

DE RECETORES PASSIVOS A CIDADÃOS PARTICIPATIVOS: A COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NA ERA DIGITAL

Rui Bruno Santos

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa, Portugal

RESUMO

O artigo explora a comunicação governamental digital, revisitando *e-Government* e *m-Government* e analisando como as redes sociais intensificam a relação com os cidadãos. Refere-se ao uso de tecnologias para aumentar a eficiência, transparência e acessibilidade dos serviços públicos, discutindo a transição de um modelo passivo para um mais participativo. O sucesso destas iniciativas depende da literacia digital e de infraestruturas adequadas. Torna-se essencial desenvolver estratégias que promovam a participação inclusiva e combatam a desinformação. Por fim, sugerem-se direções para futuras investigações sobre a comunicação governamental nas redes sociais em diferentes contextos políticos.

PALAVRAS-CHAVE

e-Government, *m-Government*, Comunicação, *Social Media*, Plataformas

1. INTRODUÇÃO

Este artigo contribui teoricamente para a discussão sobre a comunicação governamental na era digital, ao visitar conceitos como Governo Eletrónico (*e-Government*) e Governo Móvel (*m-Government*), explorando de que forma as redes sociais intensificam estas transformações na comunicação entre a administração pública e os cidadãos. Estes conceitos são frequentemente agrupados sob o termo ‘governança digital’ — que, atualmente, abrange também o uso das redes sociais — e refere-se à utilização de tecnologias de informação com o propósito de aumentar a eficiência, a transparência e a acessibilidade aos serviços públicos.

2. GOVERNAÇÃO DIGITAL

A *Digital Government* abrange áreas como serviços eletrónicos (*e-services*), participação eletrónica (*e-participation*) e proteção de dados pessoais, com o objetivo de modernizar a governação do Estado e aproximar os cidadãos da administração digital (Tskhadadze, 2024). Contudo, a eficácia destas práticas depende de dois fatores essenciais: a literacia digital dos cidadãos e a existência de infraestruturas tecnológicas adequadas. Na ausência destas condições, a implementação de iniciativas de *Digital Government* tende a beneficiar grupos mais escolarizados e urbanos, acentuando, assim, as desigualdades existentes.

Um exemplo desta modernização é o programa *e-Residency* da Estónia. Através desta iniciativa, cidadãos de qualquer parte do mundo podem aceder a serviços digitais, como a constituição de empresas e a gestão de negócios online (Björklund, 2016). Esta evolução ilustra a transição de um modelo comunicacional unidirecional — característica do *Government 1.0*, em que os cidadãos desempenhavam o papel de recetores passivos de informação — para um modelo mais colaborativo, designado *Government 2.0*. Este “novo” modelo recorre a ferramentas interativas, como a computação em nuvem e as redes sociais, que permitem aos cidadãos criar e partilhar conteúdo, promovendo uma relação baseada na participação ativa (Mahmood, 2021). Recentemente, tem-se proposto a introdução do modelo de *Government 3.0*, baseado na partilha de dados abertos e na utilização de *Big Data* para otimizar os serviços prestados e melhorar a tomada de decisões políticas.

O *Digital Government*, deve ser entendido como parte de um sistema sociotécnico dinâmico, que considera as interações entre as tendências sociais, as mudanças na tecnologia e a gestão da informação (Dawes, 2009). A transição para o *Government 2.0* ocorreu num contexto global de ‘crise da democracia’, caracterizado pelo declínio da confiança nas instituições públicas e pela deterioração da qualidade democrática em várias regiões. Este cenário resulta, do aumento da participação cidadã e das expectativas crescentes, que acabam por sobrecarregar as capacidades dos governos e, gerar um descontentamento progressivo do sistema democrático — especialmente nas democracias consolidadas da América do Norte e da Europa (Castaldo, 2018). Em várias regiões têm assistido à transição de regimes democráticos para formas híbridas ou autocracias, como é o caso da Turquia, Singapura, Índia, Filipinas, Hungria, entre muitos outros.

