

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO SOCIAL

**PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA INTERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE:
uma análise sob o prisma de redes**

Lidiane Ferreira Sant'Ana

**Belo Horizonte
2011**

Lidiane Ferreira Sant' Ana

**PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA INTERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE:
uma análise sob o prisma de redes**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Comunicação Social: Interações Midiáticas, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientadora: Profa. Dra. Ivone Lourdes de Oliveira

Belo Horizonte
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S232p Sant'Ana, Lidiane Ferreira
Papel do servidor público na interação entre Estado e sociedade: uma análise sob o prisma de redes / Lidiane Ferreira Sant'Ana. Belo Horizonte, 2011.
137f. : il.
Orientadora: Ivone Lourdes de Oliveira

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social.

1. Servidores públicos. 2. Comunicação na administração pública. 3. Democratização. 4. Rede de relações sociais. 5. Redes de informação. I. Oliveira, Ivone Lourdes de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. III. Título.

CDU: 35.081.71

Lidiane Ferreira Sant' Ana

**PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NA INTERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE:
uma análise sob o prisma de redes**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Profa. Dra. Ivone de Lourdes Oliveira (Orientadora)

Profa. Dra. Maria Ângela Mattos - (PUC Minas)

Profa. Dra. Ana Maria Cardoso - (PUC Minas)

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2011.

*À minha família, pelo incentivo e compreensão.
Aos professores da PUC Minas, pelos atenciosos e dedicados ensinamentos.
Aos colegas da PBH, pelo imenso apoio e disponibilidade.*

RESUMO

Esta dissertação reflete acerca da relação entre Estado e sociedade sob o prisma da comunicação pública e da estrutura de redes. Foi analisado o fluxo interno das demandas e sugestões que os cidadãos apresentam nos guichês da Central de Atendimento BH Resolve, criada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2010 como modelo de relacionamento presencial com os cidadãos. Por meio de entrevista em profundidade, observação direta e questionários com questões abertas e fechadas foram obtidos dados que possibilitaram fazer análises qualitativas e quantitativas na perspectiva da Análise de Redes Sociais (ARS). A metodologia utilizada permitiu traçar a estrutura da rede de relacionamento intrainstitucional da Prefeitura, mapear os fluxos formais e informais das informações e analisar as relações estabelecidas entre os servidores. O objetivo da pesquisa foi avaliar a possibilidade de os cidadãos contribuírem para a adequação ou elaboração de políticas públicas, a partir das demandas, críticas, sugestões e elogios que apresentam aos atendentes. Foram identificados os servidores que mais enviam e recebem informações e a forma como se relacionam. Levou-se em conta que a utilização integrada das informações relativas ao processo de relacionamento com o cidadão pode prover a Prefeitura de conhecimentos novos, importantes para ampliar sua efetividade e legitimidade. Os resultados mostram que o contato direto e individual entre o cidadão e o Estado tem restritas possibilidades de influenciar a execução e elaboração das políticas que regem os serviços. A unilateralidade e a baixa densidade das relações entre os servidores apontam que a permeabilidade da rede à influência do cidadão é reduzida. Apesar de a Central de Atendimento BH Resolve ser fruto de um projeto focado em metas e resultados, as relações tendem a seguir um padrão burocrático, pois quem mais acessa as informações são aqueles que ocupam cargos de maior destaque hierárquico. Diante disso, a efetividade da participação individual requer primeiramente a democratização das relações dentro do próprio Estado. A reconfiguração estrutural da rede de interações pode resultar na democratização das relações dos servidores entre si e com o cidadão.

Palavras-chave: Servidor Público. Comunicação Pública. Democratização. Análise de Redes Sociais. Fluxo de Informação.

ABSTRACT

Reflections on the relationship between State and society under the light of public communication and network. The internal flow of requests and suggestions presented by citizens at the attendance desks of “BH Resolve” [Belo Horizonte Solves your Problem] created by the Local Government of Belo Horizonte in 2010 as a face-to-face relationship with citizens model is analyzed. Through in-depth interviews, direct observation and questionnaires with open and multiple choice questions, data that enable qualitative and quantitative analysis used in the perspective of the Social Networks Analysis (ARS in Portuguese) were assessed. The employed methodology enabled not only the sketching of the relationship network within the Local Government, but also the formal and informal flows of information, and the analysis of the relationship established among the public servants. The objective of this research is to examine the possibility of the citizens to add to the adequacy or development of public policies by means of the requests, criticism, suggestions and commendations presented to the attendants. The methodology searched for the identification of the servants who mostly send and receive information, and the way they relate. It was taken into account that the integrated use of information related to the relationship process with citizen may add new knowledge to the Local Government, which is important to broaden its effectiveness and legitimacy. The results point out that the direct and individual contact between citizen and State has limited possibilities to influence the performance and development of the policies that rule services. The one-sided relationship between the servants and the low density indicate the reduced permeability of the network to the citizen’s influence. Although the attendance desks named “BH Resolve” are the outcome of a project focused on aims and results, the relationships tend to follow a bureaucratic pattern because those who mostly access information are the same who occupy the top posts. Therefore, the effectiveness of individual participation requires, in the first place, the democratization of the relationships within the State itself. The restructuring of the interaction network may result in the democratization of the relationships of the servants among themselves and with the citizen.

Key words: Public Servant. Public Communication. Democratization. Social Networks Analysis. Flow of Information.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURA 1 Modelos de Comunicação dos Órgãos Públicos Federais.....	36
QUADRO 1 Métricas Básicas	78
QUADRO 2 Cliques da Rede de Interações.....	87
TABELA 1 Função dos entrevistados.....	81
TABELA 2 Recebimento e envio de informações (<i>degree centraly measures</i>).....	89
TABELA 3 Recebimento e envio de informações entre coordenadores.....	91
TABELA 4 Intermediação de informações (<i>betweenness centrality measures</i>).....	92
TABELA 5 Resumo dos indicadores das redes.....	98
GRÁFICO 1 Rede de Interações	85
GRÁFICO 2 Rede de Interações (Função).....	86
GRÁFICO 3 Rede de Consciência de Competências.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AERP - Assessoria Especial de Relações Públicas

ANT - Actor-Network Theory

ARS - Análise de Redes Sociais

CETIC - Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda

e-Gov – Governo Eletrônico

NetDraw - Graph Visualization Software

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

SECOM - Secretaria de Comunicação do Governo

SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão

SIASP - Sistema de Administração de Solicitações e Processos

SMARU – Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana

TICs – Tecnologias da Informação e da Comunicação

UCINET – Software for Social Network Analysis

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA LEGITIMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	14
2.1 Trajetória recente do Estado brasileiro.....	16
2.1.1 <i>Formas de participação democrática</i>	18
2.1.2 <i>Reformas administrativas</i>	22
2.1.3 <i>Administração baseada na comunicação e na confiança</i>	26
2.1.4 <i>Comunicação nos governos federais do Brasil</i>	30
2.2 Para entender a Comunicação Pública.....	36
2.2.1 <i>Agentes da Comunicação Pública</i>	42
2.2.2 <i>Estado: de emissor isolado a interlocutor atento</i>	43
2.2.3 <i>A sociedade sob a ótica da cidadania</i>	45
3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO COMO INTERLOCUTOR.....	52
3.1 Redefinição das relações.....	52
3.2 Rede.....	54
3.2.1 <i>Redes de Políticas Públicas como estruturas de governança</i>	57
3.3 O servidor na interação entre o Estado e a sociedade.....	63
3.4 Análise de redes sociais na comunicação organizacional.....	69
4 BH RESOLVE: O RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO SOB NOVA PERSPECTIVA.....	72
4.1 Percurso metodológico.....	75
4.1.1 <i>Análise de Redes Sociais</i>	76
4.1.2 <i>Universo pesquisado</i>	80
4.1.3 <i>Coleta de dados</i>	82
4.1.4 <i>Sistematização dos dados</i>	83
4.1.5 <i>Análise dos dados</i>	84
4.2 Análise da Rede de Interações.....	85
4.2.1 <i>Centralidade de Grau (indegree e outdegree centrality)</i>	89
4.2.2 <i>Centralidade de Proximidade (closeness centrality)</i>	91
4.2.3 <i>Centralidade de Intermediação (betweenness centrality)</i>	92
4.2.4 <i>Centralidade de Informação (information centrality)</i>	93
4.2.5 <i>Centralidade de Fluxo (flow centrality)</i>	94
4.3 Análise da Rede de Consciência de Competências.....	94
4.3.1 <i>Centralidade de Grau (indegree e outdegree centrality)</i>	95
4.3.2 <i>Centralidade de Proximidade (closeness centrality)</i>	96
4.3.3 <i>Centralidade de Intermediação (betweenness centrality)</i>	97
4.3.4 <i>Centralidade de Informação (information centrality)</i>	97
4.3.5 <i>Centralidade de Fluxo (flow centrality)</i>	98
4.4 Consciência de Competências na Rede de Interação.....	98
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS.....	110
APÊNDICE.....	128

1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem dado sinais de que procura adequar-se às mudanças sociais e mercadológicas, substituindo a centralização pela descentralização, o modelo rígido de trabalho pelo flexível, abrindo novos espaços de participação e adotando a intersetorialidade como resposta às pressões externas da sociedade, cada vez mais apta a cobrar direitos e serviços de qualidade.

Se para as empresas privadas é lucrativo criar formas de interação com a sociedade, para as instituições públicas, este é um dever constitucional,¹ pressuposto básico para cumprir sua função. Além disso, o novo padrão de *accountability* exigido pela sociedade requer que o Estado atue de forma mais dialógica. Nessa perspectiva, a governabilidade deve ser mantida por meio de relações que possibilitem maior acesso dos diversos segmentos sociais e econômicos às informações, discussões e decisões do governo. Como instituição movida pela política, mais ainda que as demais instituições, o Estado precisa gerir com competência o relacionamento com os diversos grupos de atores sociais. Afinal, a negociação é a base da democracia e para que ela seja promovida são necessários fluxos relacionais que possibilitem o diálogo entre os atores sociais.

No cenário governamental, observa-se uma crescente atenção para a comunicação com a sociedade. A disponibilização de informações sobre serviços e a prestação de contas via sites oficiais, ampliação das equipes e da estrutura das assessorias de comunicação, além de permanentes ações de assessoria de imprensa e anúncios publicitários na grande mídia, somados à produção de impressos próprios, destinados a divulgar serviços ou órgãos, são exemplos do interesse do setor público em comunicar. A questão é saber até que ponto a busca pela visibilidade oferece abertura ao diálogo.

O fato é que, sobretudo, após a aprovação e consolidação do Código de Defesa do Consumidor e do voto direto, o cidadão assume uma postura cada vez mais questionadora, não mais compatível com a perspectiva do comunicar, como prática de produção de informação.

¹ De acordo com o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, os cidadãos têm o direito de ser informados de tudo que se relaciona com a vida do Estado, e que, por conseguinte é de seu peculiar interesse. Esse direito de informação faz parte da essência da democracia.

A circulação da informação é indispensável, mas insuficiente na ótica da comunicação pública. Nesse novo cenário, é preciso pensar e utilizar a comunicação como forma de relacionamento. (ZÉMOR, 1995). Segundo Duarte (2003) “estar em relação implica a emergência de uma superfície comum de troca, ou uma zona de encontro de percepções dos emissores e receptores”. Em concordância com tais entendimentos, esta pesquisa foi estruturada sob a luz dos ideais da comunicação pública. O eixo teórico do estudo delineado em torno dessa perspectiva percorre os processos de modernização administrativa do Estado, a consolidação de novas formas de participação democrática, a concepção de cidadania comunicativa, bem como a perspectiva das redes sociais.

A definição do objeto de estudo e da forma de abordagem teórico-metodológica, partiu do pressuposto de que as instituições públicas buscam continuamente estabelecer processos comunicacionais e interacionais que as legitimem. Ao mesmo tempo, porém, não obstante os requisitos legais a cumprir, as instituições são compostas por pessoas com visões e interesses particulares diversos. Ideia corroborada por Pierre Bourdieu (1983), para quem o Estado é uma instituição ambígua, isto é, possui uma função manifesta universalista, mas uma função latente particularista, podendo agir favorecendo e sendo influenciado por saberes e poderes de classes ou de grupos específicos.

A motivação para este estudo consiste em saber se é possível que as informações que acessam a administração pública pela porta do atendimento individual influenciem na adequação e formulação de políticas públicas. Busca-se avaliar a possibilidade de as demandas, críticas, sugestões e elogios dos cidadãos, captados nos guichês de atendimento, contribuírem para subsidiar a adequação ou elaboração de novas políticas públicas, condizentes com suas expectativas e necessidades.

O estudo acerca de tal questão foi realizado na Central de Atendimento BH Resolve, criada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) em 2010, com o objetivo de democratizar sua relação com o cidadão e ampliar a satisfação com os serviços.

Busca-se analisar se a relação que entre si estabelecem o servidor que atua na Central de Atendimento BH Resolve e o cidadão por ele atendido constitui uma possibilidade de participação. Para entender como os servidores envolvidos no atendimento direto e indireto ao cidadão interagem entre si foi utilizada a

metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS). Além de fornecer elementos para a análise da comunicação interpessoal cotidiana, a ARS verifica as influências do comportamento comunicacional e analisa, de forma integrada, os determinantes e os efeitos da participação de cada um.

Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental, entrevistas, observação e questionários. O software UCINET forneceu métricas relativas à estrutura do grupo, bem como à posição e influência de cada ator na troca de informações.

Traçar essa rede possibilitou identificar os servidores com maior probabilidade de enviar e receber informações, o nível hierárquico no qual as demandas são discutidas e o tipo de decisão que podem influenciar. Leva-se em conta que a utilização integrada das informações relativas ao processo de relacionamento com o cidadão pode prover a Prefeitura de conhecimentos novos, importantes para ampliar sua efetividade e legitimidade.

Nessa perspectiva, o ambiente institucional é abordado sob o enfoque neoinstitucionalista, destacando que grupos burocráticos estabelecem padrões de vínculos específicos com atores externos ao Estado. Tais grupos não são “mera correia de transmissão”, pois também têm interesses e influenciam diretamente a execução das políticas.

Considera-se, portanto, o Estado, não como um ente distante e impessoal, mas composto por pessoas com interesses, perspectivas e ligações sociais diversas. Em função dos contatos que estabelecem e das informações que acessam, os servidores são considerados atores-chave para o funcionamento do Estado e dos princípios democráticos.

Com base em tais aspectos, esta dissertação foi estruturada em três eixos principais. Após esta breve introdução, o Capítulo 2 retoma os antecedentes históricos da configuração do Estado brasileiro. Consideram-se as tentativas do Estado de aprimorar sua estrutura administrativa, bem como as mudanças nas formas de participação popular. Destaca-se a importância de ambos os movimentos para a legitimidade do Estado em um cenário marcado pela reconfiguração do seu papel. Um breve relato sobre as estratégias de comunicação utilizadas pelos governos federais do Brasil busca identificar suas tendências e contribuições para o estreitamento das relações entre o Estado e a sociedade. Por fim, a comunicação

pública é apresentada como possibilidade de comunicação democrática e promotora da cidadania.

A relação modificada no processo de formulação de políticas, baseada em relações mais horizontais que privilegiam a diversidade e o diálogo, converge para a perspectiva de redes sociais, abordada no Capítulo 3. A contribuição do conceito de interconexão é providencial para entender que a elaboração e a implementação de políticas públicas decorrem de processos complexos de interações e relações de interdependência entre indivíduos e instituições. A rede também é apresentada como uma forma de abordar a comunicação no contexto intrainstitucional do Estado como processo relacional e informal.

Após apresentar o objeto do estudo empírico, o Capítulo 4 apresenta a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS). A coleta, sistematização e análise das métricas e dos grafos demonstram a adequação do método à análise das relações existentes entre os servidores.

No Capítulo 5 são apresentadas as considerações finais da pesquisa. Os resultados obtidos por meio da ARS são articulados com o percurso teórico desenvolvido nos demais capítulos. Apresentam-se aí também algumas propostas para novos estudos em torno da temática.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA LEGITIMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

As inovações tecnológicas e a globalização econômica mudaram sensivelmente as interações sociais, desterritorializando os interlocutores e possibilitando instantaneidade e interatividade sem precedentes. O fluxo global e virtual de influências, poder e decisões e a diversidade de movimentos sociais, que se disseminam e se institucionalizam na defesa de interesses cada vez mais específicos e diversos, impossibilitam o Estado de decidir sozinho. Sob o risco de perder sua legitimidade, ele se vê obrigado a rever seu papel e se reposicionar.

O contexto de reconfiguração do mercado e das instituições sociais e políticas constitui uma base empírica vasta para se repensar as relações entre Estado e sociedade sob o prisma da comunicação. Isso porque ele é marcado pela ocupação do espaço público por atores privados com finalidade pública, pela democratização da vida pessoal e da esfera política, abertura à participação cidadã, responsabilização e *accountability* e pelo descontentamento com a democracia representativa.

Exemplo bem-sucedido dessa adaptação, as organizações sem fins lucrativos, *pari passu* com as empresas privadas, se destacam na diversidade e complementaridade das estratégias de comunicação utilizadas em favor de suas causas. Se por um lado, pautam a mídia com “eventos midiáticos”, produzidos sob medida para as câmeras, sempre com boa dose de senso de oportunidade, criatividade e ineditismo, por outro lado, demonstram maestria em lançar mão de estratégias de comunicação dirigida² para gerar e manter vínculos de identificação e corresponsabilidade. (SIMEONE, 2004).

Na contramão desse amplo leque de possibilidades comunicativas, as instituições públicas pouco têm evoluído na diversificação e adequação das estratégias de comunicação às demandas sociais.

(...) quando se observa o Estado, se verifica o quanto é atrasado o tratamento dispensado à comunicação, quer no âmbito federal, quer nos âmbitos estaduais e municipais, especialmente se abordados como emissores de informação de interesse público. A demanda existe: no ambiente externo, parte substancial do conteúdo informativo dos meios de comunicação de massa é ocupada com assuntos que envolvem os órgãos públicos estatais. (...) No meio interno, as informações se perdem em meio

² Comunicação direta e segmentada com público específico. KUNSCH, 2003.

aos meandros da burocracia, não circulam entre os funcionários que, nos balcões e nos terminais telefônicos, não sabem o que dizer aos cidadãos. (HASWANI, 2006, p. 27).

Neste cenário, abordar a comunicação sob o prisma da relação entre Estado³ e sociedade é não só uma tentativa de motivar reflexões acerca do potencial estratégico da comunicação nesse âmbito, como também um desafio que implica considerar uma complexa rede de relações.

Discussões e implementações de reformas administrativas demonstram que o Estado não permaneceu inerte às mudanças socioeconômicas ao longo dos anos. Mas, embora as reformas do Estado passem pelo debate acerca de governabilidade, isto é, do equilíbrio entre as demandas e a capacidade do governo de atendê-las, e de governança, entendida como a capacidade do Estado de planejar, formular e implementar políticas públicas de forma efetiva e eficiente (DINIZ, 1997), a correlação de tais propostas com os processos de comunicação tem sido, via de regra, negligenciada.

A democratização do Estado diz respeito a todas as medidas voltadas para a mudança nas suas relações com a sociedade (...) Essa dimensão é a grande esquecida nos processos de reforma. Além das poucas iniciativas voltadas para a melhoria do atendimento em algumas áreas do serviço público, como os SACs ou os shoppings ou casas do cidadão, quase nada se faz nesse sentido. (COSTA, 2000, p. 268)

Diante disso, o conceito de governança vem sendo ampliado. Caminha-se no sentido de abrir cada vez mais espaços para participação da sociedade nas decisões da administração pública. O novo padrão de *accountability* requer que o Estado, enquanto instituição política, mais ainda que as demais instituições sociais, altere seu modo de administrar e mantenha relação próxima com os diversos grupos de atores sociais.

Embora democratizar até mesmo o simples acesso à informação ainda seja um desafio para a administração pública, diante das possibilidades de interação e cidadãos cada vez mais aptos a reivindicar seus direitos, não cabe mais apenas disponibilizar informação. A democracia participativa surge, então, como proposta de deliberação constante, que amplia a participação política para muito além do voto. A

³ Compreendido aqui como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser confundido com governo, entendido como o gestor transitório do Estado.

democracia se legitima, assim, por meio da permanente negociação, que qualifica os atores sociais cada vez mais para o exercício da cidadania.

Diante disso, a proposta é lançar um olhar atento sobre os servidores públicos e suas formas de interação, na tentativa de visualizar como encaminham as demandas que o cidadão lhes apresenta de forma direta e pessoal. Nesta mesma perspectiva de utilizar a comunicação de forma estratégica para aproximar os atores sociais da esfera de decisão do Estado, Martín-Barbero (2000) aborda o papel da comunicação na sociedade contemporânea:

Hablar de comunicación significa reconocer que estamos en una sociedad en la cual el conocimiento y la información han entrado a jugar un papel primordial, tanto en los procesos de desarrollo económico, como en los procesos de democratización política y social. (MARTIN-BARBERO, REY; RINCON, 2000, p. 54).

Construir relacionamento requer predisposição de todos os envolvidos, mas a rigidez estrutural e cultural das instituições pode ser um obstáculo. A implementação de processos de comunicação inovadores e democratizantes requer uma remodelagem que formate as estruturas da administração pública para a contemporaneidade. “Se o serviço público é ruim, a comunicação não vai consertar a imagem da administração.” (REGO, 2002, p. 84).

2.1 Trajetória recente do Estado brasileiro

Nas últimas décadas, a reconfiguração do papel do Estado passa pelo fortalecimento de diversas outras fontes de poder numa rede de fluxos e conexões econômicas, políticas, culturais e sociais em nível mundial. Diante da proliferação de comunidades transnacionais, geradoras de influências ideológicas e econômicas, o Estado tende a ceder parte de sua soberania para aliar-se a blocos supranacionais. Mais que uma união cultural e social, eles buscam fortalecimento para negociações internacionais. Por outro lado, no âmbito nacional, pressões de uma imensa diversidade de grupos de interesse cada vez mais fragmentados geram demandas por serviços e políticas públicas específicas, levando o Estado a descentralizar seus serviços e a buscar parcerias privadas e com instituições sociais.

(...) o Estado encontra-se submetido a uma rede de fontes de autoridade da qual é apenas um dos nós, sofrendo uma concorrência de várias formas de poder: ONGs, redes criminosas, movimentos étnicos, redes de capital e de produção, religiões, mídia, mercado financeiro etc. Passa, portanto, de sujeito soberano a ator estratégico, permanecendo a exercer influência considerável, mas sem o poder de, por si só, buscar soluções isoladas da coordenação com macroforças supranacionais e de microprocessos subnacionais. (NEVES, 2006, p. 14).

Nesse contexto, que intensifica e concilia o intercâmbio de vivências que superam fronteiras e nacionalidades, emerge uma relação de interdependência entre uma cidadania nacional e outra cidadania mundial, que segundo Habermas (1995) formam um *continuum*. Essa abordagem dialógica de cidadania global desafia as instâncias democráticas, propondo novas formas de participação e legitimação que promovam uma renovação da vida pública e da democracia, pois

uma vez que a posição do Estado-nação na ordem mundial está mudando, e paralelamente há novas formas de organização local e internacional proliferando, é de se esperar que novas formas de envolvimento, de arranjos participativos e de participação em políticas públicas tendam a crescer. (FERRAREZI, 2007, p. 96).

A redução do poder de uma instituição que teve como origem justamente a avocação a si do direito de impor regras e determinar a ordem em um certo território resulta em verdadeira crise. (BAUMAN, 1999). Há uma tendência de migração do debate político para fora dos canais tradicionais da democracia representativa. Tal fenômeno é apresentado por Gramsci (1971) como “crise de hegemonia”, caracterizada pela incapacidade do Estado de lidar com a ruptura da passividade política de certos grupos sociais, e em Habermas (1980) é entendido como “crise de legitimação”, deflagrada quando o Estado se vê impotente diante dos conflitos da sociedade e não consegue se justificar perante o eleitorado.

A reeducação do cidadão para a integração multicultural requer a superação da desigualdade, por meio da participação democrática, na defesa de interesses coletivos. Diante disso, parece inevitável que a discussão sobre o novo papel do Estado e dos cidadãos passe pelo entendimento da atuação da sociedade civil⁴ na

⁴ Conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas. (LUCHMANN, 2002, p. 10).

esfera pública⁵ e pelo fortalecimento da democracia participativa. Antes, porém, um sucinto resgate dos estudos acerca dos ideais democráticos parece fundamental para subsidiar esta proposta.

2.1.1 Formas de participação democrática

A ideia de democracia representativa como forma de organização política tem pouco mais de um século. De modo geral, as teorias políticas caracterizam a democracia como o regime da soberania das leis e da participação política, entendida de formas diversas em cada modelo de democracia (elitista, pluralista, participativa e deliberativa). Embora tenha sido precedida pelo menos por dois séculos pela concepção moderna de direito, o exercício da democracia depende também de uma cultura política democrática que lhe dê sustentação.

(...) o direito ao voto, consagrado nos direitos políticos, não existia de fato na medida em que preconceitos de classe intimidavam efetivamente os eleitores da classe trabalhadora. Mesmo após a conquista do voto secreto e da universalização do direito de voto, houve um longo caminho a percorrer até que a classe trabalhadora deixasse de acreditar que os representantes do povo e os membros do governo deveriam ser recrutados nas elites. Essa quebra de monopólio de classe na política exige também uma transformação na cultura política da sociedade que não resulta somente do estabelecimento de novas leis. (NOBRE, 2004, p. 26).

Tendo em vista que as “eleições podem registrar o bruto e óbvio da opinião pública, mas não podem, de outra forma, representar a vontade popular” (DRYZEK, 2004, p. 53), o povo passa a lutar por uma participação que vá além da escolha eleitoral. A Constituição Federal de 1988 foi o grande marco dessa luta. Um amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte” elaborou emendas à Constituição Brasileira dando relevância à democracia participativa. A “Constituição cidadã”, já em seu artigo 1º, declara que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” e no artigo 14 prevê a participação direta dos cidadãos, por meio dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta como o plebiscito, o

⁵ Esfera ou espaço público é um fenômeno social descrito como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997, p. 92).

referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação.

Desde então, os aspectos discursivos do processo político têm sido cada vez mais destacados nos estudos da teoria democrática. Há uma clara tendência de compreender a “vontade geral” e articulá-la com as instâncias de tomada de decisão por meio da comunicação, ideia evidenciada na proposta da democracia deliberativa. (CARVALHO, 2003).

Apesar de possuir raízes mais antigas, a democracia deliberativa é fortemente baseada nas ideias de Joshua Cohen e Jürgen Habermas. Cohen (1989) foi o primeiro a definir em detalhe as características de um procedimento deliberativo para a tomada de decisão política, através das suas teorias do espaço público e comunicação. Eles estabelecem uma relação direta entre participação e argumentação, de modo que a tomada de posição é baseada na força não coercitiva do melhor argumento, defendido publicamente por cidadãos livres e iguais. (COHEN, 1989; HABERMAS, 1997).

Habermas (1995) acentua a importância da esfera pública no projeto democrático, sob o prisma de que a construção conjunta do entendimento dá legitimidade à política. Para ele, o processo histórico que levou à ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder.

No pensamento habermasiano, a possibilidade de reconstrução democrática da esfera pública, numa perspectiva emancipatória, contempla o implemento de procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, que permitam aos sujeitos, no enfrentamento das conflitualidades sociais, desenvolver mecanismos de coordenação da ação social com base nos princípios ético-normativos da racionalidade comunicativa, resgatando e ampliando os espaços interativos de comunicação pública, potencialmente democráticos, livres dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado. (GARCIA, 2007, p.1).

Nessa perspectiva de centralidade do momento argumentativo, formação da opinião e da vontade comum, a legitimação dos processos de tomada de decisão resulta da argumentação racional, participação de todos os afetados, igualdade entre os participantes, ausência de restrição de temas e possibilidade de rever decisões à luz de novas questões. A comunicação e o debate, portanto, são colocados no centro da análise do processo de decisão do ideal democrático.

(...) a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. (LUCHMANN, 2002, p. 1).

Com isso, os processos decisórios são deslocados dos espaços fechados e restritos do poder tradicional para espaços sociais que permitam o pluralismo e a igualdade participativa. O desafio de garantir a manifestação da pluralidade e da diversidade de visões de mundo presentes na esfera pública, no entanto, passa pela defesa da comunicação como direito e da retomada da cidadania e da soberania popular.⁶ A partir daí, seria possível emergirem sujeitos da comunicação aptos a expressarem seus pontos de vista acerca das questões de interesse público.

As discussões teóricas de Giddens (1996), Habermas (1997) e Miller (1992) apontam para a democracia deliberativa como complemento para a democracia representativa. “De um lado, ascende a importância do controle e responsabilização dos representantes políticos, e de outro, o potencial da participação em que os cidadãos podem exercer ação coletiva que influencia na agenda política e social.” (FERRAREZI, 2007, p. 99).

No entanto, a democracia deliberativa, tal como definida por Cohen (1989), parece impossível, na medida em que o autor destaca que a legitimidade da decisão requer o assentimento de todos os indivíduos sujeitos às consequências. Ao passo que “nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados, não parece participar, tornando dessa forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade”. (DRYZEK, 2004, p. 41). A questão que se delinea, diante disso, é como dar condições de acesso e participação efetiva a todos os que quiserem participar, tratando diferenciadamente os desiguais.

Para incentivar formas de socialização da informação que permitam levar em conta a diferença, surge a proposta de aperfeiçoar os mecanismos deliberativos por meio de uma representatividade que não seria mais de pessoas, mas de ideias. (MAIA, 2006). Em sua teoria sobre a representação discursiva, Dryzek (2004)

⁶ O povo como única fonte do poder, que se exprime pela regra constitucional de que todo poder emana do povo.

propõe diferenciar a representação de pessoas e interesses e a de discursos. A justificativa é que o mesmo discurso pode ser compartilhado por atores sociais de diferentes segmentos e que um processo de discussão aberta, no qual todos os pontos de vista possam ser ouvidos, pode legitimar o resultado.

Para produzir resultados mais razoáveis, com frequência, não faz mais sentido exigir uma participação mais ampla, mas, em lugar disso, buscar uma formação mais refinada, mais deliberativa e mais reflexiva dos motivos e demandas que são introduzidos nos processos de participação já em curso. (NOBRE, 2004, p. 30).

Essa forma de representação seria viabilizada por uma deliberação mediada, na qual a mídia é considerada como um fórum para o debate cívico, capaz de propiciar a troca argumentativa entre representantes formais e informais de diferentes instâncias sociais. Sem considerar os aspectos tendenciosos da mídia, essa perspectiva entende que ela permite que problemas complexos como sustentabilidade ambiental e violência urbana sejam discutidos com base em percepções de diferentes segmentos e variados níveis de poder de decisão.

Ao discordar da separação entre pessoas e ideias, Avritzer (2007) propõe pensar na complementaridade entre a representação eleitoral e a representação da sociedade civil. “O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil.” (AVRITZER, 2007, p. 459). Para o autor, a representação seria vinculada à autorização e os diferentes tipos de autorização estariam relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe. O agente é aquele escolhido no processo eleitoral. O advogado seria escolhido com base na afinidade com o tema ou situação, como as ONGs, que defendem atores que não as indicaram. O papel de partícipe, por sua vez, se dá na representação da sociedade civil, a partir da especialização temática e da experiência.

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. (...) A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (AVRITZER, 2007, p. 458).

A representação adequada de interesses e identidades compartilhadas (territoriais, étnicas, religiosas) democratiza a deliberação e é essencial para evitar a falta de confiança dos representados em relação aos representantes. Reis (2004) chama a atenção para a necessidade de identificação do representado com seu representante, sob o risco de seu melhor preparo, pelo contrário, ser percebido como ameaça aos interesses do representado.

É fundamental, no entanto, considerar que a democracia política depende também em grande parte do contexto (cultural e organizacional) das instituições políticas que dão suporte à construção das experiências participativas. Portanto, a democracia deliberativa, ao pretender ampliar a participação dos cidadãos para o caráter decisório, requer primeiramente que a sociedade civil e os atores político-institucionais se mobilizem na busca da reconfiguração da estrutura institucional do Estado.

