

DOI: <https://doi.org/10.13037/ci.vol23n52.8216>

# Capacidades político-relacionais estabelecidas pela comunicação digital: proposição de um instrumento de análise

*Political-relational capacities established by digital communication: proposal of an analysis instrument*

*Lucas Braga da Silva*<sup>1i</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6034-4057>

*Verônica Dantas Meneses*<sup>2ii</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6719-5282>

*Lia de Azevedo Almeida*<sup>3iii</sup>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6586-4067>

Recebido em: 29/11/2021. Aprovado em: 22/06/2022.

## Resumo

Considerando que a construção de capacidades estatais político-relacionais depende dos processos de comunicação, este trabalho apresenta um Framework para identificar e analisar as capacidades político-relacionais mobilizadas em processos de comunicação governamental digital em diferentes níveis de governo e áreas de políticas públicas, um viés pouco explorado na literatura de administração pública e comunicação, o que representa uma aproximação entre os campos em estudo e um olhar teórico para a participação e a interação social que ocorre por meio da comunicação digital, sendo que este tem sido cada vez mais explorado pelas agências governamentais, e com isso, reforça o entendimento da necessidade de mobilizar capacidades estatais em todos os espaços possíveis.

**Palavras-chaves:** governo eletrônico; capacidades estatais; tecnologias de informação e comunicação; participação; interação.

## Abstract

Considering that the construction of political-relational state capacities depends on communication processes, this work presents a Framework to identify and analyze political-relational capacities mobilized in digital government communication processes at different levels of government and public policy areas, a bias little explored in the literature on public administration and communication, which represents an approximation between the fields under study and a theoretical look at the participation and social interaction that occurs through digital communication, which has been increasingly explored by agencies governmental agencies, and with that, reinforces the understanding of the need to mobilize state capacities in all possible spaces.

**Keywords:** electronic government; state capabilities; information and communication technologies; participation; interaction.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Tocantins, Brasil. E-mail: [lucaslogistica19@gmail.com](mailto:lucaslogistica19@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Tocantins, Brasil. E-mail: [veronica@mail.uft.edu.br](mailto:veronica@mail.uft.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Tocantins, Brasil. E-mail: [lia\\_aalmeida@hotmail.com](mailto:lia_aalmeida@hotmail.com)



## Introdução

As capacidades estatais podem ser definidas como as habilidades, competências e recursos que o aparato estatal deve dispor para colocar em prática o ciclo de políticas públicas e os seus respectivos objetivos (BRAMBOR *et al.*, 2020; SILVA, ALMEIDA, 2019; SILVA; ALMEIDA, 2022; SOUZA, 2016; SOUZA, 2017; GOMIDE, PEREIRA, 2018; RAMAGEM, CORREA, 2021; RAMESH *et al.*, 2016). Os trabalhos de alguns autores sugerem que a comunicação governamental é um mecanismo para dar efeito aos objetivos da política pública (CEZAR, 2018; HOWLETT, 2009; RAMESH *et al.*, 2016) e, também, garantir o acesso às informações relativas ao processo de políticas públicas (BRAMBOR *et al.*, 2020).

Pires e Gomide (2016) relatam que as capacidades político-relacionais envolvem a interação e os canais de participação social em que múltiplos atores sociais, interesses e recursos se fazem presentes nas arenas de debate público. Essa interação possibilita ampliar o estoque de conhecimento e aprendizado para contribuir com a revisão e inovação das políticas públicas, na medida em que as realidades destes atores sendo representadas dão suporte aos programas, projetos e políticas governamentais.

Com a globalização, com as novas tecnologias e as redes sociais digitais, a forma de comunicar mudou e hoje a troca de mensagens e informações pela internet é bastante comum. Para o governo, a forma de comunicar também está diferente, a comunicação passou a adotar distintas plataformas digitais e de redes vinculadas à *internet* para o compartilhamento de informações (HANNA, 2018). O governo eletrônico é uma dessas plataformas responsáveis por levar informação à sociedade, garantir o controle social, promover a participação social e criar canais de comunicação em meios digitais (PUTRA *et al.*, 2018), representando uma conquista para o acesso à informação pública e a transparência democrática (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

O governo eletrônico é entendido por alguns autores como um processo de comunicação governamental que favorece um ambiente de diálogo mais próximo entre instituições estatais e os cidadãos, viabiliza a gestão participativa, aprimora a transparência pública, os mecanismos de controle, os gastos públicos, a prestação de contas e a interação entre as partes (LUCIANO, CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015). Assim, considera-se que a comunicação governamental corrobora para a construção de capacidades estatais (RAMESH *et al.*, 2016), e que os ambientes digitais e as suas formas de participação e interação social tendem a ampliar as formas de acesso e engajamento público da sociedade em

assuntos de interesse coletivo discutidos pelo governo, refletindo diretamente em capacidades político-relacionais necessárias para o processo de políticas públicas.

O trabalho apresenta um *framework* para identificar e analisar as capacidades político-relacionais mobilizadas em processos de comunicação governamental digital em diferentes níveis de governo e áreas de políticas públicas, um viés pouco explorado na literatura de administração pública e comunicação (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020; GOMIDE; PEREIRA, 2018; PIRES; GOMIDE, 2016; RAMAGEM; CORREA, 2021; SILVA; ALMEIDA, 2019), o que representa uma aproximação entre os campos em estudo e um olhar teórico para a participação e a interação social, uma vez que o meio digital tem sido cada vez mais explorado pelas agências governamentais.