Neste contexto, a iniciativa de Governo Aberto (*Open Government Initiative*) promovida pelo Presidente Obama, destacou a necessidade de aumentar a participação e a colaboração entre o governo e a sociedade, com o intuito de incrementar a transparência e criar valor público através da identificação das necessidades da população (Callinan et al., 2018). Embora as sucessivas implementações tecnológicas — *Government 1.0* e *Government 2.0* — tenham contribuído para modernizar a comunicação governamental e ampliar o acesso à informação pública, a participação e a colaboração cidadã continuam negligenciadas (Tai, 2021). Apesar da digitalização ter democratizado o acesso à informação, não garante por si só uma participação autêntica nem uma colaboração eficiente entre cidadãos e instituições (Davidson & Elstub, 2014). Estes autores destacam uma discrepância persistente entre a retórica de inclusão e a realidade prática, frequentemente limitada a processos simbólicos e superficiais.

Para superar esta lacuna, é necessário que a administração pública e os cidadãos tenham acesso a *hardware* e *software* adequados, mas também requer a predisposição dos cidadãos para utilizar a comunicação digital de forma eficiente (Al-Hadidi Ahmedand Rezgui, 2010). O conceito ‘*Digital Divide*’, refere-se à restrição no acesso à internet para uma elite e ao fosso de conhecimentos digitais (Bucy, 2002). No entanto, argumenta-se que esse acesso tem sido democratizado globalmente ao longo dos últimos anos. Em 2024, a taxa de penetração da internet por smartphone atingiu 94%, comparativamente aos 62,2% de utilizadores que acedem via *laptop* ou *desktop* (DataReportal et al., 2024). Esta tendência reforça a importância do *m-Government* para o acesso a serviços públicos, permitindo uma utilização em qualquer lugar — e em qualquer momento — (Al-Hadidi Ahmedand Rezgui, 2010). Porém, o acesso à internet por *smartphone* representa uma solução para a inclusão digital ou encobre novas formas de exclusão? A crescente taxa de penetração da internet, especialmente via dispositivos móveis, pode mascarar as disparidades de literacia digital e a capacidade de utilizar as tecnologias para uma participação cidadã plena.

3. REDES SOCIAIS E GOVERNAÇÃO: ENTRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLO

A pandemia da Covid-19 acelerou ainda mais o uso da Internet e das redes sociais (Fullerton, 2021), enquanto ofereceu novas oportunidades para os governos explorarem estes canais de comunicação. Como resultado, estas plataformas consolidaram-se como um meio essencial para a participação política e social dos cidadãos (Haro-de-Rosario et al., 2018), permitindo aos governos partilhar informações de forma eficiente e sensibilizar o público para as suas atividades (Shwartz-Asher et al., 2017). Mesmo antes da pandemia, o impacto das redes sociais já se refletia na definição da agenda mediática, como ficou demonstrado nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos. Com apenas 140 caracteres no Twitter, o então candidato Trump conseguiu, através da sua presença ativa numa única rede social, influenciar o debate público de forma mais eficaz do que Hillary Clinton (Lee & Xu, 2018). Isto demonstra como as redes sociais promovem a desintermediação entre cidadãos e governos. Facilitam, assim, a disseminação de mensagens e a formação de comunidades online. Se, por um lado, contribuem para um ambiente comunicacional mais aberto e transparente, por outro, a disseminação de desinformação pode constituir uma ameaça à estabilidade dos sistemas democráticos (Dwivedi et al., 2018) — descrita pela Comissão Europeia em 2020 como a “doença do século”. Neste sentido, as redes sociais, longe de serem soluções universais, têm gerado novos desafios em diferentes contextos políticos.

Em contextos autocráticos, as mesmas tecnologias podem ser instrumentalizadas para reforçar mecanismos de vigilância e controlo social, restringindo a privacidade dos cidadãos e deteriorando a confiança nas instituições governamentais. A utilização estratégica destas ferramentas para monitorização contínua não apenas limita a liberdade de expressão, como também cria um ambiente de desconfiança mútua entre governo

e cidadãos, o que afeta a legitimidade das instituições públicas. O exemplo mais avançado deste sistema encontra-se atualmente em Xinjiang, província onde reside a minoria muçulmana uigure. Após os protestos políticos ocorridos em 2009, o Estado chinês começou a explorar novas abordagens de controlo, integrando tecnologias de monitorização digital com sistemas de videovigilância, patrulhas policiais e práticas de detenção, consolidando um regime de vigilância omnipresente. Esta população foi forçada a instalar aplicações de monitorização nos seus dispositivos móveis, as quais rastreiam continuamente conteúdos como versos do Alcorão e outras referências religiosas (Applebaum, 2024).