A vontade e o comprometimento do Estado constituem-se, portanto, como uma variável crucial para o sucesso de experiências de democracia deliberativa. Enquanto modelo que é resultante das articulações, vontades e compromissos entre Estado e sociedade, a democracia deliberativa requer, por outro lado, um formato institucional que, dinâmico e submetido ao diálogo constante entre o público participante, possibilite, na prática, a realização de um processo deliberativo pautado na ampliação e na qualificação da participação. (LUCHMANN, 2002, p. 31).

Caberia, portanto, ao Estado se reorganizar para oferecer novas formas de participação condizentes com a proposta de democracia deliberativa. Uma breve retrospectiva dos principais movimentos de mudanças estruturais do Estado brasileiro parece útil para visualizar avanços e limitações na efetivação de processos mais participativos.

2.1.2 Reformas administrativas

O processo histórico da administração pública no Brasil tem inicialmente uma formatação exclusivamente patrimonialista, no Brasil Colônia (1500-1822), no Império (1822-1889) e na República Velha (1889-1930). Mas, em sua história recente, tal como no patrimonialismo, embora a abordagem da coisa pública continue em grande parte voltada para interesses da elite, em contraposição aos interesses coletivos, o país experimentou outros modelos administrativos. Durante o

século XX, o Brasil tornou-se um dos países da América Latina que mais implementou reformas na administração pública. O objetivo geral foi aperfeiçoar as estruturas e os processos do Estado e, em última instância, minimizar o descrédito dos governos e da coisa pública pela sociedade.

A primeira dessas reformas foi realizada pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945), pioneiro ao empreender um esforço sistemático de modernização do Estado. Já no discurso de posse, Vargas propunha reformas nas estruturas do Estado oligárquico da República Velha. A reforma administrativa do Estado Novo baseou-se na busca de superação do patrimonialismo e, a partir de 1937, promoveu uma série de transformações, que tinham como vertente principal a racionalização burocrática, por meio da centralização e padronização dos procedimentos.

O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) focou o combate ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao nepotismo, mediante a implantação de rígidos padrões hierárquicos e de controle de processos. Nesse período “os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas”. (BRASIL, 1995, p. 15). Com isso, durante a ditadura militar, observou-se a consolidação do estilo tecnocrático, que reforçou a supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas.

No período pós-37, o governo Vargas passou a assumir as feições de um estado intervencionista, lançando as bases do desenvolvimentismo. A alavancagem industrial foi também o centro dos esforços dos governos democráticos que se sucederam no poder entre 1946 e 1964, período compreendido entre a promulgação da constituição e o golpe militar. Com isso, eles não realizaram nenhum experimento importante no que diz respeito à reforma do Estado (DINIZ, 2005, p. 11). Embora durante os governos de Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1960), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) tenham ocorrido várias discussões sobre os aspectos a serem reformados, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam o que a burocracia buscava combater.

O governo militar, estabelecido após o golpe de 1964, promoveu, à sua maneira, uma ampla reforma. A segunda experiência relevante de reforma administrativa implementada no país foi feita por meio do Decreto-Lei 200/1967. Caracterizado por Costa (2008) como o mais sistemático e ambicioso

empreendimento para a reforma da administração federal, o decreto propôs: planejamento; expansão das empresas estatais, fundações públicas e autarquias; fortalecimento e expansão do sistema de mérito; um novo plano de classificação de cargos e o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços.

No entanto, esta primeira tentativa de implementar um novo modelo gerencial na administração pública ficou pela metade.

Em primeiro lugar, o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas. E, por último, a negligência com a administração direta – burocrática e rígida – que não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraquece o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar, que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público. (COSTA, 2008, p. 855).

O governo civil que se instalou em 1985, após mais de duas décadas de ditadura militar, herdou um aparato administrativo extremamente centralizado. Paralelamente ao desafio da redemocratização, era preciso lidar com uma severa crise econômica, marcada pela grande desigualdade social. A missão mais urgente era promover o desenvolvimento.

Em 1986, foi lançado o primeiro programa de reformas do governo Sarney (1985-1990), com três objetivos principais: racionalização das estruturas administrativas; formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos. (MARCELINO, 2003).

Na prática, nem a comissão, nem o grupo executivo que a sucedeu conseguiu implementar as medidas que preconizaram. A ampla reforma modernizadora e democrática foi deixada de lado para dar lugar à mais tradicional estratégia de reforma administrativa — a racionalização dos meios. (COSTA, 2008, p.857).

A Constituição de 1988 produziu avanços significativos no que se refere à democratização da esfera pública. Ela institucionalizou e deu substância aos instrumentos de política social e, nesse sentido, representou uma verdadeira reforma do Estado. Entretanto, do ponto de vista da gestão pública, buscou reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, mas acabou eliminando a flexibilidade da administração indireta. Embora tenha participado da administração do presidente Sarney, Bresser Pereira (1998) acredita que, no plano

gerencial, houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950.

Em 1990, tomou posse o primeiro governo civil eleito pelo voto direto. O presidente Collor tentou cumprir seus propósitos reformadores com ações sem planejamento. Assim, a proposta de reduzir o tamanho e o número de servidores da máquina governamental foi implantada de forma radical, desagregando e desmotivando o funcionalismo público. Depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios. Itamar Franco, vice de Collor, assumiu o governo após seu *impeachment* e se restringiu a restabelecer ministérios extintos por seu antecessor e dar seguimento ao programa de privatização.

Após anos de mudanças tímidas e de retrocesso na reforma administrativa do Estado brasileiro, o governo Fernando Henrique (1995-2002) reiniciou o processo de mudança organizacional e cultural da administração pública. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), lançado em 1995, é o terceiro marco na história administrativa mais recente. O debate sobre a reforma do Estado foi liderado pelo professor e ministro Luis Carlos Bresser Pereira. A proposta central era inaugurar a administração gerencial. A chamada nova administração pública (*new public management*), propôs substituir o modelo rígido, lento e autorreferenciado de administração burocrática por formas de gestão que promovessem um Estado mais flexível e ágil, introduzindo os conceitos de cidadão, *accountability*, equidade e justiça social. (ABRUCIO, 1996).

Com o objetivo de aumentar a governança, ou seja, a capacidade de implementar políticas públicas até então limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa, a reforma proposta no Plano Diretor possui cinco pontos principais: institucionalização, a partir da reforma da Constituição; racionalização e cortes de gastos; flexibilização e mais autonomia para os gestores; transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado; desestatização, com privatização, terceirização e desregulamentação. Essas grandes diretrizes se traduziram na mudança institucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998.

Abrucio (2007) lembra que a Reforma Bresser propôs um modelo gerencial voltado para resultados e, embora tenha fracassado em muitos aspectos, gerou um “choque cultural”.

Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. (ABRUCIO, 2007, p.69).

Os dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) foram marcados pela revitalização do Estado, com papel ativo na redução das desigualdades sociais e na promoção de desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo em que implementou algumas práticas e princípios propostos no PDRAE, reproduzindo e consolidando a Nova Administração Pública no Brasil, como o foi para a política macroeconômica, postou-se contrário a pontos da agenda anterior ao reverter terceirizações, reabrir concursos, politizar agências e paralisar privatizações. (SILVA, 2008, p. 202).

Assim, durante a maior parte do século XX, houve um continuado processo de modernização das estruturas e dos processos do aparelho de Estado brasileiro. No entanto, na maioria das reformas, optou-se por cortar gastos, deixando a democratização, com mudança nas relações com a sociedade e melhoria do atendimento, para segundo plano. Mesmo tendo proporcionado avanços como a criação de sistemas de cogestão, planejamento e orçamento participativo, as reformas não geraram mudanças efetivas nas relações cotidianas entre Estado e sociedade.

Abrucio (2007) chama a atenção para a compartimentalização e falta de articulação entre os níveis de governo e, tal como Rezende (2003), reconhece que, diante do dilema entre maior controle para efetuar o ajuste fiscal e menos controle para descentralizar e delegar responsabilidades, na maioria das reformas, optou-se por privilegiar o ajuste fiscal. Afinal, descentralizar e delegar responsabilidades significa ter menor controle sobre os gastos (ABRUCIO, 2007; REZENDE, 2003), na medida em que as decisões acerca da aplicação e priorização dos investimentos são atribuídas a diversos setores quase sempre geograficamente dispersos.

2.1.3 Administração baseada na comunicação e na confiança

A administração pública no Brasil é marcada por modelos administrativos que, ao contrário das propostas reformistas, não rompem com o aspecto burocrático das relações internas e externas do Estado.

Marcado pelo trato da coisa pública com base em valores particulares, o patrimonialismo coloca o Estado a serviço dos interesses de poucos, privilegiando a classe dominante, em detrimento das causas de cunho coletivo. O patrimônio público e o privado se confundem. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, são normas. (PEREIRA, 1996, p. 4).

No modelo de administração burocrática, o poder emana das normas. “As características de formalidade e impessoalidade servem para controlar os agentes públicos, as comunicações, as relações intraorganizacionais e da organização com o ambiente”. (SECCHI, 2009, p.362). Somado a isso, um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução, com base na distinção entre a política e a administração pública, na qual a política (alto escalão do governo) é responsável pela definição de objetivos e cabe à administração pública (servidores em geral) transformar as decisões em ações concretas. A preocupação com a eficiência organizacional, a equidade entre empregados que desempenham tarefas iguais, o controle procedimental de tarefas e a imparcialidade também são destacados no modelo burocrático. (WEBER, 1979).

As críticas a essa forma de administrar são enfáticas. Robert Merton (1949) analisou seus efeitos negativos denominando-os de disfunções burocráticas. Ele argumenta que a prescrição estrita de tarefas reduz a motivação dos empregados, gera resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos devido à obediência acrítica às normas. Ademais, a impessoalidade pode levar a organização a não dar atenção às peculiaridades individuais.

Vários episódios cotidianos põem em evidência a inadequação do paradigma clássico da administração pública aos tempos atuais: qual cidadão gostaria de ser atendido, num serviço público, por um funcionário taylorista? Qual funcionário público se conformaria à simples e mecânica execução de tarefas detalhadamente pré-descritas? Quem duvidaria de que a impessoalidade weberiana exagerada leva ao anonimato, à falta de responsabilização e à ineficiência? Quem, hoje, suporta o comportamento burocrático da burocracia? (PACHECO, 1998, p. 4).

Diante das limitações do modelo burocrático, o modelo de administração pública gerencial e o paradigma relacional de governança pública são apresentados como alternativas. (SECCHI, 2009). No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), Bresser Pereira explicitou a proposta da nova gestão pública (*new public management*):

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995, p. 16).

A proposta de governança pública, por sua vez, vai além do modelo normativo de administração pública gerencial, baseado em valores de eficiência, eficácia e desempenho. Ele propõe envolver outros atores, além do próprio governo, no processo de governar. “O movimento da governança pública se traduz em um modelo relacional, porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.” (SECCHI, 2009, p. 349).

Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. (KISSLER; HEIDEMANN, 2004, p. 480).

Governança, entendida como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados (KOOIMAN, 1993; RICHARDS E SMITH, 2002 *apud* SECCHI, 2009) traduz uma mudança do papel do Estado na solução de problemas. Esse novo modelo político baseado na negociação, comunicação e confiança e situado entre os extremos da regulação político-administrativa autônoma e da autorregulação pura de mercado, pode gerar soluções inovadoras para os problemas sociais e um desenvolvimento sustentável para todos os participantes. (KISSLER; HEIDEMANN, 2004).

A governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, na medida em que transmite a ideia de que as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central. (PEREIRA, 2007, p. 13)

A autoridade central hierárquica, bem como a transferência de responsabilidade para o setor privado, proposta pelo modelo de Estado mínimo, dariam lugar à soma de esforços de diversas fontes internas e externas ao governo. Não se trata de enfraquecimento do Estado, mas de governos que, diante da diversificação de demandas, mais que planejar ou executar, estejam aptos a coordenar.

A implementação de políticas requer hoje a cooperação de várias agências, pertencentes a uma ou mais esferas de governo, ou ainda a cooperação com os setores privado e não lucrativo, substituindo a especialização de cada agência (segundo a política a ser implementada), antes compatível com a setorialização das políticas públicas, por uma complexidade institucional muito maior, que requer a organização destas agências em redes. (BEHN, 1998 *apud* PACHECO, 1998, p. 4).

No modelo de governança a principal característica é a função de direção. Nela, o Estado tem o papel de coordenar atores públicos e privados, organizações públicas, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos.

Secchi (2009) identifica o prisma pelo qual cada modelo administrativo tende a abordar o cidadão. No modelo burocrático, ele é chamado de usuário dos serviços públicos. Na retórica do modelo gerencial os cidadãos são tratados como clientes, e na proposta de governança pública os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

Desse modo, percebe-se que a grande contribuição democrática do modelo gerencial e do modelo de governança pública é a abertura no relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública. Mecanismos de suavização das fronteiras formais do Estado são sugeridos, como as práticas deliberativas, as redes de políticas públicas, as parcerias público-privadas e o princípio de governo catalisador.⁷ A abordagem relacional e o uso das redes sociais como estruturas de construção de políticas públicas são as inovações mais relevantes propostas pelos teóricos da governança pública, segundo Brugué e Vallès (2005). Com isso, ela promove uma aproximação inédita entre política e administração pública.

⁷ Governo catalisador é entendido como aquele que utiliza mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos. Para aprofundamento ver: OSBORNE; GAEBLER (1995).

A diluição da forma de definir e implementar as políticas públicas entre diversos agentes suscita polêmicas em torno do papel do Estado. Kooiman (1993) e Rhodes (1997) percebem uma redução do protagonismo estatal no processo de coprodução e cogestão das políticas. Richards e Smith (2002) contestam esse tipo de entendimento, ressaltando que o Estado mantém seu papel de liderança.

Embora estimulem novas formas de arranjos institucionais e de cooperação entre atores estatais e privados, tais alianças ainda são restritas a atores com algum poder de ação, administração ou investimento, além de terem amplitude limitada. Apesar do número reduzido de participantes, os representantes eleitos ainda têm dificuldade em exercer algum controle sobre as parcerias público privadas. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Além dessas limitações, o que mais se destaca é que o modelo de estado cooperativo não otimizou os processos políticos de decisão. “Os interesses da sociedade civil ainda estão claramente sub-representados (...)”. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 492). Mais que coproduzir, ou, ajudar o estado produzindo o que é considerado de “baixa relevância estratégica” atuando onde ele é falho, ou onde lhe interessa abrir mão, busca-se participar do que o Estado faz, ou seja, da definição e implementação das políticas essenciais, compartilhar poder.

Os autores Kissler e Heidemann (2006) indicam que a governança pública poderia constituir o terceiro pilar da democracia comunitária, ao lado da democracia representativa e da democracia direta, desde que inclua os grupos-alvo, os parceiros do terceiro setor e as forças da sociedade civil. Eles próprios, no entanto, questionam a força legitimadora dos procedimentos da governança pública para fundamentar o exercício do poder do povo pela cooperação.

2.1.4 Comunicação nos governos federais do Brasil

Viabilizar uma interação ampla e produtiva entre o Estado e a sociedade persiste como um grande desafio. Marcadas por estratégias de manipulação, nem mesmo as políticas de comunicação dos governos federais do Brasil contribuíram de forma efetiva para a democratização do país. Num período de mais de setenta anos, percebe-se a existência de iniciativas pontuais. As investidas em políticas públicas

de comunicação, em grande parte, tiveram como foco a emissão unilateral de informações de interesse dos governantes.

Em 1939, o presidente Getúlio Vargas criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Ele centralizava as estratégias de comunicação da administração pública federal e entidades autárquicas, além de ser responsável pela censura ao teatro, cinema e imprensa. Forte instrumento de promoção pessoal do chefe do governo e das autoridades em geral, o trabalho do DIP foi direcionado para formar a imagem de Getúlio Vargas como “Pai dos Pobres”.

Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek também utilizaram intensamente a comunicação sob o viés do marketing político. Jânio teve uma carreira meteórica e chegou ao posto de presidente prometendo varrer a corrupção do país. O símbolo de sua campanha era uma vassoura e o jingle prometia “varrer a bandalheira”. Juscelino, por sua vez, fez do slogan “Cinquenta anos em cinco” a marca de seu governo. (SCOTTO, 2001, p. 100).

Nos anos seguintes não foi diferente. Durante o regime ditatorial (1964-1985), a comunicação governamental brasileira era baseada na propaganda ideológica, que veiculava padrões de comportamento cívico, urbano e educativo. No auge da ditadura militar, a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) centralizou toda a propaganda política do governo Médici, antes feita por organismos públicos independentes. Segundo Sequeira (2004), a partir daí foi iniciada a mais organizada, sistematizada e ampla campanha de propaganda política, jamais vista no Brasil, com o objetivo de estabelecer consenso em relação ao regime.

A AERP criou e executou todo o processo estratégico de comunicação social durante os quatro anos do governo Médici, sobretudo em torno do binômio segurança nacional/desenvolvimento. De maneira a motivar o esforço nacional e contribuir para o prestígio internacional do Brasil, promoveu campanhas com slogans ufanistas como “Você constrói o Brasil”, “Ninguém segura este país”, “Brasil, Conte comigo”. As estratégias voltaram-se, sobretudo, para a televisão que, como em nenhum outro governo até então, torna-se um privilegiado instrumento de propaganda política. Filmetes enalteciam o país e mostravam um governo empreendedor. Com mensagens simples e um português primário, cria-se a imagem do governo identificado com o povo.

Sarney (1985-1989) tentou, sem sucesso, implantar um projeto de comunicação pública participativa. A experiência não sobreviveu ao Plano Cruzado,

cujo fracasso foi sucedido por técnicas de marketing, que cada vez mais permearam e constituíram o cerne da comunicação governamental, especialmente a partir da gestão Collor de Mello (1990-1992), que se elegeu sob o título de “caçador de marajás”.

Se durante o governo Itamar (1992-1994) ocorreu um recuo na utilização dessas técnicas de marketing, a partir do governo Fernando Henrique (1995-2002), houve uma intensa associação entre comunicação governamental e marketing.

(...) a preocupação com imagem e discurso foi traço constante da estratégia política e de sedução imagética de FHC. (...) Sua liderança dependia da capacidade de adesão das mídias e do tradicional uso das máquinas eleitorais. Ao mesmo tempo, representava um herói intelectualizado para “o mundo ver” e, muito especialmente, para “orgulhar o Brasil”. (MORAES, 2003).

Técnicas de marketing, em diferentes intensidades, permearam as estratégias de comunicação do Estado de tal modo que Matos (2009a, p.106) sentencia que “desde Vargas até Fernando Henrique Cardoso, (...) tratou-se de pouca ou nenhuma comunicação pública”.

Não obstante, é fundamental considerar que nas décadas de 1980 e 1990, a sociedade brasileira passa por mudanças importantes que desenham um novo cenário participativo. A aprovação e consolidação do Código de Defesa do Consumidor, a Constituição de 1988, o voto direto e a disseminação do uso da internet são alguns elementos que impulsionam a disseminação e solidificação de movimentos sociais. O cidadão assume uma postura mais questionadora, não mais compatível com a perspectiva do comunicar como prática de transmissão unilateral de informação. Experiências de cogestão das políticas públicas começam a ser sedimentadas e ampliadas.

Nesse contexto em que o uso de técnicas de marketing e a busca de visibilidade por si só não respondem às pressões sociais por diálogo e participação, promover a interação, incluir o cidadão nas discussões e deliberações políticas torna-se inevitável.

(...) é preciso também buscar, além da tendência dominante do marketing como linguagem da comunicação política, a presença de grupos sociais com vários níveis de organização, capazes de encontrar espaços e mídias para a manifestação de diferentes vozes e demandas. (Matos, 2009b, p. 6).

A partir do Governo Lula o conceito de comunicação pública com o sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com frequência. (BRANDÃO, 2007). No entanto, cabe destacar que as radicais mudanças estéticas e comportamentais de Luiz Inácio Lula da Silva desde o ano de 1989, quando ainda era candidato, eram parte de apuradas estratégias de marketing político.

Na “era Lula”, o contato com a imprensa não foi dos mais amigáveis. Por diversas vezes, o presidente criticou os jornalistas abertamente e o governo sempre manteve uma postura resguardada. Foram concedidas poucas entrevistas coletivas e as falas reproduzidas pela imprensa eram, na maioria, fragmentos de discursos feitos em eventos oficiais. Além disso, o governo não seguiu a cartilha de gerenciamento de crises ao evitar falar sobre as denúncias de corrupção e deixar que a imprensa ouvisse fontes variadas do governo, com versões por vezes contraditórias.

Bernardo Kucinski, ex-assessor de comunicação do governo Lula, reconhece que a política de comunicação foi equivocada, sobretudo quanto às relações com a mídia e a existência de “feudos” que seguiam suas próprias estratégias e políticas na esfera da comunicação. Dentre eles, cita a secretaria de comunicação, o gabinete do porta-voz e a assessoria de imprensa, além do Ministério das Comunicações e Ministério da Cultura. (KUCINSKI, 2008).

Toda a história da comunicação dos governos brasileiros tem o selo da propaganda e ele também foi largamente usado no governo Lula. O uso da marca “Brasil um país de todos” foi um instrumento para demarcar as ações do governo país afora. “A nova marca assume a necessidade de levar mais Brasil para Brasília. Isso espelha a intenção de tornar o governo mais próximo das pessoas, mais próximo da realidade dos cidadãos, mais próximo do Brasil”, define a Secretaria de Comunicação do governo. (SECOM, 2009).

A campanha “Mais Brasil para mais brasileiros” é outro destaque no campo das ações publicitárias. Produzida com o intuito de destacar o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais, ela consistiu em peças diferenciadas, feitas sob medida para cada um dos estados federativos. A estratégia de regionalização da comunicação institucional buscou aproximar o cidadão do governo federal e valorizar os veículos regionais de comunicação.

A implantação do governo eletrônico no setor público brasileiro foi iniciada em 2000. A partir daí, o governo começa a utilizar as tecnologias da comunicação e da

informação para a prestação de serviços e interação com o cidadão, empresas e outros governos.

A proposta procurou priorizar a incorporação das novas tecnologias da informação aos processos administrativos do governo e à prestação de serviços ao cidadão. Inicialmente, foram implantados no portal Rede Governo, no final de 2001, cerca de 1.350 serviços e 11 mil tipos de informação disponíveis. No final de 2002, o número de serviços já havia crescido para cerca de 1.700, com aproximadamente 22 mil links de acesso direto a serviços e informações de outros websites governamentais. (DINIZ, BARBOSA; JUNQUEIRA; PRADO, 2009, p. 36).

O Portal da Transparência, criado em 2004 pela Controladoria Geral da União e cuja implantação por todas as instâncias de governo tornou-se lei, é um exemplo da aplicação das novas tecnologias à gestão governamental para fins de controle social. O portal disponibiliza a execução orçamentária dos programas e ações do Governo Federal, incluindo os repasses de recursos a Estados e municípios e os gastos do Governo Federal com compras ou contratação de obras e serviços.

A busca de informações e serviços públicos via internet é crescente. Na área urbana houve um crescimento de 30,5 milhões de internautas em 2005 para 58,5 milhões em 2009, embora esse número represente apenas 35% da população. Em 2010, 2mil pessoas foram entrevistadas sobre o uso de e-gov. Entre os entrevistados que utilizaram serviços de governo pela Internet nos 12 meses anteriores à pesquisa, 87%⁸ concordam que eles têm resultados mais rápidos do que os serviços requeridos pessoalmente e 80% concordaram que a maioria dos *sites* são fáceis de serem encontrados. No entanto, eles apontam aspectos a serem aperfeiçoados. Cerca de 60% dos respondentes perceberam demora para carregar as páginas; 48% não encontraram a informação desejada e 35% além de não ter encontrado o serviço desejado, declararam haver excesso de informação na página inicial (27%).

As instâncias governamentais estão ainda aprendendo a lidar com esse novo meio de visibilidade. A linguagem e a organização das informações, sem dúvida, precisam tornar-se mais acessíveis, porém a disponibilização desses dados já é um avanço no uso democrático da comunicação.

O presidente Lula, não obstante diversos deslizos em suas falas, parece ter sido a principal “peça” de comunicação do seu governo. Houve um uso intenso da sua imagem. Sua postura carismática e o uso de uma linguagem simples, repleta de

⁸ Pesquisa do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br), sobre o uso das TICs no Brasil - TIC Governo Eletrônico – 2010.

analogias, o aproximaram do povo. Para ele, mais que para as estratégias de sua equipe de comunicação, parece ir o mérito pela sobrevivência do governo às diversas crises deflagradas por denúncias de corrupção, e pelo encerramento do mandato com uma aprovação pessoal recorde de 87%⁹ e de 83,4% para o seu governo, deixando em sua cadeira uma sucessora escolhida por ele.

Com base em uma pesquisa realizada em 2008, Curvello elenca os quatro modelos de comunicação mais encontrados no âmbito interno dos órgãos públicos federais (Figura 1). Dentre eles, predomina o modelo informacional, no qual o governo comunica de forma unilateral, sem se interessar em ouvir o servidor. Segundo o autor, há também o modelo de consulta, no qual o governo aciona o servidor/cidadão e espera receber, em troca, o retorno da informação para realimentar o ciclo de conversações. Outros dois modelos são o de participação ativa, através do qual o servidor ganha papel central na interação entre governo e sociedade e, o de rede de relacionamentos, em que o governo está em interação com outros sistemas interdependentes.

Tomando como referência essa classificação das relações entre a cúpula do governo e os servidores, nesta pesquisa, considera-se o servidor sob o prisma dos modelos de participação ativa e de rede de relacionamentos. Desse modo, considera-se que o servidor é parte de uma rede que compõe o próprio Estado internamente, ao mesmo tempo em que se posiciona entre governo e sociedade, configurando-se como principal elo entre a rede intraorganizacional do Estado e as demais redes externas a ele.

⁹

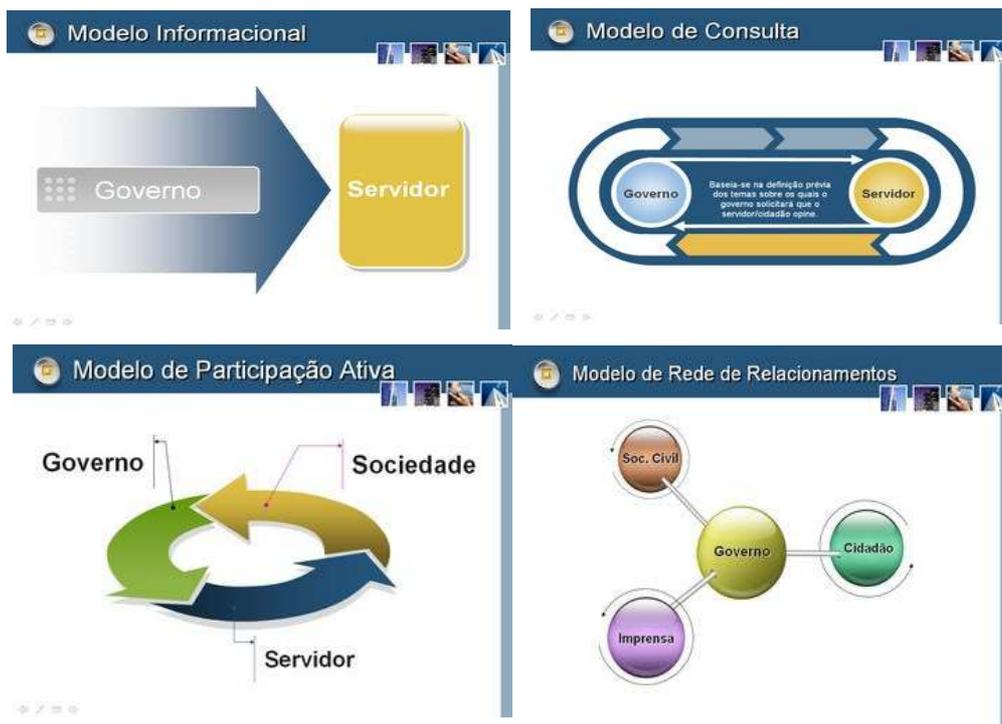


Figura 1: Modelos de Comunicação dos Órgãos Públicos Federais
Fonte: Curvello (2008)

Tendo em vista as estratégias de comunicação utilizadas pelo governo federal na história recente do país, percebe-se que, embora a dimensão informacional ainda predomine, a comunicação com um viés mais participativo tende a ganhar cada vez mais força. Ela pode proporcionar as condições necessárias à implementação da proposta dialógica da democracia deliberativa, convergindo diferentes ideias para um mesmo espaço de discussão, de modo a subsidiar políticas públicas sob um prisma coletivo.

2.2 Para entender a Comunicação Pública

Trabalhar a comunicação como elo entre o Estado e a sociedade requer entender a comunicação pública na sua perspectiva conceitual e histórica. O conceito está ainda em construção, mas as discussões teóricas indicam que ela pode ser o caminho mais assertivo para consolidar a democracia.

Tendo em vista que a comunicação pública é comumente confundida com outros conceitos, as discussões acerca do tema evidenciam a preocupação dos estudiosos em deixar evidente o que ela não é. Sendo assim, para melhor entendê-la, serão traçados os aspectos que a diferenciam, para posteriormente, analisar os caminhos apontados para a definição do conceito.

No Brasil, os termos estatal e público eram utilizados como sinônimos. Isso porque, no século XX, ambos definiam os canais de rádio e televisão que recebiam concessão do governo para transmitir assuntos de interesse público. Embora a Constituição Federal de 1988, no artigo 223, diferencie os serviços de radiodifusão em sistemas complementares identificados como privado, público ou estatal, esse artigo permanece até hoje sem regulamentação. Diante disso, os campos de atuação de cada um dos sistemas, que lhes confeririam as necessárias e esclarecedoras especificidades, não foram definidos. Argumenta-se, entre outros aspectos, que separar o público do estatal sugere que o estatal não seja público. Também é questionada a existência de um sistema privado de radiodifusão, tendo em vista que as emissoras privadas exploram comercialmente um serviço que é público, pois o utilizam por meio de concessão pública.

Ao longo dos anos, a noção de comunicação pública foi bastante ampliada em relação à ideia de mídia pública, financiada e gerida pelo Estado, mas aproximase, no entanto, do que é entendido como comunicação governamental, institucional e política. Diferenciá-la também desses conceitos é fundamental para sustentar seu potencial dialógico, conforme explicado a seguir.

Matos (2009b) entende comunicação governamental como aquela voltada para campanhas que visam alterar comportamentos e mentalidades, convocar os cidadãos para o cumprimento de deveres ou melhorar a imagem pública do governo, construindo um quadro compartilhado de sentidos. Assim, na visão da autora, ela pode até promover o debate público, mas não promove o diálogo entre Estado e sociedade.

O diálogo na busca coletiva pelo entendimento seria então o principal ponto diferenciador da comunicação pública, em relação à comunicação governamental, na medida em que “a comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e de seus poderes, mas também como produtores ativos do processo”, explica Matos (2009b, p. 6).

Também é importante perceber que, embora ambas deem visibilidade ao papel das instituições públicas, promovam os serviços oferecidos, contribuam para a projeção e consolidação da identidade e da imagem, prestem contas à sociedade das ações do governo e estimulem a participação, os objetos de estudo são distintos. A comunicação pública diz respeito ao Estado,¹⁰ ao passo que a comunicação governamental é direcionada ao governo, portanto, vinculada a períodos de mandato e, conseqüentemente, de caráter mais transitório.

Cabe, ainda, diferenciar a comunicação política em relação à comunicação pública. Há entre elas uma relação bastante controversa que visa desvincular a segunda da conotação de persuasão e manipulação, associada às estratégias de comunicação política, tais como marketing político e publicidade governamental focada em promover o nome e a ação das autoridades políticas sobretudo durante seu mandato. As peculiaridades são esclarecidas por Matos (2009a). Para a autora a comunicação política é baseada em técnicas de marketing que buscam legitimar e manter o poder. “Por outro lado, há a possibilidade de uma comunicação pública, que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. (MATOS, 2009a, p. 102).