Espera-se que o *framework* proposto possa colaborar para pesquisas futuras, fornecendo elementos metodológicos para uma análise estruturada dessas capacidades em dimensões operacionalizáveis, possibilitando a identificação dos fortes ou frágeis da comunicação, de forma que o ente da administração pública possa aprimorá-los e fortalecer suas capacidades político-relacionais. A validação desse instrumento permite que outras pesquisas sejam feitas, em diferentes níveis de governos e/ou em áreas de políticas públicas específicas.

## Capacidades político-relacionais

Numa perspectiva de gestão democrática, para definir objetivos de políticas públicas e implementá-los, é preciso a participação da sociedade civil e a criação de espaços com este fim, uma vez que capacidades estatais não são fixas e atemporais. Cabe destacar que fatores como tempo, espaço e área corroboram para que as capacidades se modifiquem com o passar do tempo e novos recursos para implementar políticas são necessários (GOMIDE; PEREIRA, 2018; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Para melhor compreender o campo de políticas públicas e das capacidades estatais, Gomide e Pires (2014, p. 19-20) entendem como necessário recorrer aos arranjos institucionais, que são um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Soma-se a isso o fato de que estes arranjos corroboram com a implementação dos objetivos das políticas e com os resultados positivos dos produtos entregues pelo governo.

Nesse ínterim, Gomide e Pires (2014) contribuem afirmando que as capacidades

estatais correspondem a dois tipos específicos: técnico-administrativa e política. O primeiro refere-se à qualificação dos gestores para a gestão de políticas públicas e a produtividade com foco em bons resultados da política. O segundo refere-se às negociações entre os agentes governamentais e da sociedade com foco nos conflitos e interesses enfatizados pelos múltiplos atores sociais.

Contudo, após atualização teórica, Pires e Gomide (2016, p. 130) empreenderam um novo modelo, com foco nas capacidades técnico-administrativas e na política acrescentou a dimensão relacional, denominando-se capacidades político-relacionais, aos quais definiram-na como sendo as “interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos)”, a “existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas)” e “a presença da fiscalização de agências de controle”.

Cabe ressaltar a importância da reconfiguração dos espaços de decisões públicas no sentido de oportunizar a sociedade civil a participar das decisões públicas. Criar espaços em que uma multiplicidade de atores participe e interaja conforme seus interesses e necessidades. Ampliar os canais de participação e acesso aos momentos participativos. Em se tratando do conceito de participação social, Souza (2017) entende como sendo uma forma de organização os espaços de interação entre governo e sociedade com foco para as políticas públicas. Entre os processos participativos mais comuns estão os conselhos gestores, os orçamentos participativos, as consultas públicas, as conferências, as ouvidorias e as mesas de negociação, por exemplo. Cabe destacar que os mecanismos de controle, participação e transparência possibilitam o envolvimento dos múltiplos atores sociais na gestão de políticas públicas e visibilidade às ações públicas (SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2020; 2021).

Quem participa desses processos são os cidadãos, empresas privadas, órgãos públicos e universidades, por exemplo. Por isso, esse é um processo que deve ser estimulado na sociedade e sempre devem existir convites para os espaços de participação e interação social. Cabe lembrar que quanto mais diversificado o público de uma audiência, consulta pública, por exemplo, maior legitimidade se dá aos processos públicos. Existe uma probabilidade maior de representação dos diferentes interesses da sociedade. Fator muito importante e que não pode ser deixado de lado é a interação entre os atores estatais e não estatais para o bom funcionamento de suas instituições. Seguindo o entendimento de Souza (2017), os processos participativos envolvem a organização das agências governamentais e a mobilização de recursos organizacionais para a arena de debates e discussões. Portanto, é preciso criar

condições para que a participação ocorra de fato, assim como a organização desses espaços. Assim, os meios digitais têm ganhado bastante força enquanto ferramentas para criar condições e ampliar as possibilidades de participação e interação social (SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2020; 2021).

Contribuindo com o referencial sobre capacidades estatais, Souza (2017, p. 114) analisa as capacidades da seguinte forma: institucional, política, administrativa e a técnica. A capacidade institucional refere-se à “condição de estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento do processo participativo de maneira adequada à realidade organizacional da agência estatal promotora do processo e do campo político dos sujeitos participantes”. A política “traz a conexão dos processos participativos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal”. A administrativa tem um olhar “para as condições de operação do Estado na promoção da participação social na gestão de políticas públicas”. A técnica “trata da mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito”.

Embora o componente participativo seja realidade na gestão de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016, SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2020; 2021; SOUZA, 2017), é bastante comum relações precárias entre governo e sociedade, o que provoca ineficiência e ilegitimidade das ações estatais (RAMAGEM; CORREA, 2021; SILVA; ALMEIDA, 2022). Os canais de participação e interação podem ser formais (por exemplo, audiências públicas, conselhos gestores) e informais como reuniões espontâneas e rodas de conversa entre gestores e grupos da sociedade (GOMIDE, PEREIRA, 2018; PIRES, GOMIDE, 2016). Assim, os canais de comunicação instituídos pela administração devem ser efetivos e adequados aos diversos públicos afetados por uma política, a fim de garantir a qualidade e atender as necessidades da sociedade.

