3

Disseminação de informações no contexto das audiências públicas: análise do uso da internet como instrumento de comunicação pública na Câmara Municipal de Belo Horizonte

Diego Roger Ramos Freitas

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro / Bacharel em Direito pela UFMG / Pesquisador pela BAT-I FJP / Advogado

Elisa Maria Pinto da Rocha

Doutora em Ciência da Informação pela UFMG / Pesquisadora do Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro / Professora da FJP

Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos

Doutora em Ciência da Informação pela UFMG / Coordenadora do Núcleo de Educação *Stricto Sensu* do Mestrado em Administração da Fundação Pedro Leopoldo / Professora da FPL

Simone Cristina Dufloth

Doutora em Ciência da Informação pela UFMG / Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro / Professora da FJP e do Centro Universitário UNA

Resumo: O objetivo deste trabalho é estudar o uso da internet como instrumento de comunicação pública para a disseminação de informações nas diferentes etapas das audiências públicas realizadas no âmbito da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). Trata-se de pesquisa exploratória, em que foram aplicados questionários aos cidadãos participantes das audiências ocorridas entre junho e dezembro de 2011, desenvolvidas entrevistas semiestruturadas, feita observação direta, pesquisa documental e bibliográfica. O eixo teórico-analítico foi elaborado consoante caracteres do instituto das audiências e da comunicação públicas, podendo ser replicado em outras instâncias, como nas demais casas legislativas do País. A pesquisa conclui que a internet é instrumento de comunicação pouco utilizado, sobretudo na etapa em que é mais próspera: a de divulgação dos encaminhamentos/resultados das audiências. A reversão desse quadro prescinde de medidas relativamente simples, apontadas no trabalho, passíveis, a um só tempo, de realizar a essência do instituto das audiências públicas, estimular a participação dos cidadãos e

ampliar o (re)conhecimento do labor dos parlamentares. Nas demais etapas, como o preparatório e o executório, seu uso é apenas incidental/acessório. Na etapa publicitária, seu uso pode ser relevante, porém, limitado, haja vista a preponderância da comunicação direta (realizada pelos reeditores sociais) na mobilização das pessoas para tomarem parte na audiência pública. Ao cabo, são feitas sugestões para continuidade e aprofundamento da pesquisa.

Palavras-chave: Audiência Pública. Internet. Comunicação Pública.

Abstract: *The present essay aims to study the use of internet as public communication device to dissemination of information in different steps of public hearings which the City Council of Belo Horizonte (CMBH) organizes. That is an exploratory research in which methodology used envolved questionnaire application to present citizens in public hearings organized by CMBH between jun 2011 and december 2011, interviews, direct observation, content analysis beyond bibliographic research. The theoretic and analytical axis motivate itself on the study of institut of public hearings and public communication characteristics. That theoretic and analytical axis as that metodology can be used again in another instances, such law-making houses of Brazil. The research concludes that internet is a less used communication device, above all, at the step which is useful: the spread of information concerning referrals coming from hearings. Change of this scenery needs simple actions showed in the essay. Those actions can, at the same time, to realize essence of institut of public hearing, to motivate participation of citizens and increase knowledge about politician work. At other steps of public hearing, as preparatory and during itself, internet use is just secondary. At the publicity step of hearings, internet use can be important, however, it is limited because direct communication (by community leader, for example) is more important on mobilizing people to participe on public hearing. At the end, suggestions to keep and to deepen this research are done.*

Keywords: *Public hearing. Internet. Public communication.*

1. Introdução

A A partir da década de 1990, assistiu-se à renovação do interesse da sociedade civil pela política, com a ampliação e complexificação das formas de participação contemporânea. Nesse sentido, proliferaram, entre outros, orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas, conferências temáticas e audiências públicas (BRASIL, 2009; LAVALLE *et. al*., 2004).

A audiência pública, por sua vez, é instituto de participação aberta à população com previsão recente no Brasil, mas com emprego cada vez mais frequente. Sua realização demanda a observância de quatro etapas: preparatória, publicitária, executória e de divulgação dos encaminhamentos e resultados. Em todas essas etapas, a veiculação de informações é patente. E, para ser veiculada, a informação deve se valer de instrumentos de comunicação, entre os quais se encontra a internet, que merece relevo, haja vista sua difusão também a partir do início da década de 1990 acompanhada de expectativas diante das novas possibilidades que essa tecnologia provê. Além de facilitar a circulação de informações, a internet detém potencial democrático (PINHO, 2008) pela ampliação das formas de controle, transparência e participação democrática.

Então, tem-se, de um lado, um instituto de participação-deliberação novo e cada vez mais utilizado. De outro, tem-se um instrumento de comunicação dotado de potencial democrático capaz de, em tese, ampliar as formas de participação, transparência e controle. Apesar disso, verifica-se a existência de problema consistente na dificuldade de se obter informações (inclusive *on-line*) relativas às audiências públicas realizadas pela CMBH[1], como a data de sua realização, os encaminhamentos adotados após os debates e a concretização dos resultados esperados.

Nesse contexto, este trabalho sumariza parte dos resultados de pesquisa exploratória que desenvolveu estudo de caso que teve como objetivo principal analisar como a internet é utilizada como instrumento de comunicação pública pela Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), para a disseminação de informações sobre as audiências públicas que organiza[2]. O objetivo é analisar como a internet vem sendo utilizada em sede das

[1] Durante a investigação preliminar realizada pelo pesquisador responsável, verificou-se que o problema constatado repete-se em outras instâncias, como outras casas legislativas, e órgãos do Poder Executivo, observando-se, inclusive, esse problema de forma mais acentuada.

[2] Para mais detalhes e íntegra da pesquisa, confira Freitas (2012).

audiências públicas justamente para se precisar, empiricamente, esse "potencial democrático da internet" e para se proporem aprimoramentos capazes de consubstanciá-los onde possível.

Esta introdução apresenta o problema e sumariza os objetivos estabelecidos para a pesquisa. A seguir, são apresentados os eixos teórico-analíticos do estudo, que se encontram divididos em duas seções: a primeira atinente à proposta de uso da internet como instrumento de comunicação pública, e a outra relativa ao instituto das audiências públicas. Em seguida, detalha-se a metodologia empregada. Na penúltima seção, faz-se a apresentação e análise dos resultados obtidos para, na seção final, tecerem-se as conclusões.

2. A internet como instrumento de comunicação pública

O debate sobre a internet, no início da década de 1990, foi marcado por grande entusiasmo em virtude dos novos recursos por ela providos (MAIA, 2011). Os primeiros estudos focaram os potenciais dessa nova interface que resultou da convergência da tecnologia da microinformática com a das comunicações (BELL, 1977). O entendimento então corrente era o de que a internet tinha enorme potencial democrático (PINHO, 2008), podendo "aumentar a participação democrática, fortalecer as organizações da sociedade civil e revigorar a democracia" (MAIA, 2011, p. 67). Parte desse entusiasmo, ainda segundo Maia (2011), fundou-se na apreciação das características dessa nova infraestrutura de comunicação digital, qual seja sua conformação descentralizada, horizontal, imediata, de baixo custo e com grande alcance, já que tem a capacidade de atingir simultaneamente inúmeros usuários. Dessa forma, a internet possibilita o acesso a enorme gama de informações instantaneamente (KUMAR, 1997), sendo que, segundo Castells (2003), a capacidade de gerar, processar, aplicar e armazenar o conhecimento baseado nessas informações aumentou expressivamente, permitindo-se a ampliação do acervo informacional acessível pela sociedade a custos consideravelmente menores e em curto espaço de tempo.

Apesar desses potenciais da nova interface de comunicação representada pela internet, atualmente, com a realização de inúmeros estudos empíricos, muito desse entusiasmo inicial vem sendo revisto (MAIA, 2011), de modo que se está redimensionando o potencial da internet para impactar as interações interpessoais, o engajamento cívico e o ativismo político (a participação política). Também de acordo com essa autora, as conclusões ainda são díspares, o que dificulta o estabelecimento de generalizações. A questão que se coloca é indagar em que medida o uso da internet (viabilizando a participação *on-line*) altera esse estado de coisas. Esse é um debate em curso, ainda inconclusivo. Contudo, vem se tornando cada vez mais evidente que "a internet não pode ser 'destacada' do contexto mais amplo da vida das pessoas, como se constituísse um mundo virtual paralelo ou à parte do fluxo das atividades cotidianas" (MAIA, 2011, p. 71). Como afirma a supracitada autora, a "internet não promove automaticamente a participação e nem sustenta a democracia; é preciso, antes, olhar tanto para as motivações dos sujeitos quanto para os usos que eles fazem dela, em contextos específicos" (MAIA, 2011, p. 69).