Por fim, Zémor (1995) chama a atenção para a distinção entre a comunicação pública e a comunicação institucional, destacando que a pública inclui a institucional, e vai além, tornando as instituições conhecidas inclusive a elas mesmas, primando pela transparência, e também destacando o cidadão como codecisor e coprodutor dos serviços. O foco central, portanto, sai da propaganda e da relação de emissão e recepção para centrar-se no relacionamento entre cidadão e Estado. “Estar em relação implica a emergência de uma superfície comum de troca, ou uma zona de encontro de percepções dos emissores e receptores”. (DUARTE, 2003, p. 46).

Com base nas delimitações apresentadas, é possível afirmar que a comunicação pública não é comunicação institucional, governamental ou política, embora possua elementos que caracterizem tais modalidades. As diferenciações destacadas possibilitam avançar na identificação da comunicação pública como possibilidade de comunicação democrática e promotora da cidadania, que busca não só tornar o Estado mais visível, como também estreitar relações para promover o interesse geral.

¹⁰ Na perspectiva weberiana, o Estado é mais que um governo. Configura-se como um sistema contínuo de administração, leis, burocracia e coerção.

Os estudos atuais parecem convergir para o entendimento de que a comunicação pública não é definida conforme a origem das informações, isto é, de acordo com a instituição interlocutora, mas pela natureza da mensagem. Nessa perspectiva, o que em primeira instância caracteriza a comunicação pública é sua capacidade de possibilitar o debate em torno de questões de interesse público, entendido como a expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. Assim, ela estabelece diálogo que possibilita um atendimento mais preciso acerca de demandas específicas e, de acordo com Monteiro (2007), pode ser praticada por organizações não governamentais e até mesmo por empresas privadas, por meio de ações que promovam a cidadania.

O ganho social diante dessa abertura do conceito para outras esferas, além da política, parece inquestionável, sobretudo quando se considera a crescente convergência evidenciada nas parcerias público-privadas. Por outro lado, requer cuidados na delimitação do conceito e na definição das práticas de comunicação que querem ser democratizadoras, principalmente por divergirem das estratégias de comunicação associadas ao marketing de produtos. Zémor (1995) entende que a comunicação pública é parte essencial da prestação do serviço oferecido pelo Estado, daí a fundamental importância que ela seja baseada em uma lógica diferente da utilizada pelo mercado.

(...) os serviços públicos oferecidos ao usuário público não podem ser reduzidos a um produto descrito em um catálogo ou exposto em uma vitrine. Os casos apresentados em uma administração pública demandam um tratamento personalizado. O serviço deve ser ajustado, a aplicação das regras adaptadas ao interlocutor, os procedimentos corrigidos em seus detalhes. (ZÉMOR, 1995, p. 3).

Na visão de Jorge Duarte (2007), a comunicação pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e à expressão. Para que essa perspectiva de comunicação pública como peça contributiva de estratégias democratizadoras não seja banalizada, o autor alerta:

Comunicação pública, então, deve ser compreendida com o sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento

adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público. A viabilização da comunicação exige informação, mas também credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos, facilidade de acesso e uma pedagogia voltada para quem possui mais dificuldades. (DUARTE, Jorge, 2007, p. 64).

Considerando-se tais perspectivas, entende-se que a questão central passa pela participação e abertura ao diálogo com o cidadão. Aspectos como adaptação às demandas e perfil do interlocutor, e abertura dos processos decisórios são centrais para a compreensão dessa nova ordem interativa.

Demonstradas as principais questões sobre a conceituação e levando em conta o objeto em estudo, neste trabalho, comunicação pública é abordada como “(...) processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que englobe Estado, governo e sociedade, além de um espaço para debate, a negociação e a tomada de decisões relativas à vida pública do país.” (MATOS, 2006, p. 6).

Partir de tal definição significa optar por trabalhar a comunicação pública também sob um viés sociológico, que reconheça a importância do patrimônio simbólico, das relações e do contexto para o processo comunicativo e participativo.

A proposta é reenquadrar a busca de visibilidade na proposta de comunicação pública sob o ângulo da prestação de contas, deixando para épocas passadas a comunicação centrada em promover personalidades políticas e seus feitos. Essa nova concepção de visibilidade e *accountability*, centrada no relacionamento, interatividade, respeito às diferenças, prestação de serviços e criação de espaços de debate, tem base firmada na confiança, diferentemente da comunicação alicerçada em imagens construídas em projeções homogêneas de ações vagas e distantes.

É preciso também deixar claro que a comunicação pública tem como principal objetivo promover a cidadania e a participação, aumentando a confiança que os indivíduos possuem no governo, por meio da instauração de espaços públicos de discussão e por meio da valorização do *status* do cidadão enquanto agente moralmente capaz de elaborar, expressar e justificar suas posições diante dos outros. (MATOS, 2009b, p. 12).

O relacionamento e o debate revelam interesses diversos que devem ser articulados na busca de pontos comuns, sem desconsiderar demandas específicas. Esse exercício de busca de consenso mínimo, mais que uma forma de legitimar decisões, demonstra respeito pelo patrimônio simbólico, na medida em que leva em

conta visões diferenciadas sobre uma mesma questão e considera o direito dos cidadãos de participar de decisões que definam seu destino.

Ao fazer um balanço sobre os avanços e desafios da comunicação pública, Zémor (2009) destaca que os atores políticos ainda buscam uma comunicação persuasiva, voltada para a obtenção de visibilidade. Tendo em vista que sedimentar a proposta dialógica da comunicação pública requer abordar o cidadão como tal e não mais como cliente a quem se deva vender uma ideia, uma obra ou uma política pronta, o autor conclama os comunicadores públicos a repensarem suas ocupações. Cabe ultrapassar o imediatismo e elevar o nível da informação, “ter outra criatividade, diferente da que se restringe aos registros da promoção” e promover verdadeiras relações “que não se reduzem nem às questões jornalísticas, nem às durações curtas propícias às pequenas fórmulas superficiais, tampouco à polarização televisiva sobre as imagens”. (ZÉMOR, 2009, p. 191-193).

Dentre os desafios apontados por Zémor (2009) para efetivar uma comunicação que informe e qualifique para a decisão, é enfatizada a busca por relacionamentos duradouros.

É a relação com o outro, com o receptor da mensagem, que condiciona o bom encaminhamento do conteúdo. (...) A comunicação é revestida também de gentileza, essa característica considerada como fraqueza, mas que nos coloca no caminho da empatia, do elo social. (ZÉMOR, 2009, p.193).

É fundamental considerar que após anos de autoritarismo, o relato dos interesses comuns é recente na história política do país. Ainda se debate pouco. Portanto, o papel primordial da comunicação pública seria antes de tudo o de capacitar para o debate e a disputa política e aumentar instrumentos e espaços de interação.

A informação sobre as estruturas e o funcionamento do Estado constitui um passo inicial para o estabelecimento do diálogo, da relação e participação que caracterizam a comunicação pública e a governança ampliada. Jorge Duarte destaca que “informação é a base primária do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão”. (DUARTE, Jorge, 2007, p. 62).

2.2.1 Agentes da Comunicação Pública

Por seu pressuposto compromisso com o interesse público e poder de ação, o governo deve ser o principal indutor da comunicação pública. (DUARTE, Jorge, 2007). No entanto, tendo em vista que ninguém promove o interesse público sozinho, a comunicação pública requer a construção de pontes entre diversos agentes.

Desde Maquiavel passando por Hobbes, de Locke, Rousseau e Marx, o Estado vem sendo interpretado das mais diversas maneiras. A partir de Marx, ele deixa de ser visto como distinto da sociedade e iniciam-se os estudos sobre as influências das relações entre essas duas instâncias. Na teoria marxista o Estado perde sua superioridade e é apresentado como um instrumento da classe dominante. No entanto, a percepção da estratificação social adotada pela teoria de classes dificulta incorporar a fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social.

A partir dessa perspectiva, Gramsci (1971) desenvolve uma visão mais elaborada e complexa sobre a sociedade e o Estado. Para ele, o Estado é força e consenso. Ou seja, apesar de estar a serviço de uma classe dominante ele não se mantém apenas pela força e pela coerção legal; sua dominação é também sutil e eficaz. Nessa linha, o sociólogo francês Pierre Bourdieu (1996) considera que é na produção simbólica que se faz sentir a influência do Estado.

Uma vertente de pensamento denominada *State-in-Society Approach* busca resgatar o papel dos atores sociais nas relações entre Estado e sociedade. A tese central é a de que Estado e sociedade se moldam respectivamente (MIGDAIL, 1994). As premissas norteadoras dessa abordagem partem da ideia de que o grau de efetividade do Estado depende das relações que ele estabelece com a sociedade.

Há teias de relacionamento cada vez mais complexas, que envolvem grupos discursivos de diferentes perfis e interesses, dentro e no entorno do Estado. A convivência social é permeada por sentidos trazidos pelas diversas experiências individuais e subjetivas que devem ser consideradas na interlocução. Devem ser consideradas as influências tanto das relações e pressões externas, quanto daquelas que se dão no âmbito interno das instituições estatais. Incluem-se aí as

interações Estado-sociedade que ocorrem nas instâncias mais distantes do poder central.

2.2.2 Estado: de emissor isolado a interlocutor atento

Os governos têm respondido à sua maneira à crescente demanda social por comunicação. A disponibilização de informações sobre serviços, a prestação de contas via sites oficiais, a ampliação das equipes e da estrutura das assessorias de comunicação, além das permanentes ações de assessoria de imprensa e anúncios publicitários na grande mídia, somados à produção de impressos próprios, destinados a divulgar serviços ou órgãos, são exemplos de estratégias de comunicação. Tais medidas, no entanto, ainda podem ser consideradas conservadoras, pois tendem a posicionar o Estado sempre como emissor.

A grande mídia pode não surtir efeito ou sequer fazer chegar as informações a quem são direcionadas, porque se perdem no emaranhado de vozes e imagens de inúmeros outros apelos comunicativos ou mesmo porque não condizem com o campo de interesse ou universo cognitivo daqueles que tiveram acesso a elas. É essencial levar em conta que a comunicação não mais se dirige aos receptores ou usuários dos serviços públicos, mas a cidadãos atentos e cada vez mais críticos com relação ao papel e às obrigações do Estado.

De acordo com as propostas da democracia deliberativa e da comunicação pública, a comunicação centrada na emissão deve dar lugar ao processo relacional e ao fomento da comunicação praticada pela sociedade, a partir de diferentes matrizes culturais e ideológicas.

O fortalecimento do Estado passa pela conquista de sua legitimação como interlocutor entre as múltiplas identidades heterogêneas, estabelecendo-se como instituição mediadora do diálogo político. Para isso

(...) é necessária uma rotina comunicacional entre o poder e a sociedade em geral para transmitir informações sobre decisões, ações, campanhas e discussões que se instalam na área governamental. Na mesma proporção e na direção inversa, também precisam ser abertos espaços para que a sociedade se manifeste junto às autoridades constituídas, para expressão da opinião e expectativas, promovendo uma interlocução entre as partes. (WELS, 2008, p. 72).

A democracia trouxe projetos políticos e o questionamento sobre a capacidade do Estado de implementar a diversidade de políticas necessárias para atender à sociedade. Diante disso, Ferrarezi (2007) aponta o aumento da descentralização e da atuação pública de entes privados não lucrativos, além de uma articulação de capacidades e recursos de diferentes atores, tanto na provisão quanto na formulação de programas.

A adoção de novas alternativas gerenciais na administração pública sugere incluir o cidadão como sujeito ativo e consciente dos seus direitos, inclusive o de ser bem atendido. Costa (2000) aponta alguns caminhos, como: criação de oportunidades de participação, de controle social e de ampliação da oferta de serviços públicos, reduzindo o déficit de filas, os atrasos e o mau atendimento.

A administração pública deve atender a todos igualmente, deve ser universal na prestação e equânime no atendimento. Como não pode fazê-lo, ela acaba por cobrar preços não monetários para reprimir a demanda. Aqueles que não podem pagar esses preços, como o tempo perdido nas filas, acabam por desistir do serviço. Democratizar o Estado é universalizar o acesso e abolir esses preços. (COSTA, 2000, p. 269).

Outro caminho apontado pelo autor é buscar novas formas de comunicação dialógica. Para agregar aos serviços a perspectiva dos cidadãos, “a comunicação eficaz cria condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade”. (COSTA, 2000, p. 269).

A metáfora da casa construída sobre a areia, entendida como aquela que, embora tenha paredes firmes, não tem base de sustentação, retrata bem o risco a que se submete a instituição que não se subsidia internamente para atender bem e de forma coesa com o que é divulgado pela mídia.

O dimensionamento do impacto dos servidores na imagem das instituições públicas requer análise da rede de relações em torno do Estado.

Sociedades democráticas como a brasileira exigem refinamento nas estratégias comunicativas e diversidade de instrumentos, processos e agentes; que a transparência e o compromisso com o cidadão sejam pré-requisitos; que os públicos tenham respeitada sua heterogeneidade; e que não seja subestimada a capacidade de interesse e participação. A comunicação diz respeito à criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão. O estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões, à consciência e exercício da cidadania, é apenas parte da pedagogia que busca compreensão, entendimento, satisfação e avanço no estabelecimento do interesse social. As

possibilidades de aprimoramento da comunicação são extraordinárias. (DUARTE, Jorge, 2007, p. 5).

Entender a forma como a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, enquanto instituição pública, subsidia-se internamente para atender e se relacionar com o cidadão é a questão central desta pesquisa, entendida como caminho necessário para o Estado consolidar-se como agente político efetivamente democrático. Para isso, é considerada a complexidade de sua estrutura e de seus processos internos, bem como o cenário externo.

Se por um lado, o conhecimento implícito e a adesão dos servidores podem apontar caminhos para aprimorar a administração pública internamente, por outro, eles ocupam posição estratégica que permite dinamizar o relacionamento com os cidadãos. Apesar de ter se adequado aos modos coletivos de participação, institucionalizando-os, o atendimento básico e cotidiano aos cidadãos ainda não mereceu a abordagem adequada quanto ao aspecto comunicativo. A importância da questão, no entanto, parece ter sido reconhecida pelo Estado há alguns anos:

Se quisermos avançar é imprescindível, também, que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se. (BRASIL, 1995, p. 7).

A dificuldade de execução das políticas demonstra que o estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede é crucial para o desenvolvimento de valores e objetivos coletivos, permitindo o crescimento da coordenação interorganizacional. É preciso focar a relação Estado-sociedade em uma perspectiva micro, que possibilite perceber *in loco* como a comunicação em torno da implementação das políticas é efetivada.

2.2.3 A sociedade sob a ótica da cidadania

No contexto das reflexões teóricas acerca da comunicação pública, cidadania começa a ser entendida de forma menos passiva, cuja prática requer condições de informação e comunicação. “A comunicação é hoje o ponto de partida e de encontro para o processo de reaprendizado da cidadania.” (DUARTE, Márcia, 2007, p.105). A comunicação pública e a cidadania são subsidiadas pela participação. Na

comunicação enquanto interação social e trocas simbólicas, o cidadão torna-se partícipe da discussão e do debate.

Se antes sequer eram correlacionados, sociedade civil e Estado passam a ser percebidos por meio de uma relação dialógica. Entende-se, então, que o regime político será mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil à qual estiver ligado. (PEREIRA, 1995).

Um modelo de cidadania que requer novas formas de participação nas decisões e de promoção da igualdade está se delineando. Mais que no encaminhamento de reivindicações ao Estado, a cidadania se efetiva no debate, no questionamento à lógica da ação estatal.

As demandas dessa nova cidadania não se dirigem apenas ao reconhecimento por parte do Estado da legitimidade da reinvenção de um cidadão ou de grupos de cidadãos, mas também ao reconhecimento pelo conjunto da sociedade da legitimidade de sua situação particular. (NOBRE, 2004, p. 29-30).

Tal mudança na compreensão do que é cidadania gera ambigüidade entre autoafirmação e o autocontrole, isto é, entre os interesses próprios e os da coletividade, conforme explica Reis.

A dimensão “civil”, de inspiração liberal e privatista, é a que salienta o valor moderno da autonomia do cidadão perante os demais e perante o Estado. O verdadeiro cidadão, nessa perspectiva, é aquele capaz de se afirmar por si mesmo, que reclama seus direitos ou promove seus interesses de qualquer tipo, mobilizando de maneira independente os recursos que controla na esfera privada ou no mercado. (REIS, 2004, p. 66).

Quanto à ideia de solidariedade e ação conjunta, inerente à cidadania cívica, é útil considerar os estudos históricos dos movimentos sociais no Brasil, nos quais Carvalho (2003) destaca a participação espontânea não institucionalizada em torno das questões sociais. O autor chama a atenção para a importância desse tipo de participação na história do país, mostrando que, para cada período de atuação política autoritária e excludente, desde a colonização portuguesa, a escravidão, o Império e a República, foram registradas resistências. Pode-se citar como exemplo aquelas de origem indígena e negra como os quilombos, movimentos camponeses como Canudos, lutas abolicionistas, lutas pela independência e direito ao voto, dentre outras.

Entre os anos 1930 e 1960, movimentos sociais de origem operária, camponesa e urbana sofreram fortes pressões políticas. As relações clientelistas cultivadas pelo Estado populista fizeram com que os cidadãos politicamente engajados assumissem posição claramente antigovernamental na luta pela redemocratização. Os anos 50 e 60 são marcados pelo crescimento do movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista. A partir de 1964, as relações se tornaram ainda mais tensas. A ditadura censurou canais de interlocução, fechou sindicatos, caçou, torturou e baniou lideranças sociais e políticas.

Mesmo reprimida como “caso de polícia”, ocupando apenas as páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação. (CARVALHO, 2003, p.1).

Dispostos a continuar lutando pelas causas sociais, a partir dos anos 1970, esses atores coletivos são fortalecidos pelo apoio do sindicalismo, da Igreja e da esquerda marxista. Diante das profundas mudanças econômicas e políticas, surgem novas demandas sociais. Os movimentos lutam por qualidade de vida individual e coletiva, criando uma tensão entre reivindicações por igualdade e reivindicações por reconhecimento de diferenças.

Seguiram-se contínuas tentativas de romper com a forma centralizada de exercício do poder público e de fortalecer o papel da sociedade civil na condução da vida política do país. Em meados da década de 1980, a mobilização em torno da inserção da participação popular na gestão pública atingiu seu ápice com o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”. Ele marca a passagem das manifestações populares da rua para a participação por meio de propostas políticas em canais institucionais, evidenciando a pluralidade e diversidade de interesses, valores, ideias e demandas da sociedade civil e formulando um novo referencial das relações entre Estado e sociedade. Na elaboração da Constituição de 1988:

não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade

em que se querem incluídos, de participar da “invenção de uma nova sociedade”. (CARVALHO, 2003, p.3-4).

A promulgação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, consagrou o princípio de participação da sociedade civil. Ressalta Dagnino (2004, p. 96):

O confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente as relações entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático.

No reordenamento institucional que a ela se seguiu são estabelecidos espaços de cogestão e de controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários) de áreas como saúde, políticas urbanas e assistência social. A partir daí os conselhos temáticos se disseminam pelas prefeituras do país. A institucionalização da participação popular possibilita aos cidadãos levar para o domínio discursivo aspectos da conduta social não discutidos anteriormente, além de contestar definições oficiais e práticas tradicionais de decisão. (GIDDENS, 1996, p.25; 138)

Importantes conquistas sociais podem ser contabilizadas desde então – ONGs, conselhos e fóruns assumem importância no processo de democratização e são amplamente estudados como legados das reformas democratizantes implementadas no país. Após mais de duas décadas da criação de formas institucionalizadas de participação, por meio da Constituição de 1988, o aumento da participação e a incorporação de novos temas na agenda política são evidentes.

Apesar de ainda pouco conhecidos pela população, multiplicaram-se os conselhos nos níveis municipal, estadual e federal, incumbidos de reunir Estado e sociedade civil para deliberarem sobre as políticas públicas. Ainda que fragmentadas por conflitos sociais e políticos, devido à sua mobilização e auto-organização, as organizações da sociedade civil conquistaram espaço no debate de temas sociais, econômicos e ambientais com a iniciativa privada, instituições formais e até mesmo a mídia, obtendo reconhecimento e efetividade na defesa do interesse coletivo.

Sem desconsiderar as contribuições de tais formas associativas de participação, relativizar seu potencial democrático parece útil para se vislumbrar formas diferenciadas de participação. Embora um dos objetivos centrais da criação dos espaços participativos fosse ampliar a democracia, integrando na cena pública

um novo conjunto de representantes da sociedade, a atração de novos protagonistas se revela limitada.

Nessa ótica, percebe-se que as associações cívicas podem tanto promover avanços na democracia quanto obstruí-la. É preciso analisar quem tem conseguido espaços nos conselhos e quais interesses representam. (TEIXEIRA, 2008). Os cidadãos dispostos a participarem tendem a ser sempre os mesmos. Aqueles mais cultos, organizados e com recursos materiais assumem a dianteira dos espaços de representação social. (SANI, 1992). Dentre o conjunto de explicações para esse processo de elitização e profissionalização das lideranças dos movimentos sociais, convém destacar a questão dos custos e das oportunidades da participação. A influência política sempre demanda recursos como dinheiro, tempo, habilidades organizacionais, conhecimento ou capacidade de comunicação e persuasão, colocando muitas pessoas em condições precárias de exercerem a participação.

Uma das questões centrais da governança é conseguir uma organização adequada de participação. Para isso é necessário superar dois problemas clássicos: definir o grau de representatividade real das organizações e evitar interesses particulares e corporativismos radicais. Na medida em que atores com maior potencial de troca podem conseguir vantagens no processo público de decisão, a exposição das diferenças de interesses, perspectivas e valores sociais fica vinculada ao grau da capacidade de articulação, diálogo e negociação pública. (SCHNEIDER, 1999). Não raro, conselheiros têm vínculos com entidades e partidos políticos, cujos interesses tendem a se sobrepor aos demais, contaminando ou até mesmo cooptando a agenda de discussões. Exemplo disso é o orçamento participativo, implementado por prefeituras brasileiras que se propõem a delegar parte do poder aos grupos sociais até então ignorados pelo cenário político. Embora essa ação represente uma mudança radical na elaboração das políticas públicas locais, ela não tem uma dimensão inclusiva de abrangência maciça. Alguns cidadãos, já incluídos nos mecanismos representativos tradicionais, tendem a ser mais aptos a negociar e influenciar as decisões (NEZ, 2007), e uma massa de indivíduos é excluída por problemas materiais ou silenciada por procedimentos que requerem importantes graus de destreza comunicativa e organizativa.

A complexidade contemporânea fez emergirem novas necessidades sociais que nem as pessoas, individualmente ou associando-se, nem os mercados, são capazes de resolver. No entanto, ainda não há uma articulação efetiva entre

representação e participação. Até mesmo uma combinação ideal entre capacidade associativa e/ou organizativa da sociedade civil, vontade política e desenho institucional parece ainda insuficiente. (LÜCHMANN, 2002a; 2002b). A estrutura do Estado não foi adaptada a tais formas de interface governo/sociedade. Ao invés da complementaridade entre instituições participativas e representativas, as experiências participativas no Brasil, mundialmente reconhecidas, “correm por fora”, ficando na periferia do sistema, afetando pontualmente as políticas conforme a vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade. (TEIXEIRA, 2008).

A relação com o Estado mediante os espaços institucionalizados de participação ainda requer mudança de atitude tanto da sociedade quanto do Estado. Ao Estado não cabe mais ser apenas um receptor de demandas, mas um parceiro de atores sociais ativos, que contribuem na construção das políticas. Por sua vez, a sociedade civil organizada ainda apresenta dificuldade em produzir consenso entre diferentes interesses e concepções. (DAGNINO, 2002). Há uma tendência ao decréscimo no associativismo, fenômeno que não passa necessariamente pelo enfraquecimento ou extinção dos movimentos sociais, mas, antes, por sua reconfiguração. Além das eleições, dos movimentos associativos, das formas institucionais de participação, como os conselhos híbridos e os fóruns, qual a possibilidade de participação do cidadão não associado ou não conselheiro? Resta entender como seria possível uma democracia participativa numa sociedade que preza a individualidade e a privacidade.

A democracia representativa em nível nacional (...) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas (...) [Já a] complementaridade implica uma articulação mais profunda entre [as duas] (...). Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 75).

Nessa perspectiva e de forma mais específica, a cidadania comunicativa é entendida como “o reconhecimento da capacidade de ser sujeito de direito e demanda no terreno da comunicação pública, e o exercício desse direito”. (MATA, 2006, p. 13). Trata-se de uma perspectiva que remete a direitos civis, como a liberdade de expressão, o direito à informação e o de exigir a visibilidade de

assuntos de interesse público, associados ao compromisso em participar da construção coletiva de projetos sociais.

A cidadania comunicativa implica o desenvolvimento de práticas capazes de garantir os direitos no campo específico da comunicação (...) a noção excede a dimensão jurídica e refere-se à consciência prática, possibilidade de ação (...) a cidadania comunicativa se entrelaça com as referências identitárias e os desejos gerais de igualdade não só em relação ao Estado, mas também em relação com a ação do mercado e todo o tipo de dispositivos que promovem a desigualdade (...) envolve dimensões sociais e culturais vinculadas aos valores de igualdade de oportunidades, qualidade de vida, solidariedade e não discriminação. (MATA, 2006, p. 13).

Sendo o discurso e a ação indissociáveis, a capacidade ou possibilidade do indivíduo de exercer seus direitos comunicacionais é proporcional à possibilidade de constituir-se “sujeito de demanda” e de decisões. De acordo com a competência do sujeito, no sentido de saber articular seu discurso com a ação, ele exercerá deficitariamente ou plenamente sua cidadania. Dentre as condições subjetivas que podem facilitar ou limitar a prática cidadã em sua dimensão comunicativa, a autopercepção como sujeito de direito e a maneira de relacionar-se são aspectos preponderantes.

Entende-se que para a comunicação pública se efetivar é preciso que os cidadãos deixem de ser vistos apenas como beneficiários das ações do governo e passem a ser parceiros na defesa de seus pontos de vista em processos deliberativos e decisórios. Abandonar o autointeresse não seria possível nem necessário, ele não é incompatível com o interesse comum, afinal, na existência da pluralidade de interesses é que se fundamenta a política.

3 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO COMO INTERLOCUTOR

3.1 Redefinição das relações

Os processos simultâneos de democratização e crise fiscal conduziram as reformas política e administrativa no Estado, abrindo espaço para a redefinição das relações. Diante de suas limitações estruturais, da diversidade de demandas e das pressões externas em prol de espaço para diferentes interesses políticos, sociais e econômicos, o Estado não consegue mais formular e implementar políticas de maneira isolada. Se antes ele tinha prerrogativa de poder central, hoje divide o lugar de protagonista com o mercado e a sociedade. A atuação de cada um dos atores nas questões relacionadas à democracia, cidadania e desenvolvimento social é rediscutida e surgem propostas diferenciadas acerca de novas formas de interação e participação.

Uma delas aponta um modelo democratizante e participativo, que defende o fortalecimento do Estado por meio da ampliação do diálogo e do atendimento aos cidadãos em seus direitos. (JAIME, 2005). Por outro lado, há defensores, sobretudo no âmbito do mercado, de um projeto neoliberal que, diante da crise fiscal, reduza gastos públicos com a adoção do modelo de Estado mínimo. O propósito, nesse caso, é transferir à sociedade e às empresas a responsabilidade de formular e implementar programas sociais. Outra proposta de interação coloca o Estado e a sociedade em polos opostos, com tendência a enfatizar a relação entre eles como uma disputa da qual um deles sai perdedor.

Se por um lado, o posicionamento do Estado e da sociedade em polos opostos desagrega e tende a enfraquecer a ambos, adotar a lógica do mercado na formulação e execução de programas sociais é uma forma de encobrir direitos adquiridos com uma roupagem de filantropia e caridade. Skocpol (1985) destaca que nem sempre as decisões públicas atendem às demandas sociais. Diante disso, ele propõe uma outra abordagem para os estudos empíricos acerca das relações mantidas entre Estado e sociedade. Assim, de uma perspectiva *state-centered*,¹¹ o modelo analítico neoinstitucionalista passa a adotar a perspectiva que Skocpol

¹¹ Em meados dos anos 1980, o neoinstitucionalismo coloca o Estado como foco analítico privilegiado para explicar a natureza das políticas governamentais.

(1995) denominou de *polity-centered analysis*. Essa abordagem busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, ser influenciado por ela até mesmo em maior grau do que a influencia.

Nos estudos acerca da relação entre Estado e sociedade, Rocha (2005) destaca quatro princípios: a efetividade do Estado depende de como se dá sua inserção na sociedade; há necessidade de focar também os níveis periféricos de governo; a força do Estado e dos agentes sociais depende do contexto; e finalmente, a relação Estado/sociedade não é necessariamente de perda e ganho, pois eles podem compartilhar os mesmos objetivos.

Diante das discussões em torno do modelo de democracia deliberativa, da ação dos movimentos sociais e da institucionalização da participação social por meio da Constituição de 1988, a ampliação do debate democrático com foco no fortalecimento de variadas frentes de negociação emerge como o modelo de participação mais alinhado ao novo contexto político. (MOURA; SILVA, 2008).

A visão tripartite do Estado, mercado e sociedade como instâncias que buscam se fortalecer mediante o enfraquecimento das outras duas instâncias dá lugar ao modelo de redes de políticas públicas. Nesse cenário, a produção de políticas não é assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa. A ordem social precisa ser mantida a despeito de interesses divergentes, e o conceito de governança ganha abordagem ampliada. (SCHNEIDER, 2004). As políticas públicas tornam-se resultado de uma complexa interação, e a governança transcende o estatal, estabelecendo a negociação com atores externos como procedimento usual. As informações não são detidas por nenhum dos atores do processo, “mas precisam ser construídas coletivamente”. (AVRITZER, 2000, p. 44).

Para designar o novo formato das políticas públicas, Castells (1998) formula a proposta de um estado-rede, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de flexibilidade, coordenação, participação cidadã, modernização tecnológica, profissionalização dos atores, retroalimentação e aprendizagem constantes. Diante disso, rede e governança tornam-se conceitos-chave para compreender as estruturas e contextos das novas relações entre Estado e sociedade.

3.2 Rede

Para analisar a relação entre Estado e sociedade que emerge do histórico sociopolítico e administrativo vivenciado no país nas últimas décadas, serão revisados os conceitos de rede. Em linhas gerais, pensar em rede é substituir as dicotomias para considerar as interconexões dos fenômenos, em “uma espécie de interconectividade generalizada”. (PARENTE, 2000, p. 172).

Podem-se tomar como referência as noções de rede definidas por Michel Serres (1969), citado por MUSSO (2004), como uma pluralidade de pontos (picos) ligados entre si por ramificações (caminhos), onde o pico é a interseção de vários caminhos e, reciprocamente, um caminho põe vários picos em relação. Outra possibilidade é destacar o aspecto mutável da rede e defini-la como “uma estrutura de interconexão instável, composta de elementos em interação, e cuja variabilidade obedece a alguma regra de funcionamento”. (MUSSO, 2004, p. 31). Podem ainda ser consideradas a ideia de adesão voluntária e a existência de um projeto compartilhado, como sugere Fachinelli (2001).

Rovere (1998) identifica diferentes níveis de vínculos entre os atores. O primeiro deles é o reconhecimento, seguido do conhecimento, colaboração, cooperação e associação. O nível do reconhecimento constitui a aceitação do outro. O conhecimento surge do interesse e da necessidade de aceitá-lo como interlocutor, que pode gerar uma colaboração momentânea, tornar-se uma forma de cooperação mais estável e até mesmo uma associação em prol de objetivos comuns.

Diferentemente de Rovere (1998), que entende que as redes são constituídas somente por pessoas, a Teoria Ator-Rede (*Actor Network Theory* - ANT) de Bruno Latour, considera que a rede é composta por materiais heterogêneos. Assim, ela pode ter componentes humanos, representados por pessoas ou grupos de pessoas, e não humanos, como instituições ou equipamentos. (GOMEZ, 2002).

