o conceito de opositor também mudou. A concepção de governabilidade tem se traduzido na busca pela unanimidade política e, nesse contexto, só é opositor quem ainda não foi cooptado. A ambição pelo melhor cenário político é a perspectiva de universalização de apoios e, com isso, o partido que está no governo passou a reconhecer todos os partidos como iguais, independente da corrente político-ideológica. Contudo, deve-se reconhecer que o tratamento aos opositores mudou. Não há mais perseguição nem retaliação aos adversários políticos, incluindo o próprio neto de ACM, ACM Neto, eleito prefeito de Salvador pela oposição, em 2012, que não tem sofrido nenhum tipo de retaliação. Até

porque, como já referido, no entendimento dominante no governo, os adversários de hoje podem ser os companheiros de amanhã.

Nos aspectos relacionados ao fortalecimento e respeito às instituições, do mesmo modo, foram observadas algumas mudanças. Apesar de manter o mesmo presidente no Legislativo estadual, por quatro mandatos consecutivos, com vistas a assegurar a governabilidade e a permanência do PDT na base aliada, as relações institucionais entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário mudaram de configuração. Seja pela tendência da oposição a barganhas ou pelo próprio estilo do governador, o fato é que na atualidade, os poderes vêm mantendo sua autonomia e independência.

Com relação às instituições do próprio Executivo, percebe-se uma desconfiança intrínseca nos quadros funcionais que vem sendo compensada pelo que se convencionou chamar de *aparelhamento partidário* dos órgãos públicos. No entanto, se não houve uma valorização das organizações públicas também não houve uma deterioração produzida no sentido de reduzir a ação institucional.

Na avaliação dos aspectos voltados para o culto à formação para a cidadania e à participação, porém, apesar de ser constatada uma mudança de comportamento, esta não chegou a produzir uma metamorfose nas práticas políticas. Como visto no capítulo 4, muitos conselhos que não haviam saído do papel foram instalados no atual governo, mas isso não chega a representar um incremento na participação política nem na formação para a cidadania.

Apesar de instalados, esses conselhos não operaram nem são valorizados. Pelo contrário. O esforço do governo tem sido o de excluir os discordantes e reunir os concordantes em torno dos dirigentes. Observou-se ainda que os grandes temas da atualidade não são debatidos com a sociedade e as decisões do governo não são compartilhadas com a população nem com suas entidades representativas. Nesse sentido, observam-se apenas mudanças pontuais de ordem conservadora, uma vez que as ações estabelecidas na atualidade não chegam a representar uma mudança na essência.

Com relação às práticas meramente comunicacionais, os dois modelos são bastante semelhantes, mesmo observando-se os avanços tecnológicos registrados no período. O foco da comunicação continua sendo a comunicação de massa. A barganha com as verbas de publicidade também foi conservada, embora sem a truculência associada ao governo anterior. A informação governamental ainda é elemento controverso na comunicação do governo e a despeito dos novos recursos tecnológicos e

dos dispositivos legais contidos na Lei de Acesso à Informação, o atendimento às demandas da população continua sendo desrespeitado.

Apesar dos avanços tecnológicos e da concepção política mais democrática, o conjunto de ações de comunicação do governo não incorporou os novos parâmetros culturais nem as condições operacionais oferecidas pelas TICs. Também a despeito do grande avanço do governo em relação à transparência administrativa, o conjunto de ações de comunicação do governo não reflete tal disposição de permitir e fomentar o controle social. Vale destacar, mais uma vez, que no governo anterior nem os deputados tinham acesso às informações administrativo-financeira, bem diferente da gestão atual que divulga todos os gastos e arrecadações da administração no site *Transparência Bahia*, que, entretanto, não é incorporado às ações de comunicação.

No que se refere à gênese do discurso, porém, verificou-se um retrocesso no conjunto das ações de comunicação desenvolvidas no governo atual. Enquanto o discurso adotado na atualidade corresponde apenas a elementos de retórica, o discurso do governo anterior foi marcado pela persuasão, ou seja, todas as ações apresentavam argumentos com vistas a consolidar uma imagem do governo dentro de um conceito de comunicação. Nesse contexto, percebe-se retrocesso no modelo comunicacional, uma vez que a gênese adotada atualmente assemelha-se ao discurso utilizado pelo marketing político, ou seja, almejam apenas obter conquistas de curto prazo.

7.2.2 Da comunicação pública

Como visto no capítulo 2, no qual se apresenta o arcabouço teórico deste estudo, a necessidade de estabelecimento ou aprimoramento de relações comunicativas mais eficientes e constantes entre a esfera política e a sociedade, converge para a adoção de políticas públicas de comunicação, comprometidas com a dimensão denominada pública e o seu potencial de estabelecer um conjunto de normas e procedimentos que possa atender à demanda por informações e estimular a participação política da sociedade.

Neste estudo, pretendeu-se desenvolver uma sistematização metodológica que permitisse a inclusão dessa dimensão da comunicação no rol de categorias de análise, como modelo teórico-instrumental, para se avaliar a comunicação no setor público. Ainda que alguns possam questionar o caráter utópico dos princípios e fundamentos que norteiam a sua essência, que tem por base a veracidade e a transparência absoluta de informações e o estímulo à participação da sociedade nas decisões políticas, o fato é

que, a comunicação pública se apresenta, na atualidade, como o modelo teórico-instrumental mais relevante e completo para ser adotado nos estudos sobre políticas públicas de comunicação.

Duas questões inter-relacionadas sustentam tal afirmação. Primeiro, pela própria demanda da sociedade, seja por informações governamentais pontuais, de interesse individual, seja por informações governamentais gerais, de interesse público, para o exercício do controle social, ou ainda por ações e estabelecimento de canais de participação e/ou deliberação nas decisões de governo. Segundo, pela legislação em vigor, que obriga os entes federativos a manter relações comunicativas com a sociedade, tanto no nível presencial, como no digital. Por essas duas razões, devem se consolidar no Brasil, nos próximos anos, políticas públicas de comunicação mais vinculadas às novas demandas da sociedade e sintonizadas com a legislação vigente.

Nesse contexto, inverte-se o foco dos estudos sobre políticas públicas de comunicação que, como observou Signates (2009), no Brasil têm se restringido às políticas regulatórias, a análises das concessões e regulamentação dos meios de comunicação de massa, de campanhas eleitorais e de formação e manutenção da imagem de políticos profissionais. Com a ascensão da dimensão pública, a comunicação passa agora a ser encarada como um dever do Estado e um direito dos cidadãos.

Como já mencionado anteriormente, nesse novo contexto, a tendência da comunicação no setor público é deixar a seara das atividades de suporte para assumir um posicionamento estratégico sistêmico, responsável por aglutinar todas as funções comunicativas do Estado, incluindo as de obrigatoriedade legal. No âmbito acadêmico, as políticas de comunicação podem passar agora a ser observadas sob dois prismas: nos estudos da relação Estado-Sociedade, em um movimento teórico de superação de uma visão técnico-instrumental dos processos comunicativos, e nos trabalhos relacionados às condições e possibilidades de emergência das esferas públicas, surgidas do próprio processo de organização social, como prevê Signates (2009).

7.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como mencionado na Introdução, inicialmente a ideia central deste trabalho consistia em pesquisar o modelo de comunicação adotado na atualidade e compará-lo com o que prevaleceu em período anterior. Devido à priorização dos aspectos relacionados à comunicação pública e à exiguidade de tempo, não foi possível

viabilizar, neste estudo, uma metodologia capaz de agregar valores dos diferentes contextos, histórico, legal e tecnológico.

