

Participação *online* e Executivos Municipais: um estudo de ferramentas de participação em *websites* de prefeituras de Santa Catarina

Naiza Comel¹

Nos últimos anos, as novas tecnologias de comunicação e informação (TIC) têm sido vistas como formas relevantes de promover a participação política e social dos cidadãos. Os novos dispositivos, apontam Jho e Song (2015), são considerados importantes para aumentar a transparência, a eficiência e a legitimidade do processo público e de tomada de decisões. Os diferentes usos destas plataformas por grupos políticos, instituições públicas, organizações da sociedade civil e do público em geral são pesquisados em um processo que os estudos convencionaram chamar de democracia digital. O conceito, com várias definições, é entendido por Gomes (2011) como qualquer forma de emprego de dispositivos (caso de computadores, celulares, smartphones), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais) de tecnologias digitais de comunicação utilizados de maneira a suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política.

Muitos dos estudos realizados indicam que o uso das comunicações mediadas por computadores favorece a construção de um novo espaço social com grande potencial para fortalecer a democracia. Gomes (2005) analisa que se trata de um momento para avaliações mais ponderadas das promessas e realizações da internet para a democracia – após uma fase entre os anos 80 e meados nos anos 90 em que as publicações tinham um maior encantamento com os novos meios e depois, nos anos 90, quando ocorreu o contrário, com argumentos mais críticos. Os novos estudos – a que este faz parte – buscam verificar como se dá o uso destas ferramentas. Em especial, esta investigação tem o objetivo de analisar as relacionadas à participação dos cidadãos.

Assim, é importante indicar que a participação *online* (chamada ainda de participação eletrônica ou e-participação), é definida, de acordo com Zheng (2017), como o uso das TIC

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná. Bolsista Capes. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE). naizacomel@gmail.com.

para apoiar a tomada de decisão democrática. Em sentido amplo, a participação política *online* “tem sido compreendida como toda e qualquer atividade política socialmente compartilhada e desenvolvida em ambientes e plataformas *online*, viabilizadas por diferentes dispositivos e redes de comunicação digital” (Chagas et al., 2019, p. 1) Está, portanto, diretamente ligada à possibilidade de consulta e diálogo com os cidadãos. Partindo desse pressuposto, este trabalho busca verificar se e como executivos municipais disponibilizam ferramentas de participação por meio de seus *websites* – mais especificamente, sete cidades de Santa Catarina, em uma representação de todas as regiões do estado.

A análise, de caráter exploratório e qualitativo, investiga quais condições são dadas aos cidadãos para o contato *online* com seus representantes. A escolha de estudar prefeituras leva em conta que se trata da instância de governo mais próxima do cidadão e, desta forma, de maior impacto em seu cotidiano – é ali que deverá buscar informações sobre o medicamento que necessita, sobre o reparo da rua, sobre o orçamento municipal. Assim, as prefeituras são a porta de entrada para a maioria das solicitações da população de um município para seus representantes políticos (Simelio et al., 2017). Além disso, como apontam Åström, e colegas (2013, p. 27), na maioria dos países, a experimentação em participação *online*, se houver, ocorre em nível local: “Quando se trata de participação eletrônica, é o governo local que é o laboratório de pesquisa e experimentação²”. Ainda de acordo com estes pesquisadores, a proximidade torna os efeitos de novos processos mais facilmente observáveis para aqueles que governam as localidades e também para estudiosos, se comparados a níveis mais altos de governança. Esta pesquisa se diferencia também por ter como foco municípios do interior, ainda pouco estudados.

Para chegar ao objetivo proposto, apresenta-se, primeiramente, os debates acerca da participação *online*, com relatos de pesquisas já realizadas. A segunda etapa do artigo traz os procedimentos metodológicos e o detalhamento do *corpus* de pesquisa. Por fim, são apresentados os dados e reflexões sobre os resultados verificados, assim como as considerações finais.

² “When it comes to e-participation, it is local government that is the laboratory for research and experimentation”. (Tradução própria).

Participação *online*: expectativas e realizações

Na literatura sobre o impacto da internet sobre a extensão das possibilidades de participação política, explica Gomes (2005), dois temas se destacam pela sua reiteração. O primeiro diz respeito exatamente a um novo ambiente de comunicação política. Do segundo, o pesquisador destaca a capacidade da internet, em particular, e dos novos meios, em geral, de superar o déficit democrático dos tradicionais meios de comunicação de massa. Em linha muito semelhante, Marques (2010) analisa que os *media* digitais são apresentados em um conjunto razoavelmente amplo de pesquisas com uma capacidade de atuação política diferente dos meios tradicionais. Assim, os recursos digitais revigoram as expectativas de incremento das práticas democráticas ao propiciar maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos a baixo custo (Marques, 2010).