Quanto mais atores, maior o número de informações a respeito de uma política pública de saúde, meio ambiente, assistência social, por exemplo, aumenta as possibilidades de discussão e de solução para a problemática apontada, envolve variados atores no acompanhamento e monitoramento e avaliação dos atos públicos, bem como um ponto de vista relacional por parte do governo, de modo que abarque um processo inclusivo de diversos atores, negociação e/ou articulação tanto entre os grupos sociais como com os grupos estatais e também com a coordenação com diferentes organizações públicas do aparelho do Estado. Pires e Gomide (2016, p. 126) entendem que “o encontro entre atores diversos permite que os

problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados possam ser discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados”.

Ainda a respeito da dimensão relacional, Gomide e Pereira (2018, p. 939) relatam que busca a “relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais, articulação com os representantes dos entes subnacionais e diálogo com órgãos de controle externo”. De modo similar, os autores destacam que esta capacidade, além da interação entre os variados atores sociais interessados na elaboração e implementação de políticas públicas, também envolveria o “apoio político aos projetos e ao aprendizado social, resultando em serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados”.

Portanto, diante do contexto apresentado, é perceptível que há diversos posicionamentos a respeito da definição e/ou conceituação do termo capacidade (BRAMBOR *et al.*, 2020; GOMIDE; PEREIRA, 2018; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; PIRES; GOMIDE, 2016; RAMESH *et al.*, 2016; RAMAGEM; CORREA, 2021). Neste trabalho adotam-se as definições e/ou conceituações dos estudos de Pires e Gomide (2016), pelo fato destes autores apresentarem contribuições teóricas para a análise de capacidades político-relacionais. O tópico a seguir apresenta as discussões teóricas referentes à comunicação governamental.

## **Comunicação governamental**

Brandão (2009) entende que a comunicação pública assume características, atividades e funções diferentes conforme a área, quais sejam: comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação da sociedade civil, comunicação do Estado ou governamental e comunicação política. Contudo, o papel da comunicação pública é a participação cívica e o fortalecimento da democracia. Weber (2017), explica que a comunicação pública envolve o debate e a difusão de assuntos da administração pública que são de interesse da sociedade em geral. Além do mais, é a partir da comunicação que o cidadão toma conhecimento dos assuntos públicos e pode exigir respostas aos problemas sociais por parte da gestão pública.

Embora a comunicação governamental seja considerada uma forma de comunicação pública, a área tem ganhado destaque no âmbito acadêmico e adquirido distintas definições. Nesse sentido, Cezar (2018) a considera como um processo realizado pelo governo com a finalidade de garantir informação e promover a relação governo-sociedade sobre políticas públicas, seus processos e outras ações. Silveira (2014, p. 89), também entende a comunicação governamental como um processo que se refere “ao interesse geral nas diferentes instâncias da

sociedade civil”. Assim, os sistemas de comunicação governamental devem ser articulados com a missão, com as metas, objetivos, valores e com as políticas organizacionais.

Quando se fala nos atuais modelos de governança, é nítido que eles são voltados à consulta pública, o que têm exigido novas formas de comunicação governamental, incluindo instrumentos para o empoderamento do cidadão, acesso à informação, desempenho público, publicidade e governo eletrônico (HOWLETT, 2009). Assim, a comunicação governamental pode ocorrer a partir de diversos espaços, sejam eles formais ou informais, como por exemplo, de forma online. O fato é que com as novas tecnologias os limites geográficos foram eliminados e as barreiras de comunicação minimizadas. Com uma simples conexão de um celular, computador ou outro dispositivo tecnológico que tenha acesso à internet é possível tomar conhecimento do que está acontecendo no setor público, contribuindo e participando das discussões empreendidas pelo governo e que são de interesse coletivo.

Com relação à comunicação governamental, esta é viabilizada pelo governo eletrônico, programa do governo federal criado em 2000 e que busca integrar tecnologias de informação nas comunicações públicas com a finalidade de democratizar o acesso à informação. Dessa forma, pretende-se possibilitar a participação social da coletividade na elaboração e implementação de políticas públicas, estimular o debate dos assuntos públicos de interesse coletivo, bem como aperfeiçoar os serviços públicos prestados, a transparência e as respectivas informações repassadas à sociedade (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).

Com o governo eletrônico é possível a oferta de serviços públicos, participação política e transparência a qualquer momento do dia, a qualquer hora e de onde os usuários estiverem. Também permite que os serviços públicos possam ser realizados em casa, no trabalho ou na rua, por celulares, *tablets* e outros recursos tecnológicos, sem a exigência de estar presencialmente em uma agência governamental (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; SANTOS; ROVER, 2016; SALGADO; AIRES, 2017; PUTRA *et al.*, 2018). Entre os benefícios estão a eficiência das tarefas e dos processos da administração pública. Ainda, o foco no cidadão e em suas necessidades colabora para melhorias do serviço, ajuda a alcançar resultados específicos da política pública, contribui com os objetivos de reduzir a corrupção, contribui com a reforma na gestão pública e ajuda a construir confiança entre governo e cidadãos (PUTRA *et al.*, 2018).

Para fortalecer a comunicação governamental, é instituída a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, responsável pela regulamentação do acesso à informação nos órgãos da



União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011), trazendo critérios como publicidade, divulgação de informações, adoção de meios de comunicação que proporcionem interconexão com as tecnologias de informação, transparência pública e controle social das atividades públicas (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2015).

