

TEORIA E PESQUISA DA COMUNICAÇÃO DIGITAL PARA SUSTENTABILIDADE¹ COMMUNICATION THEORY AND RESEARCH TO SUSTAINABILITY

Danilo Rothberg ²

Resumo: *O contexto de investigação de portais de governo na internet tem se tornado mais complexo, à medida que se beneficia de convergências interdisciplinares em busca da compreensão dos papéis que os fluxos de comunicação desempenham na promoção da cidadania na contemporaneidade. As pesquisas são motivadas, com frequência, por questionamentos sobre o atendimento do direito à informação pelos portais e seu potencial de gerar inclusão social e política, que começaria a se efetivar por meio do domínio da informação necessária ao exercício de direitos na vivência democrática, em particular aqueles que dependem da sustentabilidade ambiental. Este artigo revisa pressupostos teóricos de uma agenda de investigação para a área e apresenta contribuições à formulação de uma metodologia de pesquisa empírica, que busca a caracterização de enquadramentos simbólicos conferidos às políticas de sustentabilidade pela comunicação pública digital e a identificação de papéis atribuídos aos setores sociais.*

Palavras-Chave: *Comunicação pública digital. Portais eletrônicos de governo. Sustentabilidade.*

Abstract: *The research context of government web portals has become more complex, as it has been benefiting from interdisciplinary convergences in search of the understanding of the roles which communication flows play in promoting citizenship in contemporary times. Research is often motivated by questions about the fulfilment of the right to information by those portals and their potential to generate social and political inclusion, which could begin to occur through the ownership of information needed to the exercise of political rights in democratic life, in particular those which depend on environmental sustainability. This paper reviews theoretical assumptions of a research agenda for the area and presents contributions to the formulation of a methodology of empirical research, which seeks to characterize symbolic frames built on sustainability policies by digital public communication and identify the roles of social sectors.*

Keywords: *Digital public communication. Government web portals. Sustainability.*

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Cidadania do XXIII Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal do Pará, Belém, de 27 a 30 de maio de 2014.

² Vice coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac/Unesp (Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista), Bauri – SP. Doutor em Sociologia pela Unesp. E-mail: danroth@uol.com.br

1. Introdução

À medida que os portais eletrônicos de governo tornam-se mais sofisticados e abrangentes, avança a pesquisa científica que busca conhecer suas qualidades, diferenciais e insuficiências. Os estudos provêm de diferentes campos do conhecimento. Nas ciências sociais e sociais aplicadas, as contribuições são crescentes e indicam notáveis aperfeiçoamentos, inclusive no Brasil, abrangendo aspectos como design, facilidade de navegação, disponibilidade de informação e a disseminação de ferramentas que estabelecem inovadoras formas de interatividade com os cidadãos (BEZERRA & JORGE, 2010; BRAGA, 2007; BRAGATTO, 2011; COLEMAN, 2002; COLEMAN & BLUMLER, 2009).

O contexto de investigação também tem se tornado mais complexo, envolvendo olhares que se beneficiam de convergências interdisciplinares entre ciências sociais e áreas das ciências da comunicação como jornalismo, publicidade e relações públicas, a fim de desvelar os papéis que os fluxos e contrafluxos de comunicação desempenham na promoção da cidadania na contemporaneidade.

A rápida evolução de conceitos e práticas de governo eletrônico e democracia digital tem sido acompanhada pela formulação de investigações sobre os recentes desdobramentos (BARBALHO & OLIVEIRA, 2013; FARIA, 2012; MAIA, GOMES & MARQUES, 2011; SAMPAIO, 2011; SAMPAIO, MAIA & MARQUES, 2011; DINIZ ET AL., 2009). Em especial no campo da intersecção entre os estudos de comunicação e política, verificam-se questionamentos a respeito do atendimento do direito à informação pelos portais eletrônicos de governo e de seu potencial para facilitar a inclusão social e política, que começaria a se efetivar por meio do domínio da informação necessária ao exercício de direitos na vivência democrática (ROTHBERG, NAPOLITANO & RESENDE, 2013).