Então, diante disso, a proposta deste trabalho é analisar como a internet vem sendo utilizada nas audiências públicas, justamente para se precisarem, empiricamente, esses "potenciais" e para se proporem aprimoramentos capazes de consubstanciá-los onde possível. Para isso, para o espeque deste trabalho, considera-se o uso da internet como instrumento de comunicação pública.

A expressão "comunicação pública" vem sendo empregada com diferentes significados, de acordo com o contexto e a região em que é empregada (BRANDÃO, 2007). Essas disparidades demonstram que o termo ainda carece de conceito claro. No Brasil, graças ao empenho da academia, e mesmo diante dos múltiplos significados dessa expressão, é possível identificar ponto em comum que é "aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade, com o objetivo de informar para a construção da cidadania" (BRANDÃO, 2007, p. 9). Essa concepção decorre, segundo Brandão (2007), da obra

de Pierre Zémor (1995). Para este autor, a comunicação pública legitima-se pelo interesse geral, público, não podendo se distanciar das finalidades das instituições públicas, quais sejam as de:

> a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social (ZÉMOR, 1995 *apud* BRANDÃO, 2007, p. 14).

Ainda no esforço de conceituar a comunicação pública, e focando-se esta na seara estatal – onde é mais fértil –, é importante extremá-la da comunicação governamental (BRANDÃO, 2007), sendo a primeira de Estado, e a segunda de Governo, em que se caracteriza pela difusão de informações integrantes da racionalidade estratégica dos ocupantes do poder, assumindo, muitas vezes, a forma de *marketing* institucional em detrimento do interesse público.

Portanto, a noção de comunicação pública supera a mera divulgação de informações governamentais e de assessoria de imprensa como mecanismo de *marketing* pessoal/institucional, para colocá-la como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadãos e Estado (NOVELLI, 2007). A comunicação pública se propõe a constituir espaço de informação e negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder da vida pública. Chega a caracterizar "um etos, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania" (DUARTE, 2007, p. 60).

Para se estabelecer esse processo de comunicação pública, cumpre que estejam presentes atores (interlocutores) e instrumentos de comunicação (utilizados para veicular as informações). Quanto a estes últimos, utilizou-se a classificação proposta por Duarte (2007). Segundo ele, os instrumentos de comunicação podem ser classificados em três espécies: de massa, segmentada e direta.

A comunicação de massa é caracterizada pela difusão de informação para o grande público, para o maior número possível de pessoas, que se comportam como espectadores heterogêneos. É exemplificada pelas emissoras de TV e rádio, jornais de grande circulação impressos e virtuais, e agências de notícias tradicionais e virtuais. É a principal fonte de construção das representações sociais compartilhadas por parte da sociedade. Corrobora para o estabelecimento de agendas e debates públicos. Entre suas limitações estão as restrições ao diálogo em face das dificuldades de acesso ativo da maior parte dos atores sociais a esses instrumentos de comunicação.

A comunicação segmentada "é orientada para grupos de interesse específico, em que há maior possibilidade de domínio sobre o conteúdo, acesso e distribuição, e de obter retorno, participação e diálogo" (DUARTE, 2007, p. 66). Utiliza estratégias para manter mais próximos interlocutores com interesses e/ou características comuns. É exemplificada por publicações específicas, como jornais e revistas de classes/categorias profissionais e de associações de bairro, *newsletters*, *sites* e *blogs* temáticos, entre outros. O autor mencionado afirma que o advento da internet vem fortalecendo crescentemente esse modelo de comunicação.

A comunicação direta refere-se ao contato personalizado, normalmente, face a face e em tempo real. É exemplificada pelos atendimentos presenciais, por telefone ou via internet, pelas reuniões, debates (inclusive em sede de audiências públicas), grupos de trabalho, fóruns de discussão, entre outros. Possui alta eficiência, já que se ajusta imediatamente às características do interlocutor durante a própria comunicação. Sua principal característica é permitir a facilidade de interação, a troca de informações, a reciprocidade, o saneamento imediato de dúvidas, além de corroborar para o estabelecimento de laços de confiança. Duarte (2007) também afirma que a proximidade entre os interlocutores garante aprendizagem mais robusta, assim como *feedback* mais imediato e preciso.

Relativamente aos atores envolvidos no modelo de comunicação pública,utilizou-se a tipologia de Toro e Werneck (2007),

que os classificam em três espécies: produtor social, reeditor social e editor.

Para compreender o papel de cada um desses atores, imagine-se que se deseja realizar comunicação para mobilização, por exemplo. Nesse caso, o **produtor social** (órgão ou instituição que tenha condições técnicas, financeiras e de pessoal para viabilizar o processo de mobilização, conduzindo as negociações e os debates) deve convocar diretamente, ou seja, por intermédio de meios de comunicação direta, os **reeditores sociais** (pessoas que, por seu papel, ocupação ou posição social, têm a capacidade de entrar em contato diretamente com o público-alvo a ser convidado, tal como ocorre com líderes comunitários e sindicais). Esses reeditores executam precipuamente a comunicação direta relativamente ao seu público específico (a comunidade, os membros do sindicato, etc.). A comunicação direta é marcada pela pessoalidade, sendo mais efetiva na mobilização das pessoas para comparecer e tomar parte numa discussão[3]. Paralelamente a isso, os "produtores sociais" devem manter contato com os editores (profissionais de comunicação, normalmente, ocupantes de postos na imprensa e veículos de comunicação de massa). A função dos editores, por sua credibilidade social, é dar legitimidade e amplo conhecimento do processo de mobilização, reforçando-o. Eles também se prestam a "posicionar" o imaginário e coletivizar a atuação dos reeditores" (TORO e WERNECK, 2007, p. 40) perante os demais atores e mesmo entre os próprios reeditores.

Essas são, portanto, as noções elementares acerca dos instrumentos de comunicação – segundo Duarte (2007) – e dos atores envolvidos nos processos de comunicação pública – segundo Toro e Werneck (2007). Essas noções serão úteis para a análise a ser desenvolvida, nas seções seguintes, sob o paradigma da comunicação pública.

[3] Duarte (2007, p. 67) também afirma que "todas as pesquisas indicam que, apesar das possibilidades da tecnologia, a comunicação mais efetiva ainda é a viabilizada pelo contato pessoal, olho no olho, em que pese as naturais dificuldades surgidas quando se estabelecem diferenças em níveis ideológicos, de valores, culturais, educativos e até de competência comunicativa entre interlocutores".

3. Audiência pública: conceito, características e procedimentos

Com a instauração do Estado Democrático de Direito pela Constituição de 1988, assistiu-se à ampliação das formas de participação e deliberação democrática no Brasil. Warren (2002) aponta mesmo para o alargamento das práticas associadas à democracia, bem como a complexificação das formas de ação coletiva e de participação. Difundiram-se institutos como orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas, conferências temáticas, audiências públicas, comitês e uma verdadeira "febre" de inovação institucional, visando à expansão da participação na gestão pública (BRASIL, 2009; LAVALLE *et. al*., 2004). Esta, por sua vez, recepcionava essas formas de participação e deliberação, já que, sob o advento da Reforma do Estado (PEREIRA, 1998), era alcançada pelo movimento de descentralização, em favor da ampliação da participação e do controle social sobre as atividades estatais.

Nesse contexto, as audiências públicas, em particular, são instituto de participação aberta à população, em que as partes presentes expõem tendências, preferências, que, por meio da deliberação, podem conduzir o poder público a decisão de maior aceitação conceitual. No Brasil, a previsão das audiências públicas é recente (PRADO JR., *et. al*., 2007) sendo, contudo, cada vez mais frequente sua ocorrência. Observa-se que várias entidades (como órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, autarquias, agências reguladoras, entre outras) organizam audiências públicas sobre temas da mais diversa ordem.