Estas expectativas estão relacionadas às perspectivas mais otimistas. E, a partir desta visão, Gomes (2005) identifica sete blocos temáticos das vantagens identificadas, importantes para o debate do tema: 1) Superação dos limites de tempo e espaço para a participação política; 2) Extensão e qualidade do estoque de informações *online*; 3) Comodidade, conforto, conveniência e custo; 4) Facilidade e extensão de acesso; 5) Sem filtros nem controles; 6) Interatividade e interação; 7) Oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas. Outras vantagens verificadas na literatura são formas de votação e participação direta, o que permitiria votações mais frequentes e em mais questões; voz para os diferentes cidadãos individuais, não apenas as organizações (Sampaio, 2010). Assim, “tais ferramentas teriam grande valor em registrar as atitudes políticas e inclinações do público, ou seja, seriam promessas de novas formas de criar consenso e energizar a cidadania” (Sampaio, 2010, p. 35).

Dentre os principais mecanismos disponíveis por meio dos *media digitais* que podem servir à participação política dos cidadãos, explica Marques (2008), estão, entre outros, a troca de mensagens por meio de e-mail, grupos de discussão, formulários para submissão de sugestões, sondagens, comentários, petições, fóruns, salas de bate-papo, conferências via internet. Marques e Miola (2007) contribuem com essa discussão e com a construção desta investigação ao ressaltar que pode haver diferentes tipos de *input* oferecidos aos cidadãos por meio dos *websites*. Mesmo tendo como foco sites de legislativos em seu estudo, entende-se

que os exemplos ajudam a identificar de forma mais específica estas ferramentas. Eles defendem que

tomando-se como fundamento para a avaliação dos dispositivos o modelo deliberativo de democracia, é necessário que se procure pensar em recursos que registrem não apenas a disposição dos cidadãos, mas que impliquem reflexões que se incorporam em um processo de contínua elaboração e aperfeiçoamento das razões e das decisões (Marques, & Miola, 2007, p. 7).

Entre os pertencentes a este grupo estão as conversas *online* (ou salas de bate-papo). Os pesquisadores ponderam, entretanto, que há recursos de *input* que não necessariamente mobilizam o emprego de razões públicas, mas que nem por isso são descartáveis. Já as consultas *online* são abordadas por Rothberg (2010, p. 88), que as descreve como “formas de construção compartilhada de diretrizes de políticas públicas e legislações”. O autor explica que um dado setor governamental submete uma versão inicial do texto sob consulta pela internet, possibilitando que indivíduos e setores possam se manifestar sobre cada aspecto – o que inclui sugerir mudanças, justificar sugestões, ver a posição de outros participantes e até combinar-se com outros para propor alterações de forma conjunta – são, portanto, ferramentas digitais sob uma perspectiva deliberacionista, como indicado por Marques e Miola (2007).

As contribuições da internet para a participação política podem, como verificado, ser muitas. Mas isso, obviamente, não evita que ocorram ressalvas às grandes expectativas da participação política *online*. Há “também os cétricos para os quais os ambientes de comunicação on-line estão longe de atender aos padrões de uma esfera de debate público correspondente a uma democracia forte” (Gomes, 2005, p. 64). Gomes (2005) esclarece que a perspectiva crítica tem como alvo menos a própria internet e mais a retórica entusiasmada sobre ela, presente tanto no jornalismo quanto na academia. O estudioso trata ainda a questão do Estado como provedor de informação política, que destacamos em função de as prefeituras serem objeto de análise: “A sua comunicação on-line com o público é ainda majoritariamente a produção de materiais destinados a produzir, unidirecionalmente, opinião pública favorável ou, no melhor dos casos, a prestação de informações básicas sobre o funcionamento do Estado” (Gomes, 2005, p. 71). Outros autores tratam ainda de ameaças às liberdades e à

privacidade dos cidadãos (Marques, 2010), do caráter comercial das novas mídias, do afastamento da realidade, e do afastamento da política da habitação pública (Sampaio, 2010).