As indagações se dirigem à contribuição das realizações de comunicação pública digital provenientes de governos municipais, estaduais e federal para sustentar o engajamento político e a participação cidadã, de forma a auxiliar o aprofundamento da democracia. No Brasil, em particular, em função de sua peculiar história de redemocratização a partir de meados da década de 1980, a pesquisa científica busca cada vez mais compreender o potencial impacto das tecnologias de informação e comunicação sobre o sistema democrático. Embora as esferas de poder ainda possam permanecer ao abrigo do escrutínio público e as decisões relevantes possam ser tomadas nos bastidores, a democratização instala o curso de crescentes exi-

gências de transparência de gestão pública e responsabilização de mandatários pelas políticas que criam e executam.

Persistem, no entanto, lacunas de conhecimento sobre a qualidade da informação disponível nos portais de governo, sejam eles municipais, estaduais ou na esfera federal, diante das exigências da cidadania pensada em sua dimensão de direito à informação sobre gestão pública. Deste cenário, emergem problemáticas de pesquisa que incluem estas questões: a) a administração pública tem se beneficiado do potencial das ferramentas de comunicação pública digital para conferir transparência e *accountability* à sua atuação? b) os complexos desafios das políticas públicas na atualidade são contextualizados de forma acessível pelas realizações da comunicação pública digital, de maneira a colaborar para a formação política dos usuários da informação online? c) as informações que os governos tornam disponíveis em seus portais possuem profundidade e abrangência o suficiente para facilitar a construção de avaliações embasadas em torno do desempenho das políticas públicas adotadas em determinado momento e para enfrentar um dado problema? d) no âmbito de uma temática como a sustentabilidade ambiental, em que o sucesso das ações depende, segundo o contexto da ecologia política, de intensas sinergias entre atores sociais, políticos e econômicos, as informações disponíveis nos portais eletrônicos de governo são claras e completas o suficiente para esclarecer aos agentes suas responsabilidades individuais e coletivas, mantendo-os a par dos progressos alcançados pelas políticas, suas dificuldades e condições de implementação?

Diante da escassez de respostas satisfatórias a questões de pesquisa como estas, impõe-se uma agenda de investigação centrada na busca de conhecimento sobre a qualidade das informações sobre sustentabilidade ambiental disponíveis nos portais eletrônicos de governo no Brasil, considerados como realizações de comunicação pública digital que possuem, no contexto das exigências atuais de aprofundamento democrático, o compromisso de atender o direito à informação como dimensão contemporânea da cidadania.

Sugerimos a relevância de identificar a potencial contribuição da comunicação pública digital sobre meio ambiente e sustentabilidade à afirmação da cidadania, considerada como exercício do direito à informação. Especificamente, torna-se necessário avaliar a qualidade da comunicação pública digital como fonte de informação sobre o desempenho de políticas estaduais e federais de sustentabilidade ambiental, diante das demandas de desenvolvimento social e econômico e do investimento público em áreas como conservação de mananciais de abastecimento, gestão de bacias hidrográficas, recursos hídricos, resíduos sólidos, biodiversi-

dade, unidades de conservação, uso do solo e políticas de licenciamento ambiental. A ênfase nestas áreas se justifica por envolverem mecanismos participativos de governança no Brasil contemporâneo, o que as torna particularmente sensíveis à influência exercida pela comunicação pública digital proveniente dos três níveis de governo (PADILHA & VERSCHOORE, 2013).

Este artigo revisa, em primeiro lugar, pressupostos teóricos de uma agenda de pesquisa que se organize em torno destas questões, abrangendo duas temáticas: sustentabilidade e ecologia política; comunicação pública na contemporaneidade. Em segundo lugar, é delineada uma proposta de metodologia de pesquisa, que busca a caracterização de enquadramentos simbólicos conferidos às políticas de sustentabilidade pela comunicação pública digital e a identificação dos diferentes papéis atribuídos aos diversos setores sociais. Considerações finais sintetizam as contribuições do artigo.

2. Sustentabilidade e ecologia política

O conceito de sustentabilidade envolve o reconhecimento cabal de que a ação humana no presente deve ser responsabilizada pelo legado ambiental ao futuro. “A humanidade tem a habilidade de tornar sustentável o desenvolvimento a fim de garantir o atendimento das necessidades do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras”, segundo o pioneiro Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1987). “O conceito de desenvolvimento sustentável implica (...) limitações impostas pelo presente estágio da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais e a capacidade da biosfera absorver os efeitos das atividades humanas”, indica o documento, segundo o qual a articulação entre tecnologia e sociedade pode e deve ser objeto da administração pública, que deve criar e manter os incentivos adequados à consecução do desenvolvimento econômico com justiça social (UNITED NATIONS, 1987, p. 16).