Em contraste, nos regimes democráticos, as redes sociais transformaram profundamente as dinâmicas comunicacionais para políticos e funcionários públicos, ao habituarem os cidadãos a modos de comunicação rápidos, conversacionais e interativos. Neste contexto, qualquer funcionário público ou cidadão pode tornar-se um emissor de informação, gerando impactos significativos na competência comunicacional e nos protocolos internos das administrações públicas (Sanders, 2019). O papel tradicional dos governos como emissores de informação foi transformado, uma vez que as redes sociais nivelaram e democratizaram os fluxos comunicacionais; multiplicaram-se, assim, os canais de envolvimento com os cidadãos. Contudo, essa democratização comunicacional apresentou novos desafios, nomeadamente a fragmentação das audiências e a propagação da disseminação de desinformação, muitas vezes explorada por atores políticos e utilizadores anónimos. Como devem os governos responder a estas ameaças sem comprometer a liberdade de expressão e a confiança pública?

Perante estes desafios, é necessário desenvolver estratégias eficazes que garantam uma presença relevante e estruturada nas redes sociais, capaz de combater rapidamente a desinformação. Neste contexto, as recomendações de Khan (2017) e do relatório da HootSuite — sobre as práticas das redes sociais governamentais (*The State of Social Media in Government in 2019*) — assumem um papel central para orientar a comunicação governamental. Khan (2017) identifica cinco elementos fundamentais para uma estratégia eficaz: (1) compromisso da liderança; (2) criação de uma equipa multidisciplinar; (3) avaliação do estado atual das redes sociais; (4) definição de objetivos alinhados com a estratégia organizacional; e (5) elaboração de um plano de presença que contemple tipos de conteúdo, frequência de publicação e gestão de interações. O relatório da *HootSuite* reforça, ainda, a importância de definir claramente o propósito das redes sociais. Em consonância com esta abordagem, o ex-primeiro-ministro britânico, David Cameron, sublinha que as comunicações com o público devem ser humanas, claras, simples, úteis e profissionais, o que implica traduzir a complexidade para uma linguagem acessível e evitar o recurso a jargão. Caso contrário, não se está a comunicar (Sanders, 2019). Aqui, torna-se essencial uma reflexão sobre o verdadeiro uso destas plataformas de redes sociais na esfera pública para fortalecer as democracias. Estarão os governos a utilizar as redes sociais de forma séria e transparente para divulgar políticas públicas e os seus resultados ou estão as plataformas a ser instrumentalizadas para promover agendas de autopromoção e condicionamento da opinião pública?

Podemos considerar que as redes sociais não devem ser vistas como uma mera extensão digital das práticas comunicativas existentes — de disseminação de publicações em páginas governativas ou legislação. Pelo contrário, constituem espaços interativos essenciais para a construção de uma comunicação bidirecional, onde a perceção das políticas e a confiança nas instituições se constroem e se deterioram de forma acelerada. Para além de facilitarem um diálogo mais próximo entre governos e cidadãos, as redes sociais desempenham um papel crucial na redefinição das dinâmicas de poder na esfera pública. Contudo, o seu potencial disruptivo exige uma abordagem estratégica que considere as especificidades de cada contexto político — seja para promover a transparência e incentivar a participação em regimes democráticos, seja para atenuar o uso abusivo destas tecnologias em contextos autocráticos.

4. CONCLUSÕES

Neste sentido, o desenvolvimento da governação digital não deve limitar-se à simples adoção de ferramentas tecnológicas, devendo, antes, privilegiar a criação de condições que promovam a inclusão e a capacitação digital. Para enfrentar os desafios inerentes à disseminação de desinformação, é fundamental investir na formação dos cidadãos e no reforço das infraestruturas tecnológicas, bem como estabelecer diretrizes claras para a regulação e monitorização das práticas de comunicação online, sem, contudo, pôr em causa a liberdade de expressão. Ignorar a relevância estratégica destas plataformas digitais poderá comprometer a eficácia das políticas e fragilizar a legitimidade das instituições, especialmente num contexto em que as redes sociais se

afirmam como o principal meio de interação entre o governo e a sociedade. De igual modo, não se deve descurar a possibilidade de estarmos a atravessar uma fase de transição mais profunda, impulsionada pela emergência da Inteligência Artificial, que abre novas perspectivas de comunicação entre cidadãos e máquinas (robôs humanoides); estas interações podem vir a tornar-se comuns no futuro. Contudo, uma abordagem desta natureza na função pública desafiaria a opinião generalizada de que a IA substituirá os empregos humanos como um «exército invasor de robôs» (Margetts et al., 2024). Assim, afigura-se razoável considerá-la um complemento para melhorar a eficiência — sem implicar a substituição completa dos trabalhadores humanos.