Ponderação é feita por Sampaio (2010, pp. 45-46) após verificar argumentos a favor e contra a internet como ferramenta importante para a democracia: “Mesmo que não possamos afirmar que a internet supra as diversas deficiências democráticas, não há como negar que ela potencializa ou, no mínimo, facilita as ações da esfera civil em diversas atividades importantes para as democracias modernas”. Para além do debate teórico, pesquisas brasileiras em portais de governo têm demonstrado que o potencial da internet para a participação está longe de ser totalmente utilizado. Silva (2005), por exemplo, ao pesquisar as capitais brasileiras, verificou uma subutilização das potencialidades democráticas destas tecnologias. Os resultados indicam uma democracia digital elementar, baseada na informação e, em segundo plano, na prestação de serviços públicos (neste caso, focada em relações tributárias). E, na linha que se adota nesta pesquisa, Silva (2005) não identificou indícios de abertura efetiva de poder visando maior intervenção do cidadão comum. Pinho (2008) investiga, entre outros aspectos, a questão da participação *online* em 10 portais governamentais – nove de governos estaduais (Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás) e o portal do Distrito Federal (DF) – e a conclusão é muito semelhante à de Silva (2005): falta de formas efetivas de diálogo com a sociedade. O pesquisador analisa: “A mudança de tal situação implicaria a montagem de uma nova cultura do serviço público, na verdade, de uma nova cultura política” (Pinho, 2008, p. 489).

Marques (2010), por sua vez, estuda as dificuldades mais comuns enfrentadas pelos projetos governamentais voltados para incrementar a participação através do emprego dos *media* digitais, por meio da análise dos Portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. No primeiro caso, o pesquisador identificou uma carência de recursos adequados para que os usuários fossem envolvidos no processo de discussão dos negócios públicos. Já a Câmara, “apresentou uma disposição diferenciada ao tornar outros recursos participativos presentes em seu *website*” (Marques, 2010, p. 134).

Miola (2009), por sua vez, estuda o fórum promovido por uma Comissão Parlamentar, no Portal da Câmara dos Deputados. A pesquisadora esclarece que a escolha foi feita por se

tratar de uma iniciativa institucional com o objetivo de promover uma aproximação dos parlamentares com os cidadãos e colher contribuições a respeito da participação popular. As conclusões compreendem a verificação de que os participantes se reportaram prioritariamente ao agente político, a comprovação de que o caráter institucional do fórum influenciou no desenvolvimento das discussões e a ponderação de que a deliberação *online* é afetada pelo desenho das ferramentas de discussão oferecidas. O Portal E-Democracia, da Câmara dos Deputados, também tem sido objeto de estudos que tratam da participação *online* (Mitozo, & Marques, 2019; Rossini, 2015; Freitas, Lima, & Lima, 2015).

Em pesquisas sobre a e-participação em *websites* de executivos municipais, pode-se destacar como objeto o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (Sampaio, 2012; Sampaio, Maia, & Marques, 2010; Cunha, Coelho & Pozzebon, 2013; Abreu, & Pinho, 2014). Nestes estudos, o principal foco são os fóruns *online* – o que demonstra a importância de estudos com outros municípios e pesquisas para a identificação de se há outras ferramentas e como são utilizadas pelos Executivos municipais.

Percurso metodológico

Esta é uma investigação que compreende casos múltiplos, de caráter exploratório e qualitativo, que tem como objetos de análise os *websites* de sete prefeituras catarinenses – Florianópolis, Criciúma, Lages, Chapecó, Caçador, Joinville e Blumenau. As cidades, o número de habitantes e os endereços dos sites podem ser vistos no Quadro 1. A definição das cidades do Estado, que possui 295 municípios, ocorreu de forma que houvesse uma representação de todo o Estado de Santa Catarina e foi realizada por meio das sete regiões geográficas intermediárias (IBGE, 2017), com a seleção dos municípios que nominam estas regiões. Tratam-se, desta forma, de cidades de referência para as cidades do entorno.

Quadro 1 - Municípios e websites pesquisados

Município	População estimada (IBGE, 2019)	Site
Florianópolis	500.973	www.pmf.sc.gov.br
Criciúma	215.186	www.criciuma.sc.gov.br

Lages	157.544	www.lages.sc.gov.br
Chapecó	220.367	www.chapeco.sc.gov.br
Caçador	78.595	www.cacador.sc.gov.br
Joinville	590.466	www.joinville.sc.gov.br
Blumenau	357.199	www.blumenau.sc.gov.br

Fonte: A autora (2020), a partir de IBGE (2019) e pesquisas em sistemas de busca da internet

A coleta de dados, realizada em janeiro de 2020, foi feita por meio de observação sistemática dos sites, com navegação orientada – a busca por ferramentas de participação ou de contato com os cidadãos iniciava pela página principal, seguindo para as páginas secundárias, outras páginas ou sites externos com links na página principal. Para evitar que projetos recentes realizados pelas prefeituras deixassem de ser registrados nesta pesquisa – e levando em conta que ações dessa natureza necessitam de divulgação – a investigação incluiu ainda a busca das palavras-chaves “participação”, “participativa”, “participativo” e “consulta pública”.