Conservação de mananciais de abastecimento, gestão de bacias hidrográficas, recursos hídricos, resíduos sólidos, biodiversidade, unidades de conservação, uso do solo e políticas de licenciamento ambiental são demandas cada vez mais visíveis da gestão pública, o que coloca exigências de transparência e *accountability*, por sua vez ligados ao conceito de governança democrática. Transparência presume a visibilidade das decisões de gestão, de seus anteceden-

tes, critérios e consequências. *Accountability* envolve a responsabilização de mandatários e funcionários públicos por seus atos diante dos eleitores.

Em especial, a perspectiva moderna de fortalecimento das instituições políticas democráticas enfatiza a “importância de uma sociedade civil forte para assegurar uma forma de *accountability* baseada no escrutínio público”, segundo Bevir (2011, p. 111). O pressuposto aqui é o da existência de uma sociedade aberta, na qual o desempenho dos governos se encontra submetido à rigorosa vigilância dos atores sociais. “Grupos voluntários, os meios de comunicação e os cidadãos ativos monitoram as instituições e as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, para conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões” (BEVIR, 2011, p. 111).

A *accountability* focada no desempenho requer a divulgação, pelas agências de governo, de dados e indicadores variados sobre sua atuação. No Brasil, secretarias estaduais de meio ambiente e o ministério federal da área publicam *online* páginas extensas, que explicitam aspectos diversos de suas políticas. De certa forma, a visibilidade daquelas informações marca a irreversibilidade do estabelecimento de um patamar notável de ecologia política, que reclama, segundo Latour (2004, p. 12), “modificar, enfim, a vida pública para que ela leve em conta a natureza; adaptar, enfim, nosso sistema de produção às exigências da natureza; preservar, enfim, a natureza, contra as degradações humanas, por uma política prudente e durável”; ou seja, “trata-se (...) de fazer entrar a preocupação com a natureza na vida pública”.

Na sociedade de risco, a credibilidade do conhecimento científico se dissolve à medida que se revela incapaz tanto de prever como de gerir os efeitos de riscos que, afinal, se mostram absolutamente intrínsecos aos desenvolvimentos (BECK, 2011). No contexto, os riscos, embora devessem estar sob o domínio da expertise, passam a figurar como maiores e acima dela própria, incontroláveis. Isto, por sua vez, desloca o papel da gestão de políticas de sustentabilidade ambiental, que escapa da autoridade inquestionável dos cientistas e se distribui para instâncias (ao menos teoricamente) participativas. Torna-se questionada a legitimidade de instâncias de deliberação política que não incorporem mecanismos de consultas e audiências públicas, fóruns de discussão, reuniões com eleitores, associações comunitárias etc. Isto, por sua vez, coloca exigências radicalmente novas de instrumentos eficazes de comunicação pública para disseminar informações de qualidade sobre o desempenho das políticas que geram impacto sobre a sustentabilidade ambiental. No Brasil, embora ainda incipiente, é cres-

cente o número de consultas públicas realizadas *online* pelas diversas instâncias do governo federal, o que alinha o país à agenda internacional de pesquisa em torno dos incentivos adequados ao engajamento político (ROTHBERG, 2008; 2010). Entre os incentivos, têm sido foco de estudos a comunicação comunitária e o jornalismo alternativo, pensados como parte da estratégia de mobilização de movimentos sociais que buscam ampliar sua participação política (PERUZZO, 2009).

Para que os perigos socialmente produzidos encontrem-se sob controle das instituições sociais, é necessária a disseminação de informação contextualizada e abrangente sobre riscos, ameaças e suas formas de monitoramento e prevenção.

Na área de gestão ambiental, as informações pertinentes são usualmente agregadas em torno de eixos na forma de indicadores, com a função de resumir e simplificar dados relevantes que vão trazer à tona os cenários necessários para embasar a tomada de decisões. “Nessa área, é necessário especificamente que se quantifiquem, se meçam e comuniquem ações relevantes”, uma vez que “a emergência da temática ambiental está fortemente relacionada à falta de percepção da ligação existente entre ação humana e suas consequências”, segundo Bellen (2006, p. 42).

Os indicadores são necessários tanto na forma de dados sistematicamente construídos sobre os cenários ambientais a serem objeto de políticas de sustentabilidade, quanto como medidas de desempenho da atuação de um governo, que conferem transparência às implicações de suas ações. Para que se tornem acessíveis, os dados devem ser dispostos em abordagens inteligíveis: “seus usuários devem ser estimulados a compreender seus significados e sua significância dentro de seus próprios valores” (BELLEN, 2006, p. 50).