A caracterização do instituto das audiências públicas implica, essencialmente, que se dê ampla publicidade e transparência de sua realização e de todo o seu processo. Implica também que se proceda à abertura à livre entrada e participação de indivíduos e grupos organizados (como associações, partidos políticos, sindicatos, empresas, órgãos da administração pública, entre outros), os quais devem adotar postura ativa/participativa para que se desenvolva verdadeiro debate entre as partes envolvidas, que devem expor oralmente tendências e preferências. Ao final dos debates, essas contribuições/manifestações deverão ser conside-

radas pelo ente organizador da audiência, motivadamente acolhendo-as (ou não), na prolação do ato ou decisão administrativa pertinente à questão que motivou a audiência pública.

Para organizar uma audiência pública, inexiste procedimento padrão, forma precisa, necessária (GORDILLO, 2003)[4]. É importante apenas que, independentemente do formato adotado, consiga-se realizar seus elementos nucleares, expostos no parágrafo anterior. Aquele que a organiza tem liberdade para adotar o formato que mais se ajuste às suas necessidades e peculiaridades, como a natureza e complexidade do tema posto em discussão, a disponibilidade de recursos, o quantitativo de participantes, entre outros. De todo modo, observam-se basicamente quatro etapas durante a organização dessa sorte de evento: a) preparatória; b) publicitária; c) executória; d) divulgação e acompanhamento dos encaminhamentos e resultados. A seguir, sumariza-se o teor de cada uma dessas etapas, chamando-se atenção para a centralidade do insumo "informação" presente em todas elas.

A etapa preparatória é preliminar à realização da audiência pública. Envolve fundamentalmente o levantamento de informações sobre o problema que a motiva para se delimitar o tema e os atores-chave a serem convidados, além da definição das regras/regulamentação da audiência. Aqui, dá-se a realização de estudos e diligências para se aproximar do objeto da audiência pública e do mapeamento dos atores-chave, ou seja, das pessoas e instituições mais diretamente interessadas no debate. É também nessa etapa que se deve definir o marco regulatório da audiência, suas regras de funcionamento (caso ainda não o estejam previamente definidas). Saliente-se que é importante ter prévia e suficientemente detalhado o tema ou problemática que será submetido à discussão em audiência para, assim, se

[4] Aliás, Gordillo (2003) adverte que se tenha cuidado para evitar regulamentações excessivas ao ponto de não se deixar margem de liberdade e criatividade para o organizador da audiência pública. Isto para que este tenha a possibilidade de adequar os procedimentos do evento às peculiaridades do tema e público, com o fito de ampliar a participação e os debates orais entre os participantes da audiência.

alcançar o debate eficaz (GORDILLO, 2003) com a otimização dos trabalhos. É preciso que o ente organizador tenha clareza acerca do que pretende alcançar (MÊNCIO *et. al*., 2005). Para isso, convém levantar a maior quantidade de informações pertinentes ao seu alcance, estudar minimamente o tema, realizar diligências, ouvir atores que se crê serem relevantes na questão analisada (atores-chave) e, quiçá, realizar consultas públicas a fim de identificar demais atores interessados na questão. O mapeamento dos atores-chave é deveras relevante, já que seu perfil deverá repercutir no jogo de forças durante os debates, na representatividade e pluralidade das visões postas em confronto. Por isso, não se deve poupar esforços em sua identificação, contatando-se associações, sindicatos, empresas, movimentos sociais, conselhos gestores, líderes comunitários, entre outros, tudo consoante o tema em debate. E, para cerrar as considerações acerca da etapa preparatória, registre-se que a previsão, em linhas gerais, dos procedimentos básicos de convocação, desenvolvimento e encaminhamento dos resultados em regulamento podem fornecer a base para o ente organizador, cuidando para que este não se perca durante o processo, transformando a audiência pública em mera reunião popular, sem propósito firme, mas apenas com livre troca de opiniões entre o administrador e os particulares acerca de determinado tema (SOARES, 2002).

A etapa seguinte é a **publicitária**, que é aquela em que se dá ampla divulgação da realização da audiência pública. É de central importância, já que materializa a publicidade "*ínsita al procedimiento de audiencia pública*" (GORDILLO, 2003, p. IX-12). A partir dela, deve-se assegurar que seu objetivo central – a audiência do público, da população – seja alcançado. A veiculação das informações relativas à realização da audiência deve ser feita com antecedência suficiente para que todos os participantes se preparem. A publicidade não se deve restringir aos órgãos oficiais, como os diários oficiais, por exemplo. Deve-se ter em mente que um dos objetivos das audiências públicas é justamente a participação do público, da população. Por isso, a prévia divulgação do evento deve ser feita nos canais que se julgue terem contato os atores-chave – mormente os "reeditores sociais", na terminologia de Toro e Werneck (2007) – e a popu-

lação em geral. Ressaem em relevância, assim, a imprensa local, os meios de comunicação de massa convencionais (televisão, rádio, jornais impressos, revistas, etc.); a internet, com divulgação em *sites* oficiais, de notícias, e em redes sociais (*Facebook, Orkut, Twitter*, etc.); cartazes ou faixas afixadas em locais de grande circulação, como avenidas, prédios públicos (escolas, postos de saúde, etc.), agências bancárias, entre outros, além da própria comunicação direta com os "reeditores sociais" via telefone, correspondência. Nunca é demais ressaltar que esses materiais devem ter linguagem compatível com seu público-alvo, tornando a participação atrativa para ele.

Na **etapa executória**, ocorrem os debates, com troca de informações e opiniões entre os participantes, com a participação do público. Esses debates devem ser registrados. Isso pode ser feito via gravação (em áudio e/ou vídeo) ou via relatoria dos debates, por exemplo. A condução dos trabalhos deve ser feita pelo ente que a preside (SOARES, 2002). A passagem de lista de presença gera dados capazes de auxiliar na identificação do perfil daqueles que compareceram. Além disso, é certamente útil na quantificação do público presente, o que pode fornecer substrato ao ente organizador quanto à verificação da eficiência da estratégia de divulgação empregada. O registro das discussões é importante para a recuperação das contribuições, críticas, sugestões e demandas apresentadas, que podem então ser empregadas na definição/construção da vontade administrativa, na solução da questão que motivou a audiência pública.

Por fim, há a **etapa de divulgação e acompanhamento dos encaminhamentos e resultados**, ocasião em que as informações colhidas em sede do evento são consideradas/ponderadas pelo seu ente organizador para, acolhendo-as (ou não), prolatar o ato decisório, a vontade administrativa. Aqui, é feita a divulgação dos resultados/conclusões após o encerramento dos trabalhos da audiência pública. Também são preparadas respostas aos comentários, sugestões, críticas e contribuições geradas durante os debates, indicando como foram (ou não, e por quê) utilizadas na decisão administrativa tomada ou nos encaminhamentos a serem desenvolvidos. Neste último caso, em que se decide pela

realização de diligências (encaminhamentos) para prosseguir na resolução da questão que motivou a audiência, deve ser feita também a divulgação de seus respectivos acompanhamentos/cumprimentos, ou seja, deve-se dar publicidade do estágio em que se encontram esses encaminhamentos, das medidas que forem tomadas até o desfecho da questão. Para isso, podem-se utilizar os mesmos meios empregados para a divulgação da ocorrência da audiência pública. Essa é medida de responsividade da administração, do ente organizador da audiência, perante a população. Uma vez tendo sido organizada por ente público, realizada a expensas do dinheiro público e diretamente relacionada ao próprio interesse público, por imperativo do princípio republicano[5], devem ser divulgados os resultados/conclusões ou mesmo dos encaminhamentos após o encerramento da audiência pública, consoante sustentado por Mazzilli (1999) e Soares (2002).