Aqui, procurou-se então contextualizar comparações pontuais, mas é preciso avançar em análises teóricas e empíricas, que sejam capazes de observar o fenômeno na sua integralidade. Trata-se de um aspecto relevante, do ponto de vista da comunicação política, dada a reconfiguração dos partidos políticos no Brasil. Os aspectos políticos-ideológicos das agremiações brasileiras, hoje, se confundem e existem apenas enquanto o partido não assume o poder. Seja em nome da governabilidade ou pela concepção disseminado pela mídia de que o povo brasileiro é de centro, o fato é que quase não há distinção entre eles. Como a comunicação é uma área que tende a absorver a essência do partido e/ou governo, uma análise comparativa entre modelos ou políticas comunicacionais, teria condições de apresentar um panorama mais, por assim dizer, endógeno da política brasileira.

Por outro lado, esta pesquisa ressentia-se de outra limitação. A pretensão inicial era analisar o modelo de comunicação do governo da Bahia entre 2007 e 2010, que compreende o período do primeiro mandato do governo do PT. Entretanto, com a reeleição do governador Jaques Wagner, estendeu-se o recorte da pesquisa para 2012, com vistas a verificar se, nos dois primeiros anos do segundo mandato, ocorreriam mudanças nas práticas comunicacionais que vinham sendo adotadas nos quatro anos da primeira gestão.

O pouco tempo disponível entre o início do segundo mandato e o prazo final de entrega deste trabalho inviabilizou uma análise mais completa do fenômeno e a exploração de outros aspectos relacionados ao resultado das urnas do pleito de 2014, quando se poderia verificar, com mais profundidade, o desempenho da totalidade das ações de comunicação. Pelo cenário até agora apresentado, crê-se que a comunicação pode contribuir para um desempenho ruim na próxima disputa, mas isso não passa de exercício de futurologia e de limitações deste estudo.

Apesar desses percalços, acredita-se que esta pesquisa atende a todas as questões relativas ao problema que lhe dá origem, embora, pela exiguidade de tempo para se avaliar outros indícios, ficaram de fora possíveis conexões do fenômeno estudado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação da grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp. 67-86.
- ALBUQUERQUE, Afonso de. Manipulação editorial e produção da notícia: dois paradigmas da análise da cobertura jornalística da política. In: RUBIM, Antonio Albino; BENTZ, Ione Maria; PINTO, Milton José (Orgs.) **Produção e recepção dos sentidos midiáticos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- ALDÉ, Alessandra; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. **O MST na TV: sublimação do político, moralismo e crônica cotidiana do nosso "estado de natureza"**. Disponível em: <www.facom.ufba.br/compolitica>. Acesso em: 04 abril 2008.
- ALLAN, Stuart. Reweaving the Internet: online news of september 11. In: Zelizer e Allan (Org.) **Journalism After September 11**. London and New York: Routledge, 2002, p. 119-140.
- ALVES, Luiz Roberto. **Comunicação e Cultura para as Gestões Não-Macunaímicas**. In: V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Belo Horizonte, MG: jun. 2008. Minas Gerais: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/eventos.php>>. Acesso em 24 de maio de 2012.
- AMARAL, Clarissa. **Controle e uso da Informação: Estratégia de poder e dominação do grupo liderado por Antonio Carlos Magalhães (1985-2006)**. 2007. 267f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- AMARAL FILHO, Marcos J.T. do. **O ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: Edusp, 1993.
- ANATEL. Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa. **Sistema de Informação dos Serviços de Comunicação de Massa (SISCOM)**. Brasília, 2006. Consulta por Plano Básico de Distribuição de Canais; UF: BA, Serviço: RTV. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em: 08 nov.2006.
- ANDERSON, Chris. **A Cauda Longa**. Do mercado de massa para o mercado de nicho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- ANIVERSARIANTE, general recebe bolo e saudações de manifestantes na BA. **G1 Notícias**, Bahia, 7 fev. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2012/02/aniversariante-general-recebe-bolo-e-saudacoes-de-manifestantes-na-ba.html>>. Acesso em 31 maio 2013.
- ANTONIO Carlos defende cassação de 144 concessões feitas por Figueiredo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 maio 1985. p. A-5.

ANTOUN, Henrique (Org.). **WEB 2.0**. Participação e vigilância na era da comunicação distribuída. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ, 2002. 327p.

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e Accountability**. Lua Nova, v. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARENDDT, Hannah. **A condição Humana**. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007.

O ATACADO do Sr. Globo. **Senhor**, São Paulo, n. 306, p. 40-45, 27 jan. 1987.

AKUTSU, L. **Sociedade da Informação, Accountability e democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2002.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva / Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

_____. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias. Porto Alegre, ano 1, n.2, Jul - Dez, 1994, p. 18 – 41.

AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Sousa. Per un ampliamento del canone democratico. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizzare la democrazia**. Troina: Città Aperta Edizione, 2003, v. 1, p. 1-548.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 1 ano, 2007.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 2 anos, 2008.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 3 anos, 2009.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 4 anos, 2010.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 5 anos, 2011.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 5 anos e meio, 2011.

BAHIA, Secretaria da Casa Civil. Balanço das Ações - Governo do Estado, 6 anos, 2012.

BAKHTIN, Mikhail. **A estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BANTIMAROUDIS, Philemon; KAMPANELLOU, Eleni. The Cultural framing hypothesis: Attributes of cultural alliances and conflicts. **Harvard International Journal of Press/Politics**, 12(2), 2007, p. 80-90.

BARBER, Benjamim. New Media, New Politics? The Internet and the Prospects for Digital Democracy. **Bulletin of Science, Technology & Society**, 2003, v. 23, p. 125-128.

_____. **Strong Democracy**: Participatory politics for new age. Berkeley: University of California Press. 1984.

- BARBOZA, Elza F.; NUNES, Eny M.; SENA, Nathália K.. Websites governamentais, uma esplanada à parte. Brasília: **Ciência da Informação**. V. 29, n1, p. 118-125, jan./abr. 2000.
- BARNETT, Steven. New Media, Old Problems. New Technology and the Political Process. **European Journal of Communication**, Sage Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, 1997, v. 12, p. 193–218.
- BENTZ, Ione Maria; PINTO, Milton José (Orgs.). **Produção e recepção dos sentidos midiáticos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BERGER, Peter I.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- BIZER, Geroge Y.; LARSEN, Jeff T.; PETTY, Richard E. Exploring the valence-framing effect: Negative framing enhances attitude strength. **Political Psychology**, 32(1), p. 59–80.
- BLEICH, Sara. Is It All in a word? The effect of issue framing on public support for U.S. spending on HIV/AIDS in developing countries. **Harvard International Journal of Press/Politics**, 12(2), 2007, p. 120-132.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Liberalism and democracy**. London: Verso, 1988.
- _____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 888-889.
- BOETTCHER, William A. III; COBB, Michael D. Echoes of Vietnam? Casualty framing and public perceptions of success and failure in Iraq. **Journal of Conflict Resolution**, Vol. 50(6), 2006, p. 831-854.
- BOHMAN, James. **Democracy Across Borders: From Demos to Demo**. MIT Press, 2007.
- _____. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Massachusetts: MIT Press, 2000.
- BOHMAN, J.; REHG, W. **Deliberative Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editora, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. **Sobre televisão**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.
- BRAGA, José Luiz. **A sociedade enfrenta a sua mídia – Dispositivos sociais de crítica midiática**. São Paulo: Paulus, 2006.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Comunicação Pública**. XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Recife, setembro de 1998. In: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Curso de Comunicação Pública. Apostila. Junho e julho de 2005.