Embora os indicadores possam ser conhecidos na forma de planilhas compreensíveis somente aos especialistas na área, também estarão, com frequência, presentes nas narrativas e enquadramentos construídos por comunicadores e veiculados por portais de governo. Narrativas e enquadramentos se formam no âmbito da cultura política de um país em determinado momento, conferindo símbolos de fácil reconhecimento a valores, práticas e atribuições de mérito e responsabilidade vigentes.

Enquadramentos são, de maneira intencional ou não, veiculados pela comunicação pública praticada por instâncias de gestão pública em portais eletrônicos de governo. A próxima seção avança com o propósito de situar os desafios da comunicação pública na atualidade.

3. Comunicação pública na contemporaneidade

Um dos significados correntes de comunicação pública nas pesquisas da área se refere às ações comunicativas realizadas por governos a fim de transmitir informações úteis aos diversos segmentos sociais para facilitar o acesso a serviços públicos, proporcionar conhecimento sobre a atuação governamental na execução de políticas públicas, prestar contas e reconhecer o pertencimento à cidadania (DUARTE, 2011).

Contemporaneamente, o fortalecimento da sociedade civil impõe a presença de outros atores na comunicação de interesse público, como terceiro setor, grupos organizados de pressão política e movimentos sociais. A comunicação pública passa a incluir tanto a dimensão governamental, que “trata dos fluxos de informações e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”, quanto a dimensão política, que “diz respeito ao discurso e à ação na conquista de opinião pública em relação a ideais ou atividades que tenham relação com o poder”, de maneira a permitir a “viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação” (DUARTE, 2011, p. 126).

O investimento público na produção de fluxos de comunicação se justifica diante da seletividade com que operam as mídias comerciais, que dedicam um “lugar frágil” à vida cívica, e deve ser impulsionado pelo propósito de estabelecer relações de proximidade e diálogo capazes de fundamentar a oferta de serviços públicos mais eficientes, eficazes e efetivos (ZÉMOR, 2009, p. 231).

A comunicação proveniente dos governos também assume a função de liderar a transparência de ações nos campos em que a participação de atores privados é essencial para o sucesso da atuação governamental na forma de instrumentos de regulação, como a ecologia: “as políticas públicas deveriam subsidiar, incentivar potencializar ações comunicativas sobre assuntos ambientais, para que possam ser desenvolvidas condições exemplares a serem emuladas por outras entidades”, segundo Hoffmann & Marchiori (2004, p. 168).

A comunicação pública é considerada essencial para proporcionar o reconhecimento da cidadania porque tende a gerar vínculos capazes de contribuir para a ampliação de capital social: “é correto afirmar que a comunicação da instituição pública se afirma como um elemento estratégico da mediação entre os atores cívicos e o governo, visando criar e/ou reforçar o vínculo social entre os parceiros da ação pública”, segundo Matos (2011, p. 44). Capital social pode ser definido como a qualidade proveniente de relacionamentos sociais cooperativos que estimulam o fortalecimento dos direitos de cidadania, particularmente em sociedades

que situam a participação popular e o engajamento político como prioridades nos processos democráticos de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

A disponibilidade de informações em um setor chave como as políticas de sustentabilidade implica a criação de esferas de compartilhamento de propósitos de ação. Isso se daria porque a gestão ambiental não é, por definição, um setor de competência exclusiva dos governos (HASWANI, 2008). Organizações privadas, comunidades, grupos sociais e indivíduos assumem responsabilidade compartilhada pelo sucesso das políticas da área. Suas perspectivas devem ser consideradas desde o início da formulação de linhas de ação, e sua adesão aos objetivos coletivamente assentidos deve ser conquistada em um processo contínuo, no qual a confiança e o respeito mútuo se tornam atributos imprescindíveis. A comunicação pública adquire papel estratégico no processo de alimentação dos espaços de negociação entre os distintos agentes sociais, ainda que essa interação nem sempre se torne visível. O contexto é marcado por “processos de representação; espaços deliberativos sobre demandas sociais; relação entre interesses públicos e privados; e equilíbrio entre o mundo financeiro, o meio ambiente e a miséria” (WEBER, 2011, p. 102).