Como visto, trata-se de instituto em que, em todas as suas etapas de realização, o insumo informação está presente: desde sua preparação até a divulgação de seus resultados. E, como dito no intróito, para produção e disseminação de informações, a internet é instrumento privilegiado na sociedade moderna, sendo notório que seu uso foi intensificado nas últimas décadas (CASTELLS, 2003). Logo, é atual e perspicaz o debate que articule essas duas temáticas (internet e audiência pública) e indague como esse instrumento de comunicação (a internet) vem sendo utilizado para veiculação das informações correntes em sede das audiências públicas. O problema identificado consiste na dificuldade de se obterem informações (inclusive *on line*) relativas às audiências públicas organizadas pela CMBH, como a data de

[5] O princípio republicano é identificado a partir do art.1º, CR/1988. Basicamente, sem se aprofundar no tema, tem-se que a República é forma de governo. Forma de governo, por sua vez, refere-se à maneira pela qual é instituído o poder na sociedade e como se relacionam governantes e governados (SILVA, 2002). Ainda segundo Silva (2002, p. 102), a forma de governo "responde à questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce". O princípio republicano implica, principalmente, a necessidade de divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo os dois primeiros derivados de eleições populares); na temporariedade dos mandatos eletivos; e na necessidade de prestação de contas por parte da administração pública.

sua realização e os encaminhamentos adotados após os debates. Partindo-se do ponto de vista do cidadão que não se encontra engajado politicamente em uma causa qualquer e que, por isso, não mantém contato direto com reeditores sociais (como líderes comunitários/sindicais que mantêm contato direto com os parlamentares da CMBH e repassam informes aos seus pares), assume-se que a internet tem importante papel na difusão de informações acerca das audiências públicas. Isto porque, como será visto adiante, a divulgação desses eventos é feita fundamentalmente pelo portal da CMBH, ou mediante solicitação de informações à Central de Atendimento ao Cidadão (via telefone ou mensagem eletrônica). Dessa maneira, é curial que se analise como (e se) a internet vem sendo utilizada como instrumento de comunicação pública em sede das audiências públicas de maneira a corroborar para a realização da cidadania pela promoção da participação dos cidadãos e demais interessados nas audiências.

4. Metodologia

Trata-se de pesquisa exploratória realizada a partir de estudo de caso realizado na Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). Foi feita pesquisa bibliográfica e documental, incluindo análise do conteúdo do portal da CMBH, bem como pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica envolveu revisão da literatura de duas unidades: uma sobre o uso da internet como instrumento de comunicação pública e outra relativa ao instituto das audiências públicas, ambas tratadas nas seções anteriores. Dessas duas unidades, configura-se o eixo teórico-analítico condutor da investigação e análise dos dados.

Analisou-se o conteúdo do portal da CMBH a fim de se verificar se, e como, são disponibilizadas informações e ferramentas relativas às audiências públicas para o fortalecimento e exercício da cidadania pela participação nelas.

A pesquisa de campo incluiu: a) questionário aplicado a pessoas presentes em audiências públicas realizadas entre junho e dezembro de 2011; b) entrevistas semiestruturadas; c) observação pessoal direta espontânea dos pesquisadores.

Os questionários foram aplicados no período compreendido entre 16 de junho e 1º de dezembro de 2011. Nesse período, foram realizadas 84 audiências públicas na sede da CMBH, com temas variados. Desse total, houve aplicação dos questionários em 39 audiências públicas. Em outras 11 audiências não houve público externo acompanhando o evento, apenas os convidados que compuseram a mesa, não tendo sido por isso aplicados os questionários. O público presente nas 84 audiências totalizou 1.932 pessoas. Nesse período, foram recolhidos 231 questionários respondidos pelos cidadãos sobre os quais foram feitas as análises. Os questionários contêm cinco questões objetivas (fechadas) e uma questão final aberta. Antes de tudo isso, há campo para identificação (facultativa) do respondente e para indicação de sua idade e escolaridade. Esses campos são relevantes uma vez que permitem realizar cruzamentos (correlações) entre as respostas às demais questões e o perfil (etário e socioeconômico) do respondente, além de auxiliar na compreensão do perfil dos cidadãos presentes em audiências públicas e/ou dos que se dispuseram a responder ao questionário. Ainda no intuito de se identificar o perfil do respondente, indaga-se, nas duas primeiras questões, o interesse do respondente em participar da audiência pública e a frequência com que participa dessa sorte de evento. As três questões seguintes buscam identificar como os cidadãos se informam acerca da realização das audiências públicas organizadas pela CMBH, e por meio de quais instrumentos de comunicação eles costumam e pretendem manter-se envolvidos com a temática tratada em sede da audiência pública. Na questão final, de número 6, buscou-se verificar o anseio, a demanda dos respondentes, ao indagar qual seria, de acordo com a opinião do respondente, os três mais importantes/eficazes meios ou instrumentos para divulgação da realização de audiências públicas pela CMBH. Os dados provenientes dos questionários foram lançados, tabulados e trabalhados no software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), gerando-se diversas frequências e correlações, das quais apenas pequena parte foi ora selecionada tendo em vista o recorte temático do presente artigo.

As entrevistas semiestruturadas detalharam as rotinas administrativas adotadas para as audiências, o papel dos diferentes ato-

res nos processos de comunicação e o uso da internet nas comunicações atinentes às audiências públicas. Foram entrevistados dois membros do corpo administrativo da CMBH – responsáveis pela comunicação institucional e pelo assessoramento das comissões promotoras das audiências[6] – e três líderes comunitários/sindicais que participaram de audiências públicas no período de aplicação dos questionários. Com a realização dessas cinco entrevistas, visou-se complementar qualitativamente a abordagem quantitativa assumida pelos questionários de pesquisa mencionados no parágrafo anterior. Buscou-se detalhar e confirmar determinados aspectos do objeto de estudo levantados durante a pesquisa, como rotinas administrativas adotadas em sede das audiências públicas, o papel dos reeditores sociais nos processos de mobilização da população e o uso da internet nas comunicações atinentes às audiências públicas. Em todas as entrevistas, ao final, objetivou-se coletar percepções do entrevistado, na qualidade de integrante do corpo técnico da CMBH (ou de líder comunitário/representante sindical), acerca do papel desempenhado pelas audiências públicas na atividade legislativa e na realização da cidadania, do grau de mobilização social em torno desse instrumento de participação e do uso da internet nesse contexto.

Durante todo esse período, foi realizada também observação direta não estruturada por um dos pesquisadores que acompanhou a realização de audiências públicas e de parte da rotina administrativa da CMBH, o que colaborou para a compreensão da dinâmica das audiências e da participação do público nesses eventos.

Os dados obtidos pela pesquisa de campo identificaram o uso que é dado à internet na ótica dos produtores de informação

[6] Foram entrevistadas a chefe da Divisão de Assessoramento ao Plenário e às Comissões da CMBH e a superintendente de Comunicação Institucional; a primeira, com o intuito principal de confirmar, aprofundar ou detalhar aspectos das rotinas administrativas da CMBH relativas às audiências públicas somente acessíveis a integrante do corpo administrativo da Casa. A segunda entrevistada, por sua vez, foi demandada, sobretudo, relativamente à dimensão comunicativa envolvida na realização de audiências públicas pela CMBH.

(CMBH) e na de seu público-alvo (cidadãos em geral). Além disso, situaram a internet no contexto de utilização dos demais instrumentos de comunicação, enriquecendo a análise.

Finalmente, cumpre apontar limitações que inquinaram a pesquisa, cujos resultados principais este artigo sumariza. Destaque-se que a pesquisa possuía marco temporal delimitado para começo e finalização, totalizando 12 meses de trabalho. Diante disso, para que a coleta, o tratamento e a análise dos dados obtidos por meio dos questionários pudessem ser efetivados, foi necessário que fosse implantada logo no começo da pesquisa. Então, já em maio de 2011 iniciaram-se os contatos com a CMBH para a referida aplicação dos questionários. O contato com a CMBH foi institucionalizado e se iniciou a aplicação das versões-piloto do questionário. Ao todo, foram quatro rodadas de pré-testes. Já consolidada a versão final, rodou-se novo pré-teste com exatos 31 questionários, seguindo-se, a partir daí, a aplicação definitiva deles. Apesar do zelo desferido na elaboração do questionário, só quando se aproximava do final do período de coleta de dados, em dezembro de 2011, é que foram verificadas algumas inconsistências que, apesar de não comprometerem a validade dos dados, poderiam tê-los tornados mais precisos. Essas inconsistências não puderam ser antes notadas, dado o estágio embrionário da pesquisa bibliográfica até então feita. Verificou-se que algumas questões poderiam ter alternativas mais bem trabalhadas, percebendo-se ser tênue, na ótica do respondente, a diferença entre algumas das alternativas disponibilizadas. Por exemplo, na questão 3, algumas das opções da questão misturam instrumentos de comunicação direta, segmentada e/ou massiva. O ideal seria que as alternativas desagregassem tais instrumentos consoante essa categorização geral.