A análise de redes é utilizada por pesquisadores de vários campos do conhecimento que buscam entender como os sistemas se comportam e como as conexões influenciam esse comportamento. As aplicações são variadas e podem ser encontradas, por exemplo, na área de saúde pública, em estudos epidemiológicos; nos estudos de processamento e tecnologia da informação, realizados na área de ciência da informação; em análises de relações de poder, utilizadas pela ciência política; na abordagem sociológica de movimentos sociais; em estudos relacionados

à importação, exportação e blocos econômicos regionais, bem como análise de processos de migração territorial.

Na literatura das ciências sociais são identificados, geralmente, dois planos das redes:

1. As redes primárias, relativas às interações cotidianas entre as pessoas (familiaridade, parentesco, vizinhança, amizade, etc.) no processo de socialização. Trata-se de processos autônomos, espontâneos e informais. 2. As redes secundárias, formadas pela atuação coletiva de grupos, organizações e movimentos que defendem interesses comuns e partilham conhecimentos, informações e experiências orientados para determinados fins. (MARTELETO, 2010, p. 30-31)

O estudo das redes sociais conjuga conceitos clássicos e tradicionais das ciências sociais, como sociabilidade, capital social, poder, autonomia e coesão social com medidas e conceitos próprios da rede como densidade e centralidade. Dados quantitativos e qualitativos são utilizados de forma complementar.

Marteletto (2010) enumera os três princípios gerais para o estudo das redes sociais:

(a) Sua extensão e não finitude em relação ao espaço local. (b) Compreensão das redes densas, advindas das relações de proximidade (familiares e de vizinhança) e das redes ampliadas (relações de trabalho, associativas e participativas). (c) O entendimento de que, por meio da configuração das redes sociais e dos elos entre os atores, é possível analisar o comportamento individual e coletivo de seus membros. (MARTELETO, 2010, p. 39)

As redes sociais se expressam como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades de maneira integrada, respeitando o saber e a autonomia de cada membro. (JUNQUEIRA, 2000). A estrutura da rede e as posições dos atores delimitam a lógica da interação, influenciando ações, preferências, projetos e visões de mundo, assim como o acesso aos distintos recursos de poder.

Entre as diversas significações que a noção de rede vem adquirindo nos estudos das ciências sociais e da comunicação, para os propósitos deste trabalho, rede será definida como um conjunto de nós representados por indivíduos, grupos e instituições, interconectados por aspectos simbólicos e fluxos de informação, de modo formal ou informal. Esse tipo de abordagem tem como principal benefício a

não linearidade. Ela possibilita um olhar mais aproximado da complexidade inerente às relações que as unidades pesquisadas estabelecem.

A maior diferença entre os dados convencionais e os da rede é que os convencionais focam no ator e no atributo e, os da rede, nas relações. (HANNEMAN, 2005). Assim, estudar as interações sob esse prisma é ir além da redundância das díades (relação entre dois elementos) e captar influências não só mútuas, mas de todo o grupo, bem como de outros grupos ou redes. Conforme Sherrer-Warrer (1997) visa-se, a partir das análises gerais das relações formais e informais, identificar atores integrados ou excluídos, suas funções, a forma de conectividade da rede e a natureza das interações (pessoais, profissionais, institucionais e políticas).

A padronização dos laços e dos elos sociais tem importantes conseqüências para os atores. A análise da rede possibilita identificar padrões e determinar as condições sob as quais emergem, assim como suas conseqüências. Entender a formação das redes é uma das maneiras de analisar a disseminação da informação em determinado grupo e a colaboração entre os atores e subgrupos, compostos com base em diferentes atributos. Apesar de considerar a existência de padrões, sabe-se que as relações não são fixas. Portanto, o estudo das redes permite uma análise da dinâmica e até mesmo um acompanhamento comparativo de seus movimentos.

O conjunto de nós e linhas é permeado por um imaginário de transição entre a liberação de um sistema piramidal e hierárquico e a promessa de um sistema de relação igualitária entre comunidades, virtual ou presencialmente constituídas. (MUSSO, 2004). Isso porque nelas não há hierarquia preestabelecida. Todos os membros têm as mesmas pré-condições de adquirir maior centralidade, considerando-se que os posicionamentos são mutáveis, conforme a dinâmica própria da rede. Diante disso, as redes poderiam ser abordadas como potencialmente democratizadoras ou mesmo como modelo ideal a ser buscado. (RUBIM; RUBIM; VIEIRA, 2005, p. 36).

Além de relativizar o aspecto intrinsecamente democratizante da rede, há muito que investigar e desvendar sobre o processo de comunicação, como o comportamento do usuário como fonte e canal de informação; os impactos das relações entre os usuários; a informação como elemento físico ou virtual; a influência da hierarquia na direção do fluxo de informação e a relação da informação com os

contextos sociais, locais ou globais, dentro de organizações ou não. (MATHEUS, 2006).

3.2.1 Redes de Políticas Públicas como estruturas de governança

Uma nova forma de governança, baseada em ações coordenadas, propõe articular atores estatais e não estatais na formulação e implementação de políticas públicas. Essa forma relacional de ação pública suplanta o controle hierárquico do Estado e a ação do mercado, favorecendo o surgimento de redes de políticas públicas (BORZEL, 1997). Essa “governança ampliada” inclui uma perspectiva democrática de aproximação e incorporação dos cidadãos na ação pública; as perspectivas de eficácia e de desenvolvimento e formação de capital social, sempre vinculadas às relações formais e informais.

Do ponto de vista da competição democrática de discursos na esfera pública, as redes são especialmente interessantes porque, na medida em que atraem participantes verdadeiramente diversos, têm que trabalhar apenas de acordo com os princípios da igualdade, transparência, respeito e reciprocidade – as virtudes deliberativas padrão. Esses princípios não descrevem apenas por acaso determinadas redes; eles são necessários para o formato das redes. Não há hierarquia centralizada ou lideranças promulgando metas, normas e estratégias para alinhar os diversos participantes. As normas que uma rede desenvolve podem, todavia, ser por vezes formalizadas como princípios constitutivos. (DRYZEK, 2004, p. 56).

A informação posiciona-se no centro da proposta de democratização do Estado e de modernização da administração pública sob o modelo gerencial pós-burocrático. Na medida em que a governança democrática reflete uma relação modificada no processo de formulação de políticas, a informação ganha importância estratégica por sua capacidade de instrumentalização dos atores públicos para o exercício da cidadania. A ênfase é dada ao processo comunicacional interpessoal, pelo qual os integrantes da rede compartilham informações, percepções e valores. Relações mais horizontais privilegiam a diversidade e o diálogo. As "redes se desvinculam da liderança governamental, desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes". (RHODES, 1997, p. 52).

Em consonância com Zémor (1995), entendemos que comunicação é parte fundamental da prestação dos serviços públicos, pois eles

(...) não podem ser reduzidos a um produto descrito em um catálogo ou exposto em uma vitrine. Os casos apresentados em uma administração pública demandam um tratamento personalizado. O serviço deve ser ajustado, a aplicação das regras adaptadas ao interlocutor, os procedimentos corrigidos em seus detalhes. (ZÉMOR, 1995, p.3).

De forma mais específica, as redes de atores interconectados ao Estado ou redes de políticas públicas (*policy networks*) podem ser consideradas uma abordagem de pesquisa, uma tipologia de mediação de interesses ou uma forma específica de interação entre atores públicos e privados numa área de política pública. (BÖRZEL, 1998). Alguns a utilizam como metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores, outros a aceitam como uma ferramenta analítica para o estudo das relações entre atores e poder público, enquanto outro grupo entende as redes de políticas como um método de análise da estrutura social.

Uma política é acima de tudo um curso de ação e não uma decisão individual, pois a iniciativa para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada não apenas pelo Estado, mas também por agentes não estatais. Desde o agendamento do tema pelo Estado até a execução, uma política pública passa por diversos estágios sobre os quais influenciam as percepções e os interesses de diferentes atores e coalizões. Trata-se de um fluxo de decisões condicionado pelas reações sociais, bem como pelos valores, ideias e visões dos que influenciam ou adotam a decisão. O esforço não precisa estar concentrado em nenhum sujeito, sendo possível conceber formas descentralizadas ou “policentradas” de condução política.

As interações e relações de interdependência entre indivíduos e instituições podem ser abordadas em diferentes escalas e auxiliar na compreensão do processo de definição das políticas públicas numa esfera pública ampliada e complexa. As redes são indicadas para inovar na intermediação de interesses plurais e construção de processos decisórios mais igualitários e também como forma de organização interna do Estado para a melhoria do desempenho. (FLEURY, 2002). Assim, podem ser observadas desde o prisma intersetorial na estrutura interna do Estado até ações locais e parcerias público-privadas em âmbito nacional, bem como em redes

transnacionais, nas quais cooperam governos, organizações não governamentais, empresas e cidadãos, articulados em torno de questões globais.

A perspectiva de rede leva em conta os fluxos e a dinâmica de funcionamento do Estado, considerando que sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. O Estado caracteriza-se por diferentes níveis de organização. Além das diversas relações e pressões externas, destacam-se as relações e pressões internas. (LUCHMANN, 2002, p. 29). Elmore (1978, p.187) citado por Saravia e Ferrarezi (2006, p.37) aponta que “[...] somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se pode compreender como as políticas são lapidadas em seu processo de implementação”.

As instituições são compostas por pessoas com visões e interesses particulares diversos. Ideia corroborada por Pierre Bourdieu (1983), para quem o Estado é uma instituição ambígua que possui uma função manifesta universalista, mas uma função latente particularista, podendo agir favorecendo e sendo influenciado por saberes e poderes de classes ou de grupos específicos. Portanto, ao observar como a rede de políticas se manifesta no espaço público institucional é útil perceber que os funcionários são também cidadãos, isto é, são ao mesmo tempo quem atende e quem demanda atendimento da instituição que representam. Assim, o funcionário-contribuinte pode ser usuário de serviços públicos como transporte, saúde e educação. O sujeito não se despe de um papel para assumir outro, mas os agrega, levando consigo diversas influências.

A variedade de atores políticos e sociais cujas vozes se entrecruzam no espaço público e influenciam a governança requer o estabelecimento de relações estreitas que administrem atritos e promovam acordos. Matos (2007) pontua que os desafios seriam, portanto, viabilizar uma esfera pública que não se restrinja aos suportes tecnológicos e midiáticos e conscientizar os cidadãos sobre seus direitos e capacidade de comunicar demandas individuais ou comunitárias. A autora destaca que pouco se tem atentado para o diálogo e a interação e chama a atenção para que o “público”¹² seja definido como mais que espectador.

Outro autor também ressalta a importância da comunicação biunívoca.

¹² Matos (2009) chama a atenção para a conveniência de substituir o termo “público” por “ouvinte” ou “cidadão”, tendo em vista que a vivência democrática não é compatível com o sentido de passividade atribuído à palavra.

A comunicação eficaz cria condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade, de sorte a adotar, em proveito da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, a perspectiva das clientelas. (COSTA, 2000, p.3).

A vertente de pensamento denominada *State-in-Society Approach* busca resgatar o papel dos atores sociais nas relações entre Estado e sociedade. A tese central é a de que Estado e sociedade se moldam respectivamente. (MIGDAL, 1994). As premissas norteadoras dessa abordagem partem das ideias de que o grau de efetividade do Estado depende das relações que ele estabelece com a sociedade; o Estado não se limita às instituições políticas centrais, mas às interações Estado-sociedade que ocorrem na periferia, ou nas instâncias mais distantes do poder central; o resultado das interações depende das condições empíricas específicas das forças sociais e do Estado.

Redes de políticas públicas incorporam, assim, atores heterogêneos que interferem de forma direta ou indireta no desenvolvimento de uma política. “Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem.” (CAVALCANTI, 1991, p. 26).

Consequentemente há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas. (FLEURY, 2002, p. 6).

A pluralidade de atores e de opiniões possibilita definir prioridades de forma mais democrática, envolvendo quem está próximo da origem dos problemas. A flexibilidade para se adaptar à realidade local, a possibilidade de obter consensos por meio da negociação e de compartilhar metas são outros aspectos das redes sociais destacados por Fleury (2002). Eles possibilitam um processo cíclico e dialético de perspectivas no processo de elaborar políticas públicas.

O conceito de redes de políticas com foco na gestão intergovernamental começou a ser elaborado durante a década de 1970. (SKOGSTAD, 2005). Nela, a interação é distinta tanto do interesse racional do mercado quanto da obediência que marca as formas hierárquicas. (MILLER, 1994). O jogo político é regulado por regras formais e informais relacionadas ao poder, status, legitimidade, conhecimento,

informação, dinheiro. (KLIJN, 1995; 1996). A posição de poder está relacionada à influência de cada membro na viabilidade da rede. (MANDELL, 1990).

Rede de políticas públicas é também entendida como uma nova forma de governança política:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores. 2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas. 3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas. 4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência. 5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica). (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

Moura e Silva (2008) resumem a contribuição dessa abordagem, ao afirmarem que ela permite perceber os agentes em suas interações, quebrando as fronteiras institucionais baseadas em divisões dicotômicas (sociedade *versus* Estado; mercado *versus* Estado) ou mesmo tripartites (sociedade civil *versus* mercado *versus* Estado; Estado *versus* mercado *versus* terceiro setor).

Com base nas afirmações dos diversos autores citados, percebe-se que o conceito de redes de políticas públicas permite estabelecer interdependência entre os atores (sociais, políticos e econômicos) da comunicação pública. Ele focaliza as relações entre aqueles que participam das negociações e consultas sem definir como estas devem se configurar, possibilitando a apreensão da diversidade de relações.

Diante de tais questões, a proposta de abordar as relações entre Estado e sociedade sob o enfoque da rede intraorganizacional deve-se, sobretudo, a três fatores: a tentativa de transpor visões lineares das relações e abordar a comunicação como processo; captar a complexidade inerente à interação dos atores; e de entender a interdependência dos atores sob um prisma de influências mútuas. Assim, a visão marcadamente estática, focada em estabelecer limites entre a sociedade, o mercado e o Estado, dá lugar a um enfoque processual e relacional.

Sociedades democráticas como a brasileira exigem refinamento nas estratégias comunicativas e diversidade de instrumentos, processos e agentes; que a transparência e o compromisso com o cidadão sejam pré-requisitos; que os públicos tenham respeitada sua heterogeneidade; e que não seja subestimada a capacidade de interesse e participação. A comunicação diz respeito à criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão. O estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões, à consciência e exercício da cidadania, é apenas parte da pedagogia que busca compreensão, entendimento, satisfação e avanço no estabelecimento do interesse social. As possibilidades de aprimoramento da comunicação são extraordinárias. (DUARTE, Jorge, 2007, p. 5).

Pressupondo-se que o Estado influencia e também é influenciado pelo contexto, a visão míope, que o considerava somente como emissor, foi ampliada e passou a percebê-lo como um entre os diversos atores sociais em interação.

Aproximando-se a visão dos nós que constituem as redes de políticas públicas, é possível perceber que o próprio Estado, assim como a sociedade, embora seja um nó, também é constituído por redes. Diferentemente de outros estudos que adotam uma perspectiva macro para as interações institucionais, a tentativa neste trabalho é entender a rede de políticas públicas sob o prisma micro das interações entre os indivíduos, buscando-se focar o servidor da rede institucional do Estado. A esta ideia está vinculada uma análise das instituições centrada nos atores (MAYNTZ; SCHARPF, 1995; SCHARPF, 2000). O olhar se direciona tanto à lógica interna de atores (sua racionalidade e capacidade informacional) quanto aos arranjos institucionais que estruturam sua ação (formas de interação). (SCHNEIDER, 2005).

Defende-se que a inclusão na esfera política não pode ser pensada puramente em termos de sistemas de representação. A política deliberativa precisa ser inclusiva a ponto de assegurar a participação de todos os atores sociais, inclusive os cidadãos que preferem atuar de forma individual na busca por direitos adquiridos, bem como na demanda por novos direitos. Nessa perspectiva de análise, esfera pública não é uma arena totalizante na qual representantes, ou um grande público, discutem todos os temas.

É importante que não só a instância deliberativa mais geral – o Parlamento – funcione como esfera pública, mas quanto mais as microrredes de decisão no interior do tecido social funcionarem como esfera pública, mais democrática será esta sociedade, mais enraizada será a cultura democrática na alma dos indivíduos. (GOMES, 1998, p. 5).

Busca-se destacar a necessidade de focar os níveis periféricos de governo, para melhor visualização das interações e influências mútuas entre os atores aí envolvidos, tendo em vista que as redes demandam relações baseadas na confiança (capital social) e em processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

Não obstante o histórico de debates coletivos que revolveram a vida política do país a partir da década de 1970, a interação entre Estado e sociedade por uma perspectiva individual pode contribuir na compreensão dos desdobramentos dessa relação. A proposta aqui é focalizar a análise das iniciativas individuais, visto que a participação política nos processos de decisão pode se dar de formas variadas. Desde que o Estado se adéque, o sujeito não associado pode fazer valer a sua opinião, ouvir e ser ouvido.

Temos civis sem sociedade (pelo menos sem sociedade civil organizada) que pode[m] e quer[em] fazer-se valer na vida republicana (...) temos sujeitos não associados (alguns, não associáveis de forma duradoura) que ainda assim reivindicam-se cidadãos da República. (GOMES, 2006, p. 28).

O poder comunicativo não se origina, portanto, somente nas ações de públicos politicamente orientados e organizados, mas também dos cidadãos comuns, invisíveis e pobres politicamente. (MAIA, 2008).

3.3 O servidor na interação entre o Estado e a sociedade

Ao trazer para o debate a importância de priorizar os servidores públicos nos processos de comunicação e relacionamento, parte-se do pressuposto de que é no dia a dia, no atendimento face a face que o Estado mais é chamado a se posicionar. E é nessa circunstância de interação direta entre os representantes do governo e aqueles que compõem a sociedade, que a imagem construída nos demais meios de comunicação se confirma ou é atirada por terra.

A maioria das críticas ao governo é recebida pela equipe de trabalho antes de chegar às autoridades eleitas. E quem mais exerce esse papel de “para-raios” é o

servidor¹³ que trabalha em contato direto com o cidadão. Seja nos setores destinados exclusivamente ao atendimento de reclamações e solicitações, seja na portaria, na rua, na obra, nas escolas, nas unidades de saúde ou nos setores administrativos. Independentemente de seu perfil e função, ele é reiteradamente indagado pelo cidadão sobre os serviços oferecidos pela administração pública, bem como sobre as formas de acesso e os prazos de execução.

Atendentes, motoristas, recepcionistas, dirigentes, telefonistas, técnicos, terceirizados, representam uma instituição aos olhos do público externo. Tudo e todos comunicam. Cada integrante de uma organização é um agente responsável por ajudar o cidadão a saber da existência de informações, ter acesso fácil e compreensão, delas se apropriar e ter a possibilidade de dialogar e participar em busca da transformação de sua própria realidade. (DUARTE, Jorge, 2007, p. 68).

O Estado, portanto, fala por meio de seus servidores. Ao atender o cidadão, ele é um braço do Estado em posição estratégica de porta-voz dos serviços disponíveis e “tradutor” de normas e procedimentos, incumbido de adequar o conteúdo e a linguagem a cada demanda e a cada interlocutor. Além disso, também está em situação privilegiada para captar as impressões, críticas, desejos e necessidades do público, na medida em que o contato direto cotidiano com os cidadãos oferece subsídios para identificar fragilidades no atendimento, nos processos, na divulgação dos serviços e na própria política.

Lipsky (1980) destaca que esses atores têm informações que podem indicar caminhos para aprimorar as políticas e promover a gestão democrática dos programas. O valor estratégico da mediação que os servidores fazem entre o Estado e a sociedade, não só como executores, mas também definidores dessa relação, chama a atenção para a análise do seu papel na grande rede social interligada ao Estado.

O que alimenta o funcionamento de uma organização é o que o funcionário sabe. (DAVENPORT; PRUSAK, 1998). Nessa perspectiva, ele é percebido não como cumpridor de planos, mas um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar ideias, formular alternativas e articular a ação conjunta.

¹³ Para fins deste estudo, com foco na visão do cidadão, todo aquele que trabalha no governo e, portanto, o representa perante a sociedade, independente de sua forma de ingresso (estatutário, comissionado, contratado, conveniado, terceirizado ou empregado), será considerado servidor público.

A complexidade dos problemas sociais requer retroalimentação e aprendizagem constantes, decodificação das informações recebidas, flexibilização de regras e disseminação de conhecimento. Sob essa perspectiva, os servidores se revelam duplamente agentes de comunicação pública: como agentes melhor posicionados para contribuir com informações e conhecimento para aprimorar os serviços públicos (levando informação do cidadão para o Estado e deste para o cidadão) e também como agentes encarregados de efetivar as políticas públicas.

A comunicação dirigida face a face pode viabilizar soluções cotidianas para os cidadãos que solicitam atenção e esperam por informações corretas. Além disso, Argenti (2006) afirma que a credibilidade adquirida por meio do relacionamento com grupos específicos tende a surtir mais efeito que campanhas e anúncios corporativos massivos.

As organizações públicas, e especificamente as administrações municipais, que desejam atingir resultados na implantação das práticas de comunicação com seus cidadãos precisam utilizar com eficiência o contato direto com estes, gerando interatividade e contribuindo para a constituição de imagem favorável. (GERZSON; MULLER, 2009, p. 65).

Woodrow Wilson, um dos inspiradores do paradigma clássico da administração pública, já em 1887, demonstrava a importância de aproximá-la da sociedade. Ele defendia a eliminação do anonimato burocrático e a discricionariedade como formas de aumentar a responsabilidade e criticava a desconfiança ilimitada nos administradores e nas instituições públicas.

Considerando tais questões, abordar a comunicação pública sob o prisma da relação individual entre servidor e cidadão é uma tentativa de compreender as estratégias e os mecanismos envolvidos na comunicação formal e informal e o modo como os servidores lidam com os interesses e as demandas dos cidadãos.

Chamar a atenção para o papel dos servidores na adequação das políticas governamentais é considerar que ações públicas não são isentas. Elas trazem a marca dos interesses e das percepções de seus executores, o que pode causar distorções entre as necessidades dos cidadãos e o que o Estado lhes oferece. (SKOCPOL, 1985). Busca-se, portanto, destacar a necessidade de considerar que o Estado se submete não só a interesses localizados na sociedade, mas também aos interesses de seus próprios membros.

Segundo Rhodes (1986), implícito à concepção de redes está o argumento de que a implementação é um elemento-chave no processo político, pois os objetivos iniciais podem ser substancialmente transformados quando levados à prática. Porém, a concepção tradicional da administração pública pressupõe que as políticas são implementadas tal como foram planejadas, desconsiderando o contexto e as especificidades de quem as implementa e de quem as recebe. Focar as redes numa perspectiva micro possibilita perceber *in loco* como, de fato, a implementação das políticas é efetivada.

O distanciamento hierárquico e a falta de interação entre os formuladores (agentes políticos) e implementadores (agentes administrativos) podem gerar distorções em ambos os processos, refletidas na distância entre a política planejada e a política que chega ao cidadão. A implementação dos programas criados nos níveis hierárquicos superiores pode diferir do que foi proposto, por diversos motivos: a falta de entendimento, a não explicitação dos objetivos, os interesses políticos de quem implementa a ação, a (re)significação em função da vivência e percepção do servidor, ou mesmo a adaptação consciente às condições de trabalho ou às condições específicas dos cidadãos atendidos.

Dentre os fatores que podem levar a essa desconexão está o fato de que os trabalhadores que estão em suas atividades diárias em contato direto com os cidadãos possuem suas próprias referências; eles agem em respeito a elas (...). É relevante o fato de as políticas públicas serem executadas no nível da rua, por funcionários muitas vezes desconhecedores das políticas conforme o desenho original, desmotivados, sobrecarregados, trabalhando sob situação de estresse devido ao alto grau de incerteza inerente à diversidade das necessidades dos clientes e aos poucos recursos disponíveis, quer para o pagamento dos salários, quer para a execução mesmo das políticas. (SCHMIDT, 2006, p. 17-18).

Hogwood e Gunn (1993) listam diversas precondições para a adequada implementação das políticas públicas. Dentre outros fatores, eles apontam o acordo sobre os objetivos, a perfeita comunicação e coordenação e a obediência aos superiores. Considera-se, no entanto, que tais aspectos dificilmente serão totalmente atendidos porque os indivíduos tendem a resistir a serem tratados como meios. Eles interagem como seres integrais, trazendo suas próprias perspectivas.

Mesmo que a formalidade burocrática vise a padronizar procedimentos, os servidores têm uma certa liberdade de decisão. Sua adaptação às normas pode ser feita de modo a desvirtuar completamente os objetivos, ampliando ainda mais as

cobranças relativas aos procedimentos burocráticos irrelevantes ou promovendo uma adaptação favorável ao cidadão, explicando os trâmites de forma simplificada, apontando alternativas ou mesmo flexibilizando as normas para melhor atender cada cidadão.

Assim, as prioridades outorgadas pelos planejadores também são influenciadas pelo poder político de instâncias do próprio poder público. Destaca-se, então, a importância de focar a tríade governo-servidor-cidadão na comunicação pública. Entende-se, neste caso, que o governo é o agente do primeiro escalão, responsável por grandes decisões e por formatar e planejar a implantação das políticas públicas. Por outro lado, considera-se que tanto a política quanto a comunicação pública direcionadas ao cidadão só se efetivam na ação, e o servidor que as implementa pode alterar o curso delas.

Do ponto de vista comportamental, muito do que se sabe sobre as estratégias de interação entre os servidores e os cidadãos deve-se às pesquisas empíricas desenvolvidas por Lipsky (1980). O autor afirma que os servidores públicos desenvolvem um conjunto de estratégias que são postas em ação de acordo com o tipo de demanda existente.

Chamado de “burocrata no nível da rua”, por Michael Lipsky (1980), o servidor focado nesse estudo trata-se de um prestador de serviços públicos, diretamente atuante na oferta desses serviços e com contato pessoal com os usuários. A burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*) considera que os escalões mais baixos são essenciais para o funcionamento efetivo e prega que a aproximação ajuda a definir a relação entre Estado e sociedade. (FERRAREZI, 2007).

Dasso Junior (2002) destaca que o papel a ser desempenhado pelos servidores diante da necessidade de flexibilizar procedimentos burocráticos incongruentes com a realidade dos atendimentos passa por reconstruir a capacidade analítica do Estado. É preciso “dotar a administração pública de capacidade para dar respostas às demandas sociais, definidas através de processos participativos”. (DASSO JUNIOR, 2002, p. 13). Para isso, o autor defende a flexibilização e redução da estrutura hierárquica, bem como a inclusão dos servidores na formulação e gestão das políticas.

“O instrumento fundamental de ação do servidor é a informação, o que requer capacidade de captar, transferir, disseminar e utilizá-la de forma proativa e interativa.” (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1992, p. 29). Mas, para alterar o formato

instrumental de comunicação, é preciso vencer resistências e posições arraigadas. A construção de relacionamentos requer a superação de barreiras como a resistência de gestores e servidores historicamente acostumados com estruturas hierarquizadas e com um processo verticalizado e marcado pela apropriação e pelo controle da informação.

Ao se analisar o Estado após o processo de redemocratização do Brasil, é possível verificar que a incapacidade de os governos centrais darem respostas a demandas sociais cada vez mais complexas, diversas e conflitantes, cujos atores reivindicam atenção diferenciada, resulta na descentralização administrativa. Embora tal medida, baseada no modelo da nova gestão pública, busque proporcionar mais flexibilidade e autonomia para aproximar as estruturas de decisão dos cidadãos, a tendência dos governos em implementar políticas autorreferentes persiste. Verifica-se uma proliferação de decisões “por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia governamental”. (DINIZ, 1998, p. 34).

Assim, o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores. (DINIZ, 2000). Via de regra, eles trabalham em gabinetes distantes dos pontos de atendimento e não mantêm contato frequente com os cidadãos atingidos por suas decisões. Por outro lado, a maioria daqueles que mantêm contato cotidiano com os cidadãos no processo de implementação e disponibilização das políticas, nos balcões de atendimento, representando o governo em reuniões com os diferentes grupos associativos da sociedade civil, ou executando políticas de educação, saúde, habitação, infraestrutura e assistência social, exerce suas funções longe dos níveis hierárquicos estratégicos. Não raro, seu papel é considerado inexpressivo no modelo *top-down* de implementação de políticas.

A participação no gerenciamento pode criar motivação para o trabalho e mais independência além, é claro, de proporcionar muitos benefícios para a instituição, que poderá entender melhor as demandas do cidadão, ao mesmo tempo em que o beneficia com um atendimento mais adequado.

Resolver problemas, seguidas vezes partindo do zero e utilizar esforços em duplicata são, segundo Davenport e Prusak (1998), práticas comuns nas quais o

conhecimento¹⁴ de soluções já criadas não é compartilhado. Os autores destacam que há um saber oculto, em estado latente no processo de trabalho e na mente dos trabalhadores, que pode ser conhecido e socializado. A transferência de conhecimento nas organizações também ocorre nas conversas informais e contatos pessoais. O desafio é transformar o conhecimento latente em linguagem comunicativa, de modo a incorporá-lo ao processo de trabalho e ao patrimônio da instituição.

Tal como destacam tais autores, se a realidade política de uma organização permite que se multipliquem enclausuradores do conhecimento, o intercâmbio será mínimo. Eles defendem que, ao invés de as informações serem represadas nos altos escalões ou mesmo em nível gerencial, elas tenham fluxo entre os níveis hierárquicos e cheguem à ponta, aos funcionários que representam diretamente a organização nos atendimentos cotidianos. Assim, a informação constituiria não só recurso estratégico para o planejamento, controle e tomada de decisão, mas também para embasar as ações cotidianas.

3.4 Análise de redes sociais na comunicação organizacional

A abundância de fluxos e demandas informacionais requer reconhecer a organização como ator social com influências multidirecionais. Nessa perspectiva, a rede não é apenas uma cadeia de vínculos, mas também uma maneira de analisar e entender os processos de comunicação no contexto das organizações de uma forma dinâmica e próxima da prática cotidiana, considerando-se as relações que as constituem.

Ao estabelecer vínculos internos e externos entre diferentes conjuntos de ação, a análise das redes de comunicação possibilita estabelecer nexos explicativos entre as relações dinâmicas do sistema do “nós” da comunidade de comunicação com o ecossistema externo do “eles” possibilitando, inclusive identificar suas dialéticas na definição cognitiva de um campo de ação comum. (HANSEN, 2006, p. 2-3).

¹⁴ Mistura de experiência, valores, informação contextual que proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Nas organizações, está embutido na mente das pessoas e também em documentos, rotinas, processos, práticas e normas. (DAVENPORT; PRUSAK, 1998, p. 6).

Dentro das organizações, pode-se utilizar a metodologia de rede para identificar relações de cooperação e conflito, bem como para avaliar a influência da hierarquia e de interesses individuais nas relações, as interações dentro dos setores e transeitoriais, as competências e as relações de poder. No aspecto das redes externas, cabe considerar o atendimento, a captação de informações que possibilitem adequar às demandas e as relações estabelecidas com outras organizações.

Se por um lado, a análise de redes sociais trabalha com os mesmos instrumentos de captação de dados utilizados pelas ciências sociais: questionários, entrevista, análise documental; por outro, ela oferece novas possibilidades na análise de tais dados.

A análise de redes sociais tem uma dimensão propriamente social e comunicacional, que permite traçar os elos, as interações e as motivações dos atores em função do convívio (concreto ou virtual) e dos interesses e dos objetivos compartilhados. (MARTELETO, 2010, p.39)

Nessa rede cujos nós são conectados pela relação que estabelecem, percebe-se que não só emissor e receptor se ajustam e se influenciam na interação como também recebem outras influências diretas e indiretas. A análise de redes sociais possibilita mapear e analisar não apenas a mútua afetação, mas múltiplas afetações decorrentes das interações intraorganizacionais e sociais mais amplas.

No enfoque da rede, ter prestígio significa ser um ator que recebe mais informações do que envia. (WASSERMAN; FAUST, 1999, p. 173). Sendo assim, a partir da análise das ligações é possível identificar indivíduos mais bem posicionados em relação ao fluxo relacional e que, em razão desta posição, possuem maior poder de influenciar a comunicação entre os indivíduos com os quais se relacionam.