Neste sentido, assumem dois propósitos as realizações de comunicação pública digital criadas e mantidas por governos, de forma a constituir espaços de repercussão das arenas de negociação entre Estado e sociedade. Em primeiro lugar, disseminam informações, em linha com um conceito estrito da área, que compreende a divulgação de dados sobre o desempenho de políticas públicas para que os cidadãos exerçam funções de controle e a fiscalização. Em segundo lugar, tornam públicas as estratégias que devem orientar a mobilização dos diversos atores sociais em torno de objetivos comuns, decididos em espaços de interação e negociação mantidos por conselhos de políticas, secretarias de governo, órgãos gestores etc. Estes, por sua vez, retornarão à esfera pública nos termos de um modelo comunicativo de democracia deliberativa, operado agora não somente pelas mídias comerciais, mas sim com a contribuição decisiva da comunicação pública, para socializar os termos dos acordos em vigor, atados a decisões sobre aspectos como planejamento de ações, procedimentos a serem empregados, compromissos acertados e resultados esperados (HABERMAS, 2006).

A criação de capital social se tornaria uma consequência da comunicação assim realizada. Afinal, “somente uma comunicação comprometida com o interesse coletivo (na origem) e com o benefício público (como meta), que pressuponha a acessibilidade, a participação, a negociação, a tomada universal e conjunta de decisões (...) poderá gerar capital social”, se-

gundo Matos (2009, p. 131). Outros componentes do processo são “a transparência, a visibilidade, a livre expressão, o respeito ao pluralismo e a interatividade” (MATOS, 2009, p. 131).

4. Delineamento de uma proposta de metodologia de pesquisa

Diante da relativa escassez de trabalhos que procurem aferir diretamente a qualidade da informação oferecida pelas realizações de comunicação pública digital sobre gestão pública, é oportuna a adoção de referenciais provenientes da literatura sobre avaliação de políticas públicas. Esta ainda é uma área em aperfeiçoamento, mas que já oferece metodologias e parâmetros adequados para a verificação sistemática de resultados da implementação de políticas (COSTA & CASTANHAR, 2003; TREVISAN & BELLEN, 2008).

Desta forma, podem ser formulados seis eixos que abrangem 20 categorias de avaliação de informações e indicadores de sustentabilidade ambiental disponíveis em portais de governo, a serem adotadas no âmbito da metodologia de análise de conteúdo a ser aplicada pelas pesquisas (BARDIN, 2010; FONSECA JR., 2006), a saber:

A. Antecedentes e diagnósticos – aqui, cabe verificar a presença e a profundidade de informações sobre o cenário que antecede e, portanto, motivou a criação e a implementação de determinada política, abrangendo os seguintes aspectos:

1. Condições sociais: fazem referência ao contexto social em que dada política se insere, envolvendo fatores como habitação, trabalho, lazer, saúde etc.

2. Condições econômicas: fazem referência ao contexto econômico em que dada política está inserida, envolvendo fatores como emprego, nível de atividade industrial, inovação etc.

3. Cenário político: devem ser identificadas as informações sobre eventuais arranjos, acordos e alianças políticas que motivaram ou contribuíram para a formulação, a execução e o desempenho de uma política.

4. Estágio de desenvolvimento científico e tecnológico: fazem referência às exigências de conhecimento que dada política implica, envolvendo fatores como recursos de agências de pesquisa aplicados, ferramentas tecnológicas disponíveis, economia de recursos etc.

5. Informações legais: deve ser identificada a presença de leis, decretos, regulamentos e portarias relacionados a uma política.

B. Propósitos – nesta categoria, cabe verificar a presença ou ausência de informações sobre os propósitos declarados das políticas públicas de sustentabilidade ambiental, abrangendo os seguintes aspectos:

6. Objetivos: os propósitos de uma política pública podem ser apresentados de forma a idealizar abstratamente um cenário genérico a ser atingido, não caracterizado necessariamente em termos quantitativos. Ainda assim, são ligados a motivações que tendem a representar aspirações sociais legítimas. Daí a relevância de registrar, sob esta categoria, informações sobre objetivos genericamente anunciados.

7. Metas: além de objetivos genéricos, uma política também envolve a formulação de metas objetivas, possíveis de serem visualizadas em termos quantitativos e em escalonamento temporal. A presença de números, estatísticas e projeções deve ser verificada sob esta categoria.