Observou-se, também, que parte dos respondentes marcou mais de uma alternativa, quando a orientação constante do próprio questionário era que fosse marcada apenas uma em cada uma das cinco questões fechadas. Mas o fato é que, dado o tempo disponível para conclusão do trabalho, tais equívocos (mesmo os notados precocemente) não puderam ser revistos, sob

pena de se comprometer toda a coleta e a amostra já levantada. Mesmo assim, apesar dessas limitações, não se comprometeu o objetivo mor dos questionários. Isso porque foram adotados critérios metodológicos objetivos e imparciais que contornaram tais limitações sem afetação dos resultados finais, o que foi atestado pela geração de frequências no *software* SPSS, descartando questionários viciados e/ou alternativas dúbias, obtendo-se, ainda assim, os mesmos resultados auferidos em toda a amostra de 231 questionários submetida aos supracitados critérios metodológicos objetivos e imparciais.

Mesmo assim, certo é que, em cenário de maior disponibilidade de tempo e recursos, o ideal seria que os questionários atuais se convertessem em "piloto" para reaplicação, com as correções propostas, em pesquisa futura. De todo modo, como dito, as propaladas inconsistências não afetaram a coleta e as informações geradas.

Outro fator que representou limitação foi observado em sede da própria coleta dos dados. Observou-se que era inviável a presença do pesquisador responsável pela aplicação dos questionários em todas as audiências públicas realizadas pela CMBH. Isso porque o quantitativo de audiências públicas realizadas semanalmente é alto, tendo algumas vezes inclusive sobreposição de horários entre elas. Diante disso, cogitou-se de se fazer recorte temático ou por comissão legislativa da CMBH. Mas houve cooperação institucional por parte da CMBH, que, além de autorizar a aplicação dos questionários diretamente pelo pesquisador durante as audiências públicas realizadas na sede da instituição, atribuiu ao Cerimonial da Casa o encargo de aplicar tais questionários sempre que o pesquisador não pudesse se fazer presente e sempre nos limites de seus encargos, ressalvando-se, assim, a prioridade absoluta de cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Cerimonial.

Então, decidiu-se pela cobertura de todas as audiências públicas realizadas entre junho e dezembro de 2011. Entretanto, a despeito do empenho em cooperar na aplicação dos questionários, o Cerimonial não vinha obtendo o êxito esperado no cumprimento do encargo. O pesquisador verificou que, entre os meses

de agosto e setembro de 2011, em reiteradas oportunidades, foi alegado pelo Cerimonial excesso de atribuições/encargos funcionais, sendo, diante disso, preterida a aplicação dos questionários. Isso vinha se refletindo diretamente no quantitativo de questionários recolhidos no período, aquém do volume colhido pelo próprio pesquisador. A situação somente foi corrigida quando a Divisão de Assessoramento ao Plenário e às Comissões (DIVAPC-CMBH) assumiu diretamente a aplicação dos questionários, normalizando-se assim a situação. Mesmo assim, houve redução da quantidade total de questionários, dado o baixo volume de questionários colhidos inicialmente. Mas isso não comprometeu a confiabilidade, já que, para uma população de 1.932 pessoas, a amostra foi de 231 pessoas, ou seja, 11,9%. Ademais, frise-se que: 1) por apresentar variáveis não paramétricas, não quantitativas, não há que se falar em erro amostral aplicável; e 2) as inferências e conclusões feitas se adstringem ao universo da população presente nas audiências públicas realizadas pela CMBH, não podendo ser estendidas para outras populações, como a de Belo Horizonte, por exemplo.

Para encerrar, ressalve-se que, apesar do empenho em se manter total objetividade e imparcialidade, reconhece-se que algum grau de viés é inevitável, mormente em relação aos dados provenientes dos questionários. Isto pelo próprio fato de que não se sabe a opinião daquelas pessoas que compareceram à audiência pública, mas, que por razões pessoais, não responderam ao questionário. Observou-se, desde o pré-teste, que as pessoas não aparentaram enfrentar qualquer dificuldade no entendimento da proposta do questionário. Aqueles que se mostravam dispostos a respondê-lo o faziam em, no máximo, 6 minutos. O fato de alguns não responderem, consoante observação direta *in loco*, deveu-se à indisposição para participar da pesquisa, dificuldade para leitura em virtude do esquecimento de óculos e/ou analfabetismo.

Tentou-se mitigar todas essas limitações pela acurada análise e pelo cruzamento e sobreposição de conclusões obtidas a partir de cada um dos instrumentos de coleta de dados adotados. Além disso, ao longo de toda a pesquisa, buscou-se a fidelidade

aos pressupostos teóricos do modelo conceitual analítico construído a partir da pesquisa bibliográfica em torno dos marcos teóricos da pesquisa, o que, em seu conjunto, julgou-se suficiente para contornar as supramencionadas limitações.

5. Apresentação e análise dos resultados

Apurou-se que é relativamente recente o interesse da CMBH pela realização de audiências públicas. Nesse sentido, na última legislatura (ocorrida entre os anos de 2005 a 2008) foram realizadas 84 audiências públicas; já na atual (dados parciais de 2009 a dezembro de 2011) foram realizadas 395 audiências públicas. Em entrevista, Vieira (2011) afirmou que "os vereadores compreenderam que esta é uma forma mais eficaz de resolver alguns problemas". Segundo ela, antes, em algumas oportunidades, os vereadores é que se deslocavam até a comunidade, contatavam as autoridades envolvidas e tentavam costurar a solução das questões. Agora, os envolvidos são trazidos simultaneamente à CMBH para o debate face a face e a tentativa de solução das questões. Ainda segundo ela, a orientação da Presidência da CMBH é que seja priorizada a realização de audiências públicas. Ademais, Vieira (2011) destaca que as audiências públicas são "instrumento de fiscalização", sendo também por isso importantes.

Também recente é a institucionalização do setor de comunicação da CMBH (PEREZ, 2012). Está sendo estruturado quadro de jornalistas efetivos e alguns processos de comunicação da CMBH ainda estão sendo padronizados. Em decorrência das mudanças já implantadas, Perez (2012) notou o aumento da cobertura da imprensa sobre as atividades legislativas da CMBH, inclusive de suas audiências públicas. Outro produto importante dessa recente institucionalização foi a reformulação do portal da CMBH.

Relançado em 20 de agosto de 2011, o novo portal da CMBH conta com *layout* mais limpo e organizado. As informações estão organizadas por atividades da vida, estando orientadas para as necessidades dos cidadãos, e não simplesmente para refletir a estrutura departamental da organização pública (VALE, 2006), consoante preconiza a literatura a respeito (BARBOSA, 2000; UNITED

NATIONS, 2001). Assim, estão distribuídas pelos grandes menus da página inicial: "CÂMARA", "VEREADORES", "ATIVIDADE LEGISLATIVA", "CIDADANIA". Isso torna o portal mais amigável ao usuário (internauta, cidadão), aproximando a CMBH de seu público-alvo. A proposta encampada durante a elaboração do portal, ainda segundo Perez (2012), é a de que este funcione não somente como ferramenta de comunicação institucional, mas também como instrumento de comunicação interna e externa da CMBH. É de se destacar também a consciência de Perez (2012), segundo a qual o portal "nunca está pronto (...), é uma ferramenta em constante movimento", já que é sabido que os portais de governo devem estar permanentemente sendo revistos, para melhor atenderem a seu público.

Entre as alterações trazidas pelo novo portal, destaque-se a criação de *link* específico para as audiências públicas. Mas, apesar dos avanços, aprimoramentos ainda podem ser feitos, como a colocação de ferramenta de busca (já disponível em outra área do portal) dentro do *link* específico para as audiências públicas, destinando-a à recuperação de informações sobre elas e, mais importante, a alimentação, no portal, de informações relativas aos encaminhamentos e conclusões oriundas das audiências, como será adiante detalhado.

A partir dos questionários de pesquisa, verificou-se que tanto a média quanto a mediana das idades dos cidadãos presentes giram em torno dos 48 anos, sendo que cerca de 39% das pessoas presentes têm entre 48 e 65 anos. Quase 60% dos respondentes têm escolaridade de nível superior ou mais[7].