- _____. **Conceito de comunicação pública.** In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública** – Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009, p. 1-33.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. **Guia dos Conselhos Nacionais.** Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.
- _____. Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011, que regula o acesso à informação. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 18 nov 2011. p.1.
- BREED, W. Controle social na redação. Uma análise funcional. In: TRAQUINA, Nelson. **Jornalismo: questões, teorias e “estórias”.** Lisboa: Vega, 1993.
- BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia:** de Gutenberg a internet. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.
- BRITTOS, Valério Cruz (Org.). **Comunicação, informação e espaço público:** exclusão no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2002.
- _____; BOLAÑO, César (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.** São Paulo: Paulus, 2005.
- BUCCI, Eugênio. **Sobre Ética e Imprensa.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação Empresarial: Políticas e Estratégias.** São Paulo: Editora Saraiva, 2009.
- BURKE, James; ORNSTEIN, Robert. **O presente do fazedor de machados: os dois gumes da história da cultura humana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- BURKE, Peter. **A escrita na história:** nova perspectiva. São Paulo: Ed. Unesp, 1992.
- _____. **A fabricação do rei: a construção da imagem pública de Luís XIV.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.
- BYSTROM, D.; ROBERTSON, T.; BANWART, M. C. Framing the fight: Analysis of media coverage of female and male candidates in primary races for governor and U. S. Senate in 2000. **American Behavioral Scientist**, 44(12), 2001.
- CAHEN, Roger. **Tudo que seus gurus não lhe contaram sobre Comunicação Empresarial.** São Paulo: Editora Best Seller, 1990.
- CALLAGHAN, Karen; SCHNELL, Frauke. Assessing the Democratic Debate: How the News Media Frame Elite Policy Discourse. **Political Communication**, Vol. 18(2), 2001, p. 183–213.
- CAMAJ, Lindita. Media framing through stages of a political discourse: International news agencies' coverage of Kosovo's status negotiations. **The International Communication Gazette**, 72(2), 2010, p. 635–653.
- CAMARGOS, Maurício Lara. O comunicador público – entre o mar e o rochedo. In; OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação Pública.** Campinas, São Paulo: Alínea, 2004, p. 147-158.
- CAPPELLA, J.; JAMIESON, K. **Spiral of cynicism.** The press and the public good. New York: Oxford University Press, 1997.

- CARGA PESADA: Para preservar o ministro, a presidenta cede à base aliada, pede socorro a Lula e se desgasta. **Carta Capital**, São Paulo, edição 648, 28 de mai. 2011, p. 28 – 32.
- CARRAGEE, Kevin M.; ROEFS, Wim. The Neglect of Power in Recent Framing Research. **Journal of Communication**, 54 (2), 2004, p. 214–233.
- CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CASTELLÓ, Enric. Framing news on risk industries: Local journalism and conditioning factors. **Journalism. Theory, Practice & Criticism**, 11(4), 2010, p. 463–480.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v.1.
- CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. In: CASTRO; Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Eduermg, 2012.
- CHADWICK, Andrew. **Internet Politics: States, citizens, and new communication technologies**. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 2006.
- CHAPARRO, Manuel Carlos. **Pragmática do jornalismo – Buscas práticas para uma teoria da ação jornalística**. 3 ed.. São Paulo: Summus, 2007.
- CHEIRO DE FRITURA: O governo continua a pagar a conta, os defensores escasseiam e Palocci busca uma forma de sobreviver. **Carta Capital**, São Paulo, edição 649, 04 jun. 2011, p. 28 – 32.
- CHONG, D; DRUCKMAN, J. N. A. Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 99-118.
- COELHO, Cláudio Novaes Pinto. Em torno do conceito de sociedade do espetáculo. In: COELHO, Cláudio Novaes Pinto; CASTRO, Valdir José (Org.). **Comunicação e sociedade do espetáculo**. São Paulo: Paulus, 2006, p. 13-18.
- COHEN, Joshua. **Reflections on Habermas on Democracy**. Paper apresentado no European University Institute, 1998. (mimeo)
- COHEN, J; SABEL, C. Directly-Deliberative Poyarchy. **European Law Journal**, 1997, v. 3, p. 313-342.
- COLLING, Leandro. Agenda-setting e framing: reafirmando os efeitos limitados. **Revista Famecos**, Porto Alegre, nº 14, abril 2001, p. 88-101.
- CORRADO, Frank M. **A força da comunicação: quem não se comunica**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1994.
- CORREA, Teresa. Framing Latinas: Hispanic women through the lenses of Spanish-language and English-language news media. **Journalism: Practice & Criticism**, 11(4), 2010, p. 425–443.
- CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação digital e novas mídias institucionais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Comunicação Organizacional: histórico, fundamentos e processos**. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2009.
- CORREIA, João Carlos; FERREIRA, Gil Baptista; ESPÍRITO SANTO, Paula do. **Conceitos de Comunicação Política**. Lisboa: LabCom Books, 2010.

- COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de Interesse Público** - Ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Editora Jaboticaba, 2006.
- COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.
- CRUZ, Kenya Adryene Valadares Moreira; SILVA, Wendel Alex Castro. **O Papel da Comunicação e da Mobilização em Projetos Públicos**: Análise do Projeto Cidade Eficiente (Elói Mendes). In: VI Encontro de Estudos Organizacionais (ENEO), Florianópolis, SC: mai. 2010.
- CRYSTAL, D. **Language and the Internet**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 11-25.
- CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Melo. **A Pesquisa no Uso e Implicações Sociais das Tecnologias da Informação e Comunicação pelos Governos no Brasil**: uma Proposta de Agenda a Partir de Reflexões da Prática e da Produção Acadêmica Nacional. In: XXXII ENANPAD. Rio de Janeiro: Set. 2008.
- CUNHA, Maria Alexandra; POZZEBON, Marlei. **O Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para Melhoria da Participação na Tomada de Decisão Pública**. In: XXXIII ENANPAD. São Paulo: Set. 2009.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- D'ANGELO, P. News framing as a multiparadigmatic research program: A response to Entman. **Journal of Communication**, Volume 52(4), 2002, p. 870-888.
- DE FLEUR, Melvin L.; BALL-ROKEACH, Sandra. **Teorias da Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- DEGENNSZAJH, Raquel. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: DEGENNSZAJH, Raquel. **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ CEAD, 2000.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: Dados – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995, p. 385-415.
- DORNELAS, Jairo Simião. A Reboque de um Mito: a quem uma Rede de Computadores sucede no Processo de Comunicação Organizacional ? In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 2., 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional : PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.
- DRUCKMAN, J. Evaluating framing effects. **Journal of Economic Psychology**, 22(1), 2001, p. 91-101.
- _____. On the limits of framing effects: who can frame? **The Journal of Politics**, 63(4), 2001, p. 1041-1066.
- DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond**: Liberals, Critics, Contestations. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. **Democracy in capitalist times: ideals, limits and struggles.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

DUARTE, Jorge. Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia.** São Paulo: Atlas, 2002.

_____. (Org.). Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo, Atlas, 2009.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org). **Glossário de Comunicação Pública.** Brasília: Casa das Musas, 2006.

DURFEE, Jessica L. "Social Change" and "Status Quo" Framing Effects on Risk Perception: An Exploratory Experiment. **Science Communication**, Vol. 27(4), 2006, p. 459-495.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas e Públicas e Desenvolvimento.** Bases epistemológicas e modelos de análises. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99-128.

EDY, J. A.; MEIRICK, P. C. Wanted, Dead or Alive: Media Frames, Frame Adoption, and Support for the War in Afghanistan. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 119-141.