A análise de rede aponta o poder de influência dos atores com base em diferentes aspectos posicionais. Ela identifica não só os líderes de opinião, caracterizados como aqueles que mais influenciam as atividades, os relacionamentos e as informações na rede, mas também os membros pelos quais passam os fluxos mais intensos, aqueles que mais intermedeiam contatos ou aqueles cujo potencial pode ser melhor explorado; além das conexões diretas e indiretas, o grau de reciprocidade; a interação dentro e entre os subgrupos e a coesão das relações. De forma análoga, também é possível identificar aqueles que constituem barreiras, comprometendo o processo comunicacional.

Assim, a análise da comunicação organizacional, sob o prisma das relações em rede, possibilita responder questões como: com quem cada indivíduo busca informação sobre determinado assunto; quais deles se conhecem ou quem tem acesso a quem; com que frequência trocam informações; se os colegas sabem com quem buscar cada tipo de informação; se utilizam tais fontes; que tipo de relação estabelecem. Mais que responder tais questões, a análise demonstra como cada aspecto influencia a estrutura de relações do grupo.

A rede considera a dinâmica dos objetos empíricos das ciências sociais e, portanto, é mutável. Ela possibilita

indicar mudanças e permanências nos modos de comunicação e transferência de informações, nas formas de sociabilidade, aprendizagem, autorias, escritas e acesso aos patrimônios culturais e de saberes das sociedades mundializadas. (MARTELETO, 2010, p. 28).

Com isso, as redes constituem um meio de aprimorar a comunicação, respeitando a autonomia e as diferenças individuais, onde cada um constitui uma unidade em si, único em forma e posição. Ao considerar a capacidade e os recursos informacionais de cada membro e sua competência em compartilhá-los, a rede possibilita melhor promover articulações tanto na concepção quanto na execução de suas funções.

A comunicação no contexto das organizações como processo relacional entre seus membros e destes com redes externas não é restrita às relações hierárquicas e aos meios formais. Mais que as estratégias utilizadas pelos meios de comunicação institucional e mais ainda que os aspectos estritamente hierárquicos, analisar a comunicação nesse contexto requer uma abordagem a partir dos vínculos, construídos intencionalmente ou não e que estão em constante interação e transformação.

A comunicação não é algo estanque. Ela existe a partir de uma rede de relações que produz múltiplos sentidos. Nessa concepção, a proposta é abordar a comunicação organizacional como um processo social capaz de reconfigurar-se e reconfigurar continuamente a organização. Ao mesmo tempo em que ela constitui a realidade da organização, ela modifica estruturas e comportamentos.

4 BH RESOLVE: O RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO SOB NOVA PERSPECTIVA

O objeto empírico desta pesquisa é a Central de Atendimento BH Resolve. Ela foi criada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) em 2010, com o objetivo de ampliar, padronizar e qualificar a prestação de informações e serviços. Na concepção do governo ela é a concretização de

(...) um novo modelo de relacionamento presencial entre a Administração Pública Municipal e os cidadãos, com base na disponibilização dos serviços ofertados pela PBH em um único e confortável local, seguindo um mesmo padrão e qualidade de atendimento. (Decreto nº 14.136 de 1º de outubro de 2010).

A central foi instalada no hipercentro da cidade, com o intuito de atender aos moradores de todas as regiões, bem como a quem mora em outros municípios e deseja, por exemplo, implantar um empreendimento na cidade. Equipada segundo padrões de conforto, mobilidade e tecnologia de ponta, ela também oferece horário estendido de funcionamento, em relação às demais repartições públicas – das 8 às 19 horas. Contratos específicos possibilitam administrar recursos humanos e materiais sem os entraves dos demorados processos de concursos e licitações.

Mais de 600 serviços de 24 órgãos da Prefeitura estão disponibilizados na central BH Resolve. Nos primeiros dois meses de funcionamento, conforme dados da administração da central, foram realizados mais de 140 mil atendimentos, aproximadamente 4 mil por dia. Nesse período, 86% foram avaliados pelo cidadão como ótimo, e 12% como bom.

Esta pesquisa foi realizada no final de 2010, período no qual o governo está investindo na readequação da metodologia de atendimento aos cidadãos, para ampliar a satisfação com os serviços prestados pelo município. O Decreto nº 13.568 de 13 de maio de 2009, que instituiu a gestão estratégica e criou o Programa BH Metas e Resultados, delinea o modelo de gestão com foco na melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo município, cujas palavras-chave são planejamento, ação coordenada e metas.

Qualificado como norteador das ações do governo e elaborado a partir da contribuição de especialistas, gestores e lideranças de diversos segmentos e regiões da cidade, o programa contempla o planejamento de 12 áreas: saúde, educação,

mobilidade, segurança, prosperidade, modernidade, urbanização de vilas, participação popular, sustentabilidade, cidadania, cultura e integração metropolitana. A área de resultado,¹⁵ denominada Modernidade, possui dois projetos sustentadores,¹⁶ cujas propostas impactam no relacionamento: melhoria do atendimento ao cidadão e dos processos administrativos.

Focada nos processos, a proposta de modernização é detalhada no Plano de Desburocratização e Melhoria do Atendimento ao Cidadão. Ele é composto por 49 projetos, cujo cerne é simplificar processos para torná-los mais ágeis e eficientes. O plano parece surgir do reconhecimento das limitações da Prefeitura para produzir as transformações de interesse público de forma isolada. Ele propõe o trabalho em rede para planejar, executar e avaliar os projetos. O site criado para explicitar as diretrizes e os encaminhados do Programa BH Metas e Resultados, destaca a importância do compartilhamento de responsabilidades: “O trabalho em rede significa também a integração de pessoas e organizações para diminuir a burocracia e agilizar decisões”¹⁷. As diretrizes do programa levam em conta ainda a rede interna da Prefeitura. “A função de fazer os projetos acontecerem não é uma responsabilidade exclusiva dos gerentes de projetos. Essa é uma função compartilhada com a linha decisória composta pelos agentes decisores da Prefeitura.”

Por meio do Decreto nº 14.136 1º de outubro de 2010, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Sistema de Atendimento Integrado ao Cidadão – BH Resolve – e o estabeleceu como modelo para a gestão do relacionamento entre a Prefeitura e a população. O decreto considera canais de relacionamento os meios formais que a Prefeitura disponibiliza especificamente para o cidadão. Sendo assim, estabelece que o sistema de atendimento integrado seja composto pelas centrais de atendimento presencial, telefônico e *chat* web e pelo site “Portal de Informações e Serviços”.

Dentre as atribuições do novo sistema de atendimento estão possibilitar ao cidadão solicitar serviços e informações de forma pessoal, direta e objetiva, sem a necessidade da intervenção de terceiros; a gestão integrada das informações

¹⁵ Área temática que orienta a concentração dos melhores esforços do Executivo, para alcançar as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais previstas no Plano de Governo, e necessárias à realidade da cidade de Belo Horizonte. Decreto nº 13.568 13 de maio de 2009.

¹⁶ Empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva Área de Resultado, as transformações desejadas e previstas.

¹⁷ Programa BH Metas e Resultados.

relativas ao processo de relacionamento da Prefeitura com o cidadão, provendo os órgãos e entidades de elementos e conhecimentos que subsidiem o planejamento e a execução de suas ações; considerar as críticas, sugestões e elogios, feitos pelos cidadãos, para aprimorar os serviços e o atendimento.

O novo modelo de atendimento foi planejado como uma forma de aprimorar o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), mantido pela Prefeitura desde 1993. Os cidadãos eram atendidos em nove unidades instaladas em diferentes regiões geográficas. Tornar claras para o público as informações sobre a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa foi inicialmente o maior desafio do SAC, pois, tais informações não eram claras nem mesmo para a própria Prefeitura. (BEMFICA, 1997).

Embora a criação dos SACs tenha representado o aprimoramento da relação entre a Prefeitura e os belo-horizontinos, um expressivo *déficit* na execução evidenciou a necessidade de aperfeiçoar este modelo. Nos primeiros meses de 2009, segundo dados fornecidos pela Prefeitura, quase metade das solicitações dos contribuintes não foram atendidas. Diante disso, após a implementação dos atendimentos via telefone e web, em setembro de 2010, foi inaugurada a Central de Atendimento BH Resolve.

A mudança no perfil da equipe de atendimento foi uma das estratégias adotadas para reconfigurar a relação com aqueles que atuam na execução dos serviços. Ao contrário do SAC, que contava com estagiários que não eram treinados e não entendiam os trâmites burocráticos dos serviços, a BH Resolve possui funcionários oriundos das próprias secretarias executoras, incumbidos de coordenar os atendentes. Além disso, ao registrar somente demandas referentes a uma determinada secretaria e, por vezes, também a serviços específicos, os atendentes têm condições de conhecer melhor a complexidade dos serviços e de fornecer informações mais completas e embasadas.

A central possibilita acesso facilitado aos executores. No sentido de facilitar a obtenção das respostas para repassar aos solicitantes – principal dificuldade enfrentada pelo SAC – as secretarias cujos serviços foram disponibilizados na nova central são corresponsabilizadas pelo atendimento. Elas possuem representantes institucionais incumbidos de promover a interlocução e a gestão técnica dos serviços e informações. Assim, priorizar a execução e atualização das informações no

sistema de atendimento tende a deixar de ser um favor à equipe do atendimento, para tornar-se a continuidade do trabalho de uma mesma equipe.

4.1 Percurso metodológico

Nesse contexto em que o governo aposta na melhoria da maneira de se relacionar com a sociedade, buscou-se entender as propostas e a forma de funcionamento do novo modelo de atendimento.

A relação que entre si estabelecem o servidor que atua na Central de Atendimento BH Resolve e o cidadão por ele atendido pode ser um primeiro e efetivo elo de democratização. Para analisar se o contato direto e individual entre o cidadão e o Estado constitui uma possibilidade de intervir nas políticas públicas, foi mapeado o fluxo que as demandas e sugestões dos cidadãos seguem após o atendimento oferecido nos guichês da Central BH Resolve.

Traçar essa rede e avaliar o fluxo da informação entre seus membros é uma forma de mapear e mensurar as possibilidades de comunicação dos atendentes com a secretaria. Identificar os servidores com maior probabilidade de enviar e receber informações dos demais membros da rede é saber o nível hierárquico no qual as demandas são discutidas e o tipo de decisão que podem influenciar.

Ao mapear o direcionamento das informações e analisar a relação entre os atores aí envolvidos, a proposta é entender como a PBH utiliza as informações obtidas na relação com o cidadão. Busca-se avaliar a possibilidade de as demandas, críticas, sugestões e elogios contribuírem para subsidiar o aprimoramento dos serviços, bem como a adequação ou elaboração de novas políticas públicas, condizentes com as expectativas e necessidades dos cidadãos.

Leva-se em conta que a utilização integrada das informações relativas ao processo de relacionamento com o cidadão pode prover a Prefeitura de conhecimentos novos, importantes para ampliar sua efetividade e legitimidade. Nessa perspectiva, é importante responder a questões como: As informações fluem? Quais caminhos seguem? Atingem planejadores e decisores?

A pesquisa tenta identificar os servidores que atuam na mediação e que têm mais influência sobre os demais membros. A partir daí, busca-se avaliar a forma

como se vinculam aos atores periféricos, que interagem com o ambiente externo e captam novos elementos que possibilitam a inovação dentro da rede.

O estudo das redes possibilita conhecer os atores e suas relações, ir além dos atributos individuais, que constituem a forma de abordagem mais comum nas ciências sociais. (SOARES, 2002). Diante disso, buscou-se a metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS) para imprimir uma peculiaridade fundamental à pesquisa: deixar de focar os atributos dos atores, para analisar as relações entre eles. (HANNEMAN, 2005).

4.1.1 Análise de Redes Sociais

Partindo do pressuposto de que as interações propiciam a convergência e a troca de informação entre atores – indivíduos, grupos, organizações – que compartilham objetivos ou interesses por meio de interligação direta ou indireta (ALBAGLI; MACIEL, 2004; MARTELETO, 2001; TOMAÉL, 2008), investiu-se em uma metodologia quali-quantitativa que possibilita mapear as interconexões instáveis e os elementos em interação, e analisar padrões de relacionamento, com base no fluxo da informação.

O fluxo de informação possibilita entender como a rede funciona e as possibilidades e limitações de sua estrutura. Além de fornecer elementos para a análise da comunicação interpessoal cotidiana, a ARS verifica as influências do comportamento comunicacional e analisa, de forma integrada, os determinantes e efeitos da participação de cada um.

Considerando que as redes são dinâmicas e, portanto, mutáveis, a análise estrutural (estática) e relacional (dinâmica) pode apontar aspectos que não são identificados no fluxo formal. Além dos detentores de poder institucional formalmente instituído, também são identificados aqueles que exercem um poder posicional, derivado de sua participação na rede. “Há valorização dos elos informais e das relações, em detrimento das estruturas hierárquicas”. (MARTELETO, 2001, p. 72).

A rede é representada por grafos e matrizes binárias. Nas matrizes, os atores são os identificadores das linhas e colunas e as relações preenchem as células da tabela. Utiliza-se o número 1 para indicar a existência de relação e 0 quando não há relação entre os atores do vértice. (HANNEMAN, 2005). Nesse formato é possível

calcular as regularidades estruturais da rede, identificar padrões de relacionamento, identificar subgrupos, entre outros recursos. (HANNEMAN; RIDDLE, 2005).

Os grafos são representações geométricas que mostram as conexões. O número de laços mostra a quantidade de relações que efetivamente acontecem na rede. O desenho pode ser analisado sob o aspecto relacional e posicional. (SOUZA; QUANDT, 2008, p. 43). O tamanho da rede se refere à quantidade de relações possíveis. Assim, com n atores, o tamanho é dado por $n(n-1)$.

A densidade mostra a proporção de laços existentes na rede. Segundo Kadushin (2004), ela “pode ser definida como o número de conexões diretas dentro de um grupo”, isto é, pelas conexões que não requerem intermediários. Além disso, o cálculo desse indicador considera os laços efetivos em relação aos laços possíveis de serem estabelecidos. O índice de densidade pode variar de 0 a 1. Se os atores não tiverem nenhum tipo de relacionamento, a densidade será igual a zero. Se todos os atores se conectarem entre si, a densidade será igual a 1.

O conceito de distância é baseado na quantidade de laços entre os atores. Se A tem relações com B e B tem relações com C, a distância que separa A de C é igual a dois. Assim, a distância entre duas pessoas será sempre um número a mais que a quantidade de intermediários que elas utilizam para se comunicar.

Wasserman e Faust (1994) sugerem que sejam definidas as variáveis estruturais, relacionadas às características dos atores na rede, e as variáveis de composição, que mostram o tipo de ligação entre eles. Pressupõe-se que as variáveis se influenciam mutuamente. A posição delimita a lógica da interação, definindo ações, preferências, assim como o acesso aos recursos de poder e, por consequência, o processo político.

As métricas podem referir-se a um nó, aos subgrupos ou a toda a rede (CROSS; PARKER, 2004). A partir das análises gerais das relações formais e informais, identificam-se lideranças e mediadores, atores integrados ou excluídos e suas funções. (SHERRER-WARRER, 1997).

QUADRO 1
Métricas Básicas

Métricas do nó	
Centralidade do ator	Quanto mais um ator se relacionar com os demais, mais central ele será. Assim, aqueles com poucos relacionamentos, são considerados periféricos.
Centralidade de grau (<i>degree centrality</i>)	Considera a quantidade de ligações diretas que o nó possui com os demais nós da rede.
<i>Indegree centrality</i>	É o número de setas que entram no nó. Indica a intensidade da recepção de fluxos. Quanto mais o ator recebe, mais central ele é.
<i>Outdegree centrality</i>	É o número de setas que saem no nó. Indica a intensidade de envio de fluxos. Quanto mais o ator emitir, mais central ele será.
Centralidade de proximidade (<i>closeness centrality</i>)	Analisa a distância do ator em relação aos demais. Entende-se que quanto mais próximo, mais rápida será a interação. Assim, maior a distância do nó em relação ao restante da rede, menor a sua centralidade de proximidade.
<i>Incloseness centrality</i>	Os atores cuja distância facilita o recebimento de fluxo em menor tempo.
<i>Outcloseness centrality</i>	Os atores cuja distância facilita melhores posições para enviar informações rapidamente.
Centralidade de intermediação (<i>betweenness centrality</i>)	Avalia o número de ligações que o nó pode proporcionar a outros atores, por estar posicionado entre eles.
Centralidade de informação (<i>information centrality</i>)	Avalia todos os caminhos possíveis de serem estabelecidos entre os nós e suas respectivas distâncias. Quanto mais curto o caminho de um nó a todos os demais, maior sua centralidade.
Centralidade de Fluxo (<i>flow centrality</i>)	A centralidade também pode ser medida pelo volume de informação que circula entre os atores. Quanto maior o volume, mais intenso o fluxo.
Métricas da rede	
Densidade	É a proporção de conexões diretas existentes entre os membros em relação às ligações possíveis de serem estabelecidas.
Coesão	É o menor caminho médio entre cada par de nós da rede.
Reciprocidade	Indica a quantidade de ligações mútuas entre os atores.
Cliques	Subgrupo composto por pelo menos três nós com ligações diretas e recíprocas.
N-clique	Subgrupo estabelecido conforme uma distância mínima de laços entre os nós.

Fonte: Elaboração própria

Ainda que representem diferentes níveis hierárquicos, os membros da rede intergovernamental são semiautônomos. A posição de poder está relacionada à centralidade de funções na rede, ou seja, dos recursos que controlam e das ligações que possuem.

As posições estruturais de cada membro são analisadas por meio de suas medidas individuais de centralidade, definida por Carstens (2005) como a identificação do quão acessível determinado integrante da rede é para os demais. A centralidade é a posição de um indivíduo em relação aos outros, considerando-se a quantidade de elos existente entre eles. (MARTELETO, 2001).

A maior capacidade de acessar outros atores tende a coincidir com as posições de poder. (HANNEMAN, 2005). Um nó é considerado importante se os seus relacionamentos o tornam particularmente visível aos outros nós (WASSERMAN; FAUST, 1994). A importância de um ator no acesso e disseminação da informação é revelada pelo volume e o tipo de ligações que possui, a posição que ocupa e a direção e intensidade do fluxo da informação.

Calcular a centralidade de um nó permite entender o comportamento do ator em relação aos demais membros da rede. A centralidade do nó pode ser analisada sob diferentes aspectos. Segundo Gómes (2003), citado por Tomáel e Marteleto (2006), um indivíduo é central em uma rede quando pode comunicar-se diretamente com muitos outros (centralidade de grau), está próximo de muitos atores (centralidade de proximidade) ou, ainda, quando há muitos atores que o utilizam como intermediário em suas comunicações (centralidade de intermediação). Pode-se também avaliar a centralidade de informação que, ao contrário das demais medidas de centralidade, não é baseada somente nos caminhos geodésicos (mais curtos), podendo o fluxo da informação utilizar qualquer canal disponível. A centralidade de fluxo, por sua vez, é baseada no volume de informação que transita entre os nós.

As relações podem ser bilaterais (reciprocidade), recebidas pelo nó (*indegree*) ou enviadas para outros nós da rede (*outdegree*). (GUIMARÃES; MELO, 2005). Os percursos são avaliados sob vários aspectos, como a distância geodésica, menor caminho entre dois atores; a quantidade de ligações diretas que cada nó possui; o número de vezes que o nó aparece como caminho entre os nós.

Na análise são focadas díades, tríades, subgrupos ou todo o grupo. Uma forma de estudar os subgrupos é por meio dos cliques. Eles são formados por pelo

menos três atores com ligações diretas e recíprocas. Próximos e fortemente conectados, eles possuem relações mais estreitas (coesas) e maior eficiência no compartilhamento. (TOMAÉL, 2005).

Numa rede social, os atores não obtêm informação apenas das pessoas com as quais se relacionam diretamente. Ao avançar além da interação das partes e analisar as relações em torno do ator, a ARS possibilita avaliar o impacto da informação que o atinge de forma indireta. Além disso, a abordagem relacional, que avalia, por exemplo, a reciprocidade dos contatos, permite identificar sinais de mudança na estrutura, decorrentes das interações.

4.1.2 Universo pesquisado

Nas redes sociais, as pesquisas geralmente são conduzidas a partir de uma população identificada e não de uma amostra. As redes são “estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada”, segundo Castells (1999, p. 498). Diante disso, Hanneman e Riddle (2005) propõem que o estudo seja feito a partir da análise da rede em torno de uma pessoa específica, dentro de um grupo ou com citações em cadeia.

A análise de rede pessoal consiste em mapear todos os relacionamentos, independentemente dos grupos dos quais são provenientes (empresa, amigos, família etc.). No entanto, só pode ser usada para análise dos relacionamentos de uma única pessoa. Por outro lado, a análise de rede total, examina a dinâmica de relacionamento dentro de um grupo específico, mediante entrevista com todos os membros. Nesse caso, são desconsideradas ligações com indivíduos externos ao grupo, mesmo que sejam importantes para os membros. No método da bola de neve, a coleta inicia-se a partir de um ator ou grupo e se estende a outros a partir destes. Estes por sua vez, identificam outros atores que possuem ligações, e assim sucessivamente, até que não sejam encontrados novos atores ou até uma parada proposital. Há também o método da rede ego, que consiste em selecionar um ou mais atores e identificar os atores que pertencem à sua rede. Na rede ego com conexões “amigas”, por sua vez, seleciona-se um ator ou atores e sua rede e, em seguida, identificam-se quais estão conectados entre si. (HANNEMAN; RIDDLE, 2005).

A população da pesquisa foi definida a partir da rede ego, composta pela equipe que capta 26% das demandas da central de atendimento. Foram consideradas as conexões “amigas” de todos que trabalham na central de atendimento com os servidores da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU), incumbidos de planejar e executar as políticas públicas referentes aos serviços captados pelos atendentes. Essa forma de delimitação da rede possibilitou partir dos servidores que mantêm contato direto com o cidadão em direção aos executores e considerar as interações de todos eles entre si.

Observados todos os critérios mencionados neste item, a rede foi composta por 59 servidores. A delimitação da rede partiu dos 34 servidores entrevistados na central BH Resolve. Embora não tenha sido considerado na delimitação da rede, o perfil funcional dos entrevistados foi detalhado na Tabela 1. Dentre eles, 22 trabalham diretamente no atendimento presencial ao cidadão, seis são coordenadores, incumbidos de orientar os atendentes, três encarregados de enviar e receber documentos via malote, a gerente de toda a equipe, além de um arquiteto e um engenheiro, incumbidos de sanar dúvidas técnicas dos cidadãos e também dos atendentes. O passo seguinte consistiu em entrevistar os servidores com os quais esses 34 mantêm contato na SMARU. Dessa forma, 25 servidores foram mapeados na secretaria.

TABELA 1
Função dos entrevistados

Local de trabalho	Função	Pessoas
BH Resolve	Atendente	22
	Coordenador	6
	Técnico	2
	Malote	3
	Gerente	1
SMARU	Assistente Administrativo	4
	Técnico	10
	Gerente	11

Fonte: Dados da pesquisa

A relevância dessa rede em relação aos demais setores de atendimento se deve ao fato de a maior parte dos serviços solicitados na Central BH Resolve serem destinados a ela. Os trinta guichês da SMARU ocupam espaço igual ao destinado às cinco secretarias instaladas no terceiro andar da BH Resolve. Neles, são oferecidos

106 serviços, divididos em quatro categorias: parcelamento do solo; obras em vias públicas; edificações; autorização para atividades econômicas e culturais.

Dentre as possibilidades oferecidas pela técnica de ARS, foram analisados dois tipos específicos de relacionamento entre os servidores: o mapeamento das interações, para traçar o fluxo das informações que subsidiam ou são decorrentes do atendimento ao cidadão; e a rede de consciência de competências, que permite analisar como esse critério interfere no estabelecimento das relações. (CROSS; PARKER, 2004).

4.1.3 Coleta de dados

A coleta e análise de dados foram feitas por meio de técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa. A pesquisa incluiu a análise de documentos e meios utilizados para registro e troca de informações, além de entrevistas, observação direta e questionário. Por meio de entrevistas em profundidade com idealizadores e administradores da central, procurou-se identificar elementos para a delimitação da rede a ser estudada.

A completa caracterização da rede envolveu análise qualitativa e quantitativa. A consulta à legislação municipal ofereceu uma base sobre as diretrizes do governo para o relacionamento com o cidadão. O caráter oficial dos textos atribuiu credibilidade às propostas. O site criado para informar o cidadão sobre o desenvolvimento dos projetos também foi fonte útil para entender a implementação do proposto nos decretos. Nas entrevistas com os responsáveis por administrar o projeto da central BH Resolve, foram coletados dados quantitativos e qualitativos acerca da implementação. Observar o funcionamento *in loco* possibilitou visualizar desvios e confirmações das propostas e avaliações oficiais. As visitas à Central BH Resolve evidenciaram o entrecruzamento de diversas redes. O contato com o cidadão e a imersão na dinâmica de funcionamento sob o prisma externo e interno dos guichês complementaram a base de dados que subsidiou a delimitação da rede a ser estudada.

Para identificar os relacionamentos estabelecidos a partir do atendimento, os servidores que mantêm contato direto com o cidadão e aqueles citados por eles como participantes de sua rede interna de contatos responderam questionários que

mesclaram questões fechadas e abertas. “O objetivo do questionário em uma análise de rede social é coletar informações sobre os relacionamentos de cada pessoa que compõe o grupo, de forma que se possa entender claramente a forma de trabalho do grupo que está sendo analisado.” (ZAMITH; MELO, 2005, p. 14).

Com o intuito de estabelecer correlações entre o perfil e a forma como o servidor se relaciona, inicialmente, foi inserido um tópico para coleta das informações pessoais do entrevistado: nome, cargo, função e tempo que trabalha na PBH.

Conforme o método de identificação livre, o próprio respondente nomeou os atores da SMARU com os quais possui ligações. (WASSERMAN; FAUST, 1994, apud SOUZA, 2007). Os entrevistados da Central BH Resolve citaram até dez pessoas com as quais interagem, na central e na SMARU, em função das demandas, especificando nome, setor e o meio utilizado na interação. A seguir, apontaram, dentre eles, os que têm mais conhecimentos para sanar dúvidas acerca do atendimento e aqueles para os quais mais encaminham sugestões do cidadão. Por fim, perguntou-se o que deveria ser melhorado no atendimento e se já haviam sugerido isso a alguém. Para possibilitar traçar a rede de interações, os servidores das gerências executoras, citados pelos atendentes, foram convidados a apontar as pessoas com as quais mantêm contato na central e na secretaria.

4.1.4 Sistematização dos dados

Para o tratamento e a correlação dos dados obtidos por meio dos questionários, utilizou-se o UCINET 6.0 for Windows, um sistema desenvolvido para análise quantitativa de redes sociais. Os dados do questionário foram lançados no programa em forma de matriz binária. Por convenção, a matriz foi construída de modo que o emissor da informação é a linha, e o alvo é a coluna.

A partir do lançamento dos dados, o UCINET fornece métricas relativas à estrutura do grupo, bem como a posição e influência de cada ator na troca de informações. A avaliação das relações de cada indivíduo foi feita a partir de seu posicionamento e das ligações que possui, analisando aspectos como quem recebe ou emite mais informações, o número de conexões e a distância entre os membros, o índice de centralidade da rede e de cada membro.

A sistematização dos dados resultou numa matriz relacional, binária, quadrada, com 59 linhas e 59 colunas, e fluxos monodirecionais e bidirecionais. Ao todo, foram identificadas 307 relações. Devido ao grande número de linhas e colunas, não foi possível transpor a matriz para o texto. Os dados numéricos foram convertidos em métricas e ilustrados em sociogramas, que permitiram visualizar a rede.

A representação gráfica da matriz foi gerada pelo Ucinet 6.0 por meio da ferramenta *Network Visualization Software* (NetDraw). Os nós representam os membros do grupo, e as linhas representam os relacionamentos entre eles. (LAZZARINI, 2008). O tamanho da linha não tem importância na análise, mas quando as relações são direcionais, as setas indicam quem emite e quem recebe informação.

4.1.5 Análise dos dados

O fluxo formal das informações registradas pelos atendentes segue dois caminhos. O atendimento é protocolado no Sistema de Administração de Solicitações e Processos (SIASP), gerando um número de protocolo para cada solicitação que automaticamente é encaminhada para a gerência responsável pela execução. As gerências registram no SIASP cada passo do processo, que pode ser acessado pelo cidadão via internet. Assim, o SIASP pode ser considerado o principal meio de comunicação formal entre a BH Resolve, as gerências executoras dos serviços e os solicitantes.

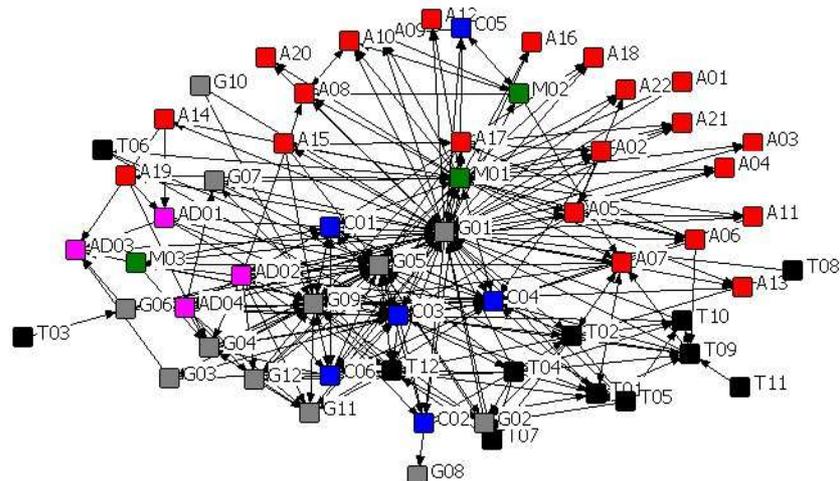
Por meio do serviço de malote, a equipe da BH Resolve encaminha todos os documentos e comprovantes de quitação de taxas e recebe os documentos oficiais originados dos processos, para entrega aos solicitantes. Com isso, uma equipe numerosa – que envolve pessoas transferidas da SMARU para a central, motoristas e funcionários da gerência de protocolo e expedição – recolhe, protocola, transporta e entrega todos os papéis que circulam entre o requerente, a BH Resolve e as gerências da SMARU.

Além de envolverem suportes técnicos e normas oficiais, as informações só circulam e são utilizadas em função da existência de atores que se relacionam conforme critérios e interesses próprios. As relações estabelecidas entre eles

Ao analisar a matriz binária correspondente à rede de interações entre os servidores da Central BH Resolve e da SMARU, o UCINET fornece a métrica que indica densidade de 0,09. Como o UCINET fornece dados percentuais, para facilitar comparações, a densidade de 0,09 significa que somente 9% das conexões diretas possíveis entre os servidores ocorrem efetivamente.

A baixa densidade indica que muitas das possibilidades de relacionamento direto não estão sendo exploradas. O número reduzido de ligações diretas dificulta as relações e a disseminação de informações.

O Gráfico 2 identifica a função de cada membro da rede de interações. Nele é possível identificar pelo menos sete membros com destacado grau de notoriedade, isto é, com grande número de setas direcionadas a eles, indicando que foram os mais citados pelos colegas como aqueles com os quais interagem. Embora a rede seja composta principalmente por atendentes (37,3%), de um modo geral os que se destacam nas posições centrais são técnicos, coordenadores e gerentes, identificados como G01, G05, G09, C01, C03, C04, M01.