Estruturando-se agora a análise em torno das quatro etapas da realização das audiências públicas (tratadas anteriormente), verifica-se o seguinte:

a) quanto à **etapa preparatória**, verifica-se que cada comissão parlamentar da CMBH tem seus próprios critérios para definir

[7] Inevitável, sobretudo nesse dado, algum grau de viés, já que há que se supor que pessoas de escolaridade mais baixa enfrentem mais dificuldades em compreender o questionário e, assim, podem se sentir menos dispostas a respondê-lo.

as audiências que serão realizadas e os atores-chave que serão convidados. Os estudos e diligências (inclusive para mapeamento de atores-chave) que são realizados internamente à comissão são variados, não cabendo aqui considerações a respeito. Inexiste banco de dados estruturado/formalizado com dados dos atores-chave já convidados ou mais comumente convidados pela instituição, escopo para o qual a internet ou a intranet poderiam servir de suporte para disponibilizar esses dados às comissões parlamentares da CMBH. O fato é que, atualmente, da maneira como se encontra, a internet tem papel limitado nessa etapa preparatória. Esse papel poderia ser ampliado pela utilização do portal da CMBH como ferramenta de comunicação para auxiliar as comissões no levantamento de informações relevantes acerca de atores envolvidos e de temáticas a serem objeto de audiências públicas. Isso pode se dar à medida que se transforma o portal em repositório de informações – como matérias jornalísticas, artigos acadêmicos, *releases* de atividades da CMBH, entre outros – a partir dos quais as comissões podem levantar informações úteis à delimitação dos temas que serão submetidos às audiências públicas, bem como à própria identificação dos atores-chave pertinentes. Essa proposta é coerente com a lógica encampada na recente reformulação do portal da instituição.

b) quanto à **etapa publicitária**, uma vez definida a realização da audiência pública, a divulgação é feita, via de regra, simultaneamente: 1) pela publicação, no portal da instituição, do requerimento aprovado pela comissão, contendo a relação de convidados, o dia, horário e tema da audiência pública, em ordem cronológica, na seção de Atividade Legislativa > Audiências Públicas; 2) pela divulgação de nota em formato capaz de despertar a atenção dos interessados (PEREZ, 2012) logo na página inicial do portal da CMBH, dentro do espaço reservado às notícias; 3) pela inserção de *link* na agenda[8], disponível na parte in-

[8] Uma crítica oponível é a de que a divulgação nessa agenda ainda ocorre quase às vésperas do evento. Sempre que ela foi consultada, os eventos eram divulgados com menos de uma semana de antecedência, o que deve comprometer a participação dos interessados que não têm, assim, tempo hábil para se programarem. Essa mesma crítica foi feita por um dos líderes comunitários entrevistados.

ferior do portal; 4) pelo disparo de boletim eletrônico (*release*) enviado aos órgãos da imprensa, informando sobre a realização da audiência pública.

Excepcionalmente, consoante Vieira (2011) e Perez (2012), alguns vereadores providenciam a divulgação, o convite e até o transporte de convidados ou público em geral. Isso ocorre segundo critérios próprios dos parlamentares e, às vezes, em decorrência da inexistência de condições para a assessoria das comissões realizar a convocação institucional. Também excepcionalmente, algumas audiências têm divulgação nos meios de comunicação de massa, como TV e rádio, mas isso segundo critérios das comissões.

Certo é que, a despeito da divulgação fundamentalmente uniforme exposta acima, algumas audiências contam com maciça participação popular. Um fator que pode justificar essa variação é o próprio tema posto em discussão, havendo temáticas supostamente mais sensíveis à participação. "Outras vezes, a ampla participação é decorrência do número de pessoas afetadas pelo problema" (VIEIRA, 2011). Mas o fator que aparentemente mais justifica o amplo comparecimento da população, segundo observação direta não estruturada de um dos pesquisadores corroborada em linhas gerais pelas entrevistas realizadas, é o grau de mobilização da população afetada. Ainda não se pode afirmar categoricamente que a ampla participação seja decorrência direta da mobilização influenciada pela atuação dos "reeditores sociais" (TORO e WERNECK, 2007), mesmo porque essa investigação não foi o objeto da pesquisa, perpassando-a apenas incidentalmente. Mas há fortes indícios de que o seja. Explica-se: mobilizar, segundo Toro e Werneck (2007, p. 5), é "convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados". A mobilização inicia-se pelo chamamento, pela convocação das pessoas para uma causa e implica o engajamento, a criação de ligação duradoura em razão dessa causa, de um propósito comum. Esse propósito é um projeto de futuro estável (TORO e WERNECK, 2007). Nesse esteio, a comunicação para mobilização não tem por objetivo apenas a divulgação do evento, mas também a convocação para a partici-

pação. Toro e Werneck (2007), Duarte (2007) e Mássimo (2010) assumem que é a comunicação direta a que tem mais condições de promover mobilização. Os instrumentos de comunicação de massa (como TV, rádio) e segmentada (como jornais, revistas ou *sites* específicos) são limitados nesse sentido, atuando, contudo, em outras dimensões, como dito mais acima. Mas, em termos de mobilização, é aceito que as pessoas saem de suas rotinas privadas fundamentalmente pelo estímulo direto propiciado pelos "reeditores sociais" (TORO e WERNECK, 2007), que são pessoas que, por seu papel, ocupação ou posição social, têm a capacidade de entrar em contato diretamente com o público-alvo a ser convidado, estimulando-o a engajar-se num dado propósito, tal como ocorre com líderes comunitários e sindicais.

Nesse cenário, a maior divulgação da realização das audiências públicas pela CMBH por meio de instrumentos de comunicação de massa ou segmentada (incluindo-se aí a internet) não deverá acarretar, por si só, o aumento da participação popular. Essa medida, conforme literatura acima sumariada, apenas tornará a ocorrência desses eventos mais permeável, mais presente na consciência coletiva da população. Mas não garantirá a presença, a mobilização dos atores sociais para participarem das audiências públicas. Essa constatação foi confirmada em todas as entrevistas realizadas junto aos líderes comunitários/sindicais e acabou por refutar a premissa pela qual se acreditava que a maior divulgação da realização das audiências públicas pela internet genericamente considerada automaticamente promoveria maior participação.

Também os dados dos questionários de pesquisa aplicados junto aos cidadãos presentes em audiências públicas organizadas pela CMBH reforçaram essa constatação, destacando a relevância da comunicação direta, na qual se insere o papel desempenhado pelos "reeditores" (como líderes comunitários e sindicais), para a mobilização das pessoas estimulando-as a participarem das audiências públicas. Questionados sobre como ficaram sabendo da realização da audiência pública, 52,19% dos respondentes apontaram a comunicação pessoal (seja em visita à CMBH ou via contato com colegas de trabalho, vizinhos, lideranças da comunidade, parentes,

amigos, funcionários e/ou vereadores da CMBH). Em segundo lugar, com 21,93%, foi apontada a internet, genericamente considerada, acompanhada das demais respostas indicadas na Figura 1:

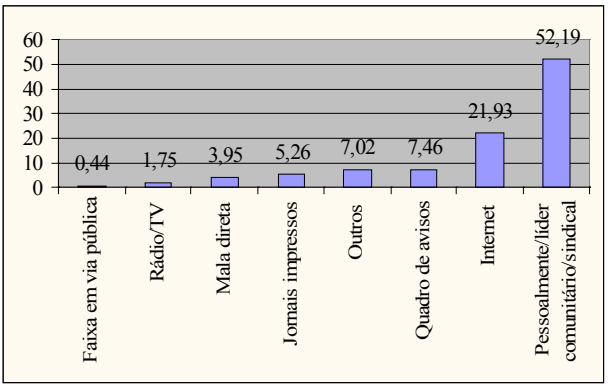


Figura 1 – Por qual instrumento de comunicação o respondente teve ciência da audiência pública (em %).

Categorizando as respostas da Figura 1 segundo a classificação de Duarte (2007), obtém-se a mesma conclusão já esposada (confira-se a Figura 2):

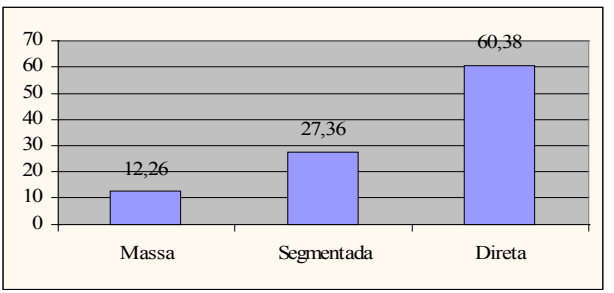


Figura 2 – Instrumentos de comunicação, classificados segundo Duarte (2007), pelos quais os respondentes tiveram ciência da audiência pública (em %).

Diante dessas evidências, pode-se afirmar que, na etapa publicitária, ao desenvolver sua estratégia de comunicação pública, a CMBH deve considerar o papel desempenhado pelos reeditores

sociais, contatando-os por meio de instrumentos de comunicação direta. Essa comunicação deve ser prévia o suficiente para que eles tenham tempo hábil de promover a mobilização dos cidadãos com que têm contato.