EIDE, Elisabeth; YTTERSTAD, Andreas. The Tainted hero: Frames of domestication in Norwegian press representation of the Bali climate summit. **International Journal of Press/Politics**, 16(1), 2011, p. 50–74.

ELSTER, Jon. **Deliberative democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, 43(4), 1993, p. 51-58.

FAHMY, Shahira. Contrasting visual frames of our times: A framing analysis of English- and Arabic-language press coverage of war and terrorism. **International Communication Gazette**, 72(8), 2010, p. 695-717. 31

FERBER, P.; FOLTS, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and online politics: a new modelo of interactivity. **Bulletin of Science, Technology & Society**, v. 27, nº 5, 2007, p. 391-400.

FISKE, Susan; TAYLOR, Shelley. Social Cognition, from brains to culture. New York: McGraw-Hill, 2007.

FORTES, Leandro. Do que ele ri? A aparente alegria do chefe da Casa Civil talvez tenha explicação no quase estrondoso silêncio a cercar o escândalo que o envolve. **Carta Capital**, São Paulo, edição 647, 21 mai 2011, p. 22 – 24.

FRANCISCO, Luiz. Eleito, petista impõe derrota ao carlismo. **Folha de São Paulo**, 02 de out. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0210200688.htm>. Acesso em: 02 out. 2006.

FREY, Klaus. **Governança Urbana e Redes Sociais: o Potencial das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação.** In: XXVII ENANPAD. São Paulo: 2003.

- GABRIEL, Marta. **SEM e SEO: dominando o marketing de busca**. São Paulo: Novatec Editora, 2009.
- GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. **American Journal of Sociology**, v. 95, p. 1-37, 1989.
- GANT, Jon P.; GANT, Diana B.. **Web portal functionality and State government E-service**. Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2002.
- GARCIA, A. C. B.; MACIEL, C.; PINTO, B. F. **A Quality Inspection Method to Evaluate e-Government Sites**. In: Proceeding of the International Conference on Electronic Government (E-gov 2005), 4, Copenhagen, Dinamarca. Berlim/Heidelberg: Springer. Lecture Notes in Computer Science, v. 3591, 2005, p. 198–209.
- GARNERO, Mário. **Jogo duro**. São Paulo: Best Seller, 1988.
- GASTIL, John. **Political Communication and Deliberation**. Washington DC: Sage, 2008.
- GAVRIELY-NURI, Dalia; BALAS, Tiki. 'Annihilating framing': How Israeli television framed wounded soldiers during the Second Lebanon War (2006). **Journalism**, 11(4), 2010, p. 409–423.
- GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GITLIN, T. **The Whole World is Watching**. Berkeley: University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, E. **Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience**. New York: Harper & Row, 1974.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, VII, set/dez., 2005, p. 214-222.
- _____. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e Política: Problemas & perspectiva**. São Paulo: Paulus. 2008.
- GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M.N. Metodologia de pesquisa no campo da ciência da informação. **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, dez. 2000. Disponível em: <http://dici.ibict.br/archive/00000290/01/Metodologia_de_pesquisa.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2005.
- GREEN, D. A. Suitable vehicles: Framing blame and justice when children kill a child. **Crime Media Culture**, 4(2), 2008, p. 197-220.
- GROSS, K. Framing persuasive appeals: Episodic and Thematic Framing, Emotional Response, and Policy Opinion. **Political Psychology**, 29(2), 2008.
- GROSS, Kimberly; BREWER, Paul R. Sore Losers: News Frames, Policy Debates, and Emotions. **Harvard International Journal of Press/Politics**, 12(1), 2007, p. 122-133.

- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**, Cambridge, Mass. London UK: Belknap Press / Harvard University Press, 1996.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. The scope of accountability. In: GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996. p. 128-164.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia: Entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II.
- _____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 76, Série Estudos Alemães).
- _____. **O conceito de poder em Hannah Arendt**. In: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio P. Habermas. São Paulo: Ática, 1993. p. 100-118.
- HACKETT, Robert. Declínio de um paradigma? A parcialidade e a objetividade nos estudos dos medias noticiosos. In: TRAQUINA, Nelson (Org.) **Jornalismo: questões, teorias e “estórias”**. Lisboa: Vegas, 1993, p. 101-130.
- HAIDER-MARKEL, D. P.; JOSLYN, M.R. Gun Policy, Opinion, Tragedy, and Blame Attribution: The Conditional Influence of Issue Frames. **The Journal of Politics**, Volume 63(2), 2001, p. 520-543.
- HALL, Stuart. **Identidade Cultural na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HANDLEY, Robert L. Palestinian -Cascading activation: Bush's 'war on terrorism' and the Israeli conflict. **Journalism**, 11(4), 2010, p. 445-461.
- HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. 2010. 220 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Universidade de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, São Paulo.
- _____. Comunicação Pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 81-97.
- _____. O discurso obscuro das leis. In: MATOS, Heloíza (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/PUC, 2012, p. 53-68.
- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas e Públicas e Desenvolvimento**. Bases epistemológicas e modelos de análises. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas e Públicas e Desenvolvimento**. Bases epistemológicas e modelos de análises. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HERMAN, Edward & CHOMSKY, Noam. **A Manipulação do Público – Política e poder econômico no uso da mídia**. São Paulo: Futura, 2003.

- HILL, Kevin A; HUGHES, John E. **Cyberpolitics: citizen activism in the age of the internet**. Lanham: Rowman & Littlefield publishers Inc, 1998.
- HOPKIN, Jonathan. Comparative methods. In: MARSH, David; STOKER, Gerry. **Theory and Methods in Political Science**. Palgrave Macmillan: 2002, p. 249-267.
- HUANG. C.J.; CHAO, M. Managing WWW in public administration: use and misuses. **Government Information Quartely**, v. 18, p. 357-373, 2001.
- HUESCA, Robert; DERVIN, Brenda. **Hypertext and Journalism**. In: Jenkins e Thorburn, 2003. p. 281-307.
- IBRAHIM, D. The framing of Islam on network news following the September 11th attacks. **The International Communication Gazette**, 72(1), 2010, p. 111-125.
- IYENGAR, S. **Is Anyone Responsible?** How Television Frames Political Issues. Illinois: University of Chicago Press, 1991.
- JACKSON, Dan. Strategic media, cynical public? Examining the contingent effects of strategic news frames on Political cynicism in the United Kingdom. **The International Journal of Press/Politics**, 16(1), 2011, p. 75-101.
- JAMBEIRO, Othon. ; SILVA, Helena Pereira da (Org.). **Socializando informações, reduzindo distâncias**. Salvador: EDUFBA, 2003. v. 1. 170p.
- JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: uso e desuso da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- JENKINS, Henry. **Cultura da Convergência**. São Paulo: Aleph, 2009.
- JOHNSON, Paul. **Intellectuals**. New York: Harper & Row, 1993.
- JOHNSON, Steven. **Cultura da Interface**. Como o computador transforma nossa maneira de criar e comunicar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- JOHNSON, Thomas J.; FAHMY, Sahira. When “good” conflicts go bad: Testing a frame-building model on embeds” attitudes toward government news management in the Iraq War. **The International Communication Gazette**, 72(6), 2010, p.521-544.
- KAMEL, Ali. **A grande imprensa**. Observatório da Imprensa. 8 ago. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=445IMQ010>>. Acesso em: 8 ago. 2007
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Choices, value and frames. **American Psychologist**, v. 39, nº 4, 1984. p. 341-350.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. The framing of decisions and the psychology of choice. In: Elster, Jon. (ed.) **Rational choice**. New York: New York University Press, 1986, p. 123 - 141.
- KINDER, D. Curmudgeonly Advice. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 155-162.
- KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloíza (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/PUC, 2012, p. 71-96.
- KOENIG, Thomas. Compounding mixed-methods problems in frame analysis through comparative research. **Qualitative Research**, 6(1), 2006, p. 61-76.

- KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no Setor Público**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2007.
- KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no Setor Público: Um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- KUCINSKI, Bernardo. Apresentação. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. xi-xiv.
- KUMAR, D. Framing Islam: The Resurgence of Orientalism During the Bush II Era. **Journal of Communication Inquiry**, 34(3), 2010, p. 254-277.
- KUNSCH, Margarida M. K. **Comunicação Pública**. Direitos de cidadania, fundamentos e práticas. MATOS, Heloíza (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/PUC, 2012, p. 13-30.
- _____. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.
- KUYPERS, Jim. **Rhetorical Criticism: Perspectives in Action**. Lanham: Lexington Books, 2009.
- LAPADAT, Judith. Written Interaction: A key component in online learning. **Journal of Computer-Mediated Communication**, vol.7, jul/ 2002
- LATOUR, Bruno. **Science in Action**. How to Follow Scientists and Engineers Through Society. Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando et al. **A imprensa faz e desfaz um presidente**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994.
- LAW, John. **Notes on the Theory of the Actor-Network**: ordering, strategy and heterogeneity. In: Systems practice, Centre for Science Studies, Lancaster University, 1992, v. 5, n^o 4.
- LAWRENCE, Regina G. Framing obesity: the evolution of news discourse on a public health issue. **Harvard International Journal of Press Politics**, 9(3), 2004, p. 56-75.
- LEÃO, Lúcia (Org.). **Interlab**. Labirintos do pensamento contemporâneo. São Paulo: Iluminuras, 2002.
- LECHELER, S.; DE VREESE, C.; SLOTHUUS, R. Issue importance as a moderator of framing effects. **Communication Research**, 36(3), 2009, p. 400-425. 32
- LEMOES, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.
- LEMOES, André. Os sentidos da Tecnologia: Cibercultura e Ciberdemocracia. In: LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010, p. 21-31.
- LEMOES, A. L.; CARDOSO, C. ; PALACIOS, M. . Revisitando o Projeto Sala de Aula no Século XXI. In: ARAUJO, Bohumila; FREITAS, Kátia S. (Orgs.). **Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da UFBA**. Salvador: ISP/UFBA, 2005, p. 09-30.
- LEVINSON, Meira. Democracy, accountability, and education. **Theory and Research in Education**. Vol 9, no 2, July 2011, p 125-144.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**. V. 65, 1971, p. 6682 – 6693.

_____. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 17-23.

LIM, Jeongsub; SEO, Hyunjin. Frame flow between government and the news media and its effects on the public: framing of North Korea. **International Journal of Public Opinion Research**, 21(2), p. 204-223.

LIMA, Venício A. Cenário de representação da política. In: RUBIM, Antonio Albino (Org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

_____. Comunicação e Política. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 73-84.

_____. **Mídia, Teoria e Política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIMEIRA, Tânia M. Vidigal. **e-marketing: o marketing na internet com casos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2008.

LUIZ, Alfredo José Barreto. Meta-análise: definição, aplicações e sinergia com dados espaciais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.19, n. 3, p.407-428, set./dez. 2002.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, Daniella Rocha. **Comunicação como direito: atores sociais e desenhos participativos na Bahia**. 2010. Monografia (Conclusão de Curso) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador.

MAHONY, Inez. Diverging frames: A comparison of Indonesian and Australian press portrayals of terrorism and Islamic groups in Indonesia. **International Communication Gazette**, 72(8), 2010, p. 739-758.

MAIA, Rousiley. Debates públicos na mídia - Enquadramentos e troca pública de razões. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 2, Brasília, julho-dezembro de 2009, p. 3-2-340.

MAINGUENEAU, Dominique (1987). **Análise de textos de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, 1987, v. 15, p. 338-368.

_____. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard.

Democracy, accountability and, representation. Cambridge, United Kingdom: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização.** 2 ed. São Caetano, SP: Difusão Editora, 2008.

MARCONDES FILHO, Ciro. **A saga dos cães perdidos.** 2 ed. São Paulo: Hacher Editores, 2002.

_____. **O capital da notícia: jornalismo como produção social de segunda natureza.** São Paulo: Ática, 1986.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. Gêneros textuais emergentes no contexto da tecnologia digital. In: Marcuschi, L.A., Xavier, A.C.(orgs). **Hipertexto e gêneros digitais.** 2.ed. Rio de Janeiro, Lucerna, 2005, p. 13-67.

MARCUSCHI, Luiz Antonio; XAVIER, Antonio Carlos. **Hipertexto e gêneros digitais.** Rio de Janeiro: Lucerna, 2005.

MARQUES DE MELO, José. **Teoria de Jornalismo. Identidades brasileiras.** São Paulo: Paulus, 2006.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da Comunicação.** Ideias, conceitos e métodos. Petrópolis: Vozes, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009

MATOS, Heloíza. **Capital Social e Comunicação: interfaces e articulações.** São Paulo: Summus, 2009b.

_____. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo.** Líbero, São Paulo: Fundação Cásper Líbero, Ano II, nº. 3-4, p. 32-37, 1999.

_____. **Comunicação pública, esfera pública e capital social.** In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2009a, p. 35-47.

_____. (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/PUC, 2012.

_____. **Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil.** Site Intercom. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/gtco/mattos.html>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. **Propaganda governamental e redemocratização no Brasil: 1985-1997.** Site Heloíza Matos. Disponível em <<http://heloizamatos.org/site/index.php/artigos/item/156-propaganda-governamental-e-redemocratiza%C3%A7%C3%A3o-no-brasil-1985-1997>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

MATTOS, Ruben Araujo de. **(Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus.** Ciênc. Saúde coletiva[online]. 2010, vol.15, n.5, pp. 2327-2336.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem.** São Paulo: Cultrix, 2007.

MENDES, Cleber Morelli; SILVA, Marcela Guimarães e; MARTINS, Tiago Costa. **Relações públicas governamental: os princípios da administração pública e da**

comunicação organizacional. In: IV SIPECOM: Seminário Internacional de Pesquisa em Comunicação. UFSM: Setembro, 2011.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública** – Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009a, p. 47-58.

MORLINO, Leonardo (Comp.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 - 50.

MOTTA, Luiz Gonzaga. A Análise Pragmática da Narrativa Jornalística. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 28., 2005. Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2005. CD-ROM.

_____. O jogo entre intencionalidades e reconhecimentos: pragmática jornalística e construção de sentidos. **Revista Comunicação e Espaço Público**. Ano VI, n. 1 e 2, 2003. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/posgraduacao/revista2003/01_motta.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2007.

_____. Teoria da Notícia: as relações entre o real e o simbólico. In: MOUILLAUD, Maurice; PORTO, Sérgio Dayrell (Org.) **O Jornal: da forma ao sentido**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 305-320.

MOTTA, Luiz G; COSTA, Jorge A. Lima. Notícia e construção de sentidos: análise da narrativa jornalística, **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, Vol. XXVI, No. 1, São Paulo, 2005.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. **Revista Comunicação & Política**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.

MULLIGAN, Keneth; HABEL, Philip. An experimental test of the effects of fictional framing on attitudes. **Social Science Quarterly**, 92(1), 2011, p. 79-99.

NASSIF, Luís. **A nova era da comunicação**. Blog Luis Nassif online, 2006. Disponível em: <http://z001.ig.com.br/ig/04/39/946471/blig/luisnassif_economia/2006_10.html> Acesso em: 24 out. 2006.