Contudo, a informação é um direito adquirido na Constituição Federal de 1988 (ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017) e um fator importante para as capacidades estatais (BRAMBOR *et al.*, 2020). O que torna a base de uma democracia de sucesso é a existência de um público com informações acerca das ações governamentais (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007; BRAMBOR *et al.*, 2020). Isso requer que a comunicação seja pautada em informações abertas e acessíveis a todos os públicos-alvo do governo. Bernardes, Santos e Rover (2015) e Santos e Rover (2016) destacam, nesse sentido, a necessidade de ampliar o acesso à informação por meio das tecnologias de informação e comunicação, uma vez que o acesso à informação corrobora para mais participação e interação. Cabe destacar que com informação o cidadão passa a se interessar mais pelas questões públicas e a formar opiniões acerca dos problemas sociais, passando a participar e se engajar nos processos democráticos (SALGADO; AIRES, 2017).

Torquato (2014), reconhece que a comunicação governamental, em contextos democráticos, abrange toda e qualquer possibilidade de interação e diálogo entre as instituições governamentais e a sociedade, em um fluxo que considera ideias distintas e a liberdade de expressão. Complementando a ideia de Torquato (2014), Carniello (2015) e Luciano e Carniello (2014) acrescentam que a comunicação governamental em ambientes digitais, é estabelecida pelos sites institucionais e pelo governo eletrônico. Nesse sentido, os autores entendem a navegabilidade, as informações, os serviços, o controle público e a participação como partes constituintes da comunicação. Ainda, sugerem um modelo de avaliação da comunicação nas unidades federativas brasileiras a partir da análise de dimensões e itens de avaliação, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1.** Parâmetros para avaliação da comunicação nos sites das unidades federativas

DIMENSÕES	ITENS DE AVALIAÇÃO
NAVEGABILIDADE	Mecanismos de busca
	Mecanismo de ajuda
	Mapa do site
	Link para página inicial
	Manual de uso do site
	Suporte a outros idiomas
	Disponibilidade de links governamentais
	Perguntas e respostas



DIMENSÕES	ITENS DE AVALIAÇÃO
	Inclusão digital
	Organização da informação quanto ao público contemplado (municípios, turistas, investidores, servidores públicos)
INFORMAÇÕES	Indicadores socioeconômicos da unidade federativa
	Legislação municipal
	Agenda dos governantes
	Autoridades responsáveis
	Programas governamentais
	Notícias / painel – Ações governamentais decididas e a serem decididas
SERVIÇOS	Atendimento online
	Emissão de documentos oficiais
CONTROLE PÚBLICO	Arrecadação
	Aplicação financeira dos recursos
	Gastos públicos
PARTICIPAÇÃO	Sistema de Votação Online
	Agenda Decisória
	Espaço para debates e incorporação de estudos
	Comentar Notícias
	Espaço para formular textos legislativos
	Acompanhar Discussões / Debates
	Fóruns Temáticos
	Salas de Bate-Papo
	Biblioteca Virtual
	Fale conosco
	Uso de Redes Sociais
	Envio por email
	Sistema de Votação Online
	Agenda Decisória
	Espaço para debates e incorporação de estudos

Fonte: Carniello (2015, p. 11) e Luciano e Carniello (2014).

Carniello (2015) e Luciano e Carniello (2014) entendem que o item de avaliação *navegabilidade* é um dispositivo comunicativo que possibilita visibilidade às informações presentes nos sítios eletrônicos e que também facilita a localização dos conteúdos postados e de outras especificidades das atividades da administração pública. Ainda possibilita dar publicidade aos atos governamentais, inteligibilidade ao usuário e uma interface visível e transparente.

O item *informações* considera a possibilidade de estabelecer ligações entre governantes e governados por meio das mensagens informativas publicadas nos sítios eletrônicos, reconhece a diversidade de atores sociais e amplia as possibilidades de interatividade com estes atores, bem como fortalece a gestão democrática e a transparência da administração pública (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).

O item *serviços* é visto como uma maneira de desburocratizar alguns dos serviços oferecidos pela administração pública em qualquer localidade e de facilitar o acesso a serviços que antes eram oferecidos apenas presencialmente. Também, de proporcionar o diálogo pelas redes de comunicação com o intuito de auxiliar na prestação de serviços

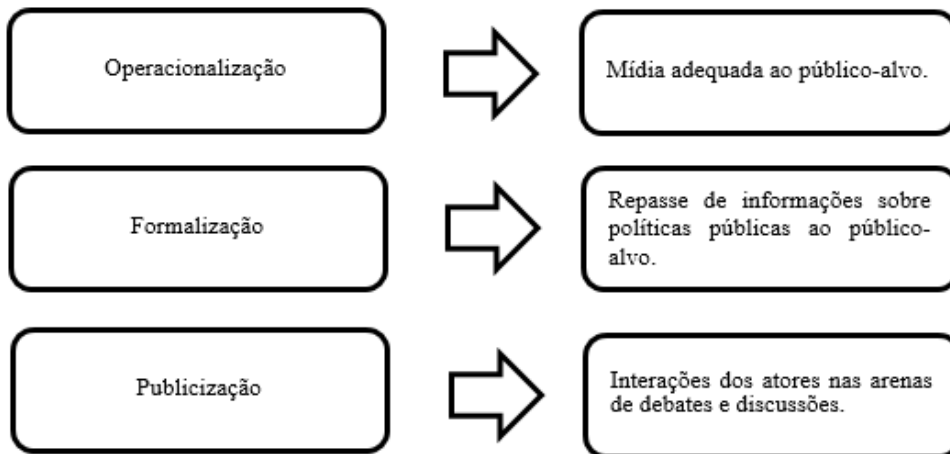
(CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).