8. Recursos e critérios de eficiência: devem ser consideradas as informações sobre a relação entre os recursos empregados na implementação de uma dada política e os resultados obtidos, que envolvem planos de gestão, medidas de otimização e aferição de resultados etc.

9. Ações: devem ser consideradas informações sobre atividades, projetos, operações etc realizados ou em curso, e instrumentos investidos na busca de objetivos e metas anunciados.

10. Informações operacionais, parcerias e convênios: serão identificados os dados sobre procedimentos e instrumentos empregados para que os setores envolvidos em uma política possam se beneficiar dela, como formulários, editais públicos, instruções para inscrições, adesões etc. Também devem ser consideradas informações sobre parceiros e conveniados essenciais para a implementação de determinada política.

C. Normas e padrões – São definidos por órgãos de governo no âmbito normativo e pressupõem a existência prévia de consensos tanto entre a comunidade científica, que elege patamares ideais de conhecimento acumulado pelas pesquisas pertinentes, quanto entre os setores sociais regulados, que são levados a aceitá-los como parâmetros para sua atuação, como aqueles relacionados a áreas de proteção ambiental, índices de qualidade de água e contaminação do solo etc. Além disso, normas e padrões tendem a ser as principais referências para o dimensionamento dos recursos necessários a consecução de determinada meta com segurança. Abrangem as seguintes categorias:

11. Prevenção de riscos: deve ser observada a presença de informações sobre riscos ambientais a serem controlados na execução de determinada política.

12. Recursos de gestão: devem ser verificadas as informações sobre recursos humanos, materiais e financeiros investidos na gestão ambiental.

D. Públicos e setores beneficiados – cabe avaliar as informações sobre quais critérios foram levados em conta na hora de decidir porque certo recurso foi alocado para beneficiar determinado grupo, classe social ou setor econômico, possivelmente em detrimento de outros. Tais decisões, embora com frequência controversas e excludentes, devem ser explicitadas, abrangendo as seguintes categorias:

13. Públicos-alvo: deve ser observada a presença de informações sobre os diversos setores a quem uma política se destina, seja em termos genéricos (camadas sociais, faixas etárias, setores empresariais) ou específicos (entidades, instituições etc).

14. Instrumentos de relacionamento: devem ser verificadas as informações sobre a disponibilidade de formas de relacionamento entre setores sociais e poder público estipuladas no âmbito da execução de uma política, tanto presenciais (reuniões, audiências públicas e demais eventos), como virtuais (e-mails, chats, fóruns e consultas públicas online sobre determinada política).

E. Indicadores de impactos sociais – A complexa estratificação social da sociedade contemporânea dificulta a identificação dos setores que serão mais ou menos beneficiados por determinadas políticas. Não obstante, é provável que certas camadas sejam privilegiadas e outras, não atendidas, ao menos dentro do mesmo intervalo de tempo. São abrangidas as seguintes categorias:

15. Bem-estar: deve ser avaliada a presença de considerações sobre os benefícios esperados de dada política em termos de resolução de necessidades de sobrevivência, conforto material, atendimento de necessidades básicas etc.

16. Igualdade: sob este aspecto, devem ser observadas as informações sobre os resultados de dada política em termos de sua justa distribuição diante das necessidades dos setores envolvidos, e referentes ao grau de equidade com que a política foi implementada.

17. Satisfação do usuário: devem ser identificadas as informações provenientes de eventuais pesquisas de satisfação ou retorno espontâneo de usuários e setores beneficiados por uma política.

F. Indicadores de impactos econômicos – As consequências das políticas de sustentabilidade ambiental para o desenvolvimento econômico tendem a ser enfocadas de maneira simplificada pelos governos, que receiam suscitar controvérsias em torno de riscos e amea-

ças. No entanto, o critério de transparência subjacente a esta categoria implica a divulgação de informações de forma aberta e abrangente. São abrangidas as seguintes categorias:

18. Eficácia: devem ser observadas informações a respeito da relação entre objetivos e resultados concretamente obtidos no âmbito de uma política em relação às demandas dos públicos-alvo. Números, estatísticas e projeções devem ser apreciados sob este aspecto.

19. Efetividade: a avaliação de uma dada política não envolve somente a consideração de efeitos imediatamente passíveis de mensuração, como número de pessoas beneficiadas e setores mobilizados, mas também a avaliação em perspectiva do impacto sobre as condições anteriores que foram alvo da política. Sob esta categoria, devem ser identificadas as informações que descrevam os benefícios gerados por determinada política em termos das efetivas transformações obtidas.