_____. **O Jornalismo dos Anos 90**. São Paulo: Futura, 2003.

NORRIS, Pippa. *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não-estatais. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação pública**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2004, p. 187-202.

PALACIOS, Marcos. **O que há de (realmente) novo no Jornalismo Online?** Conferência proferida por ocasião do concurso público para Professor Titular na FACOM/UFBA, Salvador, Bahia, em 21.09.1999.

PALACIOS, Marcos; MIELNICZUK, Luciana. **Narrativa Jornalística e Escrita Hipertextual**: considerações para um estudo sobre o formato da notícia na Web. Trabalho apresentado no GT de Jornalismo do X Encontro Nacional da COMPÓS – Brasília, 2001.

PAPACHARISSI, Zizi; OLIVEIRA, Maria de Fatima. News Frames Terrorism: A Comparative Analysis of Frames Employed in Terrorism Coverage in U.S. and U.K. Newspapers. **Harvard International Journal of Press/Politics**, 13(1), 2008, p. 52-74.

PARK, R.. A notícia como forma de conhecimento. In: STEINBERG, Charles S. (Org) **Meios de comunicação de massa**. São Paulo: Cultrix, 1972, p. 168-185.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEELO, Moira. Framing homicide narratives in newspapers: Mediated witness and the construction of virtual victimhood. **Crime Media Culture**, 2(2), 2006, p. 159-175.

PEIXOTO, Aguirre. Bahia é o terceiro estado menos transparente do país. **Jornal A Tarde**, Salvador, 15 jul 2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/noticias/4739826>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

PENA, Felipe. A vida é um show. Celebidades e heróis no espetáculo da mídia. **Revista Brasileira de Ciência da Comunicação**. Set. 2002. Disponível em: <<http://revcom2.portcom.intercom.org.br/index.php/rbcc/article/viewFile/821/604>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

_____. Sistematização das teorias do jornalismo em abordagens européias, brasileiras e americanas. **Revista Brasileira de Ciência da Comunicação**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 49-70. jan/ jun 2007.

_____. **Teoria do Jornalismo**. São Paulo: Contexto, 2005.

PENG, Zengjun. Framing the anti-war protests in the Global Village: A comparative study of newspaper coverage in three countries. **The International Communication Gazette**, 70(5), 2008, p. 361-377.

PEREIRA, Daniel. Palocci Problema. **Veja**, São Paulo, edição 2.218, 25 mai. 2011, p. 68-71.

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

_____ et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países. In: Seminário Nacional Sociologia & Política, 1., Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2009.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Políticas Públicas para as Comunicações no Brasil: Adequação Tecnológica e Liberdade de Expressão. In: Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG). São Paulo: Nov. 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, Dez 2009, vol.43, n.6, p.1343-1368.

PINHO, José Benedito. **Comunicação nas Organizações**. Viçosa: Ed. UFV, 2006.

_____. **Jornalismo na internet: planejamento e produção da informação on line**. São Paulo: Summus, 2003a.

_____. **Publicidade na internet: técnicas e estratégias**. São Paulo: Summus, 2000.

_____. **Relações públicas na internet:** técnicas e estratégias para informar e influenciar públicos de interesse. São Paulo: Summus, 2003b.

POLISTCHUK, Illana; TRINTA, Aluizio Ramos. **Teorias da Comunicação** – o pensamento e a prática da comunicação social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PORTO, Mauro P. **A pesquisa sobre a recepção e os efeitos da mídia:** Propondo um enfoque integrado. Trabalho apresentado no Núcleo de Teorias da Comunicação, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003. Disponível em:

<http://www.fca.pucminas.br/saogabriel/raop/pdf/recepcao_efeitos_midia.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.

_____. Enquadramentos da Mídia e Política. In: RUBIM, Antonio Albino (Org.). **Comunicação e política:** conceitos e abordagens. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 73-104.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRICE, V.; TEWKSURY, D.; POWERS, E. Witching trains of thought: The impact of news frames on readers' cognitive responses. **Communication Research**, 24(5), 1997, p.481-506.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, accountability and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de Comunicação.** Rio de Janeiro: Codecri, 1978.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A Modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas e Públicas e Desenvolvimento.** Bases epistemológicas e modelos de análises. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 41-78.

RAMOS, Roberto. Roland Barthes: semiologia, mídia e fait divers. **Revista FAMECOS**, nº 14. Porto Alegre: abr. 2001. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/14/a13v1n14.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

REESE, S. A bridging model for media research. In: REESE, S.; GANDY, O.; GRANT, A. (eds.) **Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World.** N.J.: Lawrence Erlbaum, 2001, pp. 7-31.

_____. The Framing Project: A Bridging Model for Media Research Revisited. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 148-154.

REINALDO, Priscila; MAYER, Verônica Feder; NOGUEIRA, Heloisa Guimarães Peixoto. **Comunicação Interna no âmbito da Gestão Pública:** O Caso de Uma Autarquia Pública Federal Brasileira. In: XXXIV ENANPAD. Set. 2010.

REZENDE, Denis Alcides; FIRMINO, Rodrigo José. **Integração Urbano-Tecnológica:** Usos e Implicações das Tecnologias da Informação e Comunicação em Planos Municipais. In: XXXV ENANPAD. Rio de Janeiro: set. 2011.

RIBEIRO, Assis. MPF denuncia 7 pessoas por crimes na greve da PM da Bahia. **Blog Luís Nassif online.** 22 de abr. 2013. Disponível em:

<<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/mpf-denuncia-7-pessoas-por-crimes-na-greve-da-pm-da-bahia>>. Acesso em 1o jun. 2013

RIBEIRO, Jorge Cláudio. **Sempre Alerta: Condição e contradição do trabalho jornalístico**. São Paulo: Olho D'água, 2001.

RICHARDSON, John D. Switching Social Identities: The Influence of Editorial Framing on Reader Attitudes Toward Affirmative Action and African Americans. **Communication Research**, 32(4), 2005, p. 503-528.

ROBINS, Kevin. Tradition and translation: national culture in its global context. In: CONER, J.; HARVEY, S. (Org.), **Enterprise and Heritage: Crosscurrents of National Culture**. Londres: Routledge, 1991.

ROCHA, Luciana Pereira da; MENEGASSO, Maria Ester; SALM, José Francisco. **A Publicidade e Propaganda, Consideradas Ferramentas de Mercado da Comunicação, Contribuindo na Co-produção do Bem Público: um estudo de caso no CAPC**. In: ENAPG, São Paulo: Nov. 2006 .

ROESCH, S. M. A. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de caso**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. IN: KUNSCH, Margarida M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011, p. 23-37.

ROTHMAN, Paula. Veja a Internet em números no ano de 2010. **Exame.com**, 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/veja-a-internet-em-numeros-no-ano-de-2010>>. Acesso em: 14 de abr. 2011.

RUA, Maria das Graças (1998) Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15. (p. 231-260)

SAIS, Rafael Martins, BERGUE Sandro Trescastro. **Comunicação Organizacional: um Estudo de Caso na Embrapa Pecuária Sul**. In: XXXIV ENANPAD. Rio de Janeiro: Anpad. Set. 2010.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2007.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**. V. LXIV, n. 4, Dec. 1970, p. 1033 - 1053.