O item *controle público* consiste na publicidade de dados sobre a execução financeira e orçamentária das instituições estatais a fim de garantir a transparência da gestão pública. Ainda, é visto como uma maneira de compartilhar o poder de decisão sobre as atividades executadas pela gestão pública entre governantes e sociedade, sendo um instrumento de expressão popular e cidadania (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).

O item *participação* busca promover a criação de momentos participativos por meio das tecnologias de informação e comunicação, bem como a divulgação de momentos participativos institucionalizados pela administração pública de modo a incentivar e estimular o debater entre diferentes atores da sociedade, contribuindo com a gestão de políticas e programas governamentais (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).

Cezar (2018), entende que a comunicação governamental eficiente e eficaz deve ser estruturada pensando em publicização, formalização e operacionalização das informações a respeito das atividades desenvolvidas pelo governo, e nesse sentido, desenvolveu um modelo para análise, estruturando-o conforme apresentado na Figura 1.

**Figura 1.** Modelo teórico para avaliação da comunicação governamental



Fonte: adaptado de Cezar (2018).

A categoria *operacionalização* considera os distintos públicos atendidos pela organização governamental e a disponibilidade de mídias conforme as características desses públicos. Ela é considerada eficiente à medida que a respectiva organização disponibiliza informações adequadas a cada público atendido. A adequabilidade de mídia viabiliza o entendimento da mensagem encaminhada pelo emissor ao receptor (CEZAR, 2018).

A categoria *formalização* tem o propósito de disponibilizar dados e informações a

respeito dos respectivos objetivos gerais e específicos das políticas públicas, bem como de ações desenvolvidas nesse sentido. Assim, a comunicação se encarrega de apresentar informações ligadas a prazos, campanhas, recursos adquiridos para a elaboração, implementação e operacionalização de políticas públicas, dentre outras informações que se fizerem necessárias. Algo característico da formalização é a pontualidade. A mensagem enviada pelo emissor deve ser interpretada pelo receptor sem interpretações equivocadas. A linguagem deve ser clara e de fácil entendimento (CEZAR, 2018).

A categoria *publicização* de dados é marcada pela dialogicidade como característica principal. Aqui, a publicidade é vista como uma ferramenta que permite estabelecer conexão entre governantes e governados. É através de interações dialógicas que a informação do contexto de políticas públicas é conhecida pelo público de interesse. A inclusão e a participação de atores distintos são apontadas como necessárias nas arenas de debate público. Assim, a comunicação possibilita a criação de espaços voltados à participação e a interação de atores, bem como a publicidade de dados e informações relacionadas a uma determinada política pública (CEZAR, 2018).

Assim, a pesquisa considera principalmente os conceitos de capacidades político-relacionais defendidos por Pires e Gomide (2016); os conceitos de comunicação governamental digital de Carniello (2015) e Carniello e Luciano (2014); e o de conceito de comunicação governamental de Cezar (2018). O próximo tópico descreve o *framework* e apresenta um instrumento de análise que considera os meios digitais como espaços indutores ou não de capacidades político-relacionais.

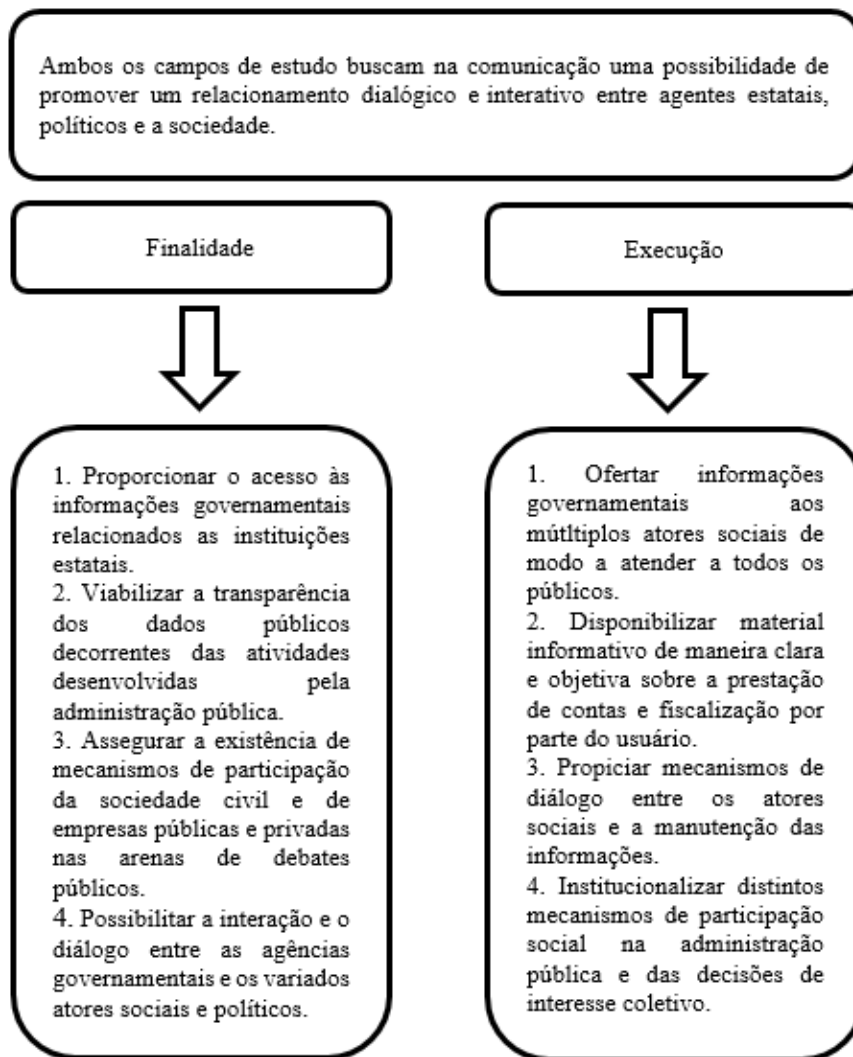
### **Framework para análise das capacidades político-relacionais a partir da comunicação governamental digital**