20. Custo-efetividade: sob esta categoria, deve ser identificada a presença de informações sobre alternativas de ação possível na situação específica enfocada e as razões para terem sido preteridas, apresentadas como justificativa para a escolha de determinada política.

A presença destas informações deve ser verificada a fim de se depreender, de uma abordagem comunicativa disponível em um portal de governo eletrônico, o enquadramento de dada política.

Conceito proveniente da psicologia cognitiva de grande aceitação no âmbito das pesquisas em comunicação, os enquadramentos são matrizes cognitivas com as quais um emissor embala para consumo um dado conjunto de informações (CHONG & DRUCKMAN, 2007; SCHEUFELE & TEWKSBURY; 2007). Os enquadramentos, ao conter algumas informações e não outras, seriam capazes de induzir a uma compreensão específica da atuação do poder público como agente de formulação de políticas. Os enquadramentos devem ser pensados como contribuição à formação da cultura política de um país, que pode assumir papel relevante na manutenção da vida social, ao lado da atuação efetiva das próprias instituições políticas formais. Os quadros gerais com os quais um tema é dado a conhecer possuem presunções de validade sobre os próprios papéis dos agentes.

No contexto, a participação de um ator pode se dar às expensas da exclusão de outro ator, caso a configuração simbólica seja favorável a um ou outro setor social, econômico ou político. “A cultura política nas sociedades do conhecimento contemporâneas inclui rotinas – poderosas, apesar de implícitas – através das quais o conhecimento coletivo é produzido e validado. Ela abrange abordagens institucionalizadas de julgamento e deliberação”, sublinha

Jasanoff (2005, p. 21), que assim busca caracterizar a natureza provisória do status do conhecimento na política democrática, dependente de arranjos que validem ora esta, ora aquela fonte de conhecimento, em enquadramentos simbólicos circunstanciais.

Enquadramentos abrangentes e plurais, que caracterizem as políticas em sua complexidade e as apresentem como construção social sujeita a questionamentos e formulação participativa em fóruns apropriados, podem contribuir para que uma política ambiental obtenha adesão e engajamento dos diversos atores sociais, o que com frequência se revela fundamental para a consecução de metas. Ao contrário, enquadramentos fragmentados e superficiais, que alimentem a suspeita de que as políticas são decididas em gabinetes sem transparência e responsabilização de seus agentes por resultados, podem incentivar resistências à implementação de uma agenda ambiental e, assim, minar os efeitos esperados da ação do poder público.

Um enquadramento pode, inclusive, contribuir para a expulsão, do campo da formulação de uma política, de determinado aspecto dela integrante. A omissão tende a passar despercebida por muitos observadores, uma vez que é característica do enquadramento a aparência de logicidade orgânica de seus elementos, conquistada mediante uma articulação eficaz da ação persuasiva de abordagens comunicativas. E pode incluir aspectos antes desconhecidos, porquanto sumariamente excluídos dos quadros simbólicos anteriores.

Enquadramentos podem ser tidos como narrativas ou histórias que atribuem lugares e funções aos seus componentes. “Histórias contadas na arena política procuram colocar ordem e fazer sentido de experiências complexas”, indica Jasanoff (2005, p. 23), à medida que “habilitam as pessoas a realizar ações que sejam significativas para elas, de modo a reduzir seus sentimentos de impotência e alienação”.

“Os enquadramentos cognitivos – intersubjetivos ou comunitariamente sustentados – construídos nesse processo, frequentemente embebidos em objetos materiais e práticas sociais rotineiras, impõem disciplina em eventos incontroláveis”, segundo Jasanoff (2005, p. 24), que aponta que o procedimento ocorre em função de os enquadramentos criarem “relações de causalidade inteligíveis, identificando agentes ou comportamentos perigosos, e propondo soluções que transmitem um sentido de segurança e ordem moral”.

Daí o sentido de verificar a presença de informações em uma sistemática relação de itens relevantes da avaliação de políticas públicas, de forma a assinalar quais aspectos foram chamados ou não a compor um dado enquadramento oferecido aos diversos segmentos soci-

ais. Mas a identificação dos elementos simbólicos presentes e ausentes na comunicação de uma política pública deve ser seguida por um esforço sistemático de interpretação de dados a fim de gerar a descrição geral dos enquadramentos construídos por um governo para justificar e estimular a aceitação de suas políticas.