- _____. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 - 50.
- _____. **The Theory of Democracy Revisited**. I. The Contemporary Debate; The Theory of Democracy Revisited. II. The Classical Issues. Chatham: Chatham House Publishers, 1987.
- SCHEUFELE, D. A. Framing as a theory of media effects. **Journal of Communication**, 49 (1), 1999, p. 101–120.
- SCHLESINGER, P. **Putting "reality" together**. Reprinted, London: Routledge, 1992.
- SCHMITTER, Philippe. (1994), Dangers and Dilemmas of Democracy. **Journal of Democracy**, vol. 5, n° 2, pp. 57-74.
- SCHUCK, R. T.; DE VREESE Claes H. Between Risk and Opportunity: News Framing and its Effects on Public Support for EU Enlargement. **European Journal of Communication**, 21(1), 2006, p. 5–32.
- SCHUDSON, M., **Discovering the news: a social history of american newspapers**. New York: Basic Books, 1978.
- _____. **The power of the news**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- SEABRA, Roberto. Dois séculos de Imprensa no Brasil. Do jornalismo literário à era da Internet. In: MOTTA, Luiz Gonzaga. **Imprensa e Poder**. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 31-46.
- SHAH, Dhavan V.; Kwak, Nojin; Schmierbach, Mike; Zubric, Jessica. The Interplay of News Frames on Cognitive Complexity. **Human Communication Research**, 30(1), 2004, p. 102-120.
- SHEN, Fuyuan. Chronic Accessibility and Individual Cognitions: Examining the Effects of Message Frames in Political Advertisements. **Journal of Communication**, 54(1), 2004, p. 123-137.
- SHOEMAKER, P.; REESE, S. **Mediating the Message**. Theories of Influences on Mass Media Content. White Plains: Longman, 1996.
- SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A, 1961.
- SIGNATES, Luiz. **A sombra e o avesso da luz: apropriação crítica da teoria dual de sociedade em Habermas aos estudos contemporâneos de comunicação**. 2001. Tese (Doutorado) - ECA/USP, São Paulo.
- _____. Comunicação como Política Pública: da abrangência teórica às questões políticas? **Revista SER**. Goiânia, v.1, n.1, p.4-19, jul./dez. 2009.
- _____. Políticas Públicas de Comunicação: Alguns referenciais teóricos e práticas de um problema mais amplo do que se pensa. IN: XXVI Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação, 2003, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[HTTP://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos_np10.html](http://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos_np10.html)>. Acesso em: 24 de out. 2005.
- SILVA, Arídio; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luiz Alberto. **Sistemas de Informação na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

- SILVA, Carlos Eduardo Lins. **O adiantado da Hora** – A influência americana sobre o jornalismo brasileiro. São Paulo: Summus, 1991.
- SILVA, Luiz Martins. Publicidade do poder, poder da publicidade. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública** – Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009, p. 180-191.
- SILVEIRA, Antonio Raimundo. Blogs ‘chapa branca’ fazem a festa com dinheiro público na Bahia - Anúncios oficiais superfaturados engordam o caixa da mídia amestrada que povoa a internet baiana. **Site Jornal da Mídia**, 28 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.jornaldamidia.com.br/2010/12/28/blogs-chapa-branca-fazem-a-festa-com-dinheiro-publico/robinsonalmeida/>>. Acesso em: 12 jan. 2011.
- SLOTHUUS, Rune. More Than Weighting Cognitive Importance: A Dual-Process Model of Issue Framing Effects. **Political Psychology**, 29(1), 2008, p. 1-28.
- SODRÉ, M. **Reinventando a Cultura**. A comunicação e seus produtos. Petrópolis, Vozes, 1996.
- SOUSA, Jorge Pedro. **Teorias da notícia e do jornalismo**. Chapecó: Argos/Letras Contemporâneas, 2002. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-construindo-teoria-jornalismo.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2011.
- STEWART, Concetta M.; GIL-EGUI, Gisela; TIAN, Yan; INNES PILEGGI, Mairi. Framing the digital divide: a comparison of US and EU policy approaches. **New Media & Society**, 8(5), 2006, p. 731-751.
- STOWERS, Genie. Becoming Cyberactive: State and Local Governments on the world Wide Web. **Government Information Quartely**, v. 16, n.2, p. 111-127, 1999.
- STREET, John. Remote Control? Politics, technology and ‘electronic democracy’. **European Journal of Communication**, Sage Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, 1997, v. 12, p. 27-42.
- STRÖMBÄCK, Jesper; Shehata, Adam; Dimitrova, Daniela V. Framing the Mohammad cartoons issue: A cross-cultural comparison of Swedish and US press. **Global Media and Communication**, 4(2), 2008, p. 117-138.
- TANKARD, J. **The empirical approach to the study of media framing**. In: REESE; GANDY; GRANT (Eds.), Framing public life. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 2001, p. 95-106.
- TANKARD, J.; HENDERSON, L; SILBERMAN, L.; BLISS, K and GHANEM, S. **Media Frames: Approaches to Conceptualization and Measurement**. Paper presented to the Communication Theory and Methodology Division, Association for Education in Journalism and Mass Communication, Boston, 1991.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR – BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia). Salvador: Bahia, 2002.
- TEIXEIRA COELHO. **Dicionário Crítico de Política Cultural: Cultura e Imaginário**. São Paulo: Editora Iluminuras, 2004.
- THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Criando uma nova civilização: a política da terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

TORQUATO, Gaudêncio. Da gênese do jornalismo empresarial e das relações públicas à comunicação organizacional no Brasil. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org). **Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos**. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo** – Porque as notícias são como são. V. 1. 2 ed.. Florianópolis: Insular, 2005.

TUCHMAN, Gaye. A objetividade como ritual estratégico: uma análise das noções de objetividade dos jornalistas. In: Traquina, Nelson (Org.) **Jornalismo: questões, teorias e 'estórias'**. Lisboa: Vega, 1993, p. 74-90.

_____. **Making news: a study in the construction of reality**. New York: Free Press, 1978.

TV Salvador destacará programação local. **Correio da Bahia**, Salvador, 28 dez. 1998. Cad. Economia, p. 9

VALENTINO, Nicholas A.; BECKMANN, Matthew N.; BUHR, Thomas A. A Spiral of Cynicism for Some: The Contingent Effects of Campaign News Frames on Participation and Confidence in Government. **Political Communication**, 18(4), 2001, p. 347–367.

VAN DIJK, Teun A. **Discourse as interaction in society**. In: **Teun A. van Dijk (Org) Discourse as Social Interaction. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction**. London: Sage, 1997.

_____. La noticia como discurso: comprensión, estructura y producción de la información. **Barcelona: Paidós, 1996**.

VAN GORP, Baldwin. The constructionist approach to framing: bringing culture back in. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 60-78.

_____. Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue. **European Journal of Communication**, 20(4), 2005, p. 484–507.

VASCONCELOS, Levi. Ocupação hoteleira. **A Tarde**, Salvador, 20 fev. 2012. Coluna Tempo Presente, p. A2.

VILELLA, Renata M. **Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web**. 2003. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação, Belo Horizonte.

VILLAS, Marcos Vianna; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. A influência das redes de alianças estratégicas sobre a tecnologia de informação e comunicação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, Oct. 2008.

VIMIEIRO, Ana Carolina; DANTAS, Marcela. Entre o explícito e o implícito: proposta para análise de enquadramento da mídia. **Revista Lumina**, Juiz de Fora, Vol 3, nº2, dezembro 2009, p. 1-16.

VÍTIMA DE BRAÇO AUTORITÁRIO do governo, jornalista sai com dignidade da empresa. **Blog do Brown**, 18 jun. 2012. Disponível em:

<<http://blogdobrown.wordpress.com/2012/06/18/vitima-do-braco-autoritario-do-governo-jornalista-sai-com-dignidade-da-empresa/>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

VREESE, Claes H. News framing: Theory and typology. **Information Design Journal** 13(1), John Benjamins Publishing Company, 2005, p. 51–62.