Atendente Coordenador Técnico Malote Administrativo Gerente

Gráfico 2: Rede de Interações (Função)
Fonte: Dados da pesquisa

4.2.1 Centralidade de Grau (*indegree* e *outdegree centrality*)

A centralidade de grau é mensurada a partir do número de relacionamentos diretos que um ator possui dentro da rede (*degree*). O grau de um nó pode partir de 0, e atingir o máximo de 1, quando o nó possuir contato com todos os demais nós da rede. Na rede formada pela interação dos servidores da Central de Atendimento BH Resolve com os servidores das SMARU foi encontrado índice de 0,11, indicando que o número de contatos diretos é reduzido. Dentre as 307 ligações existentes na rede, apenas 11% são relações diretas. Quanto à quantidade de relacionamentos diretos que determinado ator possui em relação aos demais (*degree*), percebe-se que: G01 possui 54 ligações; seguido por M01, com 33; C03 e G05, com 24 e G09, com 21 ligações sem a necessidade de intermediação. O número de ligações diretas indica o número de pessoas com as quais cada servidor troca informações sem a intermediação de outro servidor.

Embora C04 tenha presença marcante nos cliques, ele não aparece dentre os servidores que mais têm ligações diretas. Tendo em vista que a formação de cliques requer relações não só diretas, mas também recíprocas, o cruzamento dos dois dados é um indicativo de que ele se diferencia em função de boa parte de suas ligações diretas serem também recíprocas.

A centralidade de grau de saída é determinada pelo número de relacionamentos que o ator estabelece, e a centralidade de grau de entrada é determinada pelo número de relacionamentos que ele recebe. A concentração total na rede em estudo é maior para a entrada (63% de *indegree*) que para a saída de ligações (57% de *outdegree*). O que significa que a rede tem mais relações de recebimento de informação que de envio, entre seus membros. Tal desnível pode ser trabalhado por meio do aumento no compartilhamento de informação.

TABELA 2
Recebimento e envio de informações (*degree centrality measures*)

Centralidade	1º	2º	3º	4º	5º
<i>Indegree</i>	G01	G05	G09 e C03	C04	C01
	70	37	34	29	17
<i>Outdegree</i>	G01	M01	C03	AD02	T02
	65	57	24	22	20

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 2 mostra quais servidores recebem ou estabelecem mais contatos. Os servidores que possuem os mais altos graus de envio de informação (*outdegree*) são: G01, M01, C03, AD02 e T02. Percebe-se aí a diversidade de perfil funcional dos servidores mais influentes. Destacam-se como emissores um gerente, um funcionário do malote, um coordenador, um assistente administrativo e um técnico. Só os atendentes não têm representação dentre eles.

Por outro lado, os mais altos índices de recebimento de informações foram detectados entre a coordenação e a gerência. Como muitos compartilham informações com eles, os servidores de tais cargos se destacam pelo prestígio e popularidade.

O padrão de relacionamento indica M01 e G01 como conectores centrais, por serem os servidores que mais se relacionam diretamente na rede. G01 é o que mais recebe e também o que mais estabelece relações, sendo a principal ponte entre o cidadão, a central e a SMARU. Ator com maior grau de centralidade, ele tem posição mais estratégica para disseminar informações na rede intraorganizacional, interligando, tanto servidores de diferentes níveis, como a Central BH Resolve à SMARU. M01 é responsável pelo recolhimento e encaminhamento de documentos da central para a SMARU, via malote. Embora tenha sido pouco citado pelos colegas, demonstrou conhecer e encaminhar informações para boa parte da rede, incluindo aí todos os atendentes e parte dos gerentes.

Outro aspecto que pode ser observado é que entre os servidores com maior *degree* somente M01 tem mais *outdegree* que *indegree*. Isso significa que ele é o único, dentre os mais centrais, que mais estabelece laços, isto é, que mais envia informações. G01, por sua vez, mantém índices bem próximos de entrada e saída de contatos, com uma diferença de cinco pontos percentuais a mais para a entrada. Isso indica tratar-se de uma liderança hierarquicamente superior que conquistou também papel de destaque na rede de relações por não reter as informações que recebe.

Por outro lado, os servidores A09, A12, A18, A20, T03, T06, T07, T08, T11, G08, G10, AD03 e M02 foram identificados como os mais periféricos. Dentre eles, os atores A12, A18, A20 e G08 apresentaram índice zero de envio de informações, enquanto T03, T11 e G10 tiveram índice zero para recebimento de informações.

Conforme mostrado na Tabela 5, é interessante destacar que todos os coordenadores (C01 a C06) apresentam *indegree* maior que o índice de *outdegree*.

Eles se posicionam mais na espera, que na busca por contatos. A postura reativa dos coordenadores do atendimento demonstra que os atendentes tendem a receber somente as informações que solicitam. Isso indica que podem ser privados de muitas informações relevantes para qualificar o atendimento.

TABELA 3
Recebimento e envio de informações entre coordenadores

	C01	C02	C03	C04	C05	C06
<i>Indegree</i>	17%	9%	34%	29%	5%	12%
<i>Outdegree</i>	15%	5%	24%	17%	3%	12%

Fonte: Dados da pesquisa

Os coordenadores C01, C03 e C04 são os com maior expansividade (*outdegree*) e também com maior popularidade e prestígio (*indegree*). Isso mostra que aqueles que mais buscam estabelecer contatos são também os mais buscados pelos demais. C06, por sua vez, apresenta equilíbrio entre tais trocas.

A métrica fornecida pelo UCINET indica grau de reciprocidade de 0,27 nos relacionamentos, isto é, 27% deles são bidirecionais. A unilateralidade de 73% das relações pode indicar pouco interesse ou dificuldade em estabelecer trocas, como a existência de alguma barreira física ou cultural na instituição.

Quanto ao número de contatos, percebe-se tendência a reproduzir a estrutura hierárquica nas relações, indicando centralização das informações nas chefias e poucas relações horizontais intra e interequipes.

4.2.2 Centralidade de Proximidade (*closeness centrality*)

O grau de proximidade de um ator mede o quanto ele está próximo dos demais nós da rede, considerando os caminhos geodésicos. Ele é inversamente proporcional à distância entre os nós: quanto maior sua distância para o restante da rede, menor a sua centralidade de proximidade. Isto é, quanto mais próximo um ator estiver de outros atores da rede, mais central ele estará.

A proximidade possibilita contatos mais rápidos. Os servidores com melhores condições de disseminar informações mais rapidamente para os demais, devido à proximidade são: C03, G01, G05, G09 e M01. Mais uma vez, G01 ocupa posição de

destaque, mostrando que não só possui um número muito acima de relações em comparação aos demais, como também se mantém mais próximo de toda a rede.

De maneira similar à centralidade de grau, a centralidade de proximidade também pode ser desmembrada a partir dos relacionamentos de entrada e saída. Seus indicadores são *incloseness* e *outcloseness*. Os resultados obtidos mostram os atores T11, G10 e T03 com as melhores posições para enviar informações rapidamente (*Outcloseness*), e os atores em melhores condições para recebê-las em menor tempo (*Incloseness*) são A12, A18 e A20.

Detecta-se, portanto, que caso seja necessário transmitir uma informação a esse grupo, utilizando as relações entre os membros, a forma de disseminá-la mais rapidamente é transmiti-las inicialmente para os servidores T03, T11 e G10. Os primeiros servidores a recebê-las provavelmente serão A12, A18 e A20.

4.2.3 Centralidade de Intermediação (*betweenness centrality*)

As interações entre atores que não possuem contato direto dependem dos nós que se localizam no caminho entre eles. A centralidade de intermediação, segundo Hanneman (2001), considera um ator como meio para alcançar outros atores, visto que ele está posicionado nos caminhos geodésicos entre outros pares de atores. Para apresentar alta centralidade de intermediação, um nó deve estar no caminho entre diversos outros nós. Calculando o grau de intermediação (*betweenness*¹⁹) é possível saber o quanto um ator atua como ponte, facilitando o fluxo de informação na rede e promovendo contatos indiretos.

O potencial de cada ator que serve de intermediário é obtido mediante a soma da probabilidade de ele estar no caminho geodésico entre todos os demais nós.

TABELA 4
Intermediação de informações (*betweenness centrality measures*)

Centralidade	1°	2°	3°	4°	5°
<i>Betweenness</i>	G01	C03	T02 e M01	C04 e G09	M02
	56	8	7	4	3

Fonte: Dados da pesquisa

¹⁹ Número de vezes que o nó aparece como caminho entre todos os nós, dividido pelo número de caminhos existentes entre todos os nós.

A Tabela 4 destaca os servidores que mais representam esta característica na rede, ou seja, que detêm maior poder de estabelecer laços entre servidores não conectados diretamente.

Ao analisar a centralidade de intermediação dos atores, percebe-se que o poder de intermediar contatos está concentrado no servidor G01. Ele medeia e controla as informações que fluem por 56% das relações intermediadas. Por isso, ao mesmo tempo em que otimiza os contatos dentro do grupo, tem alto grau de influência. Isso reafirma a posição de destaque desse ator e o aponta como o nó com maior possibilidade de intervir nas interações entre os nós sem ligação direta.

A concentração de poder em G01 torna-se ainda mais evidente se considerarmos que 27 servidores (46%) têm índice de intermediação abaixo de 1, e outros 16 servidores (27%) têm índice zero de intermediação.

4.2.4 Centralidade de Informação (*information centrality*)

A centralidade de informação considera todos os caminhos possíveis para contato entre os atores. Conforme destaca Hanneman (2001), quando os intermediários bloqueiam a comunicação, se existirem outros caminhos, os atores provavelmente os usarão, mesmo que sejam mais longos ou menos eficientes. Nesse sentido, diferentemente das medidas de centralidade de grau, proximidade e intermediação, o cálculo da centralidade de informação não é baseado nos caminhos geodésicos (mais curtos).

Para a análise dessa medida, não é considerado quem transmite informação a quem, mas a existência ou não de um caminho pelo qual a informação possa fluir. Os atores que têm maior probabilidade de transferir e receber informações de toda a rede, por possuírem o maior número de caminhos, são chamados de *Actor Information Centralities*.

Os atores centrais podem ser muito produtivos no compartilhamento de informações com o grupo, pois têm caminhos de comunicação variados. Entre os 59 servidores da rede, os que possuem mais opções de contato direto e indireto são: M01, G09, G05, G01, C03 e C04.

Considerando-se apenas os 22 atendentes, sete deles se destacam em posições mais favoráveis à troca de informações. São eles: A02, A05, A06, A07, A08,

A15 e A17. Embora os índices de troca nas relações mantidas por estes sete atendentes sejam consideravelmente menores que os índices mantidos pelos atores centrais, eles têm papel relevante na rede. Diante das restritas relações dos atendentes entre si e com os demais níveis funcionais, esses sete despontam como intermediadores que podem democratizar a estrutura da rede.

4.2.5 Centralidade de Fluxo (*flow centrality*)

A centralidade também pode ser medida pelo volume de informação que circula entre os atores. Considerando aqueles que são intermediários em todos os fluxos de informação possíveis da rede, obteve-se centralização de fluxo de 42%.

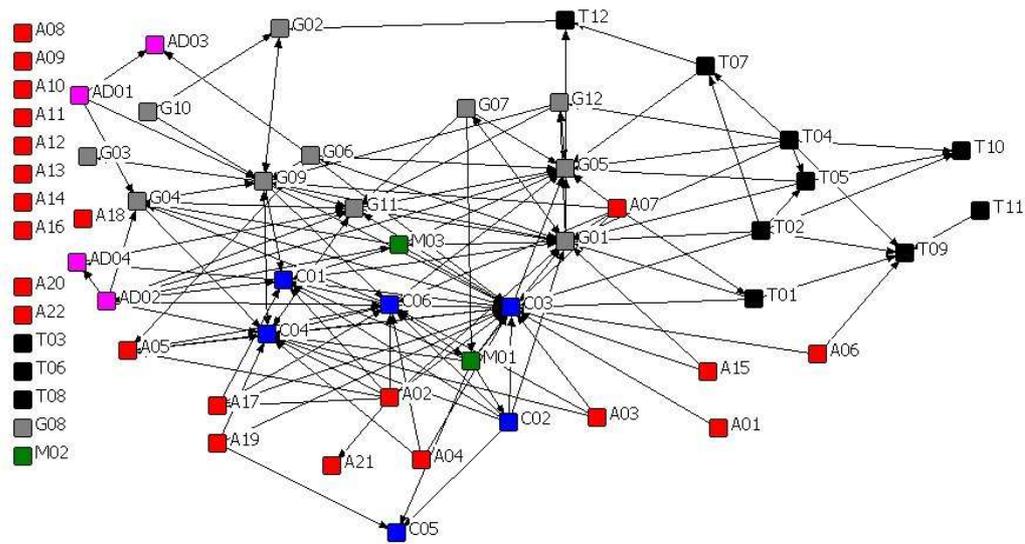
A intermediação da informação tem fluxos mais intensos em alguns atores. São identificados como centrais para esta métrica: G01=44%; C03=22%; M01=12%; A01=5%; T02=4%; M02=3,07% e G09=3,02%.

É relevante considerar que 24 servidores têm fluxo de informação abaixo de 1%, e sete têm fluxo igual a zero. Conclui-se que as informações concentram-se em algumas pessoas enquanto outras não têm acesso a elas. Destacam-se como atores com acesso ao maior volume de informação, o gerente G01 e o coordenador C03.

4.3 Análise da Rede de Consciência de Competências

As relações são estabelecidas por meio de escolhas feitas pelos atores, embora também exista influência de fatores contextuais como localização geográfica e hierarquia. Portanto, após a análise dos relacionamentos da rede e das possibilidades de trocas de informações, busca-se entender até que ponto a competência é fator de influência no relacionamento dos servidores.

Tal análise será baseada nas respostas que todos os membros deram à questão sobre quem tem mais conhecimento para ajudá-los com relação às dúvidas sobre as demandas captadas na BH Resolve. O Gráfico 3 apresenta a configuração da rede na perspectiva da consciência de competências.



Atendente Coordenador Técnico Malote Administrativo Gerente

Gráfico 3: Rede de Consciência de Competências
Fonte: Dados da pesquisa

As métricas revelam densidade 0,04, ou seja, as 142 relações da rede representam apenas 4% das ligações que poderiam ser estabelecidas entre os atores. O grau de reciprocidade aponta que 8% das conexões são bidirecionais. Isso indica que alguns cooperam entre si, isto é, buscam outros para obter informações e são lembrados por eles na mesma situação. A baixa reciprocidade fica evidente quando se verifica que a rede possui apenas um clique. O único subgrupo com ligações diretas e recíprocas é composto pelos servidores C04, G09 e G11.

A maioria, ou seja, 92% das relações são unidirecionais. Neste caso, a não existência de reciprocidade pode ocorrer quando A tem informações que interessam a B, mas B não tem, necessariamente, informações para atender às necessidades de A. A prevalência das relações unidirecionais também pode indicar centralização de informações estratégicas. Se for considerada a possibilidade de um intermediário, a medida de 2-cliques gera 31 subgrupos.

4.3.1 Centralidade de Grau (*indegree* e *outdegree centrality*)

A centralidade geral da rede de consciência de competências é de 27%. Sendo 10% de *outdegree* e 34% de *indegree*. O servidor C03 é quem mais tem sua

competência reconhecida, sendo direcionadas a ele 37% das buscas por ajuda para responder questões relacionadas ao atendimento ao cidadão. Sua competência não pode ser justificada pelo seu tempo de serviço, inferior ao de outros colegas com a mesma função. O G01 é a segunda fonte de informações mais procurada. A ele são direcionadas 24% das consultas sobre o atendimento, e G05, com 22%, é o terceiro ator nesse quesito. Os que mais buscam ajuda são, respectivamente, AD02, A02, T04, M01, G09, G11, T02, A07, C06, C02 e G06.

Quase metade da rede não tem sua competência reconhecida por nenhum de seus membros. Ao todo, 22 servidores – 12 deles atendentes – possuem *outdegree* zero, indicando que não reconhecem nenhum membro da rede apto para ajudá-los no atendimento. Por outro lado, 29 pessoas têm *indegree* zero, pois não foram citadas por ninguém quanto à competência para ajudar. Entre os considerados inaptos, 65% são atendentes, e os demais são técnicos.

Mostrando que têm o que dizer, 17 dos 22 atendentes apresentaram sugestões para aprimorar o atendimento. Dentre eles, nove o fizeram pela primeira vez e os demais as apresentaram anteriormente para coordenadores e gerência.

Ao considerar os servidores quanto ao índice de *outdegree* no relacionamento direto com os demais atores, isto é, o quanto eles buscam informações, percebe-se que os atendentes tendem a um perfil proativo para oferecer ao cidadão respostas bem fundamentadas. Avaliados por função, independente do índice individual, proporcionalmente, eles são os que mais buscam ajuda.

4.3.2 Centralidade de Proximidade (*closeness centrality*)

A menor distância média entre os atores é de 2,7. Isso significa que, para obter indiretamente uma determinada informação, os servidores precisam contatar em média três outros membros, o que pode gerar distorções no conteúdo que será utilizado para resolver as demandas do cidadão.

Quanto mais próximo um ator estiver de outros, mais central estará. Conforme esse critério, o ator com maior centralidade de proximidade é C03, seguido por G01 e C06. Todos com posições estratégicas formais na Central BH Resolve.

Os indicadores de saída apontam os técnicos T02 e T04 como os atores com menor distância para *outcloseness*. Eles, portanto, julgam mais competentes

aqueles que estão mais próximos deles. Por sua vez, os atendentes, em geral, reconhecem como mais competentes aqueles que estão mais distantes.

Os índices de *incloseness* apontam o G03 como o mais próximo daqueles que o citaram como reconhecidamente competente. Há 36 atores com *incloseness* muito baixo em relação aos colegas, entre 1,5% e 2%. Grande parte deles são atendentes e técnicos.

4.3.3 Centralidade de Intermediação (*betweenness centrality*)

O índice geral de intermediação na rede de consciência de competências é de 7%. O baixo índice de intermediação e a existência de 37 membros que não exercem qualquer mediação entre os servidores demonstram que grande parte da busca por ajuda se restringe àqueles aos quais o servidor tem acesso facilitado, por manter contato direto.

Quando não recorrem aos colegas próximos, eles centram as buscas por ajuda nos superiores. Em concordância com a estrutura hierárquica, o gerente G09, superior da equipe da BH Resolve, transferido da SMARU, tem o mais alto índice de intermediação dentre todos os integrantes da rede. Com 14 *degrees*, ele promove 8% de todas as intermediações. Isso demonstra que, embora não seja o mais procurado diretamente para fornecer informações, está posicionado de forma favorável a intermediar esse tipo de contato.

O segundo nó mais usado como intermediário é o gerente G01. Ele possui 17 *degrees* e 7% de *betwenness*. Em terceiro lugar está G11, com 4,7% de *betweenness*. O quarto colocado é o C01, com 3,8%, seguido por C06 com 3,3% de intermediação entre quem compartilha conhecimento.

4.3.4 Centralidade de Informação (*information centrality*)

A troca de conhecimento é muito reduzida. A existência de 17 pessoas isoladas reduz substancialmente as opções de caminhos que os fluxos de informações podem percorrer.

Dentre os servidores interligados, todos os índices são abaixo de 1. O ator mais central é o coordenador C03, que possui índice de 0,316.

4.3.5 Centralidade de Fluxo (*flow centrality*)

Com volume geral de fluxo de 25%, a rede só possui 14 servidores aptos a ajudar a todos, entre os quais há nove gerentes, dois coordenadores, um técnico, um administrativo e um servidor do malote. Os membros com maior volume de informação são: G09, com 25%; C01, com 19% e G01, com 11%. Destacam-se, portanto, mais uma vez, aqueles cuja posição hierárquica favorece.

4.4 Consciência de Competências na Rede de Interação

Esta seção apresenta de modo sintético os principais resultados encontrados na análise dos padrões de relações entre os servidores da PBH. O quadro contém métricas analisadas nas seções anteriores.

TABELA 5
Resumo dos indicadores das redes

Indicadores	Rede de Interação	Rede de Consciência de Competências
Linhas e colunas da matriz	59	59
Ligações na rede	307	142
Fragmentação	11%	75%
Densidade	9%	4%
Cliques	17	1
N-cliques	5	31
Centralidade de grau	11%	8%
Intermediação	55%	8%
Distância média	2,26	2,7
Informação	2,2	0,23
Fluxo	42%	3,6%

Fonte: Dados da pesquisa

A rede de interações entre os servidores da Central de Atendimento BH Resolve e a SMARU revelou-se pouco densa. A baixa densidade evidencia a subutilização do potencial da rede, com muitas possibilidades de relacionamento ainda inexploradas. Por outro lado, também indica a ampla possibilidade para o desenvolvimento e o fortalecimento das relações intraorganizacionais.

Mais importante que a quantidade de relações mantidas é a qualidade delas. A existência de poucas conexões interfunções, por exemplo, é um fator que restringe as inovações, por limitar o acesso a informações diferenciadas que propiciem novas perspectivas. Diversificar o perfil, nível hierárquico, campo de conhecimento ou de atuação da própria rede possibilita enxergar as demandas de um modo mais amplo e crítico.

Considerando a rede de competências, os índices de densidade e fragmentação e o número de cliques e n-cliques formados em cada uma das redes, pôde-se observar que a competência do colega para ajudar representa menos da metade da motivação das relações entre os servidores, embora haja grande tendência a seguir a estrutura hierárquica nos contatos. Essa proporção inversa entre contato com superiores e reconhecimento da competência do interlocutor para ajudar no atendimento pode ser um sinal de que as relações têm mais cunho protocolar que relacional, isto é, sejam direcionadas pelo respeito à hierarquia. A esse aspecto é acrescentado o fato de que as interações existentes na rede estão muito aquém do número que poderia ser estabelecido e as existentes tendem a se restringir aos contatos mais próximos. Percebe-se, assim um esforço limitado em oferecer respostas bem embasadas e corretas ao cidadão.

A análise das relações existentes entre os nós demonstra que os contatos intermediados têm grande representatividade na estrutura da rede, pois mais da metade das relações requer mediação. O alto índice de *betweenness* demonstra o poder daqueles que fazem o papel de ponte, retendo ou direcionando os fluxos. Numa rede com 55% de interações intermediadas, os intermediários podem ser significativos agentes de mudança estrutural ao contribuir para promover ligações diretas entre os nós cujas relações medeiam.

Se por um lado a existência de pontes possibilita conectar nós que não se ligam diretamente, por outro a intermediação também pode dar margem a distorções de informações. A distância média para os nós se comunicarem é de um contato na rede de interações e de dois contatos na rede de reconhecimento da competência.

Isso indica que o risco de imprecisão no conteúdo das informações é maior nas relações de busca de ajuda para atender ao cidadão. Sem dúvida, trata-se de um quadro desfavorável a quem não tem opção de estabelecer relação direta com o servidor apto a sanar sua dúvida. Afinal, uma informação cuja fonte primária e destinatário se distanciam por até três intermediários pode ter distorção considerável.

Por outro lado, o índice de 8% de intermediação ameniza o impacto das possíveis distorções no conteúdo das informações. Ele indica que grande parte das relações estabelecidas na rede de consciência de competências são diretas. Os servidores, portanto, concentram suas buscas para dúvidas relativas ao atendimento ao cidadão nos colegas aos quais têm acesso facilitado.

O número de cliques, subgrupos com ligações diretas e recíprocas, na rede de competência é mínimo, demonstrando que as relações de ajuda mútua são raras entre os membros. Mesmo que as relações monodirecionais demonstrem desnível de conhecimento técnico entre os interlocutores, entende-se que a não reciprocidade também pode indicar desinteresse pelo trabalho em equipe. Esta idéia parte do pressuposto de que é possível atender, executar, planejar e decidir melhor quando subsidiado por informações consistentes sobre todo o processo. Assim, quando o coordenador ou o gerente estabelece relações unilaterais com os atendentes, sobressaindo-se no papel de emissor, ele restringe a obtenção de informações novas que o cidadão insere na rede intraorganizacional por meio do atendente, mas que acabam retidas nesse nó.

Ao adquirir novas responsabilidades, é preciso delegar para uniformizar as possibilidades de obter informações e agilizar a tomada de decisões. Compartilhar informação e conhecimento é dar autonomia, poder de decisão. Centralizar não só sobrecarrega o centralizador como reduz o desempenho da rede e pode até paralisá-la à espera de informações e decisões.

A partir da análise de redes foi possível identificar os atores que ocupam posições centrais e periféricas e analisar suas lógicas de atuação e suas estratégias relacionais ou de interação com outros atores.

O gerente G01 e o coordenador C03 ocupam posições estruturais de grande influência e determinam a forma de distribuição das informações na Central BH Resolve e na SMARU. Eles não só possuem um número muito acima de relações,

como também se mantêm mais próximos dos membros da rede e intermedeiam o maior volume de informações.

G01 é o que mais possui laços diretos e o que mais intermedeia relações. Ele concentra 56% das possibilidades de direcionamento das interações entre os servidores sem ligação direta. Por outro lado, 28 servidores (47%) apresentam índice de intermediação abaixo de 1% e 16 servidores (27%) têm índice igual a zero. C03 é o segundo membro mais citado como contato e o terceiro em envio de informação. Além disso, é quem mais tem sua competência reconhecida.

O volume do fluxo geral de informação na rede de interações tem índice de 42%. G01, com 44% e C03, com 22%, são os mais centrais também nesse aspecto. Enquanto isso, 24 servidores têm fluxo de informação abaixo de 1%, e sete têm fluxo igual a zero.

Em caso de existir alguma barreira no caminho mais curto usado pelos servidores, os atores com maior probabilidade de transferir e receber informações de toda a rede, por se situarem em caminhos alternativos, são G01 e M01. Em meio àqueles com índice logo abaixo dos que possuem maior centralidade de informação, há servidores de todos os cargos, entre eles os atendentes A05, A07 e A17 e os coordenadores C03 e C04.

Embora estejam em posição que lhes permite ser a principal ponte entre a rede intra e a rede interorganizacional da PBH, os atendentes têm participação restrita na rede. Mantidos à margem das trocas de informações, 65% deles não têm sua competência reconhecida pelos demais servidores da rede. Eles, por sua vez, reconhecem como mais competentes, em geral, aqueles mais distantes, pois quase todos (exceto A05) possuem os menores índices de *incloseness*, em torno de 1,7%.

O atendente que mais estabelece relações diretas, por apresentar maior *outdegree*, é o A17 (13,7%), seguido por A02, A07 e A15 (8,6%) e A05 (6,8%). Todos eles também possuem índices de proximidade dentre os mais adequados para estabelecer relações (*outcloseness*), embora esses dois índices nem sempre sejam diretamente relacionados para os demais atores. Também coincidem nas posições que mais possuem relações diretas e aquelas com a melhor capacidade de receber contatos em função da proximidade (*incloseness*): os atendentes A12, A18, A20.

O atendente A07 está entre os servidores com fluxo mediano de informação (5%). Há nove atendentes com índice entre 1% e 2% e outros nove entre 1% e zero. Foram também identificados três atendentes com fluxo inexistente de informação.

Os atendentes que não recebem informações são A12, A18 e A20, ou seja, aqueles que possuem os mais altos índices de *indegree* e de *incloseness* entre os demais servidores que exercem esta mesma função. Esse quadro demonstra que a posição favorável ao estabelecimento de relações diretas ou próximas não é suficiente para receber informações.

A05, A07 e A17 estão posicionados em caminhos alternativos que tendem a ser bastante utilizados em caso de barreiras ou saída de algum servidor mais central. Diante de uma reconfiguração da rede, despontam como potenciais atendentes a reduzir o aspecto periférico dos colegas de função. Entre eles o que apresenta maior fluxo é A05.

Apenas 46% dos atendentes possuem perfil proativo. Embora possam ampliar ainda muito esse tipo de relação, se destacam como os que mais buscam ajuda.

Embora a análise de redes possibilite mapear o fluxo informal de informações, percebe-se que os atores mais centrais são os líderes formais. Gerentes e coordenadores possuem grande influência sobre o fluxo de informação. A unilateralidade das relações aponta uma reduzida permeabilidade da rede ao cidadão. Os atendentes, cuja função é manter contato direto com o cidadão, em geral, estão à margem. Atores periféricos, eles interagem com o ambiente externo e captam novos elementos que poderiam possibilitar a inovação dentro da rede. No entanto, sua tímida participação no envio de informações para os demais faz com que grande parte dessas informações se percam.

Considerando o servidor como ator com grande potencial não só para a definição e implementação de políticas públicas, como também para a participação individual do cidadão, o mapeamento da rede e a análise das relações indicam a necessidade de incentivar o aumento da densidade das relações e a reciprocidade dos laços.

Devido ao grande número de ligações que possui, pela proximidade que mantém em relação aos outros servidores, por ser o principal intermediário, possuir as mais amplas possibilidades de contato e interceptar o maior volume de informações, o gerente G01 foi identificado como quem mais tem poder de influenciar os demais membros da rede. Esta prerrogativa o qualifica como o servidor em posição mais favorável para intervir na configuração das relações. Ao redirecionar os fluxos e promover ligações diretas entre aqueles que intermedeia, ele

pode iniciar mudanças mais abrangentes do que aquelas que os demais membros situados em posições menos centrais têm condições de promover.

Nesse ponto, o histórico de reformas administrativas e a influência dos diversos modelos de gestão pública emergem. A rede está inserida no centro da aposta de uma administração gerencialista focada em metas e resultados. No entanto, a reprodução do organograma nas relações informais é um indicativo da influência do padrão burocrático de administrar.

Desconsiderar a ponte entre a rede intraorganizacional e a rede extraorganizacional da Prefeitura como elemento estratégico de acesso ao cidadão por meio da interação pessoal é criar uma barreira. É por meio da interação entre as redes que elas se renovam. A troca de informações é que as torna dinâmicas e possibilita inovações.

Percebe-se que as demandas dos cidadãos percorrem todos os níveis funcionais da BH Resolve e da SMARU, incluindo atendimento, administrativo, técnico, coordenação e gerências. O fluxo, no entanto, não é uniforme. As informações convergem para os níveis de coordenação e gerência da central, que se colocam como intermediários entre a SMARU e os atendentes e até mesmo entre os próprios membros dessas duas equipes.

Entende-se, então, que o cidadão tem restritas possibilidades de influenciar a execução e elaboração das políticas que regem os serviços. Ao oferecer unicamente as informações consideradas relevantes por meio de formulários padrão, dificilmente conseguirá gerar inovação. Por outro lado, se o servidor com quem mantém contato interpessoal não possui esse tipo de contato com a equipe da secretaria que define as políticas, resta a possibilidade de ele reproduzir o que percebe ou escuta do cidadão para o seu superior, que não estava com ele no momento do atendimento.

Da mesma forma que o atendente tem meios restritos para inserir na rede da PBH as informações que capta do ambiente externo por meio do cidadão, ele tem limitações de acesso às informações que circulam na rede interna da instituição. Assim, apesar de ser um ator para o qual as interações entre as redes convergem, o número reduzido de relações com seus pares restringe seu poder de influência, bem como as informações às quais todos os demais atores têm acesso. Os servidores deixam de acessar informações dos cidadãos, que poderiam redirecionar seu trabalho e torná-lo mais efetivo e os cidadãos, além de terem menores possibilidades de motivar readequações nas políticas referentes aos serviços,

recebem informações menos qualificadas acerca dos complexos trâmites e das possibilidades que lhes poderiam ser oferecidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atendimento do Estado ao cidadão geralmente é feito em várias etapas. Quando isso ocorre, ele pode ser entendido como cíclico: começa e termina no atendente. Pois, é no guichê que a demanda é registrada e é a ele que a demanda e o cidadão retornam quando o processo é finalizado pela equipe técnica. Assim, cabe ao atendente obter e repassar corretamente as informações necessárias ao trabalho dos técnicos, como também explicar e justificar para o cidadão a forma como a solicitação foi atendida (ou não foi atendida).

Diante da urgência e do alto volume de demandas às quais normalmente os servidores têm sido submetidos, especialmente em gestões que propõem oferecer serviços com rapidez e qualidade similares aos do setor privado, a facilidade de acesso à informação é fator decisivo. Dessa forma, subsidiar os atendentes de informações e contatos tende a refletir diretamente na correção e agilidade dos processos de trabalho e a contribuir para evitar orientações e justificativas equivocadas para o cidadão.

Os passos do Estado ainda são tímidos em relação ao fornecimento de informação qualificada, contextualizada e customizada. Os diários oficiais, relatórios, balanços, sites com informações contábeis, laudos técnicos e pareceres produzidos com linguagem “jurisdiquês” buscam apenas cumprir as obrigações legais de publicizar os atos e prestar contas dos gastos do governo. Por outro lado, anúncios publicitários tendem a generalizar benfeitorias com um enquadramento próprio do marketing político.