5. Considerações finais

Este artigo trouxe contribuições à formulação de uma proposta metodológica para as pesquisas da qualidade da comunicação digital em portais eletrônicos de governo e seu papel como instrumento facilitador da articulação entre os interesses dos diversos agentes sociais na formulação compartilhada, execução e avaliação de políticas públicas de sustentabilidade ambiental.

A proposta supõe que, embora muitas decisões políticas possam ser influenciadas por arranjos conhecidos somente nos bastidores, são crescentes as exigências de transparência e responsabilização de seus agentes. A demanda por visibilidade se impõe principalmente em torno da construção e desenvolvimento de uma agenda ambiental, dado que a sinergia entre os atores se coloca cada vez mais como fundamental para o engajamento dos diversos setores e a consecução de suas metas de desenvolvimento sustentável.

Para avaliação da qualidade da informação sobre sustentabilidade disponível em portais eletrônicos de governo, o artigo delineou uma proposta de verificação de seis eixos com 20 categorias no total. Através do uso de planilhas eletrônicas que permitam sistematizar a apuração de dados conforme as categorias sugeridas, torna-se possível obter números e estatísticas relativos ao desempenho dos governos da criação e manutenção de uma esfera pública online de visibilidade de sua atuação. Também passam a ser possíveis a caracterização e a compreensão dos enquadramentos conferidos às políticas, com a identificação dos diferentes papéis atribuídos aos diversos setores sociais, o que deve contribuir para fundamentar a apreensão do potencial da comunicação pública digital para o aprofundamento democrático e indicar oportunidades de aperfeiçoamento para ampliar a transparência e a *accountability* dos governos.

Agradecimentos

O autor agradece à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pelo Auxílio Financeiro concedido à pesquisa ligada a este texto (Processo 2013/22772-5).

As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Referências

- BARBALHO, A. A.; OLIVEIRA, A. G. Questão racial e esfera pública virtual: uma análise do site da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **E-Compós**, v. 16, n. 1, p. 1-16, 2013.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 2010
- BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.
- BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: **Anais do 34º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)**. Caxambu, MG, 2010.
- BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Compólitica**, v. 2, n. 1, p. 132-163, 2011.
- CHONG, D.; DRUCKMAN, J. N. A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. **Journal of Communication**, v. 57, n. 1, p. 99-118, 2007.
- COLEMAN, S. **Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance**. Londres: Hansard Society, 2002.
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **RAP. Revista de Administração Pública**, vol. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.
- DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011, p. 121-134.
- FARIA, C. F. S. **O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- FONSECA JUNIOR, W. C. Análise de conteúdo. In: BARROS, A.; DUARTE, J. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 280-304.
- HASWANI, M. A comunicação do Estado democrático de direito na mobilização para a sustentabilidade. In: **Anais do Abracorp 2008. II Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. Belo Horizonte, MG, 2008.
- HOFFMANN, A. R.; MARCHIORI, I. A comunicação pública da dimensão ecológica em produtos e processos produtivos. In: OLIVEIRA, M. J. C. **Comunicação pública**. Campinas, SP: Alínea, 2004. p. 167-186.
- JASANOFF, S. **Designs on nature**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- LATOUR, B. **Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia**. Bauru, SP: Edusc, 2004. 412 p.

- MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Meridional; Sulina, 2011.
- MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011, p. 39-59.
- MATOS, H. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009. 278 p.
- PADILHA, L. G. O.; VERSCHOORE, J. R. S. Green Governance: a proposição de construtos de governança coletiva para o desenvolvimento sustentável local. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 153-174, 2013.
- PERUZZO, C. M. K. Movimentos sociais, cidadania e o direito à comunicação comunitária nas políticas públicas. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 11, n. 1, p. 33-43, 2009.
- ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C. J.; RESENDE, L. P. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 15, p. 108-117, 2013.
- ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p.149-172, 2008.
- ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (En Línea)**, v. 5, p. 69-87, 2010.
- SAMPAIO, R. C. Que democracia digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: **Anais do Seminário Nacional Sociologia e Política**. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, v. 32, n. 55, p. 203-229, 2011.
- SCHEUFELE, D. A.; TEWKSBURY, D. Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models. **Journal of Communication**, v. 57, n. 1, p. 9-20, 2007.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-50, 2008.
- UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development: our common future**. Paris, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.
- WEBER, M. H. Estratégias de comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011, p. 101-119.
- ZÉMOR, P. As formas de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.