Mas isso não significa que os instrumentos de comunicação direta são mais importantes que os de massa e a segmentada e que, portanto, estes últimos possam ser deixados de lado. Na verdade, os três tipos são necessários (TORO e WERNECK, 2007), cada qual com seu respectivo papel. A estratégia de comunicação pública deve contemplar a complementaridade entre esses instrumentos de comunicação. Não se pode apenas contatar diretamente os "reeditores sociais" e abandonar qualquer sorte de divulgação no portal da CMBH, ou, ainda, deixar de encaminhar nota (*release*) aos órgãos de imprensa. Os instrumentos de comunicação de massa, como dito alhures, posicionam o imaginário e coletivizam e legitimam a atuação dos reeditores (TORO e WERNECK, 2007). Os instrumentos de comunicação segmentada aprofundam o debate e mantêm informados nichos específicos do público. É justamente sob essa ótica da complementaridade que o investimento na difusão de informações, por intermédio das diferentes mídias suportadas pela internet, mostra-se relevante.

c) quanto à **etapa executória**, durante as audiências públicas, a assessoria das comissões parlamentares da CMBH redige ata com a pauta (tema) da audiência, bem como com o registro das deliberações e falas dos participantes. Esse documento, assim como outros pertinentes ao evento, é disponibilizado no portal da CMBH. Entretanto, são observadas dificuldades de acesso e recuperação dessas informações, o que pode ser corrigido mediante ações simples por parte da CMBH, como o remanejamento de *links* e a inserção de ferramenta de busca no *link* específico das audiências públicas no portal da instituição[9]. Além disso, segundo Perez (2012), a CMBH está investindo na transmissão, de suas audiências públicas, via *site* da

[9] Detalhamento das recomendações feitas no sentido de se aprimorar o acesso e a recuperação de informações relativas às audiências públicas no Portal da CMBH pode ser consultado em Freitas (2012).

TV Câmara, tendo, inclusive, projetos para transmissão ao vivo das audiências públicas em alta resolução (gerando material passível de aproveitamento também em TV). Essas iniciativas aumentam a visibilidade e a acessibilidade às audiências, sendo por isso válidas e devendo serem integradas às já existentes e disponibilizadas no portal da CMBH.

Finalmente: d) quanto à **etapa da divulgação e acompanhamento dos encaminhamentos e resultados**, a oficialização/materialização da solução alcançada após as deliberações em sede das audiências públicas dificilmente se dá ainda no ambiente da audiência pública, devendo ser observadas formalidades ou procedimentos pertinentes à temática para concretizar tal deslinde. Isso se justifica uma vez que essas temáticas quase sempre envolvem outros atores, como órgãos do Executivo, empresas, entidades da sociedade civil, entre outros, que, para cumprirem o que ficou acordado, precisam de tempo e da obediência a certos procedimentos para efetivar o que restou definido em audiência. Por isso, mesmo as audiências que não geram encaminhamentos, como diligências externas, novas pesquisas, novas rodadas de diálogo, entre outros, dificilmente se concretizam imediatamente ao alcançarem o fim dos debates, restando sempre medidas a serem observadas pelos atores envolvidos.

É nessa etapa que se observa o aspecto crítico no qual a internet mais pode contribuir para a comunicação pública das audiências, representando um facilitador nesse contexto. E é também nessa dimensão que se nota maior dificuldade para se perquirirem *on-line* (via portal da CMBH) as soluções e/ou encaminhamentos tomados e efetivamente cumpridos após a realização das audiências públicas. Conforme se apurou por intermédio das entrevistas realizadas, bem como pela observação direta dos pesquisadores, inexiste registro centralizado acerca das conclusões auferidas das diversas audiências públicas realizadas pela CMBH. O controle disso fica a cargo dos próprios parlamentares e de suas respectivas comissões. Ou seja, os cidadãos (inclusive os "reeditores sociais" tratados supra) interessados em se informar sobre o desfecho ou sobre o

estágio de cumprimento dos encaminhamentos avençados devem se dirigir diretamente aos parlamentares/comissões ou, então, à Central de Atendimento ao Cidadão (via telefone ou formulário eletrônico). Isto porque não há informação pública e institucionalizada a esse respeito.

Diante disso, pensa-se que a mudança dos procedimentos administrativos, da rotina pertinente às audiências públicas realizadas pela CMBH pode alterar esse cenário. Em vez de manter os dados relativos às conclusões e/ou encaminhamentos oriundos das audiências públicas guardados pelos próprios parlamentares/comissões, pensa-se que estes poderiam, diretamente ou por intermédio da assessoria das comissões, repassá-los ao portal da CMBH (na seção das audiências públicas, dentro do *link* da respectiva audiência, juntamente com o restante da documentação da audiência). Aí, podem ser registradas todas as medidas tomadas, as reuniões agendadas, as diligências feitas e, finalmente, os resultados obtidos, concretizados e definitivamente superados.

Observe-se que, para esse propósito, a internet é um instrumento de comunicação privilegiado, dadas suas características peculiares, como o baixo custo operacional (PEREZ, 2012), sua estrutura horizontalizada, com grande penetração. Além disso, há que se destacar a potencialidade da internet para possibilitar o acesso a enorme gama de informações instantânea e simultaneamente (KUMAR, 1997), de forma rápida, barata, com grande potencial para reprodução e difusão autônoma e com variada gama de recursos para conexão e interatividade com os cidadãos (internautas). São essas características que a coloca em relevo se comparada com os demais instrumentos de comunicação, como a imprensa tradicional (jornais e revistas impressos) e os meios tipicamente de massa, como a TV e o rádio.

Saliente-se, também, como dito alhures, que a divulgação dos encaminhamentos e resultados das audiências públicas é corolário lógico e jurídico do próprio instituto das audiências públicas, de seu conceito e procedimentos elementares. Portanto,

este é um aspecto que articula todo o trabalho: desde a compreensão do instituto das audiências públicas, de suas características e propósitos imanentes, até o emprego da internet que se mostra mais próspera.

Ademais, a supracitada divulgação dos encaminhamentos/resultados é medida de responsividade e transparência do trabalho dos parlamentares. Inclusive, nesse aspecto, de se ressaltar que essa medida contribui para divulgar trabalho efetivo dos membros do Legislativo, repercutindo positivamente na imagem desse Poder e de seus parlamentares perante a sociedade, em outros termos, dando maior o (re)conhecimento do trabalho desenvolvido por seus representantes no Legislativo.

Outrossim, à medida que os cidadãos percebem que sua participação nas audiências públicas foi efetiva, ou seja, contribuiu e/ou foi considerada (positiva ou negativamente) na construção da decisão para a temática submetida à audiência, maior é o estímulo para tornarem a participar dessa sorte de evento; maior o ânimo de se inteirarem dos assuntos políticos. Nesse sentido, Maia (2011, p.57) afirma que:

> [...] as pessoas se mostram mais propensas a participar em questões políticas quando sabem que suas opiniões e preferências serão levadas em consideração ou que suas ações poderão ter consequências diretas e, portanto, participar faz diferença.

Portanto, a medida presentemente tratada é de fundamental interesse para a CMBH (assim como para outras casas legislativas) e para o próprio exercício da cidadania, sendo o momento atual favorável à sua implantação. Primeiro, porque a CMBH vem estruturando seus procedimentos de comunicação, no que se inclui o novo portal da instituição. Segundo, porque, nas entrevistas realizadas junto aos líderes comunitários/sindicais, verificou-se que todos eles guardam expectativas positivas quanto às audiências públicas, tidas como importante instituto de participação que ganha espaço em vários segmentos do cenário político brasileiro.

6. Conclusão

Este trabalho empreendeu esforço em sintetizar estudo de caso que analisou o uso da internet como instrumento de comunicação pública pela CMBH, na disseminação de informações sobre as audiências públicas por ela organizadas. Foi feita a articulação de duas unidades temáticas (instituto das audiências públicas e internet como instrumento de comunicação pública) relativamente recentes no Brasil (surgidas/intensificadas a partir da década de 1990) e, até por isso, de incipiente tratamento pela literatura especializada que está ávida, assim, por novas contribuições para a área, o que a pesquisa pretende representar.