A abordagem de análise teve como referência, principalmente, os estudos de Pinho (2008), Marques (2010) e Bragatto (2008), com apropriações e adequações para esta pesquisa. Assim, mesmo compreendendo uma exploração destes *websites* no que diz respeito às oportunidades de participação e contato oferecidas aos cidadãos, estes estudos anteriores permitiram organizar uma estrutura de verificação a partir de seus achados mais importantes. Assim, além da busca por possibilidades de consultas públicas ou orçamentos participativos (ferramentas diretamente ligadas à participação), foram incluídos outros canais de contato e de debate, como comentários em notícias, disponibilização de e-mails, enquetes, fóruns, espaços de recebimento de sugestões/críticas, ouvidoria, avaliações de serviços públicos. Desta forma, alinhado com o defendido por Pinho (2008), a proposta aqui é verificar se existe efetiva predisposição dos governos estudados de abrir canais de participação nos portais municipais.

Ressalta-se que a observação sistemática permitiu verificar, de forma geral, outros aspectos indicados como importantes pela literatura de participação, como a divulgação de informações e os serviços disponibilizados nos portais. Neste sentido, é importante esclarecer, a análise específica dos canais foi uma escolha que, por um lado, apresenta-se como uma

limitação desta pesquisa, mas por outro, permite uma análise mais detalhada dos casos estudados. A seguir, são apresentados os principais resultados verificados.

Análises das ferramentas de participação em *websites* de prefeituras catarinenses

Os *websites* analisados apresentaram, de forma geral, uma extensa gama de serviços disponíveis para a comunidade, assim como informações sobre diversas áreas da Administração Pública – a maior parte deles, inclusive, tem as notícias como destaque nos sites. A única exceção, neste sentido, é o portal da Prefeitura de Joinville. Com um visual com bem menos elementos se comparado aos das demais prefeituras, a maior atenção é dada aos serviços. No que se refere às ferramentas com possíveis estímulos à participação, foco deste estudo, são destaques o fornecimento de e-mail para contatos e as ouvidorias. Eles são apresentados e tem aproveitamentos diferentes pelas prefeituras estudadas, como será descrito a seguir, mas foram os principais canais verificados durante a investigação.

Na Prefeitura de Florianópolis, uma aba específica de contatos pode facilitar muito a vida do cidadão ao permitir pesquisar endereços e telefones da Prefeitura, por nome do servidor, cargo, telefone ou ainda pela Secretaria ou setor. A listagem, que possui ainda endereço e horário de atendimento, é clara, mas não tem informações de e-mail ou formulário, o que inibe um contato *online*. O *website* disponibiliza contatos de e-mail das Secretarias e Departamentos, mas encontrá-los exige um caminho um pouco mais longo. O link “Secretarias” possui informações sobre elas e sobre outros órgãos (caso de Autarquias e de alguns dos Conselhos Municipais). Para ter acesso a endereço de e-mail, é preciso clicar então em “Secretarias”, “Secretarias” novamente, no link da Secretaria escolhida, “Sobre a secretaria” e, por fim, “Nossa equipe”. Em alguns casos, apenas um e-mail geral é disponibilizado (caso da Secretaria de Meio Ambiente e da Procuradoria), em outros, há ausência do e-mail (caso da Secretaria de Fazenda). Neste sentido, é interessante verificar que um contato de e-mail geral é indicado para a Secretaria de Meio Ambiente e são listadas na estrutura da Secretaria: Gabinete, Diretoria de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Fiscalização de Obras, Setor de Habite-se, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Certamente, a utilização de apenas um canal pode dificultar os retornos das demandas dos cidadãos. Ponto

positivo é que os dados dos servidores, disponíveis na página de contatos, com indicação de nome e cargo, estão também são divulgados nesta seção.