Fazer comunicação pública é mais que disponibilizar informações na internet ou produzir relatórios sobre os investimentos em programas e obras. Ela deve ser praticada cotidianamente em todos os níveis do governo. Mais que anunciar um novo viaduto ou o investimento na informatização dos cadastros é preciso anunciar os serviços oferecidos e as condições de acesso; informar o cidadão sobre seus direitos e dar informação embasada que o atenda em suas necessidades específicas e o capacite para o debate e a deliberação.

A heterogeneidade da sociedade civil não é mais compatível com políticas públicas niveladoras. Na democracia deliberativa, defendida por Habermas, ganha a força do melhor argumento. Mas, diante da impossibilidade da igualdade de condições, emerge o desafio de possibilitar a participação de todos, considerando as desigualdades.

Cabe ao Estado fomentar e coordenar a comunicação dialógica nos âmbitos interno e externo do governo. Mais que o direito de ser informado, ao cidadão cabe buscar instrumentos para o debate crítico; mais que o direito à participação ou à implementação conjunta, cabe exercer o direito à decisão.

Ao adotar a perspectiva de rede de interação para analisar a relação entre Estado e sociedade, pressupõe-se que, embora submetidos a aspectos contextuais como localização geográfica e hierárquica, os servidores se relacionam conforme critérios e interesses próprios. Suas relações condicionam de forma decisiva o fluxo e o conteúdo das informações que subsidiam ou são decorrentes do atendimento presencial ao cidadão, refletindo no planejamento e na implementação das políticas públicas.

Conforme demonstrado, o teor democratizante da rede intrainstitucional da Prefeitura de Belo Horizonte é limitado. Embora tenha sido possível perceber atores com posicionamento diferenciado, conclui-se que as informações concentram-se em algumas pessoas.

É possível desenvolver estratégias compensatórias bem-sucedidas, visando facilitar o acesso dos servidores periféricos aos recursos materiais e simbólicos que fluem pelos locais mais centrais da rede. Atores periféricos privilegiam claramente atores centrais na construção e manutenção de relações, que possibilitam alcançar nichos distantes da rede. Mas quase não contemplam nas suas estratégias relacionais outros atores em posições semelhantes.

A mudança da cultura burocrática é a pedra de toque da transformação, com a substituição dos padrões de autoridade típicos da burocracia e com a implementação de procedimentos de avaliação do desempenho individual e coletivo na realização de interesses públicos, entendidos como aqueles voltados para os interesses da sociedade e não como aqueles que se restringem à reprodução do *status quo* organizacional do Estado.

Descentralizar o fluxo, mais que democratizar as relações de trabalho, pode significar abrir a rede para a inovação. Dar voz e ouvido aos atendentes significa

aliar a percepção operacional à estratégica. Entender o papel do servidor representa a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma orientado para o cidadão.

Por que alguém compartilharia o que sabe? Se as pessoas começam a compartilhar informações e conseguem perceber os resultados desse processo, o próprio compartilhamento muda a cultura. A rede e o contexto se influenciam mutuamente. A interação na rede tem a capacidade de criar uma cultura própria, podendo incidir nas práticas dos atores, transformando-as.

Um primeiro passo poderia ser o aumento da densidade, com incentivo à formação de novos laços. Aproximar os servidores também é importante para a fidedignidade das mensagens. A localização ou proximidade espacial facilita a interação e a comunicação. No entanto, ela não é por si só um fator determinante para tal: são necessárias também condições institucionais e socioculturais favoráveis.

O fluxo formal das informações registradas pelos atendentes tem como caminho principal o Sistema de Administração de Solicitações e Processos – SIASP. O programa de protocolo tem papel fundamental na troca de informações entre os atendentes, as equipes executoras e o cidadão, mas seu padrão de registro de demandas não dá espaço para muitas informações relevantes que o cidadão ou o atendente poderiam acrescentar. Além disso, a adequação da linguagem tende a não ser considerada nos despachos emitidos pelos técnicos.

As redes são delineadas por processos e fluxos, e como tais são instáveis, estão em contínua mutação. Diante disso, os fluxos de informação que movimentam e direcionam a rede intraorganizacional da PBH podem reconfigurá-la. Um ator influente pode interferir em sua configuração estrutural mediante o incentivo às interações e ao redirecionamento do fluxo. Com isso, pode intensificar o compartilhamento, a discussão e reflexão e alterar o papel dos atendentes na rede.

O gerente está em posição mais estratégica para disseminar informações, interligando servidores de diferentes níveis e a central à SMARU. Os coordenadores direcionam e controlam um grande volume de informação que não alcança a periferia, embora trabalhem no mesmo local dos atendentes. São os mais aptos e com maior poder não só pela posição que ocupam na estrutura formal da Prefeitura, mas também no aspecto relacional e posicional da rede para promover o reposicionamento dos atendentes na rede.

O custo de não reconhecer o papel do atendente é alto. Atendentes pouco informados repassam informações incorretas para o cidadão e a equipe que vai executar a demanda. Sobrecarregados com pedidos de informação, os gerentes também têm que explicar erros e a baixa efetividade da equipe.

Abrir espaço para os atendentes verbalizarem as sugestões que recebem é agregar valor às demandas, contextualizando-as. A tecnologia faz com que o compartilhamento da informação e do conhecimento seja mais ágil, além de possibilitar o registro e a consulta posterior. O que ocorre na prática é que é necessário o uso da tecnologia combinado com o contato pessoal para a transferência ou compartilhamento da informação. Parte do entendimento de que, além de envolverem suportes técnicos e normas estipuladas oficialmente, as informações só circulam e são utilizadas em função da existência de atores humanos que se relacionam conforme critérios e interesses próprios.

As instituições têm fronteiras ambíguas e se confundem com a comunidade da qual fazem parte. A rede que desconsidera essa interdependência, além de correr o risco de caminhar em círculos, ao não permitir a entrada da inovação, tende à obsolescência e ineficiência. Quando diferentes percepções são expostas e discutidas e a rede externa consegue inserir novas informações, a rede interna ganha a possibilidade de se readequar às necessidades e expectativas daqueles aos quais direciona seu trabalho.

Entende-se que os servidores são interligados pelas relações de trabalho que mantêm, e a rede formada por eles interage com outras redes das quais recebe informações e influências. O atendente é uma ponte entre a rede intra e a rede interorganizacional, da qual o cidadão atendido por ele é parte.

Do ponto de vista político, a execução e a efetividade de projetos inovadores dependem, ainda, das forças sociais e de que a sua resultante no âmbito intraorganizacional do Estado tenha o sentido de se contrapor às resistências próprias da estrutura da máquina administrativa.

Não obstante os esforços na realização da pesquisa de campo e nas análises dos dados coletados, algumas limitações devem ser observadas. Por considerar a unidade de análise restrita e a falta de parâmetro para avaliar com clareza se um valor obtido por uma das métricas era bom ou ruim, recomenda-se o estudo da estrutura de relacionamento da PBH em outras secretarias, de modo a possibilitar

uma pesquisa comparativa, bem como novas conclusões. Da mesma forma, propõe aprofundar as informações e consubstanciar os resultados com novos dados.

Além disso, coloca-se o desafio de ampliar o escopo e a abrangência de análise das interações entre os atores locais da rede e destes com atores externos, a fim de elucidar o papel da proximidade territorial e da dinâmica socioinstitucional nessas interações.

Por não ser considerado essencial para a proposta desta pesquisa, o conteúdo das mensagens trocadas pelos membros da rede não foi analisado, embora se reconheça a importância de fazer um estudo com essa abordagem para verificar distorções ou os fluxos de assuntos específicos. Também não há diferenciação entre dado, informação e conhecimento. Toda mensagem foi considerada informação.

Outro aspecto que merece mais amplo levantamento de dados e análise é a presença e relevância de mediadores não humanos na rede. Tal como defende a teoria do ator-rede, a rede é composta por pessoas e por recursos mediadores não humanos.

Na rede estudada, embora o sistema de informática usado para registrar todos os trâmites seja pouco reconhecido como meio de interação, tendo sido citado somente em cerca de 5% das interações, os gerentes usam, sobretudo, o telefone para interagir (34%), e o e-mail é o segundo mediador mais utilizado por eles.

Embora mutável, a rede pode tornar-se mais estável ao desenvolver a confiança necessária à redução da incerteza gerada pelas diferenças de interesses sobre o comportamento dos outros. A confiança é ainda mais estratégica porque além de resultar do relacionamento é também seu pressuposto. As alianças são estabelecidas principalmente em torno da confiança mútua. Esta é, sem dúvida, mais um promissor aspecto de estudo das relações entre Estado e sociedade, que pode ser delineado em torno do conceito de capital social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, p.67-86, jun., 2007.

ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília. Cadernos ENAP, n.10, 1997. 52p.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n.3, p.9-16, 2004.

ARGENTI, Paul A.. **Comunicação empresarial: a construção da identidade, imagem e reputação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p.443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Deliberativa e Deliberação Pública. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 50, p.25-46, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEMFICA, Juliana do Couto. **Política, Informação e Democracia: O Programa de Democratização de Informações da Prefeitura de Belo Horizonte**. 1997. Dissertação (Mestrado) - Escola de Governo de Minas Gerais, Programa de Administração Pública, Belo Horizonte.

BIANCHI, Álvaro. Crise, política e economia no pensamento gramsciano. **Novos Rumos**, São Paulo, Ano 17, n.36, p. 28-37, 2002.

BORZEL, Tanja. **Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea**. Stato e Mercato, v. 54, n.3, p. 389-432, 1998.

BORZEL, Tanja. **What's So Special About Policy Networks?** An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers, v.1, 1997. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>. Acessado em: 18 de maio de 2003.

BOURDIEU, Pierre. O Capital Social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papiрус, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública, estado, mercado e interesse público**. São Paulo: Atlas, p.1-33, 2007.

BRANDAO, Elizabeth Pazito. Usos e significados do conceito de Comunicação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29, 2006, Brasília. **Anais do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo: Intercom, 2006.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. **Governance**, Article first published online, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

BUCCI, Eugênio. **Existe uma ética na comunicação governamental?** Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=503JDB006>>. Acessado em: 10 mai. 2010.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, 30-50, fev./abr., 1990.

CARSTENS, Danielle D. S. **Estrutura de relacionamentos interorganizacionais e estratégias das empresas da Rede Hiperfarma**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Administração, Curitiba.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. **A era da Informação: sociedade de economia e cultura**. Vol. 3, Cambridge: Oxford, 1998.

CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola. Dilemas para a constituição do espaço público brasileiro: controvérsias midiáticas. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (Orgs). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CAVALCANTI, B. S. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização e ensino da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p.179-180, jul./set., 1991.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO. **O uso das TICs no Brasil - TIC Governo Eletrônico – 2010**. Disponível em: <http://www.cetic.br/tic/egov/2010/index.htm>

COHEN, Joshua. Democracy and liberty. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge University Press, p. 185-231, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, p.829-874, set/out., 2008

COSTA, Frederico Lustosa da. A reforma do Estado do ponto de vista do desenvolvimento da poliarquia brasileira e de seus impactos sobre as relações Estado-sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, p.267-270, jan/fev., 2000.

COSTA, João Roberto Vieira da. A necessidade de conceituação. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Alínea Editora, Campinas: 2004.

CROSS, R. L.; PARKER, A.; CROSS, R. **The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations**. Harvard Business School Press, 2004.

CURVELLO, J. J. A. . A dimensão interna da comunicação na administração pública. In: Jorge Duarte. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009, v. 1, p. 201-213.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces / Univerdidad Central de Venezuela, 2004.

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

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. O papel do servidor público num Estado democrático e participativo. Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa. **Anais....** Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

DINES, Alberto. **A eterna confusão entre o 'público' e o 'estatal'**. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/ipub140520031.htm>> Acessado em 20 jun. 2005.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Álvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.1, p. 23-48, Jan/Fev, 2009.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p.29-48, 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.2, mai./ago., 1996.

DRYZEK, S. John. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 41-62.

DUARTE, Jorge. Instrumentos da Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUARTE, Marcia Y. Matsuuchi. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública – estado, mercado, sociedade e interesse pública**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 95-115.

ELMORE, Richard F. Organizational models of social program implementation. **Public Policy**, United States, v. 26, n. 2, p.185-228, 1978.

FACCIOLI, F. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio**. Roma: Carocci, 2000.

FACHINELLI, Ana Cristina; MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. **A prática da gestão de Redes**: uma necessidade estratégica da Sociedade da Informação. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/socinfo/info14.htm>>. Acesso em: 11 out. 2010.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.50, p. 47-68, 2000.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**: a Criação Da Lei Das OSCIP (LEI 9.790/99). 2007. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília.

FLEURY, Sonia Maria. **O desafio da gestão das redes de políticas**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2002, Lisboa. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acessado em: 10 mai. 2010.

GARCIA, Bianco Zalmora. **Esfera pública e política deliberativa**: a radicalidade democrática em Habermas. SIMPÓSIO DA ASSOCIAÇÃO IBERO AMERICANA DE FILOSOFIA POLÍTICA, X, 2007, Distrito Federal. Disponível em: <<http://cefil.wordpress.com/2008/11/05/esfera-publica-e-politica-deliberativa-a-radicalidade-democratica-em-habermas>>. Acessado em: 5 jun. 2009.

GERZSON, Vera Regina Serezer e MÜLLER, Karla Maria. PROCAC/Canoas: comunicação pública e relacionamento com o cidadão. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 38, p. 62-68, 2009.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GIDDENS, Antony. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: UNESP, 1996.

GIDDENS, Antony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GOMES, Wilson. **Toqueville não via TV**: capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. ENCONTRO ANUAL DA COMPOS, 15, 2006, São Paulo. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_512.pdf>. Acessado em: 15 ago. 2008.

GOMES, Wilson. Esfera pública e media: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, Antonio Albino; BENTZ, Ione Maria G.; PINTO, Milton José (Org.). **Produção e recepção dos sentidos midiáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nelida. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v.32, n.1, p.60-77, 2003.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Dos Estudos Sociais da Informação aos Estudos do Social desde o ponto de vista da Informação. In: AQUINO, Miriam de Albuquerque. (Org.). **O Campo da Ciência da Informação**. Gênese, conexões e especificidades. João Pessoa: Editora Universitária, 2002.

GRAMSCI, Antônio. **Selection from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. London: Lawrence; Wishart, 1971.

GUIMARÃES, F.J.V.; MELO, E.S. **Diagnóstico utilizando análise de redes sociais**. 2005. Monografia (Especialização) - Universidade Federal do Rio de Janeiro - Programa de Pós-Graduação de Engenharia.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol 1. Trad.: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, p. 39-48, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to Social Network Methods**. Riverside: University of Califórnia, 2005. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/index.html>>. Acessado em: 17 abr. 2008.

HANNEMAN, R. A. **Introduction to Social Network Methods**. Riverside: University of California, 2001.

HANSEN, Messiluce da Rocha. Esfera de visibilidade pública midiática, redes de comunicação e os atores coletivos da sociedade civil. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29, 2006, Brasília. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2006. CD-ROM

HARDIN, Russel. The public trust. In: PHARR, Susan; PUTNAM, Robert. **Disaffected Democracies**. Princeton: Princeton University Press, 2000, p.31-51.

HASWANI, Mariangela Furlan. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **Revista Organicom**, São Paulo, Editora Autêntica, ano 3, n. 4, p.24-39, 2006.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **Why perfect implementation is unattainable?** In: HILL, Michael. The policy process: a reader. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

IZURIELA, Roberto. La comunicación política en la era del entretenimiento – Un estudio de la comunicación y las Relaciones Públicas para Gobiernos. In: **Estrategias de comunicación para gobiernos**. Buenos Aires: La Crujía, 2003.

JAIME, P. O empresariado e a questão social: apontamentos para a interpretação de um novo associativismo empresarial no Brasil. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n. 4, p. 939-978, 2005.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n6, p.35-45, nov./dez., 2000.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; INOJOSA, Rose Marie. Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26, n.2, abr/jun, 1992.

KADUSHIN, C. **Introduction to social network theory**. 2004. Acessado em: <http://home.earthlink.net/~ckadushin/Texts/BasicNetworkConcepts.pdf#search=%22charleskadushinchapter1%22>.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G.. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, p.479-499, maio/jun. 2006.

KLIJN, Erik-Hans. **Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems.** Administration and Society. Sage Publications, v.28, n.1, May, 1996.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. **Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.** Public Administration. Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, 1995.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions.** Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

KUCINSKI, Bernardo. O governo Lula e a batalha da comunicação. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 77, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/opinioao-o-governo-lula-e-batalha-da-comunic>. Acessado em: 18 abr. 2009.

LAZZARINI, Sérgio G. **Empresas em rede.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade.** Cadernos de Pesquisa, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 33, Florianópolis, Nov. 2002.

MAIA, Rousiley; MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. A conversação sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. **Revista Política e Sociedade**, Santa Catarina, n.12, abril, p. 143–175, 2008.

MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (Orgs). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MAIA, Rousiley C. M. **Mídia e deliberação pública: mediações possíveis.** 2002. Disponível em <http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley2002.pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2010.

MANDEL, E. **A Crise do Capital; os fatos e sua interpretação marxista.** São Paulo: Ensaios, 1990.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p.641-659, 2003.

MARCH, James G.; OLSON, Johan. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, 1972.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo, Annablume. 2003.

MARQUES, Francisco P. J. A.; MIOLA, Edna. Deliberação mediada: Uma tipologia das funções dos media para a formação do debate público. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2009. **Estudos em Comunicação**, Portugal, LabCom – Laboratório de Comunicação e Conteúdos On-Line, 2010, n. 7, v. 1, 1-28.

MARTELETO, Regina M. Redes sociais, mediação e apropriação de informação: situando campo, objetos e conceitos na pesquisa em ciência da informação. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Brasília, v.3, n.1, p.27-46, jan/dez., 2010.

MARTELETO, Regina Maria. Análise das redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p.71-81, jan./abr., 2001.

MARTIN-BARBERO, Jesús; REY, Germán; RINCÓN, Omar. Televisión Pública, cultural, de calidad. **Revista Gaceta**, Colômbia, Ministério de Cultura, n. 47, 2000. Disponível em: <<http://www.comunicacionymedios.com/Reflexion/television/tvpublicacalidad.htm>>. Acessado em: 8 set. 2008.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas públicas**. Coletânea – v.2, p.167-186, 2006.

MATA, C. Comunicación y ciudadanía: problemas teórico-políticos de su articulación. **Revista Fronteiras**, Rio Grande do Sul, v. 8, n. 1, 5-15, Jan./abril, 2006.

MATHEUS, Renato F.; SILVA, Antônio Braz. Análise de redes sociais como método para a Ciência da Informação. **DataGramZero Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 7, n.2, abr., 2006. Disponível em: <<http://dici.ibict.br/archive/00000970/01/matheussilva-arsci-dgz-2006.pdf>>. Acessado em: 5 abr. 2007.

MATOS, Heloiza. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009a.

MATOS, Heloiza. **A Comunicação Pública no Brasil e na França: desafios conceituais**. COLÓQUIO BRASIL-FRANÇA DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 9, 2009, Curitiba. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>>. Acesso em: 02/12/2009.

MATOS, H. H. G. Engajamento cívico e mídia: controvérsias teórico-metodológicas do impacto da comunicação no nível do capital social em Putnam. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2, 2007, Belo Horizonte. **Anais...**, Compolítica, Belo Horizonte, 2007.

MATOS, Heloiza. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Revista Organicom**. Editora Autêntica, Ano 3, n. 4, p. 61-73, 2006.

MATOS, Heloiza. **Modos de olhar o discurso autoritário no Brasil**. 1989. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

MERTON, Robert K.. **Social theory and social structure; toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

MIGDAL J. An Introduction. In: MIGDAL, J; KOHLI, A; SHUE, V. (Org.). **State power and social forces: domination and transformation in the third world**. Cambridge: University Press, 1994.

MILLER, David. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. **Public Administration Review**, Paris, v. 54, n.4, p. 378-386, 1994.

MILLER, David. **Deliberative Democracy and Social Choice**. Prospects for Democracy. Cambridge, v.40, p.54-67, 1992.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. IN: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Nilson A.. FHC: imagem, mídia e poder político. **Revista de Ciência Política**, Brasília, n. 6, abril 2003. Disponível em http://www.achegas.net/numero/seis/nilson_m_02.htm. Acessado em: 3 nov. 2007.

MOURA, Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, p. 43-54, ago., 2008.

MUSSO, P. A filosofia da rede. In: PARENTE, A. (Org.) **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

NEVES, Rodrigo Fernandes das. Crise de legitimidade do estado e novas tecnologias de informação e comunicação. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15, 2006, Manaus. **Anais...** Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_rodrigo_fernandes_das_neves.pdf. Acessado em: 20 abr. 2010.

NEZ, Héloïse. **Democracia participativa e inclusão socio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil)**. Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Pratiques économiques et sociales, n. 30, 2006. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/Heloise_Nez.pdf Acessado em 30 de mai. 2008.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, São Paulo, Ano 3, n.4, p.75-89, 2006.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas**: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG). CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 2009. Disponível em: http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf Acessado em: 28 jan 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 6ª. ed., 1995.

PACHECO, Sílvia Regina. **Reformando a administração pública no Brasil**: eficiência e accountability democrática. SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, 1998, Recife. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4.rtf> Acessado em: 16 jun. 2007.

PARENTE, André. Pensar em rede. Do livro às redes de comunicação. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.23, n.1, p. 167-174, jan./jun., 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de governança pública. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-BRESSER%20PEEREIRA.pdf>>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, v. 120, n.1 jan/abr, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.36, 85-104, 1995.

PERES, F. C. Capital social: a nova estrela do crescimento econômico. **Revista Preços Agrícolas**, Piracicaba, n. 163, p. 6-9, maio, 2000. Disponível em: <http://pa.esalq.usp.br>

PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). **Disaffected democracies**: what's troubling the trilateral countries? Princeton: Princeton University Press, 2000.

PUTNAM, Robert D. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, United States, v. 6, n. 1, p.65-78, jan., 1995.

REGO, F. G. Torquato do. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Tomson Learning, 2002.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed.: 34, 2004.

REZENDE, F. C.. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de Reformas: os anos FHC - Parte 1**. 01 ed. Brasília: ENAP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, v. 01, p. 163-208.

RHODES, R. 1986. The Making of the Atomic Bomb. In: SIMON; Schuster; RHODES, Roderick A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability**. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

RICHARDS, David; SMITH, Martin J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.1, p.11-28, jan.-jun. 2005.

ROVERE, Mario. **Redes – hacia la construcción de redes en salud: los grupos humanos, las instituciones, la comunidad**. Rosario: Instituto de la salud Juan A Lazarte, p. 31-39, 1998.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; RUBIM, Iuri e VIEIRA, Mariella Pitombo. Políticas e redes de intercambio e cooperação em cultura no âmbito ibero-americano. In: CONVÊNIO ANDRÉS BELLO. **Siete Cátedras para la integración**. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2005.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Comunicação e política**. São Paulo: Hacker, 2000.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, v.2, p.888-889, 2004.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cãnone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas públicas**. Brasília, ENAP, v.2, 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes e espaços virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação**. Cadernos de Pesquisa – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n.11, jul, 1997.

SCHMIDT, Vera Viviane. Sociedade civil organizada, políticas públicas e políticas de saúde no Brasil. **INTERthesis** - Revista Internacional Interdisciplinar, Florianópolis, v. 3, n.1, jan./jul. 2006.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, p.29-58, jan./jun., 2005.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo E. Moruzzi (orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura familiar e pluralidade**. Porto Alegre. Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p.347-69, Mar/abr., 2009.

SEQUEIRA, Cleofe Monteiro de. **O papel colaboracionista da mídia brasileira durante o governo militar**. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE COMUNICACIÓN (IBERCOM), 8, CONGRESO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIÓN DE LA COMUNICACIÓN (ALAIC), 7, 2004. Disponível em: http://www.alaic.net/VII_congreso/gt/gt_3/GT3-29.html. Acessado em: 14 abr. 2007.

SILVA, Luísa Maria N. de Moura e. Segurança e desenvolvimento: a comunicação no Governo Médici. **Revista INTERCOM**, São Paulo, n. 55, p. 35-54, 2007.

SIMEONE, Marcio Henriques. **Comunicação social e estratégias de mobilização**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back In: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOGSTAD, G.. **Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities**. In: Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Workshop on Canada's Contribution to Comparative Theorizing. Ontario. 2005. Disponível em: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2008.

SOARES, Weber. Para Além da Concepção Metafórica de Redes Sociais: fundamentos teóricos da circunscrição topológica da migração internacional. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13, 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...**, ABEP – Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2002, v.1.

SOUSA, P. T. C. Metodologia de Análise de Redes Sociais. IN: MULLER, S. P. M. (org.). **Métodos para pesquisa em Ciência da Informação**. Brasília: Thesaurus, 2007.

SOUZA, Queila; QUANDT, Carlos. Metodologia de análise de redes sociais. In: DUARTE, Pablo; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. (orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva. 2008.

TAYLOR, Frederick Winslow. **The principles of scientific management**. New York, London: Harper & Brothers, 1911.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Até onde vai a participação cidadã? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo. UNESCO, Ano 2, n. 7, p. 6-7, fev, 2008.

TENÓRIO, F. G.; ROSENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologia participativa em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul/ago, 1997.

TOMAÉL, M. I., SILVA, T. E. **Repositórios institucionais**: diretrizes para políticas de informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB, 8, 2007, Salvador. Disponível em: <www.enancib.ppgci.ufba.br/artigos/GT5--142.pdf>. Acessado em: 30 mai. 2008.

TOMAÉL, M. I., MARTELETO, R. M. **Redes Sociais**: Posições dos atores no fluxo da informação. Enc. Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis n. esp., 2006.

TOMAÉL, M.I. REDES DE CONHECIMENTO: **O Compartilhamento da Informação e do Conhecimento em Consórcio de Exportação do Setor Moveleiro**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, Belo Horizonte.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLASANTE, T. R. **Redes e alternativas**: estratégias e estilos criativos na complexidade social. Petropolis: Vozes, 2002.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. Structural Analysis in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University, v.8, 1994.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WELS, Ana Maria Córdova. As assessorias de comunicação social dos órgãos públicos prismatizadas sob a luz do paradigma da complexidade: uma abordagem com foco em organizações públicas do poder executivo estadual. In: SCROFENEKER, Cleusa Maria andrade. (org.). **O diálogo possível**: comunicação organizacional e paradigma da complexidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

WILSON, Woodrow. The study of administration. In: **Political Science Quarterly**. Nova York, V. II, n. 2, p. 197-222, Jun., 1887. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2139277>>. Acessado em: 24 fev. 2009.

ZEMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, p.189-195, Abr/Jun, 2009.

ZEMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995. Tradução de Elizabeth Brandão.

APÊNDICE B - Métricas da Rede de Interações

DEGREE CENTRALITY MEASURES

	1	2	3	4
	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
41 G01	38.000	41.000	65.517	70.690
57 M01	33.000	9.000	56.897	15.517
25 C03	14.000	20.000	24.138	34.483
54 AD02	13.000	2.000	22.414	3.448
30 T02	12.000	4.000	20.690	6.897
26 C04	10.000	17.000	17.241	29.310
23 C01	9.000	10.000	15.517	17.241
32 T04	9.000	2.000	15.517	3.448
49 G09	9.000	20.000	15.517	34.483
56 AD04	9.000	2.000	15.517	3.448
40 T12	8.000	7.000	13.793	12.069
17 A17	8.000	5.000	13.793	8.621
28 C06	7.000	7.000	12.069	12.069
45 G05	7.000	22.000	12.069	37.931
37 T09	6.000	5.000	10.345	8.621
46 G06	6.000	2.000	10.345	3.448
7 A07	5.000	6.000	8.621	10.345
53 AD01	5.000	2.000	8.621	3.448
2 A02	5.000	3.000	8.621	5.172
59 M03	5.000	2.000	8.621	3.448
44 G04	5.000	8.000	8.621	13.793
51 G11	5.000	7.000	8.621	12.069
15 A15	5.000	2.000	8.621	3.448
29 T01	5.000	4.000	8.621	6.897
33 T05	5.000	2.000	8.621	3.448
6 A06	4.000	2.000	6.897	3.448
43 G03	4.000	3.000	6.897	5.172
58 M02	4.000	3.000	6.897	5.172
5 A05	4.000	6.000	6.897	10.345
52 G12	3.000	7.000	5.172	12.069
35 T07	3.000	2.000	5.172	3.448
47 G07	3.000	4.000	5.172	6.897
34 T06	3.000	1.000	5.172	1.724
14 A14	3.000	2.000	5.172	3.448
19 A19	3.000	2.000	5.172	3.448
24 C02	3.000	5.000	5.172	8.621
50 G10	2.000	0.000	3.448	0.000
10 A10	2.000	4.000	3.448	6.897
38 T10	2.000	4.000	3.448	6.897
13 A13	2.000	2.000	3.448	3.448
42 G02	2.000	6.000	3.448	10.345
11 A11	2.000	2.000	3.448	3.448
8 A08	2.000	5.000	3.448	8.621
27 C05	2.000	3.000	3.448	5.172
31 T03	1.000	0.000	1.724	0.000
55 AD03	1.000	5.000	1.724	8.621
4 A04	1.000	3.000	1.724	5.172
16 A16	1.000	2.000	1.724	3.448
3 A03	1.000	2.000	1.724	3.448
36 T08	1.000	1.000	1.724	1.724
21 A21	1.000	4.000	1.724	6.897
9 A09	1.000	3.000	1.724	5.172
39 T11	1.000	0.000	1.724	0.000
22 A22	1.000	3.000	1.724	5.172
1 A01	1.000	2.000	1.724	3.448
48 G08	0.000	1.000	0.000	1.724
18 A18	0.000	3.000	0.000	5.172
12 A12	0.000	2.000	0.000	3.448
20 A20	0.000	2.000	0.000	3.448

DESCRIPTIVE STATISTICS

	1	2	3	4
	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
1 Mean	5.203	5.203	8.971	8.971
2 Std Dev	6.589	6.610	11.361	11.396
3 Sum	307.000	307.000	529.310	529.310
4 Variance	43.416	43.687	129.061	129.868
5 SSQ	4159.000	4175.000	12363.259	12410.819
6 MCSSQ	2561.559	2577.559	7614.624	7662.185
7 Euc Norm	64.490	64.614	111.190	111.404
8 Minimum	0.000	0.000	0.000	0.000
9 Maximum	38.000	41.000	65.517	70.690
10 N of Obs	59.000	59.000	59.000	59.000

Network Centralization (Outdegree) = 57.521%
 Network Centralization (Indegree) = 62.782%

CLOSENESS CENTRALITY

	1	2	3	4
	inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
18 A18	295.000	3422.000	19.661	1.695
12 A12	297.000	3422.000	19.529	1.695
20 A20	297.000	3422.000	19.529	1.695
41 G01	305.000	249.000	19.016	23.293
45 G05	326.000	288.000	17.791	20.139
49 G09	328.000	285.000	17.683	20.351
25 C03	329.000	301.000	17.629	19.269
26 C04	333.000	284.000	17.417	20.423
23 C01	341.000	285.000	17.009	20.351
7 A07	341.000	290.000	17.009	20.000
48 G08	344.000	3422.000	16.860	1.695
57 M01	344.000	258.000	16.860	22.481
28 C06	345.000	290.000	16.812	20.000
8 A08	346.000	302.000	16.763	19.205
10 A10	347.000	302.000	16.715	19.205
52 G12	347.000	333.000	16.715	17.417
5 A05	347.000	294.000	16.715	19.728
30 T02	348.000	278.000	16.667	20.863
9 A09	348.000	389.000	16.667	14.910
24 C02	348.000	326.000	16.667	17.791
29 T01	348.000	290.000	16.667	20.000
27 C05	348.000	388.000	16.667	14.948
17 A17	350.000	289.000	16.571	20.069
4 A04	351.000	303.000	16.524	19.142
21 A21	351.000	303.000	16.524	19.142
58 M02	351.000	336.000	16.524	17.262
47 G07	351.000	298.000	16.524	19.463
22 A22	351.000	303.000	16.524	19.142
2 A02	352.000	296.000	16.477	19.595
11 A11	353.000	333.000	16.431	17.417
6 A06	353.000	319.000	16.431	18.182
3 A03	354.000	303.000	16.384	19.142
14 A14	354.000	299.000	16.384	19.398
19 A19	354.000	306.000	16.384	18.954
16 A16	354.000	303.000	16.384	19.142
15 A15	354.000	294.000	16.384	19.728
1 A01	354.000	303.000	16.384	19.142
13 A13	354.000	299.000	16.384	19.398
46 G06	356.000	291.000	16.292	19.931
59 M03	357.000	290.000	16.246	20.000
51 G11	358.000	291.000	16.201	19.931
40 T12	362.000	290.000	16.022	20.000