Reforça-se a linha de pesquisa que é terreno fértil para a Academia, que pode prosseguir e avançar com os estudos nessa área. É possível, por exemplo, o aprofundamento deste trabalho, detalhando o uso da internet em suas diferentes interfaces de comunicação. Isto porque ela suporta múltiplas possibilidades de comunicação – direta, massiva e segmentada – tudo isso concentrado na mesma interface de comunicação. Por isso, seria pertinente a realização de estudo, detalhando o uso da internet em cada uma dessas interfaces, como, por exemplo, focando o uso das redes sociais (*Twitter, Facebook*, etc.), de *e-mails*, de fóruns de discussão, entre outros.

Sob o ponto de vista pragmático, são feitas contribuições de ordem prática (proposições de melhorias) passíveis de serem apropriadas pela CMBH ou por quaisquer outras entidades que organizem audiências públicas (como as diferentes casas legislativas), já que, apesar de a pesquisa ter configurado estudo de caso da CMBH, ela pode ser estendida a outros âmbitos, o que a torna relevante do ponto de vista social, pois pode ser apropriada por outras esferas da vida em sociedade. Aliás, isso por si só já dá azo à realização de outras pesquisas, que podem replicar a metodologia ora desenvolvida em outras dimensões ou em outras entidades, como assembleias legislativas, câmaras municipais de outras cidades ou mesmo em outras entidades que organizem audiências públicas. Para isso, crê-se que os eixos te-

órico-analíticos edificados a partir das duas unidades temáticas (instituto das audiências públicas e internet como instrumento de comunicação pública) forneçam categorias de análise para trabalhos futuros.

A partir da articulação dos subprodutos dos diversos instrumentos de coleta de dados empregados, verificou-se que o uso da internet nas etapas preparatória e executória é apenas incidental/acessório. Na etapa publicitária das audiências públicas, a internet tem alcance relevante, porém limitado. Os dados levantados via questionário aplicado a cidadãos presentes em audiências públicas e as próprias entrevistas realizadas reforçaram o que a literatura advertira acerca do alcance limitado dos instrumentos de comunicação de massa e segmentada para a mobilização das pessoas. Verificou-se que a maior parte dos cidadãos presentes em audiências públicas realizadas pela CMBH tiveram ciência dela por intermédio de instrumentos de comunicação direta, feita, sobretudo, por líderes comunitários/sindicais. Isto evidenciou que, consoante literatura específica apontada, é a comunicação direta, normalmente pessoal, que tem a capacidade de mobilizar as pessoas a deixarem suas rotinas e se engajarem em causa comum. Assim, entende-se que a maior divulgação da realização das audiências públicas pela CMBH por meio de instrumentos de comunicação de massa ou segmentada (incluindo-se aí a internet) não acarretará, por si só, o aumento da participação popular nessas audiências.

Já na etapa de divulgação dos encaminhamentos/resultados, o uso da internet mostrou-se mais promissor. Concluiu-se que essa é a etapa em que o uso da internet mais pode contribuir para o procedimento das audiências públicas organizadas pela CMBH. Demonstrou-se que a divulgação dos resultados/conclusões após o encerramento dos trabalhos na audiência pública é corolário lógico e jurídico do próprio instituto das audiências públicas, de seu conceito e seus procedimentos elementares. Entretanto, observou-se grande dificuldade em se informar (inclusive via internet) acerca desses resultados/encaminhamentos, adotados e efetivamente cumpridos

após a realização da audiência pública. Esta é dimensão que articula todo o trabalho: desde a compreensão do instituto das audiências públicas, de suas características e propósitos imanentes, até o emprego da internet onde esta mais se mostra próspera, no provimento de informações de forma rápida, barata, com grande potencial para reprodução e difusão autônoma e com variada gama de recursos para conexão e interatividade com os cidadãos (internautas). Nessa dimensão, a CMBH pode fazer da internet instrumento de comunicação pública com o qual divulga informações relativas às audiências públicas apropriáveis pelos cidadãos (mormente, pelos reeditores sociais) para realização da cidadania. Ao mesmo tempo, isto representa ferramenta de publicização do labor dos parlamentares eleitos e, mais importante, tornam públicos os resultados das audiências, valorizando e estimulando a participação dos cidadãos.

Em suma, como dito, o estudo pode ser replicado em outras dimensões/instâncias. Algumas lacunas não ficaram totalmente esclarecidas, como o fato de algumas audiências contarem com grande público presente, enquanto outras vazias. O uso da internet nas etapas publicitária e de divulgação e o acompanhamento dos resultados (sobretudo) podem ser mais detalhados, precisando-se como pode se dar tal uso, uma vez considerada a ampla gama de recursos providos pela interface de comunicação baseada na internet e suas múltiplas possibilidades como o uso via, por exemplo, das redes sociais (*Twitter, Facebook*, etc.), *e-mail*, fóruns de discussão, *newsletter*, entre outros. Estas são questões passíveis de ulterior aprofundamento.

Por ora, este trabalho limita-se às contribuições ora expendidas para o estudo de seu objeto, que envolve unidades temáticas contemporâneas e incipientes no cenário brasileiro (internet e audiências públicas), trazendo elementos empíricos sobre eles, retrabalhando elementos conceituais e realizando proposições de cunho prático assimiláveis pelos entes organizadores de audiências públicas no intuito de aprimorarem a forma como realizam audiências públicas.

Referências

BARBOSA, Elza Maria Ferraz, *et. al*. **Web sites governamentais, uma esplanada à parte**. Ciência da Informação. Brasília, v. 29, n.1, p. 118-125, jan./abr., 2000.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social**. São Paulo: Editora Cultrix, 1977.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: STUDART, Adriana *et. al*. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. v. 2. n. 1. 2009. Belo Horizonte: SMPL, 2009. p. 25-39.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003. (A era da informação: Economia, sociedade e cultura; v. 1).

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: STUDART, Adriana *et. al*. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Diego Roger Ramos. **A internet como instrumento de comunicação para audiências públicas: estudo do caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. 2012. 202f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2012.

GORDILLO, Agustin A. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 2. 5 ed. Belo Horizonte: Dey-Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

KUMAR, Krishnan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Trad. de Ruy Jungmann (do original *From post-industrial to post-modern society: new theories of the contemporary world*. Oxford, Blackwell Publishers, 1996). Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1997, 258p.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

MAIA, R. C. Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MASSIMO, Kátia Maria. **A comunicação do orçamento participativo de Belo Horizonte: análise dos instrumentos e ações adotados pela administração municipal com vistas à mobilização e participação social**. 2010. 117f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MÊNCIO, Mariana; LOTTA, Gabriela; PAULICS, Veronika. Realizar audiências públicas no Município. **Instituto Pólis: dicas para a ação municipal**. n. 229. Instituto Pólis: São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=229> Acesso em: 23 set 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa-administrativa-judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia).** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NOVELLI, Ana Lúcia Romero. Comunicação e opinião pública. In: STUDART, Adriana *et. al*. **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. **ENAP**. São Paulo : ed. 34, Brasília: **ENAP**, 1998.

PEREZ, Adriana. **Entrevista semiestruturada**. 2012. Gravação em áudio. **Entrevista semiestruturada** concedida a Diego Roger Ramos Freitas pela Superintendente de Comunicação Institucional – SUPCIN-CMBH, Belo Horizonte, 5 janeiro 2012.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=en&odafota&nrm=iso>. Acesso em: 14 fev. 2011.

PRADO JR., Fernando Amaral Almeida; SILVA, Gilberto Alves da; YAMAGUCHI, Hugo Riyoiti. Audiências Públicas – A experiência de formatação de políticas públicas no setor elétrico brasileiro. **Revista de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado**, n. 18, v. 9. São Paulo: FEC-FAAP, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>. Acesso em: 1 abr. 2011.

TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNITED NATIONS; AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION-ASPA. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: UN, 2001.

VALE, Paulo Henrique Macedo. **Governo Eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e-participação e e-transparência: identificando aspectos da Governança Eletrônica em Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2006. 180f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.

WARREN, Mark E. What can democratic participation mean today? **Political Theory**, v. 30. n. 5. out. 2002. p. 677-701.

VIEIRA, Helenice Matheus. **Entrevista semiestruturada**. 2011. Gravação em áudio. Entrevista semiestruturada concedida a Diego Roger Ramos Freitas pela Chefe da Divisão de Assessoramento ao Plenário e às Comissões – DIVAPC-CMBH – Belo Horizonte, 22 dezembro 2011.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995.