O Framework tem como propósito identificar e analisar as capacidades político-relacionais de agentes governamentais em espaços digitais. Assim, o primeiro passo foi definir a relação entre os campos, entre os estudos da comunicação governamental e das capacidades estatais. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura sobre os temas.

Ao considerar as dimensões teóricas da comunicação governamental e do governo eletrônico, pondera-se acerca da construção de capacidades político-relacionais em ambientes digitais e de uma aproximação entre os campos em estudo (Figura 2), ao passo que o objetivo de ambas é proporcionar espaços de participação e interação *on-line* com a sociedade, a fim de ampliar os canais participativos instituídos na gestão de políticas públicas (SILVA;

MENESES; ALMEIDA, 2020; 2021). Assim, é possível perceber que o foco dos dois campos de estudo está em estreitar as relações entre governo e sociedade, tornando o governo mais próximo da sociedade.

**Figura 2.** Aproximações entre os campos de estudo da comunicação governamental e capacidades político-relacionais



Fonte: elaborado a partir de Silva, Meneses e Almeida (2020, p. 11).

Quando se fala em comunicação governamental e em capacidades político-relacionais, é fato que são instrumentos de políticas públicas, tanto no modo presencial como *on-line*, o foco está em adquirir aprendizado e conhecimento sobre os problemas sociais, para depois aplicar em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas. Por isso, a necessidade de promover uma gestão de políticas públicas mais interativa e participativa, a fim de incluir atores sociais distintos nas arenas de debates públicos, além de promover a visibilidade dos conteúdos publicados, acesso à informação, controle público e transparência das atividades

desenvolvidas pela administração pública para toda a sociedade (SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2020; 2021).

Portanto, entende-se por capacidades político-relacionais em ambientes digitais como sendo a interação e os canais de participação mediados pelas plataformas de governo eletrônico, assim como outros recursos que facilitam o acesso à informação, o controle social e a prestação de serviços, com vistas à manifestação dos atores sociais e a inclusão de atores diversos.

A revisão de literatura possibilitou a criação de categorias, dimensões de análise e itens de avaliação para a estruturação do Framework de análise. As categorias *operacionalização, formalização e publicização* foram delimitadas por meio do estudo de Cezar (2018). As dimensões de análise *navegabilidade, informações, serviços, controle público e participação* foram adaptadas de Carniello (2015) e Luciano e Carniello (2014). Já, a dimensão *interação* foi uma contribuição de Pires e Gomide (2016). Os itens de avaliação foram construídos a partir da contribuição teórica de diversos autores (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; SANTOS; ROVER, 2016; ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017).

O modelo de avaliação da comunicação governamental digital de Carniello (2015) e Luciano e Carniello (2014) envolve a participação de outras questões como navegabilidade, informações, serviços e controle social. Com relação à interação, um fator importante nas relações governo-sociedade, diz respeito aos autores não abordarem essa dimensão, deixando de lado uma maior atenção à análise da interatividade e da troca de mensagens.

Considerando a inclusão da dimensão *interação* das capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016), desenvolveu-se o *framework* abaixo (Quadro 2), com o intuito de integrar essa dimensão na análise e fazer adaptações que permitam acessar todas as dimensões importantes das capacidades político-relacionais, tornando o instrumento mais completo para capturar essas relações. Contudo, o foco não está apenas na participação e na interação, mas em um conjunto de dimensões que corroboram com os processos político-relacionais.