WAGNER E SOUTO fazem primeiro comício de campanha na Bahia. **Portal UOL - UOL Eleições 2006**, 24 jul. 2006. Disponível em:

<<http://eleicoes.uol.com.br/2006/estados/bahia/ultnot/2006/07/24/ult3752u24.jhtm>>.

Acesso em: 28 out. 2006.

WHITE, David Manning. O gatekeeper: uma análise de caso na seleção das notícias. In: Traquina, Nelson. (org.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1993. p. 142-151.

WILHELM, Anthony G. **Democracy in the Digital Age: challenges to political life in cyberspace**. New York: Routledge, 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias das Comunicações de Massa**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública – Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009a, p. 214-245.

_____. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Capítulo 1: O campo da comunicação pública. Paris, 1995. Tradução resumida: Elizabeth Brandão.

ZHOU, Xiang. Cultural dimensions and framing the internet in China: A Cross-Cultural Study of Newspapers" Coverage in Hong Kong, Singapore, the US and the UK. **The International Communication Gazette**, 70(2), 2008, p. 117–136.

ZHOU, Yuqiong; MOY, Patricia. Parsing Framing Processes: The interplay between online public opinion and media coverage. **Journal of Communication**, 57(1), 2007, p. 79-98.

<p>12 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem recursos interativos? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>17 Quais os mecanismos utilizados pela Agecom, através da Internet para oferecer Transparência Administrativa das suas ações?</p> <p>1. <input type="radio"/> Informações contidas em aba específica do Portal / Site</p> <p>2. <input type="radio"/> Não dispomos de área específica no Portal / Site para Transparência Administrativa</p> <p>3. <input type="radio"/> Matérias de cunho jornalístico disponibilizadas no Portal / Site</p> <p>5. <input type="radio"/> Outros, citar: _____</p>
<p>13 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem recursos de consulta pública? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>18 Qual o setor responsável pela alimentação/atualização das informações sobre Transparência Administrativa?</p> <p>1. <input type="radio"/> Gabinete</p> <p>2. <input type="radio"/> Assessoria de comunicação</p> <p>3. <input type="radio"/> Coordenação de modernização (CMO)</p> <p>4. <input type="radio"/> Diretoria geral</p> <p>5. <input type="radio"/> Diretoria administrativa</p> <p>6. <input type="radio"/> Diretoria financeira</p> <p>7. <input type="radio"/> Empresa terceirizada</p> <p>8. <input type="radio"/> Outro, citar: _____</p>
<p>14 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem recursos de participação da sociedade na elaboração das políticas públicas de Governo? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>19 O Núcleo de Jornalismo se envolve de alguma forma no processo de alimentação/atualização das informações sobre Transparência Administrativa?</p> <p>1. <input type="radio"/> Sim 2. <input type="radio"/> Não 3. <input type="radio"/> Às vezes</p>
<p>15 A AGECOM disponibiliza outras formas (fora da Internet) de consultas públicas e participação da sociedade na elaboração de políticas públicas do Governo?</p> <p>1. <input type="radio"/> Sim 2. <input type="radio"/> Não</p>	<p>20 Se marcou o terceiro tópico (Às vezes), em quais situações acontece o envolvimento? Exemplifique.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>16 Em caso afirmativo, quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>21 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem serviços? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>16 Em caso afirmativo, quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>22 Como você classificaria o Portal / Site da Agecom?</p> <p>1. <input type="radio"/> Oferece informações sobre o órgão e suas atividades/ programas/ projetos/ações</p> <p>2. <input type="radio"/> Oferece informações e serviços</p> <p>3. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços e transparência administrativa</p> <p>4. <input type="radio"/> Oferece informações e transparência administrativa</p> <p>5. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços, transparência administrativa e recursos para a participação da sociedade</p> <p>6. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços, transparência administrativa, recursos para a participação da sociedade e recursos para consultas públicas</p>

23	<p>Quais os mecanismos utilizados para avaliar a receptividade do Portal /Site da Agecom junto ao público?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	DIRIGIDO APENAS AO PESQUISADOR
		1. Nome: _____
		2. A entrevista foi enviada / respondida por: <ol style="list-style-type: none"> 1. <input type="radio"/> Enviada e respondida por e-mail 2. <input type="radio"/> Realizada de forma presencial 3. <input type="radio"/> Enviada por e-mail, mas não houve retorno 4. <input type="radio"/> Só foi respondida de forma presencial
		3. No caso das entrevistas respondidas por e-mail, qual o tempo de retorno? <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
24	<p>Como é contabilizado o número de acessos ao Portal / Site da AGEKOM?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <input type="radio"/> Google Analytics 2. <input type="radio"/> Sistema próprio criado para este fim 3. <input type="radio"/> Outros, citar: _____ 	
25	<p>Como é feito o acompanhamento da imagem do Governo nas redes sociais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
26	<p>Como é feito o monitoramento da imagem institucional do Governo na Internet?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	

<p>12 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem recursos de consulta pública? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>17 Qual o setor responsável pela alimentação/atualização das informações sobre Transparência Administrativa?</p> <p>1. <input type="radio"/> Gabinete</p> <p>2. <input type="radio"/> Assessoria de comunicação</p> <p>3. <input type="radio"/> Coordenação de modernização (CMO)</p> <p>4. <input type="radio"/> Diretoria geral</p> <p>5. <input type="radio"/> Diretoria administrativa</p> <p>6. <input type="radio"/> Diretoria financeira</p> <p>7. <input type="radio"/> Empresa tercerizada</p> <p>8. <input type="radio"/> Outro, citar: _____</p>
<p>13 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem recursos de participação da sociedade na elaboração das políticas públicas de Governo? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>18 A Assessoria de Comunicação se envolve de alguma forma no processo de alimentação/atualização das informações sobre Transparência Administrativa?</p> <p>1. <input type="radio"/> Sim 2. <input type="radio"/> Não 3. <input type="radio"/> Às vezes</p>
<p>14 Este órgão disponibiliza outras formas (fora da Internet) de consultas públicas e participação da sociedade na elaboração de políticas públicas do Governo?</p> <p>1. <input type="radio"/> Sim 2. <input type="radio"/> Não</p>	<p>19 Se marcou o terceiro tópico (Às vezes), em quais situações acontece o envolvimento? Exemplifique.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>15 Em caso afirmativo, quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>20 As ferramentas de Internet disponíveis oferecem serviços? Quais?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>16 Quais os mecanismos utilizados por este órgão, através da Internet para oferecer Transparência Administrativa das suas ações?</p> <p>1. <input type="radio"/> Informações contidas em aba específica do Portal / Site</p> <p>2. <input type="radio"/> Não dispomos de área específica no Portal / Site para Transparência Administrativa</p> <p>3. <input type="radio"/> Matérias de cunho jornalístico disponibilizadas no Portal / Site</p> <p>4. <input type="radio"/> Outros, citar: _____</p>	<p>21 Como você classificaria o Portal / Site deste órgão?</p> <p>1. <input type="radio"/> Oferece informações sobre o órgão e suas atividades/ programas/ projetos/ações</p> <p>2. <input type="radio"/> Oferece informações e serviços</p> <p>3. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços e transparência administrativa</p> <p>4. <input type="radio"/> Oferece informações e transparência administrativa</p> <p>5. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços, transparência administrativa e recursos para a participação da sociedade</p> <p>6. <input type="radio"/> Oferece informações, serviços, transparência administrativa, recursos para a participação da sociedade e recursos para consultas públicas</p>