42	G02	363.000	299.000	15.978	19.398
43	G03	365.000	293.000	15.890	19.795
44	G04	368.000	291.000	15.761	19.931
55	AD03	373.000	302.000	15.550	19.205
32	T04	378.000	286.000	15.344	20.280
54	AD02	383.000	284.000	15.144	20.423
37	T09	388.000	286.000	14.948	20.280
38	T10	389.000	295.000	14.910	19.661
56	AD04	392.000	286.000	14.796	20.280
35	T07	395.000	296.000	14.684	19.595
33	T05	395.000	293.000	14.684	19.795
34	T06	397.000	296.000	14.610	19.595
36	T08	400.000	302.000	14.500	19.205
53	AD01	404.000	291.000	14.356	19.931
39	T11	3422.000	283.000	1.695	20.495
50	G10	3422.000	242.000	1.695	23.967
31	T03	3422.000	288.000	1.695	20.139

31	T03	0.000	0.000
32	T04	61.222	1.852
33	T05	11.472	0.347
34	T06	0.225	0.007
35	T07	2.889	0.087
36	T08	0.417	0.013
37	T09	92.333	2.793
38	T10	6.750	0.204
39	T11	0.000	0.000
40	T12	38.896	1.177
41	G01	1454.907	44.008
42	G02	7.516	0.227
43	G03	5.989	0.181
44	G04	16.653	0.504
45	G05	73.702	2.229
46	G06	59.263	1.793
47	G07	2.125	0.064
48	G08	0.000	0.000
49	G09	107.638	3.256
50	G10	0.000	0.000
51	G11	14.481	0.438
52	G12	5.040	0.152
53	AD01	26.563	0.803
54	AD02	50.348	1.523
55	AD03	21.045	0.637
56	AD04	12.872	0.389
57	M01	424.076	12.827
58	M02	125.201	3.787
59	M03	2.041	0.062

Statistics

	1	2	3	4
inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness	
1 Mean	509.864	509.864	15.716	18.361
2 Std Dev	674.429	785.686	3.432	4.708
3 Sum	30082.000	30082.000	927.267	1083.309
4 Variance	454855.031	617301.938	11.777	22.164
5SSQ	42174188.000	51758552.000	15268.114	21198.525
6MCSSQ	26836446.000	36420812.000	694.831	1307.703
7 Euc Norm	6494.166	7194.342	123.564	145.597
8 Minimum	295.000	242.000	1.695	1.695
9 Maximum	3422.000	3422.000	19.661	23.967
10 N of Obs	59.000	59.000	59.000	59.000

Network Centralization Index = 42.409%
 DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

	1	2
	FlowBet	nFlowBet
1 Mean	76.645	2.318
2 Std Dev	212.270	6.421
3 Sum	4522.049	136.783
4 Variance	45058.398	41.226
5 SSQ	3005037.500	2749.440
6 MCSSQ	2658445.500	2432.327
7 Euc Norm	1733.504	52.435
8 Minimum	0.000	0.000
9 Maximum	1454.907	44.008
10 N of Obs	59.000	59.000

FLOW BETWEENNESS CENTRALITY MEASURES

	1	2
	FlowBet	nFlowBet
1 A01	165.034	4.992
2 A02	62.865	1.902
3 A03	0.034	0.001
4 A04	55.451	1.677
5 A05	52.718	1.595
6 A06	13.568	0.410
7 A07	28.915	0.875
8 A08	42.201	1.277
9 A09	35.667	1.079
10 A10	35.701	1.080
11 A11	0.368	0.011
12 A12	0.000	0.000
13 A13	0.140	0.004
14 A14	24.334	0.736
15 A15	8.556	0.259
16 A16	0.034	0.001
17 A17	45.939	1.390
18 A18	0.000	0.000
19 A19	22.909	0.693
20 A20	0.000	0.000
21 A21	9.711	0.294
22 A22	64.784	1.960
23 C01	63.303	1.915
24 C02	69.090	2.090
25 C03	741.108	22.417
26 C04	159.712	4.831
27 C05	21.667	0.655
28 C06	5.801	0.175
29 T01	31.729	0.960
30 T02	137.046	4.145

INFORMATION CENTRALITY

Actor Information Centralities

Information Centrality

1 A01	1.322
2 A02	2.267
3 A03	1.322
4 A04	1.658
5 A05	2.581
6 A06	2.302
7 A07	2.552
8 A08	2.070
9 A09	1.835
10 A10	1.855
11 A11	1.932
12 A12	1.322

13	A13	1.685
14	A14	1.887
15	A15	2.152
16	A16	1.322
17	A17	2.684
18	A18	1.662
19	A19	1.920
20	A20	1.322
21	A21	1.896
22	A22	1.658
23	C01	2.861
24	C02	2.481
25	C03	3.266
26	C04	3.082
27	C05	1.835
28	C06	2.652
29	T01	2.287
30	T02	2.875
31	T03	0.717
32	T04	2.680
33	T05	2.387
34	T06	1.677
35	T07	2.123
36	T08	1.299
37	T09	2.638
38	T10	2.266
39	T11	0.743
40	T12	2.929
41	G01	3.586
42	G02	2.412
43	G03	2.125
44	G04	2.771
45	G05	3.262
46	G06	2.330
47	G07	2.149
48	G08	0.730
49	G09	3.191
50	G10	1.314
51	G11	2.628
52	G12	2.641
53	AD01	2.388
54	AD02	2.888
55	AD03	2.224
56	AD04	2.777
57	M01	3.404
58	M02	2.141
59	M03	2.295

45	G05	92.183	2.788
23	C01	80.444	2.433
37	T09	72.395	2.190
24	C02	61.434	1.858
46	G06	60.885	1.842
29	T01	41.879	1.267
32	T04	38.589	1.167
14	A14	32.788	0.992
8	A08	32.333	0.978
10	A10	31.833	0.963
19	A19	30.107	0.911
5	A05	28.985	0.877
40	T12	20.452	0.619
51	G11	19.646	0.594
17	A17	18.821	0.569
6	A06	13.772	0.417
53	AD01	10.429	0.315
44	G04	9.989	0.302
28	C06	9.252	0.280
54	AD02	8.469	0.256
43	G03	5.825	0.176
52	G12	4.998	0.151
59	M03	3.923	0.119
27	C05	1.908	0.058
55	AD03	1.847	0.056
47	G07	1.667	0.050
56	AD04	1.586	0.048
38	T10	1.421	0.043
42	G02	0.984	0.030
9	A09	0.908	0.027
2	A02	0.548	0.017
33	T05	0.208	0.006
35	T07	0.208	0.006
13	A13	0.100	0.003
15	A15	0.100	0.003
4	A04	0.000	0.000
34	T06	0.000	0.000
3	A03	0.000	0.000
18	A18	0.000	0.000
31	T03	0.000	0.000
21	A21	0.000	0.000
36	T08	0.000	0.000
48	G08	0.000	0.000
16	A16	0.000	0.000
39	T11	0.000	0.000
11	A11	0.000	0.000
12	A12	0.000	0.000
20	A20	0.000	0.000
50	G10	0.000	0.000
22	A22	0.000	0.000
1	A01	0.000	0.000

STATISTICS

Information Centrality			
1	Mean	2.191	
2	Std Dev	0.661	
3	Sum	129.262	
4	Variance	0.438	
5	SSQ	309.015	
6	MCSSQ	25.817	
7	Euc Norm	17.579	
8	Minimum	0.717	
9	Maximum	3.586	
10	N of Obs	59.000	

FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY

	1	2
	Betweenness	nBetweenness
41	G01	1854.646 56.099
25	C03	275.979 8.348
30	T02	239.905 7.257
57	M01	237.051 7.170
26	C04	132.131 3.997
49	G09	125.980 3.811
58	M02	107.000 3.237
7	A07	94.396 2.855

DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

	1	2
	Betweenness	nBetweenness
1	Mean	64.542 1.952
2	Std Dev	242.695 7.341
3	Sum	3808.000 115.185
4	Variance	58900.898 53.891
5	SSQ	3720930.500 3404.441
6	MCSSQ	3475153.000 3179.569
7	Euc Norm	1928.971 58.348
8	Minimum	0.000 0.000
9	Maximum	1854.646 56.099
10	N of Obs	59.000 59.000

Network Centralization Index = 55.08%

HUBS AND AUTHORITIES

Hub	Author		
A01	0.042	0.078	
A02	0.099	0.093	
A03	0.042	0.078	
A04	0.042	0.086	
A05	0.088	0.109	
A06	0.051	0.078	
A07	0.117	0.118	
A08	0.050	0.108	
A09	0.004	0.079	
A10	0.052	0.086	
A11	0.037	0.078	
A12	0.000	0.078	
A13	0.070	0.078	
A14	0.048	0.078	
A15	0.127	0.078	
A16	0.042	0.078	
A17	0.164	0.104	
A18	0.000	0.093	
A19	0.026	0.078	
A20	0.000	0.078	
A21	0.042	0.102	
A22	0.042	0.086	
C01	0.198	0.214	
C02	0.013	0.126	
C03	0.196	0.320	
C04	0.210	0.285	
C05	0.011	0.081	
C06	0.164	0.173	
T01	0.114	0.071	
T02	0.162	0.071	
T03	0.004	0.000	
T04	0.121	0.030	
T05	0.096	0.027	
T06	0.077	0.038	
T07	0.084	0.027	
T08	0.042	0.015	
T09	0.118	0.043	
T10	0.072	0.047	
T11	0.004	0.000	
T12	0.152	0.098	
G01	0.422	0.444	
G02	0.070	0.080	
G03	0.106	0.049	
G04	0.161	0.124	
G05	0.143	0.352	
G06	0.150	0.040	
G07	0.088	0.112	
G08	0.000	0.001	
G09	0.171	0.300	
G10	0.070	0.000	
G11	0.139	0.118	
G12	0.073	0.159	
AD01	0.139	0.007	
AD02	0.234	0.039	
AD03	0.042	0.060	
AD04	0.209	0.041	
M01	0.399	0.139	
M02	0.037	0.041	
M03	0.137	0.062	

CLIQUES

Minimum Set Size: 3
17 cliques found.

- 1: C01 C04 G01 M01
- 2: A17 G01 M01
- 3: A15 G01 M01

- 4: G01 G07 M01
- 5: A07 T01 G01
- 6: A07 T02 G01
- 7: A08 A10 G01
- 8: C04 G01 G05
- 9: C01 C04 G01 G09
- 10: A02 A17 G01
- 11: C01 C03 C04 C06 G09
- 12: C03 C04 G09 G11
- 13: C03 C04 G04
- 14: C03 C04 G05
- 15: C03 G03 G09
- 16: C01 C04 C06 M01
- 17: C01 C04 AD02

N-CLIQUES

Max Distance (n-): 2
Minimum Set Size: 3
5 2-cliques found.

- 1: A01 A02 A03 A04 A05 A06 A07 A08 A09 A10 A11 A12 A13 A14 A15 A16 A17 A18 A19 A20 A21 A22 C01 C02 C03 C04 C05 C06 T01 T02 T04 T05 T07 T08 T09 T10 T12 G01 G02 G03 G04 G05 G06 G07 G09 G10 G11 G12 AD01 AD02 AD03 AD04 M01 M02 M03
- 2: A01 A02 A03 A04 A05 A06 A07 A08 A09 A10 A11 A12 A13 A14 A15 A16 A17 A18 A19 A20 A21 A22 C01 C02 C03 C04 C05 C06 T01 T02 T04 T05 T06 T07 T09 T10 T12 G01 G02 G03 G04 G05 G06 G07 G09 G11 G12 AD01 AD02 AD03 AD04 M01 M03
- 3: A06 A07 C03 C04 T01 T02 T04 T09 T10 T11 G01
- 4: C02 C03 T01 T02 G01 G05 G08 G09 M01
- 5: A05 C03 T03 G01 G05 G06 G09 AD03

Rede de Consciência de Competência

DEGREE CENTRALITY MEASURES

	1	2	3	4
OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg	
54 AD02	8.000	1.000	13.793	1.724
2 A02	8.000	0.000	13.793	0.000
32 T04	7.000	0.000	12.069	0.000
57 M01	7.000	2.000	12.069	3.448
49 G09	7.000	10.000	12.069	17.241
51 G11	6.000	8.000	10.345	13.793
30 T02	6.000	0.000	10.345	0.000
7 A07	6.000	0.000	10.345	0.000
28 C06	6.000	10.000	10.345	17.241
24 C02	6.000	1.000	10.345	1.724
46 G06	6.000	1.000	10.345	1.724
59 M03	5.000	1.000	8.621	1.724
41 G01	5.000	14.000	8.621	24.138
23 C01	4.000	8.000	6.897	13.793
44 G04	4.000	5.000	6.897	8.621
47 G07	4.000	1.000	6.897	1.724
5 A05	3.000	2.000	5.172	3.448
4 A04	3.000	0.000	5.172	0.000
19 A19	3.000	0.000	5.172	0.000
26 C04	3.000	12.000	5.172	20.690
52 G12	3.000	3.000	5.172	5.172
53 AD01	3.000	0.000	5.172	0.000
29 T01	3.000	1.000	5.172	1.724
33 T05	3.000	2.000	5.172	3.448
3 A03	3.000	0.000	5.172	0.000
17 A17	3.000	1.000	5.172	1.724
6 A06	2.000	0.000	3.448	0.000
35 T07	2.000	2.000	3.448	3.448
45 G05	2.000	13.000	3.448	22.414

50	G10	2.000	0.000	3.448	0.000
25	C03	2.000	22.000	3.448	37.931
15	A15	2.000	0.000	3.448	0.000
42	G02	1.000	3.000	1.724	5.172
1	A01	1.000	0.000	1.724	0.000
39	T11	1.000	0.000	1.724	0.000
56	AD04	1.000	2.000	1.724	3.448
40	T12	1.000	2.000	1.724	3.448
14	A14	0.000	0.000	0.000	0.000
8	A08	0.000	0.000	0.000	0.000
34	T06	0.000	0.000	0.000	0.000
12	A12	0.000	0.000	0.000	0.000
13	A13	0.000	0.000	0.000	0.000
9	A09	0.000	0.000	0.000	0.000
37	T09	0.000	5.000	0.000	8.621
31	T03	0.000	0.000	0.000	0.000
36	T08	0.000	0.000	0.000	0.000
18	A18	0.000	0.000	0.000	0.000
48	G08	0.000	0.000	0.000	0.000
20	A20	0.000	0.000	0.000	0.000
21	A21	0.000	1.000	0.000	1.724
22	A22	0.000	0.000	0.000	0.000
38	T10	0.000	3.000	0.000	5.172
10	A10	0.000	0.000	0.000	0.000
11	A11	0.000	0.000	0.000	0.000
55	AD03	0.000	2.000	0.000	3.448
27	C05	0.000	3.000	0.000	5.172
43	G03	0.000	1.000	0.000	1.724
58	M02	0.000	0.000	0.000	0.000
16	A16	0.000	0.000	0.000	0.000

46	G06	1461.000	2172.000	3.970	2.670
47	G07	1461.000	2172.000	3.970	2.670
56	AD04	1466.000	2192.000	3.956	2.646
54	AD02	1469.000	2170.000	3.948	2.673
5	A05	1490.000	2183.000	3.893	2.657
24	C02	1492.000	2168.000	3.887	2.675
59	M03	1502.000	2173.000	3.862	2.669
37	T09	3075.000	3422.000	1.886	1.695
38	T10	3248.000	3422.000	1.786	1.695
33	T05	3306.000	2074.000	1.754	2.797
35	T07	3306.000	2160.000	1.754	2.685
29	T01	3364.000	2072.000	1.724	2.799
17	A17	3364.000	2124.000	1.724	2.731
21	A21	3364.000	3422.000	1.724	1.695
3	A03	3422.000	2129.000	1.695	2.724
2	A02	3422.000	1996.000	1.695	2.906
1	A01	3422.000	2155.000	1.695	2.691
31	T03	3422.000	3422.000	1.695	1.695
7	A07	3422.000	1999.000	1.695	2.901
19	A19	3422.000	2138.000	1.695	2.713
8	A08	3422.000	3422.000	1.695	1.695
10	A10	3422.000	3422.000	1.695	1.695
39	T11	3422.000	3364.000	1.695	1.724
4	A04	3422.000	2129.000	1.695	2.724
34	T06	3422.000	3422.000	1.695	1.695
6	A06	3422.000	2097.000	1.695	2.766
36	T08	3422.000	3422.000	1.695	1.695
15	A15	3422.000	2130.000	1.695	2.723
16	A16	3422.000	3422.000	1.695	1.695
32	T04	3422.000	1897.000	1.695	3.057
18	A18	3422.000	3422.000	1.695	1.695
48	G08	3422.000	3422.000	1.695	1.695
20	A20	3422.000	3422.000	1.695	1.695
50	G10	3422.000	2135.000	1.695	2.717
22	A22	3422.000	3422.000	1.695	1.695
9	A09	3422.000	3422.000	1.695	1.695
53	AD01	3422.000	2130.000	1.695	2.723
11	A11	3422.000	3422.000	1.695	1.695
12	A12	3422.000	3422.000	1.695	1.695
13	A13	3422.000	3422.000	1.695	1.695
14	A14	3422.000	3422.000	1.695	1.695
58	M02	3422.000	3422.000	1.695	1.695
30	T02	3422.000	1897.000	1.695	3.057

DESCRIPTIVE STATISTICS

	1	2	3	4	
	OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg	
1	Mean	2.407	2.407	4.150	4.150
2	Std Dev	2.491	4.322	4.296	7.452
3	Sum	142.000	142.000	244.828	244.828
4	Variance	6.207	18.682	18.452	55.535
5	SSQ	708.000	1444.000	2104.637	4292.509
6	MCSSQ	366.237	1102.237	1088.696	3276.567
7	Euc Norm	26.608	38.000	45.876	65.517
8	Minimum	0.000	0.000	0.000	0.000
9	Maximum	8.000	22.000	13.793	37.931
10	N of Obs	59.000	59.000	59.000	59.000

Network Centralization (Outdegree) = 9.810%
 Network Centralization (Indegree) = 34.364%

CLOSENESS CENTRALITY

Closeness Centrality Measures

	1	2	3	4	
	inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness	
43	G03	1398.000	3422.000	4.149	1.695
25	C03	1411.000	2191.000	4.111	2.647
45	G05	1419.000	2198.000	4.087	2.639
49	G09	1421.000	2172.000	4.082	2.670
51	G11	1422.000	2173.000	4.079	2.669
26	C04	1426.000	2182.000	4.067	2.658
41	G01	1427.000	2170.000	4.064	2.673
27	C05	1430.000	3422.000	4.056	1.695
28	C06	1434.000	2171.000	4.045	2.672
55	AD03	1434.000	3422.000	4.045	1.695
23	C01	1435.000	2174.000	4.042	2.668
44	G04	1440.000	2181.000	4.028	2.659
52	G12	1444.000	2180.000	4.017	2.661
40	T12	1448.000	2211.000	4.006	2.623
42	G02	1449.000	2193.000	4.003	2.645
57	M01	1459.000	2167.000	3.975	2.677

Statistics

	1	2	3	4
	inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
Mean	2635.644	2635.644	2.608	2.321
Std Dev	953.181	629.320	1.126	0.506
Sum	155503.000	155503.000	153.845	136.948
Variance	908553.688	396043.625	1.268	0.256
SSQ	463455232.000	433217120.000	475.972	332.988
MCSSQ	53604668.000	23366574.000	74.812	15.109
Euc Norm	21528.010	20813.869	21.817	18.248
Minimum	1398.000	1897.000	1.695	1.695
Maximum	3422.000	3422.000	4.149	3.057
N of Obs	59.000	59.000	59.000	59.000

INFORMATION CENTRALITY

Actor Information Centralities 1

	Information Centrality	
1	A01	0.243
2	A02	0.306
3	A03	0.289
4	A04	0.289
5	A05	0.300
6	A06	0.272
7	A07	0.304
8	A08	0.077

9	A09	0.077
10	A10	0.077
11	A11	0.077
12	A12	0.077
13	A13	0.077
14	A14	0.077
15	A15	0.276
16	A16	0.077
17	A17	0.295
18	A18	0.077
19	A19	0.286
20	A20	0.077
21	A21	0.237
22	A22	0.077
23	C01	0.311
24	C02	0.305
25	C03	0.316
26	C04	0.312
27	C05	0.284
28	C06	0.313
29	T01	0.295
30	T02	0.301
31	T03	0.077
32	T04	0.303
33	T05	0.297
34	T06	0.077
35	T07	0.292
36	T08	0.077
37	T09	0.292
38	T10	0.283
39	T11	0.228
40	T12	0.283
41	G01	0.315
42	G02	0.279
43	G03	0.241
44	G04	0.307
45	G05	0.313
46	G06	0.303
47	G07	0.296
48	G08	0.077
49	G09	0.313
50	G10	0.267
51	G11	0.310
52	G12	0.300
53	AD01	0.283
54	AD02	0.307
55	AD03	0.266
56	AD04	0.287
57	M01	0.307
58	M02	0.077
59	M03	0.304

23	C01	126.425	3.824
28	C06	111.608	3.376
25	C03	86.350	2.612
57	M01	79.000	2.390
46	G06	68.250	2.064
45	G05	67.642	2.046
52	G12	40.733	1.232
54	AD02	39.833	1.205
26	C04	36.917	1.117
47	G07	32.033	0.969
42	G02	26.667	0.807
40	T12	12.250	0.371
44	G04	10.592	0.320
35	T07	2.500	0.076
5	A05	2.250	0.068
59	M03	1.833	0.055
29	T01	1.000	0.030
56	AD04	0.333	0.010
33	T05	0.250	0.008
7	A07	0.000	0.000
21	A21	0.000	0.000
2	A02	0.000	0.000
3	A03	0.000	0.000
10	A10	0.000	0.000
14	A14	0.000	0.000
9	A09	0.000	0.000
1	A01	0.000	0.000
31	T03	0.000	0.000
32	T04	0.000	0.000
19	A19	0.000	0.000
34	T06	0.000	0.000
6	A06	0.000	0.000
8	A08	0.000	0.000
37	T09	0.000	0.000
24	C02	0.000	0.000
39	T11	0.000	0.000
4	A04	0.000	0.000
12	A12	0.000	0.000
13	A13	0.000	0.000
36	T08	0.000	0.000
15	A15	0.000	0.000
16	A16	0.000	0.000
17	A17	0.000	0.000
18	A18	0.000	0.000
48	G08	0.000	0.000
20	A20	0.000	0.000
50	G10	0.000	0.000
22	A22	0.000	0.000
38	T10	0.000	0.000
53	AD01	0.000	0.000
11	A11	0.000	0.000
55	AD03	0.000	0.000
27	C05	0.000	0.000
43	G03	0.000	0.000
58	M02	0.000	0.000
30	T02	0.000	0.000

1
Information Centrality

1	Mean	0.233
2	Std Dev	0.097
3	Sum	13.737
4	Variance	0.009
5	SSQ	3.753
6	MCSSQ	0.555
7	Euc Norm	1.937
8	Minimum	0.077
9	Maximum	0.316
10	N of Obs	59.000

FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY

	1	2
	Betweenness	nBetweenness
49	G09	263.058 7.957
41	G01	231.192 6.993
51	G11	156.283 4.727

DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

	1	2
	Betweenness	nBetweenness
1	Mean	23.678 0.716
2	Std Dev	53.992 1.633
3	Sum	1397.000 42.257
4	Variance	2915.088 2.667
5	SSQ	205068.313 187.626
6	MCSSQ	171990.188 157.361
7	Euc Norm	452.845 13.698
8	Minimum	0.000 0.000
9	Maximum	263.058 7.957
10	N of Obs	59.000 59.000

Network Centralization Index = 7.37%

FLOW BETWEENNESS CENTRALITY MEASURES

	1 FlowBet	2 nFlowBet
1 A01	0.000	0.000
2 A02	0.000	0.000
3 A03	0.000	0.000
4 A04	0.000	0.000
5 A05	0.700	0.021
6 A06	0.000	0.000
7 A07	0.000	0.000
8 A08	0.000	0.000
9 A09	0.000	0.000
10 A10	0.000	0.000
11 A11	0.000	0.000
12 A12	0.000	0.000
13 A13	0.000	0.000
14 A14	0.000	0.000
15 A15	0.000	0.000
16 A16	0.000	0.000
17 A17	0.000	0.000
18 A18	0.000	0.000
19 A19	0.000	0.000
20 A20	0.000	0.000
21 A21	0.000	0.000
22 A22	0.000	0.000
23 C01	113.233	3.425
24 C02	8.667	0.262
25 C03	5.533	0.167
26 C04	7.550	0.228
27 C05	0.000	0.000
28 C06	21.300	0.644
29 T01	0.000	0.000
30 T02	0.000	0.000
31 T03	0.000	0.000
32 T04	0.000	0.000
33 T05	0.000	0.000
34 T06	0.000	0.000
35 T07	0.000	0.000
36 T08	0.000	0.000
37 T09	0.000	0.000
38 T10	0.000	0.000
39 T11	0.000	0.000
40 T12	11.333	0.343
41 G01	129.900	3.929
42 G02	26.333	0.797
43 G03	0.000	0.000
44 G04	0.533	0.016
45 G05	61.633	1.864
46 G06	39.400	1.192
47 G07	15.900	0.481
48 G08	0.000	0.000
49 G09	99.117	2.998
50 G10	0.000	0.000
51 G11	32.967	0.997
52 G12	5.200	0.157
53 AD01	0.000	0.000
54 AD02	40.000	1.210
55 AD03	0.000	0.000
56 AD04	0.000	0.000
57 M01	64.267	1.944
58 M02	0.000	0.000
59 M03	0.167	0.005

Network Centralization Index = 3.640%

DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

	1 FlowBet	2 nFlowBet
1 Mean	11.589	0.351
2 Std Dev	27.765	0.840

3 Sum	683.733	20.682
4 Variance	770.904	0.705
5 SSQ	53406.906	48.864
6 MCSSQ	45483.324	41.615
7 Euc Norm	231.099	6.990
8 Minimum	0.000	0.000
9 Maximum	129.900	3.929
10 N of Obs	59.000	59.000

HUBS AND AUTHORITIES

	Hub	Autho
A01	1.000	1.000
A02	0.000	0.000
A03	0.000	0.000
A04	0.000	0.000
A05	0.000	0.000
A06	0.000	0.000
A07	0.000	0.000
A08	0.000	0.000
A09	0.000	0.000
A10	0.000	0.000
A11	0.000	0.000
A12	0.000	0.000
A13	0.000	0.000
A14	0.000	0.000
A15	0.000	0.000
A16	0.000	0.000
A17	0.000	0.000
A18	0.000	0.000
A19	0.000	0.000
A20	0.000	0.000
A21	0.000	0.000
A22	0.000	0.000
C01	0.000	0.000
C02	0.000	0.000
C03	0.000	0.000
C04	0.000	0.000
C05	0.000	0.000
C06	0.000	0.000
T01	0.000	0.000
T02	0.000	0.000
T03	0.000	0.000
T04	0.000	0.000
T05	0.000	0.000
T06	0.000	0.000
T07	0.000	0.000
T08	0.000	0.000
T09	0.000	0.000
T10	0.000	0.000
T11	0.000	0.000
T12	0.000	0.000
G01	0.000	0.000
G02	0.000	0.000
G03	0.000	0.000
G04	0.000	0.000
G05	0.000	0.000
G06	0.000	0.000
G07	0.000	0.000
G08	0.000	0.000
G09	0.000	0.000
G10	0.000	0.000
G11	0.000	0.000
G12	0.000	0.000
AD01	0.000	0.000
AD02	0.000	0.000
AD03	0.000	0.000
AD04	0.000	0.000
M01	0.000	0.000
M02	0.000	0.000
M03	0.000	0.000

CLIQUES

 1 cliques found. 1: C04 G09 G11

N-CLIQUES

 Max Distance (n-): 2
 Minimum Set Size: 3
 59 - 31 2-cliques found.

- 1: A01 A02 A03 A04 A05 A06 A07 A15 A17 A19 C01 C02 C03 C04 C06 T01 T02 G04 G05 G06 G09 G11 M01 M03
- 2: A02 A05 A07 A15 A17 C01 C02 C03 C04 C06 T01 T02 G01 G04 G05 G06 G09 G11 M01 M03
- 3: A02 A07 A15 C01 C02 C03 C04 C06 T01 T02 G01 G04 G05 G06 G07 G09 G11 G12 M01 M03
- 4: A02 A03 A04 A05 A07 A17 A19 C01 C02 C03 C04 C06 G04 G05 G06 G09 G11 AD02 M01 M03
- 5: A02 A05 A07 A17 C01 C02 C03 C04 C06 G01 G04 G05 G06 G09 G11 AD02 M01 M03
- 6: A02 A07 C01 C02 C03 C04 C06 G01 G04 G05 G06 G07 G09 G11 G12 AD02 M01 M03
- 7: A07 C01 C03 C04 C06 G01 G02 G04 G05 G06 G09 G11 G12
- 8: A07 C01 C03 C04 C06 G01 G02 G03 G04 G06 G09 G10 G11 G12 AD01
- 9: A07 C01 C03 C04 C06 G01 G04 G06 G09 G11 G12 AD01 AD02 M03
- 10: A02 C01 C02 C03 C04 C06 G01 G04 G05 G07 G09 G11 G12 AD02 AD04 M01 M03
- 11: A02 A17 C01 C02 C03 C04 C06 G01 G04 G05 G09 G11 AD02 AD04 M01 M03
- 12: A02 A05 A17 A21 C01 C03 C04 C06 G01
- 13: C01 C02 C03 C04 C05 C06 G01 G07 M01
- 14: A19 C01 C02 C03 C04 C05 C06 M01
- 15: A02 A07 A15 C01 C02 C03 C06 T01 T02 T04 T05 G01 G05 G06 G07 G09 G11 G12 M01 M03
- 16: A02 A06 A07 A15 C01 C02 C03 C06 T01 T02 T04 G05 G06 G09 G11 M01 M03
- 17: A02 A07 C01 C02 C03 C06 T04 T05 G01 G05 G06 G07 G09 G11 G12 AD02 M01 M03
- 18: A07 C03 C06 T04 T05 T07 T12 G01 G05 G06 G07 G11 G12 AD02 M03
- 19: A07 C03 C06 T02 T04 T05 T07 T12 G01 G05 G06 G07 G11 G12 M03
- 20: A07 C03 C06 T07 T12 G01 G02 G05 G06 G11 G12
- 21: A07 C03 C06 T04 T05 T12 G01 G05 G06 G07 G09 G11 G12 AD02 M03
- 22: A07 C03 C06 T02 T04 T05 T12 G01 G05 G06 G07 G09 G11 G12 M03
- 23: A07 C03 C06 T12 G01 G02 G05 G06 G09 G11 G12
- 24: A07 C03 C06 T12 G01 G02 G06 G09 G10 G11 G12
- 25: A07 C03 T01 T02 T04 T05 T09 G01 G05 G12
- 26: A07 C03 T02 T04 T05 T07 T09 G01 G05 G12
- 27: A06 A07 C03 T01 T02 T04 T09 G05
- 28: C03 T02 T04 T05 T07 T09 T10 G01 G05 G12
- 29: A05 C03 G01 G04 G05 G06 G09 AD03
- 30: C03 G01 G04 G06 G09 AD01 AD03
- 31: A06 T01 T02 T04 T09 T11