**Quadro 2.** Framework de avaliação das capacidades político-relacionais a partir da comunicação governamental digital

CATEGORIAS	DIMENSÕES	ITENS DE AVALIAÇÃO
------------	-----------	--------------------

CATEGORIAS	DIMENSÕES	ITENS DE AVALIAÇÃO
<b>OPERACIONALIZAÇÃO</b> (CEZAR, 2018)	<b>NAVEGABILIDADE</b> (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015)	Mecanismos de busca; Mapa do site; Acesso à página inicial; Manual de uso do site; Suporte a outros idiomas; Acesso a outras pastas do governo; Perguntas e respostas; Inclusão digital; Organização da informação quanto ao público contemplado (municípios, turistas, investidores, servidores públicos) (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015).
<b>FORMALIZAÇÃO</b> (CEZAR, 2018)	<b>INFORMAÇÕES</b> (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014)	Indicadores sociais, econômicos e ambientais da unidade federativa; Legislação; Agenda de eventos da pasta; Autoridades responsáveis; Programas governamentais; Painel de notícias (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).
	<b>SERVIÇOS</b> (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015)	Atendimento <i>on-line</i> ; Emissão de documentos oficiais (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015).
	<b>CONTROLE SOCIAL</b> (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015)	Orçamento da pasta; Gastos públicos (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014).
<b>PUBLICIZAÇÃO</b> (CEZAR, 2018)	<b>PARTICIPAÇÃO</b> (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015)	Desdobramentos das audiências públicas; Desdobramentos dos conselhos gestores de políticas públicas; Desdobramentos das consultas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017); Espaço para debates e incorporação de estudos; Biblioteca de Documentos; Espaço para formular textos legislativos; Acompanhar Discussões / Debates (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014; SANTOS; ROVER, 2016); Ouvidoria (PIRES; GOMIDE, 2016; ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017).
	<b>INTERAÇÃO</b> (PIRES, GOMIDE, 2016)	Fóruns Temáticos; Salas de Bate-Papos; Comentários em notícias; Envio e retorno de mensagens pelo fale conosco; Adoção de redes sociais; Envio e retorno de mensagens através de redes sociais; Envio e retorno de mensagens por e-mail (LUCIANO; CARNIELLO, 2014; CARNIELLO, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; SANTOS; ROVER, 2016; ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017).

**Fonte:** elaborado pelos autores com base na revisão de literatura.

Os conceitos das dimensões de análise são apresentados a seguir. A navegabilidade e o acesso a informações governamentais devem atender ao princípio de publicidade das atividades desenvolvidas pela administração pública e de acesso à informação (CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014). A prestação de serviços *on-line* favorece a

desburocratização dos serviços públicos. Já, o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, tendo em vista a publicidade, monitoramento, fiscalização e controle das contas e atividades públicas. A participação deve possibilitar a inclusão da sociedade nas arenas públicas que discutem políticas públicas (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; CARNIELLO, 2015; LUCIANO; CARNIELLO, 2014; SANTOS; ROVER, 2016; ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2017). A interação busca o diálogo entre governo e sociedade por meio de mecanismos específicos (PIRES; GOMIDE, 2016).

A interação entre governantes e cidadãos, um outro item de avaliação criado a partir de Pires e Gomide (2016), possibilita à administração pública captar as demandas e os posicionamentos dos grupos da sociedade e transformá-los em resultados efetivos e eficazes. A inclusão de distintos atores da sociedade nas arenas de debate público contribui para que as políticas e programas governamentais sejam elaborados, implementados e operacionalizados de modo adequado a cada localidade e com legitimidade. Isso porque este processo proporciona a representação dos interesses dos atores e instituições públicas e privadas.

Adotando-se as contribuições teórico-metodológicas de Cezar (2018) sobre comunicação governamental, a categoria operacionalização contempla a dimensão navegabilidade, a categoria formalização as dimensões informações, serviços e controle social, e as dimensões participação e interação a categoria publicização.

No que se trata de análise documental de sítios eletrônicos, Rover *et al.* (2010, p. 25) consideram que a descrição “propõe uma visão geral da estrutura do sítio pesquisado, infraestrutura e componentes, áreas de atuação, principais características, serviços e informações disponíveis” e que a avaliação “apresenta uma avaliação geral do sítio pesquisado indicando seus pontos fortes, fracos, serviços oferecidos e status atual de maturidade, usabilidade, acessibilidade e padronização aplicados”. Além disso, também podem ser usados outros parâmetros de avaliação: sim (corresponde ao atendimento do site aos itens de avaliação), não (corresponde ao não atendimento do site aos itens de avaliação) e em parte (apresenta espaço para os itens observados, mas não possibilita acessibilidade a dados). Para a coleta de dados nos sites, sugere-se a análise do conteúdo disponibilizado pelos sítios eletrônicos governamentais. A presença dos itens avaliados nos sites demonstra a sua força e a ausência a sua fraqueza em relação às capacidades político-relacionais.

Na dimensão interação sugere-se a observação das interações institucionalizadas por meio de mecanismos específicos, tais como comentários em notícias, fóruns temáticos, salas de bate-papo, fale conosco, mensagens enviadas, comentários realizados em publicações nas



redes sociais e envios de email. Para verificar tais interações, sugere-se que o pesquisador observe o envio e o retorno de mensagens encaminhadas por meio desses mecanismos apontados.

Assim, a aproximação entre governantes e governados possibilitada pela comunicação governamental digital pode fortalecer as capacidades político-relacionais, auxiliando a administração pública na estruturação de novas políticas públicas e até mesmo daquelas já projetadas e implementadas, contribuindo positivamente para a inovação e para a qualidade da gestão pública.

## Conclusões

Este trabalho objetivou apresentar um *framework* para identificar e analisar as capacidades político-relacionais mobilizadas em processos de comunicação governamental digital em diferentes níveis de governo e áreas de políticas públicas. Assim, a pesquisa foi motivada devido ao meio digital ser cada vez mais utilizado para diversos fins, e também pelo fato de que a comunicação assume um papel de destaque no desenvolvimento de capacidades político-relacionais para as políticas públicas e atividades do governo, fortalecendo ainda mais a aproximação entre governo e sociedade e, conseqüentemente, a qualidade das decisões públicas. Além disso, os processos de comunicação governamental são importantes para desenvolver habilidades e competências de gestão, e ainda, para que o desenvolvimento de capacidades estatais político-relacionais, em todo e qualquer espaço público, possa ser visto como necessário para a governança de políticas públicas.