Deste modo, torna-se premente que investigações futuras aprofundem a compreensão sobre como a comunicação governamental é operacionalizada nas redes sociais em diferentes contextos políticos — se como instrumento de promoção da participação cidadã e da transparência, ou, pelo contrário, como um mecanismo de controlo e autopromoção. Compreender estas interações é fundamental para garantir que a utilização das redes sociais fortaleça as práticas democráticas, ao invés de contribuir para o seu enfraquecimento.

REFERÊNCIAS

- Al-Hadidi Ahmed and Rezgui, Y. (2010). Adoption and Diffusion of m-Government: Challenges and Future Directions for Research. In X. and A. H. Camarinha-Matos Luis M. and Boucher (Ed.), *Collaborative Networks for a Sustainable World* (pp. 88–94). Springer Berlin Heidelberg.
- Applebaum, A. (2024). *Autocracy, Inc.: the dictators who want to run the world* (First edition). Doubleday.
- Björklund, F. (2016). E-government and moral citizenship: the case of Estonia. *Citizenship Studies*, 20(6–7), 914–931. <https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1213222>
- Bucy, E. P. (2002). *Living in the Information Age: a new media reader*. Wadsworth Thomson Learning.
- Callinan, C., Scott, M., Ojo, A., & Whelan, E. (2018). How to Create Public Value Through Open Data Driven Co-Creation. *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 363–370. <https://doi.org/10.1145/3209415.3209457>
- Castaldo, A. (2018). A crise da democracia: uma revisão seletiva do debate académico atual. *Relações Internacionais*, 59, 9–27. <https://doi.org/10.23906/ri2018.59a02>
- DataReportal, We Are Social, & Meltwater. (2024, April 24). *Share of users worldwide accessing the internet in 4th quarter 2023, by device [Graph]*. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1289755/internet-access-by-device-worldwide/>
- Davidson, S., & Elstub, S. (2014). Deliberative and participatory democracy in the UK. *British Journal of Politics and International Relations*, 16(3), 367–385. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12001>
- Dawes, S. S. (2009). Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future. *Government Information Quarterly*, 26(2), 257–264. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.003>
- Dwivedi, Y. K., Kelly, G., Janssen, M., Rana, N. P., Slade, E. L., & Clement, M. (2018). Social Media: The Good, the Bad, and the Ugly. *Information Systems Frontiers*, 20(3), 419–423. <https://doi.org/10.1007/s10796-018-9848-5>
- Fullerton, N. (2021, April 29). Instagram vs. Reality: The Pandemic's Impact on Social Media and Mental Health. *Penn Medicine News*. <https://www.pennmedicine.org/news/news-blog/2021/april/instagram-vs-reality-the-pandemics-impact-on-social-media-and-mental-health>
- Haro-de-Rosario, A., Sáez-Martín, A., & del Carmen Caba-Pérez, M. (2018). Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook? *New Media & Society*, 20(1), 29–49. <https://doi.org/10.1177/1461444816645652>
- Khan, G. F. (2017). *Social Media for Government*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2942-4>
- Lee, J., & Xu, W. (2018). The more attacks, the more retweets: Trump's and Clinton's agenda setting on Twitter. *Public Relations Review*, 44(2), 201–213. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2017.10.002>
- Mahmood, Z. (2021). *Web 2.0, Social Media, and Mobile Technologies for Connected Government* (pp. 1–18). <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-4570-6.ch001>
- Margetts, H., Dorobantu, C., & Bright, J. (2024). How to Build Progressive Public Services with Data Science and Artificial Intelligence. *Political Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13448>
- Sanders, K. (2019). Government Communication and Political Public Relations. In *Political Public Relations* (pp. 165–186). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351053143-8>
- Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101566. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101566>
- Tskhadadze, K. (2024). E-Government Implementation on the Example of Georgia. *TalTech Journal of European Studies*, 14(1), 253–270. <https://doi.org/doi:10.2478/bjes-2024-0012>