As principais funções das Secretarias são descritas. O gabinete do prefeito, por exemplo, auxilia “o Prefeito no atendimento à comunidade, encaminhando suas reivindicações às respectivas secretarias municipais”. Este seria um indicativo de como são tratadas as demandas recebidas pela equipe? Apesar do contato de e-mail estar disponível, não há explicações de como esse contato pode ou deve ser feito, a que assuntos pode se referir, por exemplo. E esta foi uma situação verificada no decorrer da observação sistemática em outros sites pesquisados. A presença de informações sobre as atribuições das Secretarias e de seus responsáveis é importante para os cidadãos saibam a quem destinar suas dúvidas e questionamentos. Mas, diante da ausência, nestes espaços, de mais dados sobre como proceder ou mesmo de chamadas à participação, é possível que isso o leve a um contato presencial ou por telefone – ou ainda que iniba sua participação. Em Chapecó, as funções de Secretarias e departamentos não são indicadas.

Na disponibilização dos contatos de e-mail, dois *websites* podem ser destacados. Um deles é o da cidade de Blumenau, que na estrutura de governo identifica secretários e também diretores e disponibiliza endereços eletrônicos específicos e não apenas os gerais, como visto em outras situações – o que pode facilitar ao cidadão dar o encaminhamento de pedido pela internet. A Prefeitura de Joinville, por sua vez, estabelece diferenciações ao apresentar a estrutura administrativa – são descritos e-mails de contato de algumas secretarias para comunicação e o link da ouvidoria para manifestações em todas as descrições das pastas ou departamentos. A vantagem, neste sentido, é que Ouvidoria possui o detalhamento de como os pedidos devem ser feitos, como veremos adiante.

O contato por e-mail com a prefeitura de sua cidade pode ser um canal importante de comunicação. Mas, entre as dificuldades verificadas, estão a disponibilidade de e-mails muito gerais e a falta de informações ou mais dados de como esta ferramenta poderia ser utilizada. Marques e Miola (2007) ampliam este debate. Ao analisarem *websites* de seis legislativos brasileiros, os pesquisadores questionam sobre as capacidades deliberativas do e-mail, “isto porque tal recurso obedece, geralmente, a um modelo privado de comunicação, não

fornecendo garantias de que os argumentos em questão contenham razões públicas que sejam mutuamente aceitáveis” (Marques, & Miola, 2007, p. 12).

Das prefeituras pesquisadas, duas disponibilizam aba de “contato” a partir do menu principal, com formulário – de Blumenau e de Caçador. Ainda que diferente do e-mail, o formulário segue a mesma lógica de contato privado de comunicação. Chama a atenção ainda que, mesmo nestes dois casos, em que o contato parece ser de certa forma facilitado com os formulários – e mesmo com espaços específicos para isso – não haja mais informações de qual é o tratamento dado para os pedidos, reclamações ou sugestões recebidas. Não há dados sobre quem vai receber o conteúdo enviado, se o munícipe terá retorno, tampouco em quanto tempo. Assim, como também verificado por Pinho (2008) em portais estaduais, não é possível saber se estas demandas chegam direta ou indiretamente aos responsáveis ou se acabam se perdendo nos meandros da burocracia, sem que a população tenha o retorno.

A dificuldade é verificada em outras seções, mesmo nas que apresentam avanços no que diz respeito à divulgação de informações e novas ferramentas. A Prefeitura de Florianópolis, por exemplo, disponibiliza um Mapa de Obras, em que é possível acompanhar as obras que estão sendo realizadas na cidade com várias informações, entre elas número de contrato e valores. Ao clicar para ver as informações em detalhes, há a possibilidade de envio de e-mail. Porém, mais uma vez, um formulário sem nenhuma informação do encaminhamento.

A utilização de sites externos, linkados ao site principal, ocorre na Prefeitura de Lages. Destaca-se, neste ponto, a experiência deste município ao ter alguma iniciativa que convida a população a fazer uma avaliação direta. No site Visite Lages, na parte inferior da Página principal, está: “Opine – como foi a visita a nossa cidade. Gostou?”. Ao clicar, é possível enviar uma mensagem por meio de formulário. A Prefeitura de Blumenau, por sua vez, é a que possibilita a avaliação mais avançada, relacionada ao seu Portal da Transparência: o cidadão pode indicar se considera o portal ótimo, bom, regular ou ruim e ainda fazer comentários quanto ao conteúdo, detalhamento de informações, facilidade de acesso aos dados publicados e linguagem utilizada.

Mas o maior exemplo de estímulo para o contato da comunidade por meio do site principal, entre as prefeituras estudadas, é o de Joinville. Além de disponibilizar informações

sobre os serviços de forma muito clara, por meio de perguntas e respostas que facilitam o entendimento, todas as páginas têm, ao final: “Manifeste sua opinião - Registrar manifestação para fazer reclamação, sugestão ou elogio sobre este serviço ou sobre estas informações”.

Ouvidorias: alguns caminhos claros, outros nem tanto

A Prefeitura de Joinville apresentou, portanto, uma grande visibilidade para a ouvidoria – é possível acessá-la a partir de dois links da home (um deles, como já dito, continua podendo ser acessado durante a navegação) e em todas as páginas de serviços. Nesta seção, são detalhados os processos, também por meio de perguntas e respostas, indicando ao morador como proceder para ter acesso à informação, o que inclui prazos para retorno. O formulário de preenchimento não exige nenhum cadastro prévio e é utilizado tanto para demandas da ouvidoria quanto para registrar pedido de informação (os links onde estão as informações são novamente disponibilizados). O site da capital, Florianópolis, pode ser destacado pela forma que detalha, de forma simples e objetiva, como é dado o tratamento às demandas recebidas, com o que pode ser visto neste trecho:

A partir das informações trazidas pelos cidadãos, a Ouvidoria pode identificar melhorias, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares. Por exemplo, ao receber uma sugestão, a ouvidoria deve dar uma resposta, dizendo se a ideia será implantada. Para isso, faz uma análise inicial, entra em contato com a área responsável e responde, explicando o que será feito, ou justificando porque a sugestão não poderá ser aproveitada.

(Recuperado de <http://www.pmf.sc.gov.br/ouvidoria/index.php>).

A seção também apresenta os prazos de respostas para estas demandas e informações sobre pedidos de acesso à informação. A Prefeitura de Blumenau disponibiliza informações de como realizar os procedimentos, inclusive disponibiliza um manual sobre eles. Para os contatos *online* são indicados e-mails. Chama a atenção que os serviços tenham divisões de acordo com a reclamação ou solicitação – são listadas uma ouvidoria geral, da saúde, do Seterb (Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes), Defesa Civil, Praça do Cidadão, Procon e conservação e manutenção.

Em outras cidades, porém, mesmo nestas seções específicas para recebimento de reclamações e dúvidas dos moradores, parece não haver o detalhamento necessário para que o cidadão possa compreender e fazer as suas indicações. É o que pode ser observado no site da Prefeitura de Lages: o link da ouvidoria leva a uma página com apenas dois formulários – um intitulado “ouvidoria” e outro, “auditoria” – e nenhuma informação. Em Chapecó e Caçador, os sites utilizam o mesmo sistema para a Ouvidoria, que exige um cadastro prévio – que pode ser feito a partir da geração de uma senha ou ainda com a permissão de acesso a redes sociais. A primeira apresenta links da empresa responsável pelo sistema explicando o procedimento – o que Caçador não disponibiliza. Nas duas cidades, não há informações sobre o tratamento dado às informações nestas páginas de abertura.

Verifica-se, assim, que com maior ou menor qualidade no tocante a explicações sobre os procedimentos, todas as prefeituras analisadas apresentaram algum tipo de possibilidade de contato *online* de suas ouvidorias, o que é importante. Sobre a ausência de indicações em algumas delas do tratamento que as demandas receberão, é importante ressaltar que, além de oportunidades de participação, para que os cidadãos se engajem é necessário que tenham motivação – que compreende senso de responsabilidade, mas também confiança nas instituições e a crença de que a participação será devidamente considerada e que fará diferença (Marques, 2008). Sem informações sobre o tratamento que será dado aos pedidos, sugestões e reclamações, esta motivação certamente é menor.

Novas iniciativas, mas velhos contatos sem diálogos abertos

O contato individual, sem a possibilidade de debate de ideias ou trocas de razões públicas entre os moradores, faz parte de todas as iniciativas verificadas nesta pesquisa. A possibilidade de uma exceção seria a prefeitura de Lages, que tem um espaço de comentário em suas notícias. Porém, não é possível ver os comentários e, ao fazer algum, ele não aparece na página. Para Pinho (2008, p. 489), “não transparecendo a dúvida ou o questionamento para a sociedade, não é possível a formação de uma consciência coletiva a respeito de problemas comuns a vários cidadãos, não se fomenta um debate com troca de ideias entre cidadãos e entre eles e o poder público”.

Florianópolis disponibiliza em seu site o “Portal do Cidadão”. A descrição fala sobre um novo meio de se comunicar com a prefeitura e de autoatendimento personalizado. É necessário fazer um cadastro e, após a análise de documentos, a prefeitura dá acesso ao sistema. As funcionalidades do Portal são descritas, em matéria do site OCP News (2018), como local onde os cidadãos poderão conferir, consultar ou solicitar informações de seu interesse sem que seja preciso se deslocar ou fazer contato direto com algum atendente da prefeitura. O sistema inclui dados sobre consultas médicas, campanhas de vacinação, matrículas de escolas e transporte público.

Pode-se destacar, neste sentido, outra iniciativa, realizada pela Prefeitura de Chapecó: o Programa Ouvindo Nosso Bairro. A página do programa pode ser acessada a partir do Portal do Cidadão, na home do site, com o título ONB Digital. A página do programa exige um cadastro e não possui informações prévias do que se trata. Mesmo entendendo que, no ambiente local, pode ter sido realizada uma expressiva divulgação do canal, ter mais dados a partir do site, acredita-se, poderia estimular mais a participação. Além do link na página da prefeitura, as funções estão disponíveis por meio de aplicativo (App). De acordo com notícia publicada no próprio site, trata-se de uma plataforma que recebe as demandas de obras e serviços da população.

O levantamento a partir das notícias publicadas também permitiu identificar outras iniciativas inicialmente não visualizadas na observação sistemática. Mesmo levando em conta possíveis limitações das próprias ferramentas de pesquisa das prefeituras, foi possível perceber a utilização de ferramentas *online* para consultas públicas, principalmente por meio de formulários. Da Prefeitura de Chapecó, foram localizadas duas notícias de consultas públicas *online* na área de cultura – uma de 2018 e outra de 2019. O levantamento no *website* de Joinville indicou uma consulta *online* na área de meio ambiente em 2017 e o realizado no da Prefeitura de Blumenau apontou duas consultas – uma na área do meio ambiente, em 2018, e outra, na área de cultura, em 2016. Os resultados demonstram, desta forma, pouca utilização destes canais para consultas públicas e, ainda, que as consultas localizadas não seguem a definição proposta por Rothberg (2010), uma vez que não incluem a possibilidade de conhecer a posição de outros participantes.

Considerações finais

Com o desenvolvimento de novos dispositivos, os sites de governo, aponta Zheng (2017), tornaram-se plataformas importantes, tanto para que os cidadãos tenham acesso a informações e serviços, quanto para que participem dos assuntos governamentais. Pode-se verificar, na análise dos *websites* de prefeituras catarinenses, que os esforços no uso das ferramentas digitais têm se focado mais na ampliação de serviços *online* e na divulgação de informações de uma forma geral – o que, certamente, é válido. Porém, a verificação de canais de comunicação e de possíveis canais para participação em sete prefeituras de Santa Catarina (Florianópolis, Criciúma, Lages, Chapecó, Caçador, Joinville e Blumenau) mostraram que as iniciativas ainda privilegiam os contatos individuais, caso de disponibilidade de endereços de e-mails, formulários, ouvidoria ou acesso à informação. Foram identificadas diferenças pontuais quanto ao uso ou a apresentação destas ferramentas, mas as estruturas em todos os *websites* pesquisados seguiram esta lógica. Reconhece-se que a existência destas ferramentas – das quais pode-se destacar neste estudo as ouvidorias *online* – pode contribuir para a participação dos cidadãos, mas acabam por não representar uma participação efetiva, uma vez que não há clareza sobre a influência no processo decisório real.

Uma das dificuldades verificadas foi exatamente a ausência de explicações quanto ao tratamento que será dado aos pedidos recebidos – pequenas exceções neste contexto foram as ouvidorias de Florianópolis, Joinville e Blumenau. O que pode determinar a escolha por buscar um contato *offline* com a prefeitura ou, ainda, desestimular a participação. Já que, para os cidadãos que desejam se envolver, escolher entre as formas tradicionais de participação e e-participação compreende verificar qual é mais conveniente, de menor custo e eficiente (Zheng, 2017).

A investigação demonstrou que nenhuma das prefeituras pesquisadas tem canais que possibilitam discussões deliberativas. Não é possível, a partir dos dados coletados, determinar as causas da pouca variedade e profundidade dos mecanismos participativos dos sites analisados. Mas há a possibilidade de inferir algumas causas, já verificadas por estudos anteriores: a indisposição dos representantes eleitos e das instituições estatais em incrementar seu relacionamento político com os cidadãos, assim como os custos econômicos de implementação de tais experiências (Marques, 2010). Pesquisas que contemplem outras

abordagens, como entrevistas a gestores, podem contribuir para verificar de que forma estes fatores estão associados ao maior ou menor desenvolvimento de ferramentas de participação em *websites* de prefeituras.

Referências

Abreu, J. C. A., & Pinho, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 821-846. <https://doi.org/10.1590/0034-76121707>.

Åström, J., Hinsberg, H., Jonsson, M. E., & Karlsson, M. (2013). Crisis, Innovation and e-Participation: Towards a Framework for Comparative Research. In: Wimmer M.A., Tambouris E., Macintosh A. (eds.) *Electronic Participation*. ePart 2013. Lecture Notes in Computer Science, vol 8075. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-40346-0_3.

Chagas, V., Mitozo, I., Santos, J.G.B., Barros, S., & Azevedo, D. (2019). A 'nova era' da participação política? WhatsApp e call to action nas consultas do e-Cidadania (Senado Federal). In *Anais, Encontro Anual da Compós* (pp. 296-308). Belo Horizonte: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Recuperado de http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_JT1EOMKMML66U7OZDT8P_28_7653_20_02_2019_20_48_38.pdf.

Cunha, M. A. V. C., Coelho, T. R., & Pozzebon, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140305>.

Freitas, C. S., Lima, F. F., & Lima, F. Q. (2015). Os Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 22(75), 639-658. <https://doi.org/10.1590/1984-9230759>.

Gomes, W. (2005). Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, 27(2), 58-78. Recuperado de <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3323/2581>.

Gomes, W. (2011). Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In Maia, R. C. M, Gomes, W., & Marques, F. P. J. A (Orgs.), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 19-45). Porto Alegre: Sulina.

Jho, W., & Song, K.J. (2015) Institutional and technological determinants of civil eParticipation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.003>.

Marques, F. P. J. A. (2008). *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro*. Tese

de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, UFBA, Salvador, Bahia, Brasil.

Marques, F. P. J. A. (2010). “Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública*, 16(1), 117-142. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100005>.

Marques, F. P. J. A., & Miola, E. (2007). Internet e Parlamento. Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós* (9). <https://doi.org/10.30962/ec.157>.

Miola, E. (2009). Deliberação Online em Ambientes Institucionais: Um Estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados. *Contemporânea (UFBA)*, 7, 1-24. [dx.doi.org/10.9771/1809-9386contemporanea.v7i2.3640](https://doi.org/10.9771/1809-9386contemporanea.v7i2.3640).

MITOZO, I., & MARQUES, F. P. J. A (2019) Context matters! Looking beyond platform structure to understand citizen deliberation on Brazil’s Portal e-Democracia. *Policy & Internet*, 11, 1-21. <https://doi.org/10.1002/poi3.196>.

Pinho, J. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-495. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6642/5226>.

Projeto piloto do Portal do Cidadão de Florianópolis supera 1.000 usuários. *OCP News*, 12 de ago. 2018. Recuperado de: <https://ocp.news/geral/projeto-piloto-do-portal-do-cidadao-de-florianopolis-supera-1-000-usuarios>.

Rossini, P. (2015). O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Compólitica*, 4(2), 135-154. <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2014.4.2.71>.

Rothberg, D. (2010). Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte a formulação de políticas públicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS*, 5 (14), 87-105. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11449/134575>.

Sampaio, R. C. (2010). Participação política e os potenciais democráticos da internet. *Revista Debates*, 4(1), 29-53. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.12430>.

Sampaio, R. C., Maia, R. C. M., Marques, F. P. J. A. (2010). Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, 16(2), 446-477. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.12430>.

Sampaio, R. C. (2012). Quão deliberativas são discussões na rede?: um modelo de apreensão da deliberação online. *Revista de Sociologia e Política*, 20(42), 121-139. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000200010>.

Silva, S. P. (2015). Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, 11(2), 450-468. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641212>.

Simelio, N., Ginesta, X., Vela, J.S.E., & Corcoy, M. (2017). Journalism, transparency and citizen participation: a methodological tool to evaluate information published on municipal websites, *Information, Communication & Society*, 22, 1-17. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1386706>.

Zheng, Y. (2016). Explaining Citizens' E-Participation Usage. *Administration & Society*, 49(3), 423–442. doi:10.1177/0095399715593313

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Estimativa Populacional 2019*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br>.