Esta pesquisa se mostrou relevante devido ao fato de inicialmente apresentar um Framework baseado em autores dos campos da comunicação governamental e das capacidades político-relacionais, o que permite analisar a participação e a interação social a partir dos espaços digitais criados pelo governo, ao mesmo passo que contribui com as capacidades estatais. Teoricamente, representa um recorte que ainda não foi explorado em outros trabalhos que versam sobre capacidades estatais. Não obstante, as principais contribuições deste trabalho são no sentido de trazer um Framework de análise considerando a inter-relação entre os campos em estudo, o meio digital como uma forma de construção das capacidades estatais em processos político-relacionais e o aprimoramento da pesquisa em capacidades político-relacionais.

O instrumento de avaliação da capacidade político-relacional proposto neste



trabalho visa instigar a comunidade acadêmica a discutir e participar da discussão sobre essa temática, uma vez que, para a consolidação tanto do conceito quanto do instrumento de avaliação, será necessária a dedicação de pesquisadores da área que estejam dispostos a trabalhar a partir dessas categorias de análise e a aprimorar a operacionalização desse instrumento. Ainda, o *framework* pode servir tanto para análises do governo federal quanto de governos subnacionais, partindo da aplicação a casos empíricos que sirvam de ponto de comparação entre eles.

## Referências

ALMEIDA, L. de A.; SILVA, L. B. da; SILVA, L. F. A mobilização de capacidades político-relacionais por governos estaduais: uma análise da formulação do plano estadual de resíduos sólidos do Tocantins. **Revista Observatório**, v. 6, n. 4, p. 1-16, 2020.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, maio/jun. 2015.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações. Presidência da República do Brasil, Brasília, 2011.

BRAMBOR, T.; GOENAGA, A.; LINDVALL, J.; TEORELL, J.; The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175–213, 2020.

CARNIELLO, M. F. Proposta metodológica de avaliação de comunicação governamental digital. **Revista Observatório**, Palmas, v. 1, n. 2, p. 101-116, Set./Dez. 2015.

CEZAR, L. C. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 52-70, Jan. 2018 .

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs: An International Journal**, v. 7, n. 1, p. 23-37, 2007.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro v. 52, n. 5, p. 935- 955, set./out. 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30.

HANNA, N. A role for the state in the digital age. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, v. 7, n. 1, p. 1-16, 2018.

HOWLETT, M. Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. **The Canadian Political Science Review**, v. 3, i. 2, Jun. 2009.

LUCIANO, R. da C.; CARNIELLO, M. F. Tecnologia de informação e comunicação na gestão pública nos municípios do sudoeste goiano. **Estudos em comunicação**, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PUTRA, D. A., JASMI, K. A., BASIRON, B., HUDA, M., MASELENO, A., SHANKAR, K., AMINUDIN, N. Tactical steps for e-government development. **International Journal of pure and applied mathematics**, v. 119, n. 15, p. 2251-2258, 2018.

RAMAGEM, R. D.; GOMES, R. C. Construção de capacidades político-relacionais para coordenação federativa no Programa Água para Todos: análise na perspectiva institucionalista. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, p. 1-22, abr./jun., 2021.

RAMESH, M.; SAGUIN, K.; HOWLETT, M. P.; XUN, W. Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 16-12, 2016.

SALGADO, C. C. R.; AIRES, R. F. de F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 22, n. 3, p. 98-115, jul./set. 2017.

SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Processos de gestão do conhecimento fomentados pelos portais de governo. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 6, n. 2, p. 48-79, jul./dez. 2016.

SILVA, L. B. da.; ALMEIDA, L. de A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, p. 1-28, 2019.

SILVA, L. B. da.; MENESES, V. D.; ALMEIDA, L. de A. Proposição teórica de um instrumento de análise da capacidade político-relacional a partir das TICs dos sites governamentais. *In*: **Anais... VII Encontro Brasileiro de Administração Pública**, Brasília/DF, 11, 12 e 13 de novembro de 2020. p. 1-15.

SILVA, L. B. da.; MENESES, V. D.; ALMEIDA, L. de A. Comunicação Governamental e Capacidades Político-Relacionais: Uma Aproximação Teórico-Empírica na Gestão de Resíduos Sólidos *In: Anais... XXIV Seminários em Administração*, São Paulo/SP, 10, 11 e 12 de novembro de 2021. p. 1-15.

SILVA, L. B. Da.; ALMEIDA, A. L. de. A implementação da Política de Resíduos Sólidos por governos estaduais: uma análise das capacidades estatais do Estado do Tocantins. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, n. 1, 2022.

SILVEIRA, P. C. M. P. Grupos de interesse organizados. *In: HASWANI, M. F. (Org.). Comunicação governamental: o local como foco de análise*. São Paulo: ECA/USP, 2014. p. 85-118.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In: GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

SOUZA, C. H. L. de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2017.

TORQUATO, G. **Novo manual de marketing político**. São Paulo: Summus Editorial, 2014.

WEBER, M. H. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. *In: WEBER, M. H.; LOCATELLI, C. (Org.). Comunicação pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

ZANELLA JUNIOR, V.; SCHMITT, V. F. Ouvidorias Públicas Municipais: instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, v. 1, n. 1, p. 93-106, 2017.

---

<sup>i</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Professor do Instituto Federal do Piauí (IFPI).

<sup>ii</sup> Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade da Universidade Federal do Tocantins.

<sup>iii</sup> Doutora em Administração pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins