

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Ciência da Informação

Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

Rafael Henrique Santos Soares

Modelo de análise da comunicação e mediação da informação em organizações públicas brasileiras através da Análise de Redes Sociais.

**Orientador:** Prof. Dr. Jorge Henrique Cabral Fernandes

Brasília – DF

2013

**Resumo**

Investiga a viabilidade da utilização de fontes de dados abertas para o mapeamento de redes sociais para estudo da comunicação e mediação da informação entre as organizações públicas brasileiras. A maioria as decisões das organizações públicas somente produzem efeito após sua publicação, em especial as veiculadas no Diário Oficial da União. O fluxo de informações estabelecido, portanto, entre os órgãos da administração pública e aquele veículo revela uma rede social que sustenta essa comunicação pode ser mapeada por meio da adequada extração e modelagem desses dados. A pesquisa apresenta uma proposta de metodologia para coleta de dados usando como fonte principal as publicações veiculadas no Diário Oficial da União e, à luz das teorias da Ciência da Informação, discute a modelagem da rede e as métricas mais adequadas para a condução de estudos sobre comunicação e mediação da informação usando essa base empírica.

**Palavras chave**: Análise de redes sociais. Mineração de dados abertos. Comunicação e mediação da informação.

Sumário

[1. Introdução 5](#_Toc365923992)

[1.1. Justificativa 6](#_Toc365923993)

[1.2. Pergunta da pesquisa 8](#_Toc365923994)

[1.3. Objetivo geral 9](#_Toc365923995)

[1.3.1. Objetivos específicos 9](#_Toc365923996)

[1.4. Hipótese 9](#_Toc365923997)

[2. Comunicação da informação 11](#_Toc365923998)

[2.1. Comunicação e mediação da informação 12](#_Toc365923999)

[2.2. A Comunicação da informação para negócios 14](#_Toc365924000)

[2.3. Os processos da comunicação de Le Coadic 14](#_Toc365924001)

[2.4. Modelo de comunicação helicoidal de Dance 17](#_Toc365924002)

[2.5. Princípio da Publicidade, Imprensa oficial e manifestações da comunicação entre organizações públicas 17](#_Toc365924003)

[2.6. Modelo de comunicação entre organizações públicas 17](#_Toc365924004)

[3. Extração de redes sociais a partir de dados abertos 18](#_Toc365924005)

[3.1. Mineração de dados abertos para construção de redes sociais 18](#_Toc365924006)

[3.2. Análise Co-Word 19](#_Toc365924007)

[3.3. Diversidade lexical e carga informacional das portarias 19](#_Toc365924008)

[4. Base Empírica, Ferramentas e Metodologia 19](#_Toc365924009)

[4.1. O Diário Oficial da União 19](#_Toc365924010)

[4.2. Outras fontes de dados abertos sobre organizações públicas brasileiras 21](#_Toc365924011)

[4.3. Extração das redes 23](#_Toc365924012)

[4.4. Análise dos dados 28](#_Toc365924013)

[5. Análise de Redes sociais 30](#_Toc365924014)

[5.1. Métricas de coesão 31](#_Toc365924015)

[5.2. Métricas de mediação 32](#_Toc365924016)

[6. Resultados e análises preliminares 33](#_Toc365924017)

[6.1. Visão Geral 33](#_Toc365924018)

[6.2. Redes por Ministério 35](#_Toc365924019)

[6.3. Redes temáticas 38](#_Toc365924020)

[6.4. Difusão 39](#_Toc365924021)

[2. Riscos e restrições 42](#_Toc365924022)

[3. Cronograma proposto 44](#_Toc365924023)

[Referencias 45](#_Toc365924024)

## Introdução

Por força do princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, as atividades desempenhadas pelos organismos públicos e seus agentes devem ser publicadas. Todas as decisões da administração pública brasileira, desde a promulgação de leis até a aquisição de insumos militares, passando por contratação de pessoal e destinação de recursos, e os atos necessários para coordenar os diversos órgãos visando cumprir decisões, desenvolver projetos e executar estratégias, estão disponíveis para acesso livre e irrestrito não somente por cidadãos brasileiros, como assegura a Constituição Federal de 1988, mas por qualquer indivíduo ou entidade conectado à internet, já que a maioria das publicações oficiais da administração federal brasileira é disponibilizada eletronicamente, e outras tantas são impressas e distribuídas em larga escala. Isso se deve ao fato de que o princípio da publicidade “abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2001).

Como ensina MORAES (2002), "a publicidade faz-se pela inserção do ato no Diário Oficial (...) para conhecimento do público em geral e início da produção de seus efeitos”, e, portanto, podemos assumir que a atuação dos órgãos (ou, pelo menos, os resultados dessa atuação) é projetada em publicações no Diário Oficial da União (DOU), caso contrário não produziria efeitos.

Assim, toda essa massa de dados abertos e de acesso facilitado pode conter indicações sobre o funcionamento interno da administração pública brasileira, especialmente no que diz respeito à comunicação e mediação da informação entre as entidades que a compõem.

O trabalho investiga comunicação e mediação da informação em organizações públicas brasileiras por meio da análise do conteúdo das publicações do Diário Oficial da União visando identificar indicadores dos padrões de fluxo de informação entre as organizações por meio de redes sociais mapeadas com base nas portarias veiculadas nesse meio de comunicação oficial.

Uma vez que se extraia, de fontes de dados abertos, as redes sociais formadas pelos órgãos públicos brasileiros, pode ser possível visualizar: estruturas de funcionamento que extrapolem a hierarquia formal, relações de cooperação, grupos coesos, entidades chave no processo de mediação da informação e padrões de difusão da informação entre outras características importantes da administração pública, úteis para a implementação de políticas e para a identificação de vulnerabilidades.

### Justificativa

O estudo dos padrões de comunicação entre organizações e agentes públicos pode contribuir para melhorar o direcionamento de políticas internas, identificar gargalos de comunicação e tornar mais eficiente o fluxo de informações dentro da máquina pública. Uma visão mais clara de como as organizações e agentes públicos interagem pode ajudar a diagnosticar vulnerabilidades estruturais no funcionamento da administração pública e fatores que facilitem ou impeçam a disseminação de práticas e diretrizes emanadas do poder central. Aumentar o entendimento de como os órgãos públicos dos diferentes níveis se integram para cumprir suas missões institucionais pode contribuir para a discussão da estrutura administrativa e fomentar eventuais reformas e mudanças estruturais.

Os padrões de comunicação são determinantes para o funcionamento dos sistemas de um modo geral. Numa extrapolação da Lei de Conway, que assevera que “organizações que modelam sistemas são compelidas a produzir modelos que são cópias das estruturas de comunicação dessas organizações”, Fernandes (2012), ao definir o Sistema de Segurança e Defesa Cibernética Nacional (SSDCN), mostra a importância do fluxo de informações entre organizações públicas ao sugerir que:

A estrutura de sistemas de informação de uma organização mapeia a rede de comunicação (por onde flui a informação) das pessoas que a constituem, e vice-versa. Portanto, se o SSDCN é uma organização, as redes de afinidades mapeadas entre os órgãos também sugerem que há interdependências em seus sistemas de informação. (Fernandes, 2012)

De forma mais ampla, mas no mesmo sentido, Kunsh (2003) discute a comunicação organizacional e afirma que a estrutura das organizações facilita (ou dificulta) a comunicação e, assim, “O sistema organizacional se viabiliza graças ao sistema de comunicação. [...] As funções administrativas dentro da organização só se operacionalizam mediante a atividade comunicativa”.

A importância da boa gestão da comunicação entre organizações públicas é ressaltada por Chiavenato. Em sua obra, ao discutir as redes organizacionais públicas, o autor argumenta que a adequada operacionalização de tal rede permite "repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do estado” (CHIAVENATO, 2008. p.103).

O presente trabalho propõe que esse estudo da comunicação entre organizações públicas seja feito utilizando a Análise de Redes Sociais (ARS). Essa disciplina aborda as relações sociais, dando maior ênfase aos aspectos estruturais da relação entre os indivíduos do que outras metodologias que mantêm o foco do estudo em cada indivíduo isoladamente. Sendo a comunicação um processo, e, portanto, um fenômeno no qual as relações se destacam, a ARS parece ser uma boa alternativa para seu estudo.

Friemel, em seu livro *Why context matters,* (2008) escreve sobre estudos em ciências sociais e critica alguns métodos que, ao manter o foco do estudo no indivíduo, negligenciam o contexto da pesquisa e, assim, correm o risco de chegar a conclusões incompletas ou mesmo pouco aderentes à realidade. Em seguida o autor sugere que a ARS pode ajudar a trazer o contexto de volta às pesquisas sociais: “ARS é uma maneira de re-incorporar o contexto e cobrir o espaço entre o micro e o macro. (...) ARS permite que pesquisadores mantenham as unidades de medida tradicionais mas simultaneamente expande a perspectiva ao incluir informação sobre os relacionamentos entre essas unidades.” (FRIEMEL, 2008, p.10)

A análise de redes sociais pode contribuir para a identificação de padrões de comunicação e operação diferentes do previsto e intuitivamente esperado por aquele que analisa apenas as relações hierárquicas da administração pública. Cross e Parker (2004) apresentam em seu trabalho diversos casos em que as redes sociais identificadas são bastante distintas das estruturas formais em organizações.

Uma visão calibrada da real rede social contribui para a tomada de decisão gerencial e fomenta os esforços em promover a colaboração efetiva. Ao invés de negligenciar o funcionamento interno da rede, executivos podem potencializar os insights da análise de redes sociais para identificar desconexões críticas ou rigidez na rede e aprimorar a capacidade de resposta de forma profunda. (Cross; Parker, 2004, p7, tradução do autor)

As publicações de ações conjuntas entre os órgãos são indícios de que as organizações públicas se coordenam para atingir os objetivos propostos, e essa coordenação, e consequente fluxo de informação, resulta em um arranjo em uma rede de comunicação (informal e posteriormente formal, como exposto acima) que reflete mais as necessidades de cooperação do que relações hierárquicas.

Muitas redes se iniciam a partir de situações de mobilização mais amplas. Criam-se, nas redes, formas institucionais próprias associadas aos direitos, responsabilidades e tomadas de decisão. (MARTELETO, 2004)

Ainda nesse sentido, Sugahara e Vergueiro (2010) consideram que o estudo do fluxo da comunicação numa rede pode trazer novos elementos para a análise do funcionamento do sistema estudado.

O estudo sobre o “caminho” percorrido pela informação na rede social e o modo como ocorrem os fluxos de informação pode resultar em novas reflexões conceituais em relação à estrutura deste fluxo e aos vínculos relacionais que se configuram e reconfiguram na rede. (SUGAHARA; VERGUEIRO, 2010)

Por fim, observa-se que já existem experiências bem sucedidas na aplicação dos métodos da Análise de Redes sociais no estudo do funcionamento das organizações públicas com resultados que apontam para o descobrimento de características internas do Estado que se mostram úteis, identificando oportunidades e ameaças:

A análise de redes sociais é um campo de estudo amplo e recente, embora seja pouco desenvolvido no Brasil até o momento. Os raros estudos existentes, entretanto, têm permitido explorar de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre esse último e a sociedade mais ampla, no interior de comunidades de política pública específicas. Os resultados encontrados sugerem que os padrões de relação estruturados pelas redes influenciam os resultados da dinâmica política, assim como das políticas públicas. (...) Essa estratégia analítica parte da ideia de que **é importante conhecer detalhadamente os padrões de organização no interior do Estado** e a sua inserção no ambiente político e econômico mais amplo em que está inserido, pois esses elementos explicam uma parte importante da coesão do Estado, **assim como da sua fragilidade.** (MARQUES, 2004)

As conclusões de Marques (2004) confirmam a tese de que as organizações publicas formam uma rede cuja configuração é distinta da estrutura formal e que o estudo dessa estrutura de comunicação entre os elementos da rede é importante e pode contribuir não somente barra o bom funcionamento da administração mas para a defesa do estado.

A coleta de dados para modelagem de redes sociais é uma etapa do estudo na qual se emprega um grande esforço. Tradicionalmente, essa etapa é realizada utilizando-se instrumentos de coleta como questionários, observações, entrevistas, experimentos, investigação em arquivos entre outros métodos que, embora sejam automatizáveis, requerem a aplicação de esforços muito grandes para a coleta em grande escala. (WASSERMAN; FAUST, 1994, p. 45). Essas técnicas tradicionais são eficientes para um numero limitado de elementos. Em situações como a apresentada, em que se pretende estudar a rede de organizações e agentes públicos da Administração Federal, esse tipo de técnica se mostra inviável.

O problema da coleta e dados em grande escala para a modelagem de redes sociais é abordado por Furht (2010) e a solução proposta é o processamento de dados dos serviços de comunicação. O autor desenvolve uma análise sobre redes de larga escala utilizando dados do tráfego de voz, dados e de utilização da rede social da NTT DoCoMo, uma grande operadora de telefonia celular no Japão. Trata-se de uma fonte de dados bastante rica em informações, provavelmente bastante estruturada, o que facilita a manipulação, e os resultados apresentados por Furht são extremamente interessantes. O acesso a esses dados, entretanto, é restrito e, conforme relata o autor, somente pode ser viabilizado por a pesquisa estar associada à *International Communication Foundation*. O mesmo autor, em outro capítulo (FURHT, 2010, p. 115) sugere a utilização de logs de acesso de servidores web para a extração de dados para a modelagem da rede de usuários de um portal. Embora sejam largamente utilizados por pesquisadores, principalmente da área de data mining, o próprio autor chama atenção para as limitações do uso dessa fonte de dados, dentre elas: As informações se referem à máquina usada para acesso e não à pessoa que a utilizou, Os registros não trazem dados demográficos acerca do individuo e Os registros apontam apenas as requisições de páginas, descartando outras interações do usuário com o site (como Flash players ou java applets). Embora possam ser propostas soluções de software que contornem esses problemas, tais soluções envolveriam custos de desenvolvimento que provavelmente inviabilizariam sua implantação.

Russel (2012) oferece uma série de técnicas para a modelagem de redes sociais utilizando dados disponíveis em mídias sócias como o *Twitter*, o *Facebook* e o *LinkedIn*, além de apresentar técnicas para o processamento de registros de *e-mail* e daí, modelar redes sociais. As possiblidades apresentadas por Russel são extremamente interessantes e certamente são capazes de levar a resultados relevantes, mas se restringem a usuários das mídias sociais ou requerem acesso especial a dados não amplamente disponíveis.

Esses são exemplos de alternativas aos métodos tradicionais de coleta que, embora constituam um corpo poderoso de técnicas, têm aplicação limitada para o problema tratado neste trabalho, pois se baseiam em dados que não estão amplamente disponíveis, ou seja, de acesso restrito, ou limitam o universo de atores da rede a um grupo que não abrange organizações e agentes públicos em sua totalidade (usuários de mídias sociais).

A questão do principio da publicidade, discutida anteriormente, por si só já seria o suficiente para entendermos que a publicidade dos atos administrativos é uma realidade irretratável. A isso se soma o fato de que se desenvolve nos últimos anos um forte movimento de abertura dos dados governamentais em todo o mundo. A organização *Open Government Initiative Group (OGIG)* (CIVIC COMMONS, 2013) organiza uma lista extensa de países cujos governos oferecem fontes de dados sobre suas atividades. Importantes economias como os Estados Unidos, o Japão e Inglaterra, além de países com histórico político/ideológico particulares como a Rússia e a China já disponibilizam fontes de dados que contam, inclusive, com possibilidade de integração de sistemas, para maior facilidade no processamento das informações. O Brasil também faz parte desse movimento e, além do Diário Oficial da União, Mantem um portal de dados abertos hospedado em *dados.gov.br*.

Toda essa disponibilidade de dados pode ser explorada para o estudo da comunicação entre agentes e organizações públicas, se o processamento dessa informação disponível abertamente puder evidenciar os padrões de comunicação e estes forem modelados em redes sociais sobre as quais a Análise de Redes Sociais pode atuar contribuindo para a investigação de hipóteses acerca desse fenômeno.

### Implicações no campo da segurança da informação

A descoberta de informações por meio da mineração de dados abertos pode trazer benefícios para a sociedade e, inclusive, é encorajada pelos portais governamentais que disponibilizam esses dados. Em quase todos os portais divulgados pela OGIG há pontos de acesso para a integração de softwares clientes para tratamento desses dados. Muitos disponibilizam um catálogo com os aplicativos desenvolvidos pelos cidadãos com suas abordagens e recortes dos dados, que vão desde o perfil de votação de parlamentares até destinação de recursos orçamentários.

Contudo, a quantidade de dados exposta é grande o suficiente para que deles possam ser inferidas informações que exponham vulnerabilidades do país que as disponibiliza. A recentemente promulgada Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) determina a *observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção,* o que, na prática, torna pública toda informação não classificada como *reservada*, *secreta* ou *ultrassecreta,* segundo critérios estabelecidos nesse diploma legal.

No caso de informações classificadas, a Lei de acesso à informação determina, em seu artigo 23, inciso V, que serão classificadas “informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas”. Entretanto, as compras do exercito são publicadas no D.O.U. e disponibilizadas no portal de dados nacional de forma aberta e irrestrita. Uma análise dos insumos e valores associados às transações das forças armadas poderiam dar fortes indícios do tipo de operação em curso e, portanto, comprometê-las. Eis um exemplo de como a análise de dados abertos pode revelar mais do que inicialmente se pretendia comunicar.

Fernandes (2012) discute a diferença entre segurança e defesa. O autor argumenta que a segurança é composta de controles arranjados de forma hierárquica que tentam prover a garantia de funcionamento de um sistema. Defesa, por sua vez, é um conceito mais abrangente, “uma ação necessária e essencialmente visceral (de dentro para fora), que deve ser desenvolvida por todo indivíduo ou ser” (FERNANDES, 2012). Sob esse aspecto, podemos assumir que, embora as classificações previstas pela Lei de Acesso à Informação possam ser suficientes para garantir a segurança das informações, um mecanismo de defesa adequado deverá necessariamente ser implementado com uma postura mais holística e abrangente, que considere aspectos menos explícitos do sistema em questão.

### Pergunta da pesquisa

Como analisar a comunicação da informação entre organizações públicas por meio da análise das publicações oficiais?

### Objetivo geral

Demonstrar a viabilidade de se analisar a rede de comunicação da informação entre as organizações publica brasileiras por meio da extração de informações disponíveis em fontes de dados abertas.

Demonstra a viabilidade de uso das publicações oficiais do estado brasileiro como fonte de dado para o mapeamento de redes sociais para fins de analise da comunicação da informação .

### Objetivos específicos

Demonstrar, por meio de teorias da ciência da informação, a correspondência entre as publicações do Diário Oficial da União e a comunicação e mediação da informação entre organizações públicas brasileiras.

Demonstrar a viabilidade de se extrair informações de relações entre organizações brasileiras disponíveis em fontes de dados oficiais abertos de forma automatizada.

Identificar estratégias para a identificação de relacionamentos entre organizações públicas projetadas em publicações no Diário Oficial da União.

Demonstrar que redes extraídas do DOU podem ajudar a identificar os papeis desempenhados por cada organização e as bases do funcionamento da rede de comunicação da informação usando como base as teorias de comunicação da informação e, principalmente, as ferramentas e conceitos disponíveis na Análise de redes Sociais, especialmente os conceitos de ‘grupos coesos’, intermediação e difusão da informação.

### Hipótese

As interações entre organizações públicas, o fluxo de informação e recursos entre elas, ocorre de maneira informal no dia a dia desses órgãos no desempenho de suas missões institucionais. Essas interações subsidiam e influenciam os processo de tomada de decisão nessas organizações.

Para que surtam efeitos, entretanto, é preciso que essas decisões sejam publicadas, caso contrario não teriam nenhum significado prático. Assim, podemos esperar que todas as decisões publicadas tenham sido precedidas de trocas de informação (conforme exposto nas seções anteriores) e que, no mesmo sentido, trocas de informação que não tenham gerado decisões, não geraram publicações e, portanto, não são relevantes.

Assim, tem-se nas publicações evidencias de fluxos de informação entre os órgãos públicos, e esses fluxos de informação podem ser estudados por meio das ferramentas de Análise de Redes Sociais.

Entretanto, conforme observam Karthika e Bose (2011), “Uma limitação da Análise de redes sociais é que ela não pode ser considerada como uma técnica apropriada de data mining, pois ela é capaz de descobrir padrões a partir de estruturas conhecidas, e não de estruturas desconhecidas”.

Isso posto, os resultados vislumbrados por essa pesquisa podem contribuir no sentido de verificar a viabilidade de se conhecer as estruturas da comunicação e mediação da informação na administração pública e daí extrair redes sociais baseadas em publicações oficiais.

Se as publicações oficiais indicam implicitamente as relações, hierárquicas ou não, entre as organizações publicas brasileiras, então é possível extrair dessas relações uma rede a qual pode ser estudada utilizando-se as ferramentas da Análise de Redes Sociais.

### Organização do trabalho

Esse documento configura um relatório intermediário. Pretende-se que o trabalho final em desenvolvimento seja concluído com a seguinte organização em seções:

Seção 1 – Introdução – Apresenta o problema e seu contexto, justificativa para o estudo, hipóteses, objetivos e a organização do trabalho.

Seção 2 – Comunicação da Informação – Discute os principais conceitos e teorias relacionados à comunicação da Informação usados no trabalho. Apresenta conceitos básicos de comunicação e mediação, destacadamente os que tratam da comunicação formal e informal nas organizações, tais como a comunicação para negócios apresentada por Costa (2006) e os processos de comunicação introduzidos por Le Coadic (2004). Apresenta ainda o modelo de comunicação helicoidal de Dance (1967) e discute a publicidade dos atos da administração pública e sua relação com a comunicação entre organizações. Apoiado nesse arcabouço teórico esboça um modelo de comunicação entre organizações públicas brasileiras.

Seção 3 – Identificação de redes sociais a partir de fontes de dados abertas – Expõe alguns trabalhos da autores que mostraram a viabilidade de se extrair redes sociais da mineração de dados abertos, apresenta a técnica da análise co-word e o conceito de diversidade lexical, técnicas que, combinadas com a mineração dos dados do Diário Oficial da União, permitiram a construção das redes sociais das organizações públicas brasileiras.

Seção 4 – Base Empírica, Ferramentas e Metodologia - Detalha as características de algumas fontes de dados abertas disponibilizadas pela administração pública brasileira e justifica a escolha do Diário Oficial da União para o desenvolvimento deste trabalho. Apresenta as soluções de software desenvolvidas para a coleta e processamento dos dados e as ferramentas usadas para manipulação e análise das redes extraídas. Expõe detalhes da utilização da análise co-word para definição de relacionamentos entre atores, da diversidade lexical para atribuição de peso às relações, dos macrodesafios do PPA 2012 para definição de palavras-chave para a filtragem das relações na construção das redes temáticas e outras definições acerca do processo de mapeamento da rede.

Seção 5 – Análise de Rede Sociais – Apresenta os principais conceitos e métricas oferecidas pela Análise de redes Sociais que foram usados na análise da comunicação entre as organizações públicas brasileiras neste trabalho.

Seção 6 – Análise dos dados e discussão dos resultados – Discute os resultados das aplicações das técnicas da Análise de Redes Sociais diversas redes extraídas.

Seção 7 – Apresenta conclusões do estudo frente a seus objetivos, as contribuições da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

## Referencial teórico

### Comunicação da informação

As organizações apresentam uma diversidade de constituição, finalidade e modo de atuação, mas, ao mesmo tempo são submetidas a forças de nivelamento e homogeneização do comportamento. Daí surge a necessidade de comunicação da informação.

Segundo Lasswell, o processo de comunicação cumpre, entre outras, a função de estabelecer relações entre os componentes da sociedade para produzir uma resposta ao meio. (Lasswell, 1948). Essa ideia pode ser extrapolada para as comunicações entre organizações públicas que precisam produzir resultados para a sociedade brasileira. Assim, é de se esperar que sejam identificados os fluxos de informação entre os órgãos, caso contrario, segundo Lasswell, seriam evidenciadas disfunções no sistema e, finalmente, crises.

A teoria difusionista da comunicação ajuda a explicar fenômenos como a difusão de informação na rede, fenômeno que supostamente ocorre entre organizações publicas no Brasil. Lazarsfeld, em 1944, estabelece que o fluxo de comunicação acontece em duas etapas, na qual o papel do “líder de opinião” se revela. Na teoria do two-step-flow, as pessoas bem informadas e diretamente expostas à fonte de informação, absorvem o conteúdo e, num segundo momento, transferem para os demais. (Lazarsfeld, 1944)

No estudo da comunicação da informação entre organizações publicas, entretanto, é preciso considerar a opinião contestatória de Beltran, que ressaltam a importância de se considerar as hierarquias rígidas e as relações de força no interior das sociedades (Beltran 1976 apud MATTELART 2011). Embora a informação flua dentro da rede, a relação de hierarquia estabelecida entre os órgãos públicos certamente desempenha papel importante na difusão de ideias, práticas e informação.

A cibernética fornece conceitos importantes e úteis ao presente estudo. Dentre eles, o da “ecologia da comunicação” de Moles (1975 apud MATTELART 2011), inspirado tanto na teoria matemática da comunicação (Shannon 1945) quanto nas ideias de Wiener, principal referencia em cibernética. “A comunicação é definida como a ação de fazer participar um sistema situado em dado ponto R das experiências e estímulos do meio de um outro sistema situado em outro local e em outro tempo, utilizando os elementos de conhecimento que possuem em comum. A ecologia da comunicação é a ciência da interação entre espécies diferentes no interior de um dado campo” (Moles 1975 apud MATTELART 2011). Wiener também chama a atenção para o conceito de entropia, tendência da natureza de destruir o ordenado, e postula que a informação e seu fluxo em redes são ferramentas que ajudam a retarda-la. “A soma de informação em um sistema é a medida de seu grau de organização. A entropia é a medida de seu grau de desorganização.” (Wiener 1948).

A característica da comunicação que se pretende estudar nesse projeto é de uma comunicação fortemente influenciada por regras e procedimentos cuja intenção primária pode não ser especificamente a comunicação entre os órgãos envolvidos. Entretanto, tais evidencias não podem, apenas por isso, serem desconsideradas. Watzalawick argumenta que nem toda comunicação é consciente ou voluntária e sugere que a comunicação pode acontecer também sem que se tenha esse objetivo. (Watzalawick 1977).

O trabalho de Niklas Luhmann nos permite considerar a rede de organizações publicas brasileira como um “sistema autopoiético”, que em suas palavras é: “Um sistema operacionalmente fechado e estruturalmente acoplado ao meio”. “Tais sistemas regulam as relações sociais como variações e circulação de sentido. Existem perturbações da comunicação que se devem à rigidez no funcionamento dos meios de comunicação e à resistência à mudança. (Luhmann 1971 apud MATTELART 2011). Parece razoável esperar que se encontre esse tipo de rigidez na comunicação entre organizações públicas, uma vez que suas atividades são regidas por um corpo denso de leis e regulamentos.

### mediação da informação

Dentro da Ciência da Informação, o estudo da mediação da informação tem como uma de suas principais definições a oferecida por Almeida Júnior (2008, p.46) que a define como uma atividade de interferência no processo de busca pela informação visando propiciar a apropriação dessa informação de forma total ou parcial.

Autores fazem distinção entre mediação e intermediação. Mediação diz respeito a um processo que conta com a intervenção humana para aproximar um sujeito de uma informação. Na mediação o sujeito mediador acaba por interferir no processo de acesso do usuário à informação. O intermediário, por sua vez, é um ator que tem um papel mais simples, fazendo as vezes de um conector entre a informação e o usuário, desempenhando uma tarefa que poderia ocorrer sem a intervenção humana. Ambos são exemplos de interações. (SOUTO, 2008).

Sem dúvida, o agente mediador desempenha um papel de interferência e, conforme defende Valentim (2010, p.18), sua atuação prescinde de neutralidade. Para a autora, embora muitos textos da área argumentem que a neutralidade do mediador objetive inibir a manipulação e anular a influência e ação do profissional de informação, esse profissional, ao proceder dessa forma, abre mão da oportunidade de exercer um papel transformador que sua posição permite e atua como *reprodutor de formas de entender e explicar o mundo*.

Ao discutir as oportunidades de transformação da sociedade que possui o mediador da informação, a autora destaca a importância desse ramo da Ciência da Informação no resultado final da transferência de informação, e apresenta, ainda, os conceitos de mediação explícita e implícita.

A mediação explícita ocorre quando há relação formal entre o usuário e o equipamento informacional. Os aspectos materiais e concretos estão visíveis e facilmente identificáveis.

Quanto à mediação implícita, ela ocorre em cada ação do profissional da informação, tanto no armazenamento como no processamento e em outros trabalhos por ele desenvolvidos. Ela é implícita pois está por trás dos objetivos desses setores. (Valentim, 2010, p.19)

A visão apresentada anteriormente sobre Mediação da Informação pode ser ampliada para uma abordagem que englobe não somente o profissional de informação, mas todos os meios que compõem o trajeto da informação entre a origem e o destino. O profissional da informação é, certamente, o elemento com maior capacidade de influencia nesse processo, mas, em termos de mediação da informação, ele pode ser classificado junto com outros que também podem influenciar.

Essa visão ampliada foi oferecida ainda na década de 90 por autores como Gumpert e Cathcart (1990, p.21), que argumentaram que:

O conceito de mediação inclui mais do que os canais que carregam a informação, mais do que a percepção dos produtores das mensagens em massa, e mais do que os efeitos do conteúdo dessas mensagens. O estudo da mediação requer que se perceba e se entenda as maneiras com que as tecnologias dos meios produzem formas únicas de informação que, por sua vez, têm efeito potencial sobre produtores, programadores, mensagens, receptores e construção social da realidade (GUMPERT; CATHCART, 1990, p.21)

Em essência, esses autores acreditam que, dentro do estudo da mediação da informação, os meios não são apenas extensões físicas do homem dentro de um processo de comunicação, mas a conexão entre o homem e esses meios tem efeito transformador em ambos. Os meios, para os autores, há, além da extensão física, a extensão psicológica do homem no meio. O *framework* apresentado pelos autores para estudos de mediação da informação apresenta premissas como: (1) A função e capacidade primária de qualquer meio é transcender tempo e/ou espaço. (2) as regras de um meio e as características intrínsecas que definem esse meio são coisas distintas. (3) a gramática de cada meio de comunicação é única. (4) A dependência de um meio define a expressão individual e social. (5) Tosos os meios de comunicação são historicamente interdependentes. (6) Todos os meios de comunicação são ao mesmo tempo reflexivos e projectivos. (GUMPERT; CATHCART, 1990, p.35)

Zins (2007) propõe o mapa do conhecimento da Ciência da Informação. Em seu trabalho o autor identifica dez categorias básicas de elementos que compõem a Ciência da informação. Ao abordar a mediação da informação, Zins(2007) define os elementos que atuam entre as fontes de informação e os usuários, destinatários da informação: Trabalhadores do Conhecimento, Aplicações, Operações e Processos, Tecnologias, Ambientes, Organizações. Esses elementos são a base da comunicação da informação e estão presentes na comunicação entre organizações públicas na figura dos servidores e agentes executando suas atividades diárias sendo regidos pelas leis e regulamentos, tomando decisões e publicando-as.

### A Comunicação da informação Organizacional

Para entender como as publicações veiculadas em meios de comunicação oficial como o Diário Oficial da União podem ser estudadas como manifestações da comunicação entre organizações públicas é preciso investigar a dinâmica da atuação dessas organizações dentro da Administração Pública. Para tanto, parte-se do entendimento das teorias da administração, destacadamente a abordagem sistêmica da administração. Em seguida, discute-se os tipos de comunicação identificados no ambiente organizacional e inter-organizacional, a estrutura, forma e fluxos dessa comunicação.

### Abordagem sistêmica no estudo das organizações

A teoria geral da administração, que se dedica ao estudo das organizações, historicamente, evoluiu através de diversas abordagens. Desde a abordagem clássica que introduziu a administração como ciência até a recente abordagem contingencial que entende a natureza instável do ambiente e sugere que a organização se adapte a cada situação enfrentada, a teoria da administração foi se enriquecendo com teorias desenvolvidas sobre o mesmo objeto: As organizações.

“Nenhuma abordagem está errada ou ultrapassada. Cada uma delas simplesmente mostra uma específica faceta da Administração” (CHIAVENATO, 2008, p. 2). Assim, recorre-se à abordagem sistêmica para se investigar a Administração pública e a comunicação entre os órgãos públicos.

A abordagem sistêmica surgiu na Administração por influencia da teoria interdisciplinar elaborada na década de 1950 por Ludwig von Bertalanffy, denominada Teoria Geral dos Sistema (TGS). “Essa teoria é essencialmente totalizante: os sistemas não podem ser compreendidos apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma das suas partes. A TGS se baseia na compreensão da dependência reciproca de todas as disciplinas e da necessidade de sua integração.” (CHIAVENATO, 2008, p.65).

Na TGS, as abordagens devem ser amplas, expansivas e considerar a interação entre diversos elementos e considerar que os fenômenos estudados são compostos por outros fenômenos menores ao mesmo tempo em que compõem fenômenos maiores, numa perspectiva de causa e efeito, na qual a causa é elemento indispensável, mas os efeitos podem ou não ocorrer dependendo de uma conjunção de fatores.

Um sistema, portanto, pode ser aceito como um elemento que recebe estímulos, trata esses estímulos, e, opcionalmente, produz saídas. Esse elemento é composto de outros elementos que se comportam da mesma forma, lidando com entradas, processamento e saídas de forma coordenada visando a execução de alguma tarefa. Trata-se da Hierarquia de sistemas, que Fernandes ilustra na Figura XX e expõe nas seguintes palavras:

”Os sistemas e seus processos podem ser analisados e organizados de forma hierarquizada pois os elementos de um sistema também podem ser sistemas, chamados de subsistemas, e esses subsistemas também são recursivamente compostos por sub-sub-sistemas De outra forma, os sistemas realizam processos, e os subprocessos são realizados nos subsistemas.” (FERNANDES (2012)



Figura XX – Hierarquia de sistemas e subsistemas (FERNANDES 2012)

O pensamento sistêmico é adequado o suficiente para descrever inúmeros fenômenos na natureza e pode ser aplicado a uma infinidade de objetos científicos. Chiavenato (2012) esclarece que a TGS permitiu o surgimento da Cibernética – Ciência da Comunicação e do Controle – e posteriormente, redimensionou as concepções da teoria da Administração, expandindo sua percepção do fenômeno das organizações.

Na abordagem sistêmica da Administração as organizações são consideradas sistemas que recebem estímulos e fornecem saídas processadas internamente. Esses sistemas são compostos de outros sistemas, (departamentos, divisões, pessoas, etc...), que, de forma semelhante, atuam de forma coordenada para o atingimento das metas e objetivos organizacionais.

Dentro dessa abordagem surge a analogia entre sistemas abertos e organizações proposta por Katz e Kahn. Os autores criticam as abordagens administrativas predominantes até então por encararem a organização humana como um sistema fechado, negligenciando o ambiente e a dependência da organização em relação a esse ambiente.

“Organizações são um caso especial de sistemas abertos e guardam características em comum com esses. Dentre elas a transformação de energia vinda do ambiente, o processamento dessa energia em algum produto que é característica do sistema, a exportação do produto para o ambiente e a reenergização do sistema a partir de fontes do ambiente. (...) Também compartilha características como entropia negativa, retroalimentação, homeostase, diferenciação e equifinalidade” (KATZ e KAHN 1978 apud PANCHAL 2013)

Em síntese, um aspecto importante do pensamento de Katz e Kahn é que as organizações são interdependentes entre si e isso exige que elas se relacionem e se integrem com o seu mundo interno e externo. (KATZ e KAHN , 1978, apud KUNSCH, 2003).

Diante disso, podemos observar a interação entre os órgãos da Administração Federal como a interação entre sistemas que compõem esse sistema maior. Essa comunicação se dá visando o desempenho das missões institucionais de cada órgão e mantém o sistema em funcionamento.

### Tipos de comunicação entre as organizações

Uma discussão relevante a ser desenvolvida diante desse cenário diz respeito ao tipo de informação envolvido nos processos de comunicação entre essas organizações.

Ao discutir a comunicação organizacional, Barker (2002) propõe uma classificação dos tipos de informação: Mensagens Políticas, de Manutenção e de Tarefas. As Mensagens Políticas se referem a mensagens de controle social e comportamental, associadas a regras formais e informais na organização. As mensagens de Manutenção as mensagens que mantêm a cultura organizacional. Trocadas de pessoa para pessoa, estão associadas a aspectos relacionais da comunicação. Por fim, as mensagens de Tarefas se referem ao operacional e tático da organização. Essas mensagens têm foco em produtos, serviços e atividades da organização e estão associadas a treinamento, orientação e definição de objetivos, além de todas as informações necessárias para que os colaboradores sejam capazes de executar suas tarefas.

As informações classificadas por Barker como Mensagens de Tarefas parecem constituir a categoria mais próxima das Informações para negócios. Essa categoria de informação compõe a classificação proposta por Tavares (2011) que, ao propor uma classificação da informação baseada em estrutura, sugere quatro categorias: científica, tecnológica, de negócios e organizacional.

A informação científica está associada à publicações científicas como artigos e livros técnicos, produzida por pesquisadores e dirigida a outros pesquisadores. A informação tecnológica usa os mesmos canais da comunicação científica mas visa transferência de tecnologia para fins de desenvolvimento econômico e social.

A informação para negócios, por sua vez, é associada às informações das quais uma organização precisa para desenvolver suas atividades. Essas informações são coletadas no ambiente (em consonância com a abordagem sistêmica da Administração exposta anteriormente) e subsidiam o processo decisório da organização.

Sobre esse tipo de informação, Borges e Campelo (1997) desenvolveram um trabalho no qual revisam a literatura disponível até então e definem algumas características da informação para negócios.

As autoras sugerem uma classificação da informação para negócios em duas categorias distintas:

“a) informação interna, que é aquela produzida dentro da organização, como consequência de suas atividades, e b) informação externa, que é aquela adquirida fora da organização. Há também uma tendência em se classificar as fontes de informação para negócios em informais e formais, sendo as primeiras aquelas resultantes de encontros, tanto no próprio ambiente de trabalho, como em eventos externos à organização, tais como seminários, workshops, conferências etc. As fontes formais são aquelas registradas e, portanto , passíveis de recuperação em sistemas de informação. “ (BORGES e CAMPELLO, 1997)

Assim, têm-se informações classificadas quanto à sua origem – internas ou externas – e classificadas quanto à forma – formais ou informais. O presente trabalho tem maior foco nas informações externas, sejam formais ou informais. Isso por que tais informações supostamente são as que compõem a comunicação entre as organizações públicas e são enviadas de um órgão para outro durante os processos de coordenação entre essas organizações para a execução de suas missões institucionais.

A comunicação Organizacional forma a ultima categoria e se assemelha tanto à informação para negócios quanto às mensagens classificadas por Barker. Enquanto a comunicação da informação para negócios esta associada ao processo decisório, a comunicação organizacional está mais associada a aspectos operacionais e administrativos.

Tavares (2011) esclarece que “A comunicação organizacional pressupõe pessoas trabalhando juntas, compartilhando conhecimentos, experiências e culturas e constituindo significados organizacionais”. Em seguida a autora sugere 3 objetivos da comunicação organizacional:

- Transmitir ordens e procedimentos;

- Compartilhar conhecimentos e experiências;

- Disseminar cultura;

Esses objetivos parecem fazer parte da comunicação que ocorre dentro da Administração pública entre as organizações e indivíduos. Exemplos são diversos e facilmente identificados. Portarias do Ministério do Planejamento, organização e Gestão restringindo ou liberando a utilização de recursos e Orientações do Tribunal de Contas da União com relação à contratos ilustram a Transmissão de Ordens e procedimentos. Acordos de cooperação técnica comuns entre autarquias e Requisições/Cessões de servidores de um órgão para outro exemplificam o compartilhamento de conhecimentos e experiências e, por fim, Campanhas institucionais sobre segurança no trabalho e premiação de iniciativas consideradas adequadas são exemplos de comunicação visando disseminar um tipo de cultura dentro da Administração Federal.

### Fluxos e canais de comunicação organizacional

A comunicação dentro da organização e entre organizações dentro de um sistema mais amplo, como a Administração Federal, se dá por meio de diversos fluxos determinados por vários fatores.

Com base na hierarquia da organização, podemos classificar os fluxos de informação de acordo com o sentido em que trafegam. Barker (2002) identifica três fluxos de comunicação dentro das organizações: Comunicação Vertical Ascendente, que ocorre quando subordinados se reportam a seus superiores, Comunicação Vertical Descendente, que ocorre quando os superiores se comunicam com seus subordinados e Comunicação Lateral, que acontece entre elementos do mesmo nível hierárquico.

Kunsh (2003) Adiciona a essa classificação outros dois tipos de fluxo: fluxo transversal ou longitudinal e fluxo circular. O fluxo transversal acontece quando as pessoas interagem em diferentes áreas e setores organizacionais, seja horizontal ou verticalmente. O fluxo circular é ainda mais abrangente e “abraça todos os níveis sem se ajustar às direções tradicionais.” De conteúdo extremamente diversificado, esse fluxo, segundo a autora, favorece a efetividade no trabalho.

A hierarquia dentro do sistema desempenha um papel fundamental no direcionamento dos fluxos da comunicação, mas, não é capaz de determinar esse fluxo em sua totalidade. Assim, passam a existir, dentro de uma organização, dois tipos principais de comunicação: Formais e Informais. Barker (2002) associa os fluxos verticais e horizontais à comunicação formal enquanto atribui uma configuração em rede sem padrões claros à comunicação informal. O autor cita ‘regras’, ‘regulamentos’ e ‘procedimentos’ como elementos que definem a *estrutura formal de comunicação* de uma organização, e argumenta que a *estrutura informal de comunicação* de uma organização “é criada em qualquer tempo e lugar pessoas se encontram e interagem”.

Essa classificação, contudo, é frequentemente associada ao canal de comunicação escolhido para trafegar a mensagem. É frequente a utilização dos termos “canal informal de counicação” e “canal formal de comunicação”. Sobre a escolha do canal, Barker diz que a escolha do canal é influenciada pela maneira como a fonte enxerga o destinatário e a mensagem. A escolha do canal é uma “questão de escolha e efetividade” e é influenciada por elementos como conveniência, restrições de tempo, localização, efemeridade da mensagem, alcance além da capacidade do canal de transmitir aspectos sociais, simbólicos e não-verbais da comunicação.

Portanto, embora se trate de uma classificação da mensagem em si, é possível direcionar a investigação relacionada a comunicação formal e informal para o estudo e classificação dos canais utilizados nessa comunicação.

Maltz (2000 apud COSTA 2013) estudou os meios de comunicação nas organizações por meio da análise de três critérios de qualidade na transmissão da informação: riqueza, espontaneidade e velocidade, confrontando-os com quatro canais de comunicação: impresso, eletrônico, telefone e face a face. O autor concluiu que a comunicação informal é mais espontânea e mais rica que a formal, e que o meio eletrônico torna mais veloz a comunicação que o impresso. O quadro XX apresenta os resultados do trabalho de Malz.



QUADRO XX - Critérios de qualidade na transmissão da informação nas empresas, com base nos meios de comunicação usados

No mesmo sentido do trabalho de Malz, Rice, D’Ambra e More (1998 apud BARKER 2002) aplicaram 561 questionários a gerentes em diversos países no qual foram respondidas questões acerca da preferencia em relação a canais de comunicação. Os autores identificaram uma homogeneidade entre as diversas culturas pesquisadas, sendo que, com relação à riqueza do meio classificaram: (1) face-a-face (meio mais rico), (2) telefone, (3) correio por voz, (4) correio eletrônico e (5) memorandos (meio menos rico). Com relação à sua preferencia na utilização desses meios, os gerentes assim classificaram: (1) face-a-face (meio preferido), (2) correio eletrônico, (3) telefone, (4) memorandos e (5) correio de voz (meio menos escolhido).

Os resultados são compatíveis e complementares aos apresentados por Malz, pois percebe-se que os meios informais são considerados pelos gerentes os mais ricos, e, portanto, conduzem a uma comunicação mais efetiva.



Figura XX - Classificação dos canais de comunicação para negócios (COSTA 2013)

Isso posto fica clara a relação entre os canais de comunicação e o tipo de comunicação estabelecida (formal x informal). A figura XX sintetiza essa relação e permite compreender o que podemos considerar como hierarquia dos canais quanto á forma.

Da análise dos estudos apresentados e da figura XX percebemos que não há uma polaridade entre formal e informal, mas, um espectro que tem de um lado a comunicação estritamente formal e de outro a comunicação extremamente informal e, entre elas, uma infinidade de canais (e, portanto, de ‘comunicações’) que se distribuem gradualmente nessa classificação de acordo com seu ‘grau de formalidade’.

### Os processos da comunicação de Le Coadic

Ao discutir a comunicação da informação LeCoadic (2004 p. 35) argumenta que o processo de comunicação pode ser desmembrado em dois outros: um processo escrito, formal, e um processo oral, informal. O autor ensina que o processo formal produz informações estáveis enquanto o processo informal entrega informações mais sujeitas a modificações e repetições. LeCoadic apresenta uma comparação entre os elementos formais e informais, estabelecendo, entre outros, que os formais apresentam: caráter predominantemente público, armazenamento permanente, relativa obsolescência e ausência de interação direta. Os elementos informais, por sua vez, se apresentam do lado oposto, com caráter predominantemente não público, efemeridade, predominantemente atual e interação direta. Outro aspecto importante a se considerar é a cronologia dos processos de comunicação. O autor defende que os processos informais antecedem os processos formais.

Analogamente à teoria apresentada por LeCoadic, podemos entender o processo de comunicação da informação que acontece nas organizações públicas brasileiras como um processo que também apresenta um componente formal e um componente informal. As decisões são tomadas internamente após análises conjunturais, discussões, estudos, e diversos outros processos suplementares que, dependendo do assunto a ser tratado, envolvem outros órgãos que compõem a administração. Algumas decisões de colaboração e de criação de grupos de trabalho ou implementação de projetos são tomadas após meses ou anos de negociações e intercâmbios informais de informação entre as organizações envolvidas.

Esse pode ser caracterizado como o processo informal da comunicação da informação entre órgãos públicos. Conforme exposto, para produzir efeitos, os atos e decisões da administração pública precisam, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial da União. Tem-se, assim, o processo formal da comunicação, o processo complementar e cronologicamente posterior ao informal, como sugerido por LeCoadic.



Tabela 1 – Adaptação do quadro apresentado por LeCoadic (2004, p36). Interseções dos elementos da comunicação e o processo de publicação no DOU.

A Tabela 1 mostra uma adaptação do quadro apresentado por LeCoadic (2004, p37) onde o autor apresenta e confronta os elementos formais e informais da comunicação. Na Tabela, inseriu-se duas colunas para oferecer exemplos de cada elemento proposto por LeCoadic no estudo da comunicação entre organizações públicas manifestado no Diário Oficial da Uniao.

A analogia feita entre os processos formal e informal da comunicação de LeCoadic e as negociações e posterior publicação no D.O.U. parece adequada sob os aspectos exemplificados acima, quais sejam, audiência, armazenamento, atualidade e interatividade.

Podemos perceber que uma publicação no Diário Oficial da União, processo de comunicação formal, representa a manifestação de um fenômeno de comunicação informal anterior que a provocou, e sem o qual não existiria.

Tavares (2011) expõe quatro categorias de classificação da informação de acordo com o objetivo, e, dentre elas, destaca-se a informação para negócios. Essa categoria, segundo a autora, “contempla tanto empresas privadas e indústrias como também **organizações públicas**, associações e o terceiro setor”. Na mesma direção da teoria de LeCoadic (2004), Tavares (2011) divide a informação para negócios em dois grupos: formais e informais.

“A primeira, em meio impresso, é constituída de correspondências oficiais e regulamentos editados, entre outros. A segunda compreende a comunicação verbal, que se realiza, por exemplo, por telefone e em conversas e reuniões. Com o advento da internet, a comunicação eletrônica encontra-se entre a comunicação formal e informal, pendendo para um lado ou outro de acordo com o objetivo da mensagem e o público ao qual se destina.” (TAVARES, 2011).



Figura 1 – Representação da comunicação formal e informal entre organizações públicas

Assim, os argumentos de Tavares (2011) vão ao encontro da hipótese desse trabalho, qual seja, as publicações no Diário Oficial da União são o componente formal de uma comunicação que acontece de maneira informal e prévia entre as organizações públicas. Essa comunicação informal que precede a formal acontece visando a cooperação entre os órgãos com a finalidade do atingimento de metas e o cumprimento de suas missões institucionais. O seguinte trecho do trabalho da autora confirma: “(...) a informação de negócios subsidia o processo decisório e denota a comunicação interna e externa das organizações relacionada aos seus objetivos.” (TAVARES, 2011).

A Figura 1 mostra como a comunicação entre organizações públicas pode ser modelada à luz da teoria proposta por LeCoadic (2004) e dos conceitos apresentados por Tavares (2011). Nela representa-se de forma didática e simplificada a comunicação interna e informal entre as organizações que produzem uma ou mais publicações no diário Oficial da União.

A partir dessa perspectiva, é possível estudar a comunicação e mediação da informação entre organizações públicas por meio da análise das publicações no Diário Oficial da União, já que as publicações são uma projeção da comunicação prévia ocorrida entre os órgãos envolvidos.

### Modelo de comunicação helicoidal de Dance

A literatura acerca da comunicação humana oferece muitos modelos que tentam, de forma simplificada, descrever o processo de comunicação e os elementos que o compõem. Embora tenham sido desenvolvidos há algumas décadas, esses modelos são adequados o suficiente para serem utilizados com os devidos ajustes e modificações. Foulger (2004), ao discutir modelos do processo de comunicação, argumenta que “os mesmos modelos de comunicação ensinados nas universidades há quarenta anos são usados atualmente.”. O autor conclui o argumento sugerindo que esse fato se deve à eficiência desses modelos em evidenciar os principais elementos do processo de comunicação.

Assim, esse trabalho buscou em um modelo proposto por Frank Dance em 1967 a percepção e modelagem de uma característica do processo de comunicação: a natureza cumulativa do processo.

No final da década de 1960, a literatura acerca dos processos de comunicação apresentava, de forma predominante, dois tipos de modelo: os lineares e os circulares.

Dentre os modelos lineares, o modelo de maior destaque foi proposto por Shannon (Shannon e Weaver apud McQuail e Windhal). Inicialmente destinado a descrever sistemas no contexto das telecomunicações, esse modelo inovou em relação ao seu antecessor mais relevante, a fórmula de Lasswell (LASSWELL XXXX), ao incluir o ruído como elemento a ser considerado no processo de comunicação e que pode deteriorar a qualidade do trafego da informação. Modelos lineares como o de Lasswell e o de Shannon pressupõem a existência de dois elementos principais, emissor e receptor, e um sentido único da comunicação, partindo do primeiro em direção ao segundo, onde o processo se encerra.

A outra categoria de modelo que se contrapunha aos modelos lineares é a dos modelos circulares. Esses modelos apresentam o processo de comunicação como um fluxo de mensagens que, por um canal, trafega entre dois elementos dentre os quais não se distingue emissores e receptores. Os modelos circulares assumem que a informação parte de um ponto a outro e há um movimento no sentido inverso que, normalmente, carrega retroalimentação ao processo, fechando-se o ciclo da comunicação. Um dos modelos que se destacam nessa categoria é o modelo circular de Osgood e Schramm (Schramm apud McQuail e Windhal). Nesse modelo os autores deixam de enfatizar o canal para elevar a relevância de elementos como Codificador, Interpretador e Decodificador que integram os indivíduos no processo e o fluxo bidirecional das mensagens entre eles.

Dance, em seu trabalho de 1967, argumenta que a comunicação deve ser encarada como um processo, e como tal, o elemento da retroalimentação (feedback) merece especial atenção. Nesse sentido, argumenta o autor, os modelos circulares contribuem para a representação desse fenômeno de forma mais efetiva do que os lineares. Sob esse ponto de vista os modelos lineares têm uma falha segundo Dance, pois negligenciam a influência que uma fala exerce sobre a fala seguinte num processo de comunicação entre duas pessoas, por exemplo.

Ainda discutindo as influências que uma fala tem não somente na próxima fala, mas no estado do individuo emissor da resposta, Dance aponta o que em seu julgamento constitui a falha dos modelos circulares. O autor argumenta que o processo de comunicação é incremental, e que o modelo circular sugere que os elementos não se alteram durante esse processo, ou seja, que os estados em que se encontram são os mesmos ao final do processo. Nas palavras de Dance:

“A principal deficiência desse modelo circular é que, se corretamente entendido, também sugere que a comunicação retrocede, perfazendo um círculo completo, para exatamente o ponto de onde partiu. Essa parte da analogia circular é manifestamente errônea e pode ser prejudicial a um incremento da compreensão do processo de comunicação e à previsão de quaisquer limitações ao evento comunicativo” (DANCE 1967, p.372)

Para contornar essas deficiências Dance propõe “uma espiral helicoidal como representação da comunicação humana”. (DANCE 1967. p.374)

O autor sugere que se use, em detrimento de linhas ou círculos, uma hélice, ou espiral, como figura geométrica básica para representação da comunicação humana. A espiral se adequa melhor pois mostra a direção do fluxo da mensagem (como o linear), o movimento de retorno da retroalimentação (como o circular) e também o efeito incremental que a comunicação exerce sobre ela mesma, tornando-a maior e com mais informações e sentidos trafegados a cada interação.

A hélice combina as características desejáveis da linha reta e do círculo, ao mesmo tempo em que evita as fraquezas de ambas as figuras. (...) Em qualquer momento que se queira, a hélice é um testemunho geométrico do conceito de que a comunicação, embora se desloque para diante, está no mesmo momento voltando para si própria e sendo afetada por seu comportamento passado, pois a próxima curva é fundamentalmente afetada pela curva de que surgiu” (DANCE 1967 p. 373)



Figura XX - uma espiral helicoidal como representação da comunicação humana”. (DANCE 1967. p.374)

A analogia com a hélice ajuda também a representar as diferentes formas que a comunicação assume em diferentes situações com diferentes indivíduos. A deformação que a mola pode sofrer serve para ilustrar o nível de domínio dos envolvidos no assunto discutido e a velocidade de assimilação das informações.

McQuail e Windahl (XXXX) exaltam a característica dinâmica do modelo de Dance em comparação à “fotografia congelada” do processo de comunicação apresentada pelos demais modelos tradicionais. Os autores ressaltam, contudo, que Dance não formulou uma ferramenta para análises detalhadas, mas, ao invés disso, evidenciou uma característica que poderia ser facilmente negligenciada por estar ausente nos demais modelos.

A contribuição mais relevante do modelo helicoidal de Dance é a representação do efeito cumulativo da comunicação, processo no qual os atores influenciam e são influenciados tanto nas mensagens seguintes quanto em seu estado de conhecimento sobre o tema em discussão e sobre o ponto de vista do outro. Esse aspecto é especialmente relevante os se investigar processos de comunicação entre organizações e agentes públicos, no qual as negociações e atos complexos demandam uma intensa troca de informações anterior à publicação de uma tomada de decisão.

### Princípio da Publicidade, Imprensa oficial e manifestações da comunicação entre organizações públicas

A administração pública no Brasil tem suas diretrizes gerais definidas na Constituição Federal em diversos artigos, mas em especial no artigo 37º. Esse artigo está contido no Capítulo VII – Da Administração Pública – e introduz o tema dentro da Carta Magna.

Os princípios administrativos constitucionais são determinações genéricas e abstratas e funcionam como diretrizes gerais para a atuação dos agentes públicos. São de adoção obrigatória por parte desse. Hely Lopes Meirelles, sobre a obrigatoriedade da aplicação desses princípios, ensina:

"... por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais". (MEIRELLES 2001, p.82)

A primeira determinação do Capitulo VII, apresentada pelo artigo 37º é a de que toda a administração pública, em qualquer esfera, será regida por quatro princípios administrativos básicos: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Eficiência e Publicidade.

A Legalidade determina que os atos administrativos devem estar sempre em consonância com o ordenamento jurídico vigente, ou seja, devem estar dentro da lei em sentido amplo – Leis, regulamentos, decretos, portarias, jurisprudência – para que o ato seja válido. A Impessoalidade evita que os atos administrativos sejam praticados com algum desvio de finalidade. O ato deve ser praticado visando unicamente o que a norma define como objetivo, que, voltada para o bem comum, garante que tal ato não sera praticado em benefício individual, excluindo a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas. O principio da Moralidade determina que o agente público deve observar os preceitos éticos da sociedade e pautar sua ação na boa-fé honradez e probidade. O principio da Eficiência exige do agente público que se observe a melhor maneira de executar suas atividades, principalmente do ponto de vista da economicidade e da agilidade na sua atuação.

O principio da Publicidade, por sua vez, vincula a eficácia do ato administrativo à sua publicação. Em outras palavras, nenhuma decisão ou ato administrativo produzirá qualquer efeito jurídico válido se não tiver sido devidamente publicada. Tomando como base a definição de *ato administrativo* de Mello: "manifestação da vontade do Estado, enquanto poder público, individual, concreta, pessoal, na consecução do seu fim, de realização da utilidade pública, de modo direto e imediato, para produzir efeitos de direito" (MELLO apud SOARES 2008), podemos esperar que não escape ao principio da publicidade nenhuma ação das organizações e agentes públicos.

Ainda sobre a abrangência do principio da publicidade, Meirelles expõe:

“A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.” (MEIRELLES 2001, p. 294).

Da exposição de Meirelles extrai-se duas lições: o caráter indispensável da publicação dos atos administrativos e a obrigatoriedade da utilização dos meios oficiais para tal fim. Esse ultimo aspecto é extremamente importante pois permite assumir que a diversidade de fontes de dados acerca da atuação da Administração Pública é limitada, uma vez que o agente público já dispõe de veículos pré-determinados para essa divulgação.

Reforçando a ideia de que a escolha do canal para a divulgação de seus atos não cabe ao agente público, mas, é previamente definida, Soares argumenta: “Não se pode aceitar, outrossim, que cada gestor público invente ou escolha a forma de publicar as leis locais, conforme suas conveniências, trazendo o caos e a insegurança jurídica aos cidadãos, com desprezo aos princípios e às regras gerais pertinentes à publicação.” (SOARES 2008)

No caso da Administração Federal, o principal veículo de comunicação oficial é o Diário Oficial da União.

O decreto 4520 de 16 de dezembro de 2002, em seus artigos 2º a 5º, define que os seguintes atos oficiais serão obrigatoriamente publicados:

* Leis e demais atos resultantes do processo legislativo do Congresso Nacional;
* Tratados, as convenções e outros atos internacionais aprovados;
* Medidas provisórias, os decretos e outros atos normativos.
* Atos dos Ministros de Estado, baixados para a execução de normas;
* Pareceres do Advogado-Geral da União e respectivos despachos presidenciais;
* Dispositivos e ementas das ações direta de inconstitucionalidade, das ações declaratórias de constitucionalidade e das argüições de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição;
* Julgamentos do Tribunal de Contas da União;
* Atos de caráter normativo do Poder Judiciário.
* Os atos de caráter judicial do Poder Judiciário e dos órgãos auxiliares da Administração da Justiça.
* Os atos relativos ao pessoal civil e militar do Poder Executivo, de suas autarquias e das fundações públicas, bem assim dos servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, cuja publicação decorrer de disposição legal
* Atas e decisões de tribunais e de órgãos colegiados dos Poderes da União;
* Pautas, Editais, avisos e comunicados, Contratos, convênios, aditivos e distratos, Despachos de autoridades administrativas, relacionados a interesses individuais;
* Atos oficiais que autorizem, permitam ou concedam a execução de serviços por terceiros.

Da enumeração acima depreende-se que boa parte dos atos mais relevantes das organizações públicas brasileiras são registrados no DOU. Esses atos são a materialização a atuação essas organizações, que quando agem cooperativamente, comunicam-se e coordenam-se a fim de atingir um objetivo que supostamente culminará em uma publicação na qual os órgãos envolvidos são citados. São essas as publicações que podem ser consideradas ligações e que podem ajudar a modelar a rede social das organizações públicas brasileiras.

### Modelo de comunicação entre organizações públicas

Os conceitos apresentados anteriormente podem ser combinados em um único corpo que ajude a entender a abordagem proposta neste trabalho com relação às publicações oficiais e as manifestações da comunicação entre organizações e agentes públicos observável nessas publicações.

Assim, apresenta-se um esboço de um modelo de comunicação entre organizações públicas que visa sintetizar a dinâmica dessa comunicação e como ela se manifesta no Diário Oficial da União.

McQuail e Windhal apresentam em seu trabalho uma revisão dos modelos de comunicação existentes na literatura e, ao discutir esse tipo de ferramenta, argumentam que “Modelos são descrições gráficas conscientemente simplificadas de um pedaço da realidade”. Com isso os autores chamam atenção para o fato de que dificilmente encontrar-se-á um modelo capaz de representar todos os detalhes e elementos que compõem a realidade que se pretende modelar, até porque somente a realidade propriamente dita teria essa característica. Ao contrário, modelos como o que se propõe a seguir pretendem destacar a interação entre alguns dos elementos que compõem uma realidade.

Epstein (2008) se dispõe a discutir com mais profundidade o tema e apresenta um texto intitulado “*Why model?*” no qual discute as motivações em se criar modelos. Epstein argumenta que o ato de modelar é praticado por todos, o tempo todo, mas quando se explicita um modelo, então torna-se possível a replicação dos resultados a que esse modelo pode levar. O autor, então, passa a criticar o que, em sua opinião, é considerado pelo senso comum como o único objetivo de um modelo: a previsão de eventos futuros.

Epstein argumenta que a previsão pode ser o objetivo de um modelo, mas pondera que modelos também servem a outros fins, a saber: 1) Explicar uma realidade (diferente de prever); 2) Orientar a coleta de dados; 3) Elucidar dinâmica central de fenômenos; 4) Sugerir analogias dinâmicas; 5) Descobrir novas questões; 6) Promover hábito mental científico; 7) Limitar resultados a intervalos possíveis; 8) Elucidar incertezas; 9) Oferecer opções para crises em tempo quase real; 10) Demonstrar *tradeoffs* e sugerir melhorias; 11) Confrontar a robustez de teorias prévias por meio de perturbações; 12) Expor pensamento prévio como incompatível com os dados disponíveis; 13) Treinar responsáveis por previsões; 14) Disciplinar o dialogo acerca de politicas; 15) Educar o público geral; e 16) Revelar a complexidade de fenômenos aparentemente simples e vice versa;

Sobre a função de explicação em confronto com a de previsão, o autor enumera alguns exemplos para esclarecer que nem sempre uma explicação pode ser extrapolada para o futuro. Teorias sobre placas tectônicas não preveem terremotos, a teoria da evolução não prevê a próxima espécie, e assim por diante. Sobre a função de elucidar a dinâmica dos fenômenos, Epstein argumenta que, a rigor, todos os modelos estão errados, pois abstraem e simplificam. Entretanto essa característica é justamente o que permite que sejam úteis no entendimento de realidades mais complexas.

Assim, dentre as funções de modelos propostas por Epstein, o modelo proposto nesse trabalho, inicialmente, se dispõe a explicar uma realidade com as abstrações e simplificações adequadas e, ao mesmo tempo, servir para elucidar a dinâmica central dessa realidade, qual seja, a comunicação entre organizações e agentes públicos manifestada em publicações oficiais.

Em outras palavras, o modelo apresentado não pretende servir como ferramenta para prever futuras comunicações, tampouco detalhar o papel de cada elemento envolvido no processo de comunicação estudado. Em vez disso, tenta explicar essa dinâmica do ponto de vista das publicações oficiais visando oferecer uma nova perspectiva no estudo do tema.



Figura XX – Modelo de comunicação entre organizações públicas

A Figura XX apresenta o modelo de comunicação entre organizações públicas no qual se baseia o restante desse trabalho.

Compõem o modelo duas organizações públicas que estabelecem uma comunicação visando o atingimento de algum objetivo do qual uma necessite da cooperação da outra. Esses elementos também podem representar agentes públicos sem prejuízo semântico do modelo.

A comunicação entre essas entidades tem inicio no espaço informal de comunicação, ou seja, há, nessa etapa, a utilização massiva dos canais de comunicação comumente utilizados para a comunicação informal. Aqui a hipótese é de que os contatos iniciais acerca do problema a ser tratado sejam feitos, por telefone, email ou algum outro tipo de comunicação rápida.

À medida que a comunicação evolui e o processo se desenvolve, a troca de informações vai se tornando mais intensa e acumulativa. Eventualmente ocorrem reuniões e ofícios são trocados entre as organizações, caracterizando a dinâmica helicoidal proposta por Dance (1967) na qual a comunicação anterior influencia a posterior e configura um processo interativo e incremental. De forma semelhante à graduação entre comunicação formal e informal exibida na Figura XX, a comunicação evolui dos meios mais informais para os meios mais formais.

Uma vez que o processo tenha culminado em uma decisão de efeitos gerais, que, conforme exposto, deva ser publicada para que produza efeitos, a comunicação entre as organizações rompe a (proposta) barreira final entre a comunicação informal e formal, manifestando-se por meio de uma publicação em veiculo de comunicação oficial que sintetiza as decisões tomadas pelas organizações envolvidas.

Há um aspecto de mediação da informação envolvido no processo e desempenhado por parte da Organização que efetivamente operacionaliza a publicação. Ao elaborar o texto da portaria, esse elemento exerce o papel de representante na comunicação, tendo o poder de decidir qual parte do produto da comunicação entre os envolvidos será publicado e, eventualmente, omitindo informações.

Essa atuação provoca o efeito ilustrado pela forma de diamante ao fundo da imagem. Em analogia a um iceberg, a forma pretende ilustrar o fato de que há um volume de informação e uma comunicação muito mais intensa que acontece previamente à publicação veiculada no canal oficial de comunicação, que explicita apenas uma parcela do que realmente ocorreu previamente. Essa constatação permite expandir a análise e inferir que as manifestações detectadas em veículos como o Diário Oficial da União representem uma interação muito mais intensa e significativa que antecede essa publicação.

### Análise de Redes sociais

As relações sociais podem ser consideradas canais de transporte apara informação, serviço e bens entre pessoas e entre organizações. A análise de redes sociais permite que se identifique as características dessas relações que facilitem ou dificultem esse transporte e como esse fenômeno ocorre em uma determinada rede. Dentre as características de uma rede relevantes para essa análise, pode-se identificar dois grandes grupos: Métricas de coesão e métricas de mediação.

### Análise Exploratória dos dados

Embora não se trate de uma pesquisa exploratória clássica, esse trabalho utiliza a análise exploratória de redes sociais da forma definida por Nooy, Mrvar e Batagelj (2005, p 5).

### Pesquisa descritiva e análise exploratória

Não se pode considerar esse trabalho uma pesquisa exploratória clássica pois essas visam estudar um fenômeno sobre o qual há pouca informação, é normalmente aplicada a campos ainda pouco explorados pela ciência e é fortemente baseada em estudos de caso e entrevistas com o objetivo de entender melhor o fenômeno de interesse.

Sobre as pesquisas exploratórias, Gil (2008) entende que:

“Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.” (Gil, 2008, p.27).

Na presente pesquisa estudamos o fenômeno da comunicação e mediação da informação entre organizações e agentes públicos. Além das referencias sobre o tema que sustentaram as discussões deste trabalho, pode-se facilmente constatar que o número de textos que exploram o tema é considerável. A pesquisa pelos termos “comunicação organizações publicas” no repositório institucional da Universidade de Brasília retornou 3436 ocorrências (em consulta submetida em 07/09/2013) o que já parece suficiente para impedir que escritos sobre o tema sejam considerados “pouco explorados” como Gil sugere que devam ser os temas abordados pelas pesquisas exploratórias.

Sob este ponto de vista, a classificação mais adequada para a presente pesquisa, segundo o modelo proposto por Gil, parece ser a de pesquisa Descritiva.

Esse modelo classifica as pesquisas sociais em Exploratórias, Descritivas e Explicativas. Enquanto as primeiras, como exposto, tratam de um tema pouco explorado pela ciência e as ultimas se prestem a identificar causas para determinados fenômenos, as Descritivas são pesquisas que tentam detalhar os fenômenos estudados, expondo suas características principais, as variáveis envolvidas e o relacionamento entre elas.

Nas palavras do autor, esclarecimentos sobre o tipo de pesquisa Descritiva:

“As pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.” (Gil, 2008, p.28).

O que se faz nesse trabalho (extrair dados de fontes abertas tais como o Diário Oficial da União para investigar a comunicação e mediação da informação entre organizações públicas) parece estar relacionado ao que Gil identificou como “técnicas padronizadas de coleta de dados”. Além disso, aproxima essa pesquisa da classificação Descritiva o fato de que se busca aqui descrever o fenômeno da comunicação entre organizações públicas tentando estabelecer relações entre esse fenômeno e o fenômeno das publicações de portarias em comunicações oficiais.

Por fim, alguns aspectos do trabalho desenvolvido retomam a noção de exploração, principalmente no que diz respeito à análise dos dados coletados. Embora a fundamentação desenvolvida visando demonstrar que as publicações em portarias do Diário Oficial da União podem ser analisadas como manifestações de uma comunicação prévia entre as entidades envolvidas na publicação tenha caráter fortemente descritivo, a utilização da Análise de Redes Sociais para a investigação dessa comunicação parece ter um caráter mais aderente ao modelo Exploratório de pesquisa.

“há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.” (Gil 2008 p. 28)

Se na primeira etapa este trabalho descreveu o fenômeno das publicações e sua relação com a comunicação entre órgãos federais, na segunda ele explora essas comunicações em busca de padrões e “hipóteses mais precisas e operacionalizáveis” acerca desse fenômeno e, ao mesmo tempo, oferece “uma nova visão do problema”, ou seja, uma maneira até então pouco utilizada de estuda-lo (qual seja, redes sociais mapeadas por meio das informações presentes no Diário Oficial), como sugere Gil que deva ser uma pesquisa Exploratória.

Também se classifica como Exploratória a metodologia de análise das redes sociais mapeadas desenvolvida neste trabalho.

A análise exploratória de redes sociais é uma técnica que permite que se estude redes sociais visando a identificação e interpretação de padrões estruturais das relações sociais entre os indivíduos da rede sem uma rigidez metodológica significativa e sem hipóteses claras previamente estabelecidas.

A análise exploratória de redes sócias proposta por Nooy, Mrvar e Batagelj (2005 p. 5) pressupõe que “a estrutura ou padrão das ligações em uma rede social é significativa para os membros da rede e, portanto, para o pesquisador.”. Os autores argumentam que, ao conduzir esse tipo de análise exploratória, “As hipóteses devem estar fundamentadas em teorias sócias e experiências de pesquisa anteriores”, uma vez que não há envolvimento de técnicas como os testes de hipótese fornecidos pela Estatística.

Assim, antes de se aplicar as técnicas e métricas da Análise de Redes Sociais essa pesquisa se dispôs a discutir os fundamentos teóricos que sustentam a utilização do Diário Oficial da União como fonte de dados para o mapeamento das redes sociais estabelecidas entre as organizações e agentes públicos federais. Essa discussão é importante para, seguindo a orientação dos autores, legitimar eventuais conclusões que surjam a partir da análise exploratória das redes.

São quarto as etapas da Análise exploratória de redes sociais proposta por Nooy, Mrvar e Batagelj: Definição da Rede, Manipulação da Rede, Identificação de elementos estruturais e Inspeção visual.

A primeira etapa da análise exploratória de redes sociais é a definição da rede. Nessa etapa toma-se decisões referentes ao objeto de estudo da análise, ou seja, a própria rede a ser mapeada. Deve-se eleger critérios para a inclusão ou exclusão de atores na rede bem como os fatores que determinam o mapeamento de uma conexão entre um par de atores.

A etapa seguinte, manipulação da rede, é um recurso útil especialmente para lidar com redes de tamanho elevado, com muitos atores e conexões entre eles. Operações comuns nessa etapa incluem a remoção de elementos menos significativos, como linhas com valores baixos, atores com poucas conexões ou grupos de atores cuja característica especifica permita que sejam descartados sem prejuízo da análise que se deseja desenvolver. Também podem ser usados recursos como o agrupamento de um subconjunto de atores em um único vértice e a transformação de conexões direcionadas em não-direcionadas e vice versa.

Na etapa de Identificação de elementos estruturais é quando são utilizadas as métricas da Análise de Redes Sociais com maior intensidade. Nesse momento são feitos os cálculos quantitativos das características estruturais do fenômeno social de interesse. Essas métricas oferecem indicadores das mais diversas propriedades, relacionadas a características como a coesão entre grupos e subgrupos, o papel de cada ator na rede em relação a sua posição estrutural, o prestígio e o poder que cada ator pode exercer sobre os demais integrantes da rede entre outras medidas referentes não só aos elementos mas à rede como um todo. Nessa etapa já é possível extrair algumas conclusões acerca das hipóteses levantadas no estudo da rede.

A ultima etapa da análise exploratória de redes sociais é a inspeção visual. Nooy, Mrvar e Batagelj (2005 p. 14) argumentam que “o olho humano é treinado para reconhecer padrões. Assim a visualização da rede ajuda a rastrear e apresentar padrões das conexões”. A dificuldade que pode existir em analisar os valores numéricos extraídos na etapa anterior justificam a utilização da inspeção visual.

Além disso, argumentam os autores, os algoritmos de desenho automático de redes buscam aproximar atores com características semelhantes estruturalmente o que ajuda a identificar o que eventualmente não tenha sido explicitado na Identificação de elementos estruturais. Além disso, hipóteses e impressões surgidas nessa etapa podem orientar a condução de uma nova bateria de cálculos estruturais, refinando a análise e fazendo-a caminhar em direção a uma conclusão.



Figura X – Ilustra o processo de análise exploratória de redes sociais

Assim, podemos entender a análise exploratória de redes sociais como um processo circular, na qual as etapas são executadas sem rigidez metodológica e podem ser revisitadas, servindo de feedback umas às outras no processo de construção e verificação de hipóteses acerca da rede estudada. A Figura X ilustra esse processo.

### Métricas de coesão

As métricas de coesão são úteis para distinguir grupos de indivíduos (nesse contexto o termo ‘individuo’ remete às organizações publicas estudadas) que compartilham características e trabalham em um nível de cooperação mais intensa do que o restante da rede. WASSERMAN e FAUST (1994, p. 250) esclarecem que quanto mais imerso na rede mais o indivíduo será afetado pelos padrões de comportamento do grupo. Para os autores, a análise dos grupos coesos pode evidenciar o nível de isolamento (ou integração) dos membros desse grupo em relação à rede. Esse tipo de informação pode contribuir para a formulação de politicas publicas semelhantes para órgãos de um mesmo grupo e adaptadas para cada grupo identificado.

Dentre as métricas de coesão, destacam-se as medidas de densidade, componentes, cliques e cores.

A medida de densidade reflete o quão conectados estão os elementos de uma rede. Espera-se encontrar, em um grupo mais coeso, um maior número de conexões entre os indivíduos.

“Intuitivamente, coesão significa que a rede social possui muitas ligações. Mais ligações entre pessoas levam a uma estrutura mais apertada, que é, presumidamente, mais coesa. Em análise de redes sociais, a densidade de uma rede captura essa ideia.”. (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p. 62)

Componentes são subconjuntos de vértices conectados de tal forma que seja possível traçar um caminho entre quaisquer pares desses vértices. Pode-se esperar que os componentes formem ‘ilhas’ de comunicação independentes entre si, uma vez que não existe comunicação entre os elementos de diferentes componentes.

Cliques são grupos de vértices nos quais todos os elementos estão conectados a todos os demais integrantes do clique. Por definição, “um clique é uma subrede maximal completa contendo três ou mais vértices”. (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005).

Cores são subgrupos de vértices que compartilham o mesmo numero de conexões dentro de uma rede (grau). “Um k-core é uma subrede maximal na qual cada vértice tem, pelo menos, grau k nessa subrede”. (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005).

### Redes de Ego e suporte social

This means that the support people send and receive can be studied within the

context of all the tangible and intangible things they exchange with others.

***It situates support within a network rather than treating it as only the property of a tie between***

***two persons.*** This allows the study of social support as phenomena embedded within the power,

influence and communication channels of the social network, rather than as phenomena dependent on the

interpersonal attraction of two persons who may or may not like each other

“Presumably, larger networks are more gregarious, more communicative and, hence, more

supportive.” (**Wellman 1991)**

Personal relationship analysts argue that the strength of a tie is associated with the support that

network members give one another (Wiseman 1986; Duck 1986; Perlman and Fehr 1987). Intimates may

feel an urge, obligation or pressure to help each other. Reciprocally, recipients may come to regard as

intimates those network members who routinely help them (Kadushin 1981). Indeed, many of the

respondents in the second East York study partially define intimacy in terms of exchanging social support (**Wellman 1991)**

Despite the clear relationship between tie strength and social support, it is not synonymous with

social support. The regression coefficients between strength and support are not so high as to suggest an

underlying identity, and the differentiated nature of support means that some strong relationships are

supportive in one way but not in another.

Hence when friends are not helpful, the relationship often

ends for lack of group support.

### Métricas de mediação

As métricas de mediação, ao contrario das métricas de coesão, visam destacar indivíduos dentro da rede para determinar os mais importantes sob o ponto de vista da intermediação. Para tanto, essas métricas oferecem maneiras de eleger quais os vértices mais relevantes levando-se em conta sua posição na rede e a quantidade de conexões que possui, bem como as conexões de seus vizinhos. Há várias métricas de mediação oferecidas pela ARS, e todas “tentam descrever e medir propriedades da localização do ator em uma rede social. Atores que são mais importantes ou mais proeminentes estão geralmente localizados em posições estratégicas dentro da rede.” (WASSERMAN e FAUST 1994, p. 169). Dentre as principais métricas de mediação pode-se citar centralidade, intermediação/pontes e difusão.

### Métricas de centralidade

As medidas de centralidade identificam o centro e a periferia da rede. “A maioria das redes sociais contêm pessoas ou organizações centrais. Devido a sua posição eles têm mais acesso à informação e mais oportunidade de espalhar informação. [...] Em uma rede com alta centralização, há uma fronteira clara entre centro e periferia. Nesse tipo de rede a informação se espalha facilmente, mas o centro é indispensável para a comunicação.” (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005). A centralidade pode considerar o grau dos vértices, a distância entre os vértices ou os caminhos dos quais o vértice participa.

A centralidade pode ser local ou global (SCOTT)...

### Métricas de Intermediação e pontes

Medidas de intermediação comparam e medem o proveito que um indivíduo pode tirar de usa posição na rede. Dependendo das ligações que possui e do restante da rede, um indivíduo pode influenciar significativamente no fluxo de informação dentro da rede.

“Uma pessoa com muitos contatos tem mais chances de conseguir ajuda ou informação. Entretanto o tipo de conexão é relevante. O argumento geral é que ligações fortes (frequentes/intensas) com pessoas que são relacionadas entre si levam a informações menos úteis que ligações fracas com pessoas que não se relacionam. Ter muita ligação em um grupo expõe a pessoa à mesma informação reiteradamente, enquanto ligações para fora do grupo oferecem ao individuo informação diversificada que pode ser retida ou transmitida para gerar vantagem. (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p 138). (tradução do autor)

### Métricas para estudo da difusão em redes sociais

O conceito de difusão configura um processo social importante. Dentro de uma rede o processo de comunicação é determinado pelo arranjo das conexões entre as pessoas. “Difusão é um caso especial de mediação que considera a dimensão tempo” (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p 161). Assim, as métricas de difusão tratam da maneira com que a informação (ou qualquer outro elemento ‘transmissível’) é transmitida dentro da rede, de um indivíduo ao outro, durante um intervalo de tempo.

Ao estudar a os fenômenos associados à comunicação, Lazarsfeld (1944) observou a dinâmica dos fluxos de informação em uma determinada audiência. O autor observou que a comunicação de massa, quando atinge seu objetivo, funciona como um processo composto de duas etapas. Primeiramente devem ser atingidos pela comunicação um grupo distinto denominado “líderes de opinião”. Esses, por sua vez, trabalham como difusores da informação recebida fazendo-a chegar até outros que estão menos expostos à mídia.

Assim, na teoria do “Two-step flow” a comunicação de massa acontece com base na atuação dos líderes de opinião, que, ao receberem a informação da mídia, influenciam a opinião dos demais.

O modelo de Lazarsfeld foi pioneiro e, embora simplifique um processo extremamente complexo e deixe de considerar muitas variáveis relevantes, ressaltou a influencia das relações interpessoais no estudo da comunicação, trazendo para a discussão esse aspecto, até então pouco explorado pelas teorias de comunicação. Para os estudos de difusão, esse modelo pode ser considerado um embrião de todo arcabouço teórico que sustenta a disciplina.

Em uma adaptação dessa teoria, Robinson (1976) oferece a figura abaixo, que busca demonstrar essa teoria e a dinâmica social nela existente.

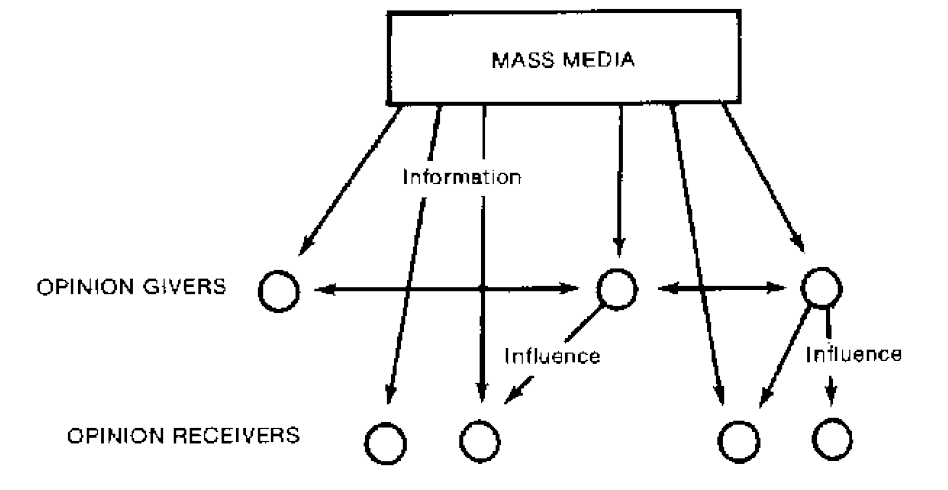


Figura – modelo revisado do two-step-flow (Robinson 1976)

A presença do aspecto social nos estudos sobre difusão se torna especialmente explícito na definição do que vem a ser Difusão. Rogers, em seu livro “Diffusion of Innovations” (1995), define o termo Difusão:

“Difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social. (...) Difusão é um tipo de mudança social, definida como o processo pelo qual alterações ocorrem na estrutura e função de um sistema social” (ROGERS, 1995, p. 15)

“A essência do processo de difusão é a troca de informação pela qual um indivíduo comunica uma nova ideia a um ou muitos outros indivíduos. Em sua forma mais elementar o processo envolve: (1) uma inovação, (2) um individuo ou unidade de adoção que possui conhecimento ou experiência sobre a inovação, (3) outro indivíduo ou unidade que ainda não possui conhecimento sobre a inovação e (4) um canal de comunicação conectando as duas unidades”. (ROGERS, 1995, p. 17)

Da definição de Rogers depreende-se que a difusão é um fenômeno típico das redes sociais e acontece tanto entre pessoas quanto entre organizações (“unidade de adoção” na definição citada), o que sugere a viabilidade de se estudar o fenômeno em redes sociais compostas de organizações públicas, como sugere este trabalho. Com efeito, a definição do autor de ‘sistema social’ assevera que se trata de “um conjunto de unidades interconectadas e engajadas na solução de problemas de maneira conjunta, visando o atingimento de um objetivo comum” (ROGERS 1995, p.25). Tal definição parece ser aderente ao que a administração pública, enquanto conjunto de organizações, deve ser.

O processo de difusão de inovações pode ser comparado a um processo de contaminação, semelhante ao alastramento de uma doença infecciosa. Dessa maneira Nooy, Mrvar e Batagelj (2005, p 164) discutem o fenômeno da difusão ao apresentar o termo “contágio social” (social contagion) como sinônimo do fluxo de inovações em uma rede social. Os autores argumentam que, inicialmente, uma inovação é adotada por um grupo pequeno de pessoas que passa a crescer relativamente rápido até que um grande numero de pessoas adotam a inovação ao mesmo tempo em que a taxa de crescimento desse grupo vai diminuindo. Por fim, o numero de novos adotantes diminui drasticamente até que o processo de difusão se encerra. Trata-se de uma reação em cadeia na qual um elemento contamina seus vizinhos, que contaminam seus vizinhos e assim sucessivamente.

Esse comportamento, quando representado graficamente, apresenta como padrão uma curva em S. A curva em S é um padrão em dados que representam reações em cadeia e “muitos estudos sobre difusão apresentam curvas de em formato de S” (JACKSON, 2010). A Figura XX abaixo, extraída do trabalho de Nooy, Mrvar e Batagelj (2005, p. 165) representa uma curva em S genérica na qual as abcissas representam o tempo e as ordenadas indicam a proporção acumulada de indivíduos infectados (ou adotantes). Nela percebe-se que o processo tem inicio de forma contida até que a taxa de difusão acelera e, após algum tempo, volta a diminuir, tendendo a zero.



Figura 9 – Difusão acumulada a partir de um vértice central e um marginal (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p. 165)

Os autores discutem o comportamento da curva em relação à posição estrutural do primeiro indivíduo exposto à inovação. Em fenômenos dessa natureza, indivíduos mais centrais são peças-chave no processo. Podem ser o que Lazarsfeld (1944) chamou de “líderes de opinião”. Esses elementos, quando adotam a inovação, passam a participar como catalizadores do processo, fazendo com que aquela inovação atinja rapidamente um grande numero de pessoas. Na figura apresentada, a linha preenchida representa o processo de difusão iniciado por um vértice central, bem localizado estruturalmente na rede. A linha tracejada indica o mesmo processo iniciado a partir de um vértice periférico. É nítida a percepção de que o processo iniciado pelo elemento periférico ocorre com menos rapidez, ou seja, a inovação leva mais tempo para atingir todos os elementos da rede. Isso mostra a importância dos grupos de “lideres de opinião” e as diferenças que podem ser observadas ao comparar processos de difusão ao mesmo tempo em que reafirma que, a despeito de como se inicia o processo, o mesmo formato da curva é esperado em situações onde o fenômeno ocorre.

Os autores argumentam, ainda, que o formato em ‘S’ característico da curva é requisito para a identificação do fenômeno como um processo de difusão em rede:

“Se encontramos uma curva de difusão que não apresenta o formato típico em S, é pouco provável que as conexões da rede sejam importantes para o processo de difusão, e a difusão é propagada predominantemente por outras forças, como campanhas de mídia.” (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p. 165)

Além de discutir o formato padrão da curva de difusão, Nooy, Mrvar e Batagelj (2005, p. 168) definem duas métricas importantes relacionadas a estudos de difusão em redes sociais: a ‘Exposição’ do ator e o “Valor Mínimo” (do termo em inglês *Threshold*) do ator.

A medida de exposição se refere ao volume de influencia sob a qual um determinado indivíduo está em um dado momento. Um alto valor de Exposição significa que um ator está em contato com um número alto de atores que já adotaram uma inovação (ou contraíram uma doença infecciosa), logo, um valor baixo de Exposição indica que poucos vizinhos desse elemento da rede oferecem acesso ao objeto de difusão estudado.

O calculo da Exposição de um ator, portanto, é definido como a proporção entre o numero de atores a ele conectados que adotaram a inovação e o numero total de vizinhos desse ator.

A medida do Valor Mínimo visa quantificar o nível de exposição a qual um ator deve ser submetido antes de se convencer a adotar a inovação ou de contrair a doença contagiosa em estudo. A análise estrutural do processo de difusão supõe que as conexões entre as pessoas em uma rede social as expõe aos objetos difundidos e essa exposição influencia na adoção do mesmo. Entretanto, frequentemente observa-se que o comportamento de cada indivíduo pode ser diferente com relação à quantidade de exposição necessária para que ele venha a adotar uma inovação qualquer. Essa medida tenta quantificar esse aspecto de cada indivíduo.

Para calcular o Valor Mínimo de um ator é bastante computar a quantidade de vizinhos que adotaram a inovação em um momento anterior ao ator em questão. O Valor mínimo de um ator no tempo t é a soma de todos seus vizinhos que adotaram a inovação no tempo t’ onde t’é menor que t.

De um modo geral, Rogers (1995, p. 247) classifica os indivíduos envolvidos em um processo de difusão com base no tempo de adoção da inovação separando-os em cinco categorias conforme a figura abaixo: Innovators - 2,5% primeiros a adotar a inovação, Early Adopters - 13,5% seguintes a adotar a inovação, Early Majority - 34% seguintes a adotar a inovação, Late Majority - 34% seguintes a adotar a inovação e Leggards - 16% restantes.



Figura XX – Categorização dos indivíduos com base no tempo de adoção da inovação. ROGERS (1995, p. 247)

A disciplina Análise de Redes Sociais ao estudar o fenômeno da difusão, e quaisquer outros fenômenos sociais, direciona o foco para as características estruturais do sistema social em questão. Ela oferece métricas e indicadores que precisam ser interpretadas juntamente com outras informações qualitativas de forma a contribuir para a verificação de uma hipótese qualquer. Essa ressalva é destacada por Rogers (1995, p.28) ao salientar que o fenômeno da difusão, embora fortemente influenciados pela estrutura social, pode ser afetado por outros elementos como normas para difusão e adoção de inovações, influencia dos líderes de opinião e dos agentes de mudança, o nível de mudança associado à inovação (individual ou coletivo) e o impacto da adoção da inovação. Todos esses elementos, embora apresentem aspectos sociais, compõem um conjunto de fatores que influenciam a adoção da inovação, conjunto do qual as estruturas de comunicação da rede fazem parte e desempenham um papel determinante mas não exclusivo.

## Identificação de redes sociais a partir de dados abertos

A modelagem de rede sociais utilizando-se dados abertos não constitui a forma mais comum de construção de redes sociais para análise. Os estudos envolvendo métodos tradicionais como entrevistas, questionários e observação ou métodos automatizados baseados em registros de utilização de sistemas e mídias sociais são mais frequentes. Entretanto, a proposta deste trabalho não é inédita. A seguir apresentam-se alguns exemplos evidenciam a viabilidade de se trabalhar com dados abertos para a modelagem de redes sociais. Em seguida, alguns conceitos utilizados especificamente nesse trabalho são apresentados: Análise Co-word, a ser usada na definição de ligações entre os atores e Diversidade lexical, a ser considerada na atribuição de pesos para as ligações.

### Mineração de dados abertos para construção de redes sociais

Alguns autores têm usado dados públicos para a construção de redes sociais. A grande contribuição desse tipo de trabalho é a demonstração da viabilidade de coleta de dados para mapeamento de redes sociais sem a necessidade de procedimentos clássicos de coleta como entrevistas ou observação de campo.

Um exemplo de trabalho nesse sentido foi desenvolvido por KREBS (2002). Ao estudar a rede social dos sequestradores dos aviões do atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos, o autor recorreu aos artigos publicados pela imprensa e a “procedimentos jurídicos públicos” para reproduzir a rede criminosa. Sobre a coleta de dados, o autor ressalta a importância de se verificar a confiabilidade da informação coletada e de se esperar que algumas ligações existentes na rede real não serão capturadas pela coleta e, portanto, a rede extraída pode não ser completa.

Aparentemente inspirado no trabalho de KREBS, o trabalho desenvolvido RODRIGUEZ(2004) estudou a rede social de terroristas responsável pelo atentado de 11 de Março na Espanha. A ponderação feita pelo autor no que diz respeito a utilização de fontes de dados públicas para a construção de redes tange o viés político das informações veiculadas. No contexto do atentado espanhol havia um componente eleitoral que, na visão do autor, pode ter influenciado na qualidade e quantidade de informações divulgadas acerca do evento estudado.

Como ultimo exemplo de estudo nesse formato, pode-se citar o trabalho de SAGEMAN(2007) que estudou, exclusivamente através de fontes de dados abertas, o movimento islâmico Salafi Jihad, usando redes sociais. Na seção onde aborda os problemas enfrentados na coleta dos dados, o autor expõe a impossibilidade da mínima validação dos modelos devido à lealdade dos eventuais entrevistados, sugere que a classificação da confiabilidade das fontes de informação sensibilizem o peso das ligações extraídas para a rede e a falta de simetria entre a publicidade de eventos “opostos”, que, na rede, deveriam ter a mesma relevância. (A captura de um suspeito recebe mais atenção do que a eventual constatação de sua inocência e posterior liberação). (SAGEMAN, 2007, Cap 3 p. 64 - 70)

Resumidamente o que se vê nas obras desses autores é a preocupação com a confiabilidade e completeza dos dados coletados. O primeiro aspecto atinge parcialmente a presente pesquisa pois, nesse caso, lida-se com publicações da imprensa oficial, e não da imprensa comum, o que garante a veracidade dos dados, mas a falta de meios de validação é observada. O segundo aspecto é relevante pois aborda a perda de informações no processamento ou simplesmente a não captura da informação durante a coleta dos dados, que, no caso desse trabalho, é mitigada pelo aprimoramento da extração por meio do emprego de esforços de engenharia textual.

## Base Empírica, Ferramentas e Metodologia

Neste trabalho sugere-se que a análise da rede de comunicação da informação entre as organizações publicas brasileiras seja feita por meio de métricas fornecidas pela disciplina Análise de Redes Sociais (ARS). Conforme discutido no item 2.2, o Diário Oficial da União apresenta manifestações das relações dos relacionamentos existentes entre as organizações públicas que podem ser extraídas e estruturadas de forma que seja possível construir modelos de redes sociais sobre as quais as métricas da ARS podem ser aplicadas.

Essa seção, portanto, discute (1) a escolha do Diário Oficial da União, (2) as técnicas propostas para o processamento dos textos do Diário Oficial da União, (3) a identificação das organizações e dos nomes de pessoas no texto bem como dos limites das publicações, (4) os critérios propostos para a identificação de relacionamentos, (5) as métricas da ARS mais adequadas para estudo da comunicação e mediação da informação em redes extraídas da forma proposta.

### O Diário Oficial da União

Esse trabalho investiga a o uso de fontes de dados abertas para o mapeamento de redes sociais visando o estudo da comunicação e mediação da informação entre organizações públicas brasileiras. Para tanto, sugere que seja usado o Diário Oficial da União (DOU).

Publicado diariamente pela Imprensa nacional, órgão vinculado à Casa Civil da Presidência da República, o Diário Oficial da União, que circula há mais de 200 anos, tem seu conteúdo regulado pelo decreto 4520 de 16 de dezembro de 2002.

O portal da Imprensa Nacional (in.gov.br) esclarece que o Diário Oficial da União é publicado em três seções distintas:

* + - SEÇÃO 1 - Leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias e outros atos normativos de interesse geral.
    - SEÇÃO 2 - Atos de interesse dos servidores da Administração Pública Federal.
    - SEÇÃO 3 - Contratos, editais, avisos e ineditoriais.

O conteúdo de cada seção é determinante para o tipo de relação manifestada em cada publicação. Assim, a metodologia proposta nas seções seguintes conserva essa informação como um atributo da associação entre as organizações, para que possa ser considerada nas análises.

### Outras fontes de dados abertos sobre organizações públicas brasileiras

Após a publicação da lei de acesso à informação, Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, e sua regulamentação pelo decreto 7724 de 16 de maio de 2012, uma infinidade de dados sobre a atuação das organizações públicas brasileiras têm sido disponibilizadas à sociedade, destacadamente em meio eletrônico na internet.

Entretanto, várias outras fontes de informação dessa natureza já estavam disponíveis antes de maio de 2012. Essas fontes permitem que o cidadão acompanhe as atividades dos órgãos sob os mais diferentes aspectos.

Dentre as principais fontes de dados sobre as organizações publicas brasileiras disponíveis atualmente podemos destacar:

Portal da transparência ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)): Trata-se de um sítio eletrônico mantido pela Controladoria Geral da União desde 2004 que disponibiliza dados relacionados aos recursos públicos sob responsabilidade do Governo federal. Segundo a seção ‘sobre’ do sítio, “O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.”. Os dados estão disponíveis em formato estruturado, sendo a maioria em arquivo tipo csv (*comma separated values* – valores separados por virgula), e disponibilizam informações sobre transferências de recursos, gastos diretos, diárias, salários de servidores, receitas, contratos da administração pública entre outras relacionadas a recursos públicos.

IpeaData (http://www.ipeadata.gov.br/) : A Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Presidência da República e mantém um portal onde disponibiliza dados, séries históricas e indicadores de dezenas de fontes, classificados em três grandes categorias: Macroeconômico - Dados econômicos e financeiros do Brasil em séries anuais, mensais e diárias na mesma unidade monetária. Regional - Dados econômicos, demográficos e geográficos para estados, municípios, regiões administrativas e bacias hidrográficas brasileiras. Social - Dados e indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública. Dados brutos e agregados podem ser acessados em formato html (necessita de algum esforço de extração antes de ser usado por programas de análise).

Dados abertos legislativo (<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo>): “O serviço de Dados Abertos - Legislativo disponibiliza uma coleção de funcionalidades que permite o acesso direto aos dados legislativos produzidos na Câmara dos Deputados como dados sobre deputados, órgãos legislativos, proposições, sessões plenárias e reuniões de comissões.”. Os dados estão disponíveis em formato WebService, extremamente amigável para acesso por máquinas e de fácil integração por sistemas de análise automatizada.

Sitios oficiais de Autarquias e Ministérios: A maioria das autarquias e ministérios disponibiliza dados brutos e agregados sobre sua atuação. Esses dados normalmente estão disponíveis por meio de consultas viabilizadas por formulários que não foram projetadas para acesso automatizado, e os dados são apresentados em formato que requer processamento prévio antes de ser analisados automaticamente. Não há nenhuma padronização para a disponibilização desses dados e cada órgão o faz da maneira que melhor lhe parece, fazendo com que haja uma variedade grande de tipos de informação disponíveis e formas diferentes de consulta e apresentação.

Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>): Trata-se de um sítio mantido pelo Ministério do Planejamento, Organização e Gestão, que, em atenção à Lei de acesso à informação, “... tem o objetivo de disponibilizar todo e qualquer tipo de dado.”. Encontram-se nele dados das mais diversas naturezas, desde informações sobre cadastro de eleitores a censo de educação passando por informações sobre segurança pública e gastos governamentais. Podem ser encontrados dados das esferas Federal, Estadual e Municipal, disponíveis em sua maioria em arquivos tipo csv.

A lista apresentada acima, longe de ser exaustiva, ilustra a grande quantidade e diversidade de fontes de dados acerca da atuação das organizações públicas brasileiras disponível na internet.

Trata-se de fontes de dados abertos comparáveis ao Diário Oficial da União, no sentido de que (1) trazem informações sobre a atuação das organizações públicas brasileiras, (2) Estão disponíveis de forma livre na internet e (3) apresentam-se em formato cujo processamento por computadores é viável. Isso posto, pode-se considerar que, em linhas gerais, o modelo apresentado neste trabalho pode ser aplicado, com os devidos ajustes, a quaisquer dessas fontes de dados, individualmente ou combinadas.

Entretanto, considerando a dinâmica da atuação das organizações públicas brasileiras que, conforme discutido anteriormente, têm a publicação dos seus atos no Diário Oficial da União como requisito para produção de efeitos, podemos considerar as demais fontes de dados como secundárias, colocando o DOU, portanto, como a fonte mais completa dentre as disponíveis, justificando sua escolha para o desenvolvimento deste trabalho.

### Visão geral da metodologia

A proposta dessa pesquisa é analisar os dados coletados na forma de redes longitudinais. As redes extraídas dos dados coletados possuem a informação temporal e serão analisadas usando o software Pajek. O pajek é um software que auxilia na análise de redes sociais e possui, entre outras, a funcionalidade de visualização e outras operações de redes longitudinais. Esse aspecto é fundamental para observar a dinâmica das relações entre as organizações públicas estudadas.

Esse software também será usado para a extração das métricas de coesão e de mediação que servirão para o estudo das redes. Essas métricas serão usadas para investigar a interação entre os órgãos e identificar os padrões de comunicação e mediação da informação nesse cenário.

Esses procedimentos podem ser realizados com a rede disposta de forma que cada vértice represente uma organização, mas também se aplicam à rede simplificada, na qual são agrupados os vértices em clusters ou sub-redes. Esse agrupamento pode simplificar o estudo e trazer novas revelações sobre a comunicação da informação nesse ambiente. Albagli e Maciel (2004, p. 11) advertem que “as interações não devem ser estudadas apenas entre os agentes de uma mesma rede, mas sobretudo entre redes”. Assim, por exemplo, o estudo da comunicação entre as sub-redes de universidades, sub-redes de embaixadas e de organizações militares, pode revelar informações que talvez não fossem detectadas se o estudo fosse concentrado nos vértices individualmente.

Outro recorte a ser feito nas redes consiste em construir subredes para cada ministério aos quais os órgãos identificados estão vinculados. Isso vai possibilitar uma visão da comunicação e mediação da informação internamente em cada órgão autônomo.

O estudo também será feito a partir de redes temáticas. Para extrair tais redes serão consideradas apenas as portarias que mencionem termos pré definidos. Essa metodologia de análise e processamento de texto para extração de informação é útil para diminuir o escopo e direcionar a investigação. Sobre ela, Schiessl (2007) considera:

“No momento em que se transforma o texto em termos individuais ou compostos observa-se que alguns aparecem muitas vezes, outros medianamente e outros raramente. A utilização de alguns termos em detrimento de outros é uma escolha feita pelos analistas que conduzem o processo de descoberta e, para tanto, são criados dicionários especializados e listas de termos que apoiam o trabalho de escolha dos termos que serão utilizados pelos algoritmos de mineração de texto.” (SCHIESSL 2007)

Uma vez que se supõe que as publicações do DOU refletem o resultado da comunicação entre os órgãos acerca das politicas públicas por eles conduzida, elegeu-se o Plano Plurianual (PPA 2012) como fonte de palavras chave para a mapeamento das redes temáticas. O PPA 2012 define “Onze Macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais nos próximos 4 anos, consubstanciadas nos programas governamentais.” (MPOG 2012, p 77). Esses macrodesafios são detalhados no PPA 2012 e dessa descrição foram extraídas palavras chave que se supõe que ocorram em portarias do DOU relacionadas à implementação das politicas referentes à atuação visando o enfrentamento desses macrodesafios. É possível que a configuração da rede esteja relacionada ao tema e que dependendo do que esteja sendo tratado, os papeis na rede sejam desempenhados por agentes diferentes.

Assim, no que diz respeito às redes, a análise dos dados compreende:

Análise global (todas as ligações) e temática (somente ligações relacionadas a um tema) da rede de organizações públicas completa e reduzida por meio da eliminação de ligações pouco frequentes e vértices com pouca interação.

Análise das redes de cada ministério com os mesmos recortes mencionados no item anterior (global x temática, completa x reduzida).

Análise da rede encolhida (comando shrink do pajek) por ministérios visando estudar os padrões de comunicação entre os órgãos autônomos da administração publica brasileira.

Análise das redes formadas por pessoas, em confronto com os padrões encontrados na análise das redes dos ministérios.

Nessas análises serão avaliadas, no que couber, as seguintes métricas: Densidade, grau médio, centralização, centralidade dos indivíduos, ocorrência de cliques, cores. Além disso, identificar-se-á os papeis de mediação desempenhados pelos indivíduos na rede e investigar-se-á o fenômeno da difusão na rede.

### Mapeamento das redes

A identificação de redes sociais em fontes de dados abertas foi discutida por RESSLER (2006) em um trabalho no qual o autor classifica os processos de análise de redes sociais em dois grupos: (a) coleta de dados e (b) modelagem. As semelhanças entre os objetos de estudo do presente trabalho e do trabalho de RESSLER (quais sejam, redes sociais extraídas de fontes de dados abertos para estudo de mediação da informação e redes sociais extraídas de fontes de dados públicos para estudo do terrorismo), sinalizam a possibilidade de aplicação dessa classificação no presente trabalho.

### Coleta de dados

Sacerdote (2013), ao discutir o processo de coleta de dados para modelagem de redes sociais em seu estudo sobre mediação da informação em ambientes de aprendizagem virtual, argumenta que o esse processo é frequentemente baseado em questionários, entrevistas, observações e experimentos cuja viabilidade é comprometida à medida que os grupos estudados aumentam. Entretanto, o aumento da utilização de tecnologia nas comunicações contribui para a consolidação de uma fonte de dados para a identificação de redes de forma automatizada e em uma grande quantidade de dados.

“Com o uso das tecnologias de forma crescente na atualidade, surgem novos cenários sociais na internet, tais como as mídias sociais e os AVAs. (...) arquivos gerados por meio das interações nesses contextos tecnológicos de educação, podem ser considerados como novas fontes de dados para análise das interações sociais e mediação.” (SACERDOTE, 2013).

A coleta de dados para o desenvolvimento do estudo proposto foi feita usando como fonte primária as edições do Diário Oficial da União (D.O.U.) disponíveis no portal da imprensa nacional (IN) ([www.in.gov.br](http://www.in.gov.br/)). No portal da IN pode-se ter acesso a todas as edições do D.O.U. Desde março de 1997, entretanto, para os fins dessa pesquisa, limitou-se a análise às publicações do período entre 01/01/2007 e 01/01/2013.

Foram desenvolvidos dois softwares usando a linguagem java para executar a coleta dos dados. De forma complementar esses softwares descarregam e tratam a informação a fim de gerar dados dos quais se pode extrair redes sociais. A figura 1 ilustra a interação entre os componentes da solução desenvolvida. O leitor interessado em detalhes da implementação, códigos e bibliotecas utilizadas encontrará mais informações no ANEXO I deste trabalho.

O módulo batizado de DouDownloader acessa cada página de cada edição do D.O.U. e busca os arquivos correspondentes em formato pdf para depois transformá-los em arquivos texto e os armazena localmente. Essa operação é necessária para a exploração do conteúdo dos arquivos, que são disponibilizados em formato PDF, de difícil manipulação.

Como destacam Singhal e Srivastava (2013) ao discutir estratégias para a mineração de dados em artigos científicos, “Trabalhar diretamente com arquivos pdf não é uma solução viável, pois é difícil extrair texto de pdfs. Então, trata-se de uma pratica comum a conversão de pdf para arquivo texto para qualquer processamento que precise ser feito” (SINGHAL e SRIVASTAVA, 2013 – tradução do autor). Essa conversão é feita usando estratégias que, pela complexidade do formato pdf, introduzem ruídos nos dados convertidos. Na seção 5 deste trabalho são discutidas as limitações dessa operação.



Figura 1 - Interação entre os modulos desenvolvidos

O modulo chamado AnalisadorDou acessa cada arquivo gravado pelo DouDownloader e faz o processamento descrito a seguir:

1 - Para cada arquivo disponível para processamento:

1.1 - Identifique todos os órgãos mencionados no texto.

1.2 - Identifique todas os nomes de pessoas mencionados no texto.

1.3 - Identifique todos os inicios de publicação presentes no texto.

1.4 - Identifique todos as assinaturas de publicação presentes no texto.

fim para

O passo 1.2 foi implementado usando o gazzeter do GATE e uma lista de nomes extraída da internet (<http://www.listadenomes.com.br/>). Embora não seja exaustiva, os resultados preliminares indicam que o material usado é suficiente. Outro recurso do GATE usado nessa etapa foi o Tokenizer. Esse recurso permite que sejam criadas regras para a identificação de elementos no texto. Assim, criou-se uma regra que determina que qualquer sequência de palavras com inicial ou todas letras maiúsculas dentre as quais pelo menos uma delas seja um nome da lista identificado pelo gazzeter, configura um nome de uma pessoa.

O passo 1.4 foi implementado definindo uma assinatura como a sequencia de um nome de pessoa seguido de o nome de um órgão na linha imediatamente seguinte. Os elementos identificados nos passos anteriores e o tokenizer foram usados nessa etapa.

Assim, a Figura 2 mostra a tela do GATE onde pode-se identificar todos os elementos detectados pela execução dos passos descritos acima.As etapas descritas no laço 1 foram implementadas por meio da utilização de uma biblioteca especializada chamada GATE. O GATE (General Archtechture for Text Engeneering) é o resultado de um projeto mantido por empresas privadas e universidades desde 1995, no qual se investiu mais de cinco milhões de euros, e que oferece um software de código aberto capaz de resolver quase todos os problemas e processamento de texto e linguagem humana. (CUNNINGHAM, 2011. p 5).

O passo 1.1 foi implementado usando a lista de órgãos públicos do SIORG. “O SIORG é a fonte oficial de informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo, Administração direta, Autarquias e Fundações.” (SIORG 2012). A função Gazzeter do GATE trata de identificar no texto dado todas as ocorrências dos elementos de uma lista. O passo 1.3 também foi implementado com o gazzeter, a lista, entretanto, foi elaborada manualmente, e contém palavras chave de inicio de publicação (Ex: ATA, PORTARIA, EDITAL, entre outras.)

Figura 2 - Tela do GATE com os elementos identificados.

Detalhes das implementações java e dos componentes de software utilizados, bem como as regras implementadas para o GATE podem ser encontrados no ANEXO I.

### Modelagem

A modelagem, segundo grupo de atividades do processo de análise de redes sociais segundo RESSLER (2006), pode ser dividida em dois outros grupos de atividades, conforme sugerem HANNEMAN e RIDDLE (2011). Esses autores identificam como atividades fundamentais na modelagem da rede: (a) a definição de fronteiras da rede e (b) o estabelecimento de critérios para a detecção de relacionamentos.

Com relação à definição de limites, Hanneman e Riddle argumentam que a saída mais comum é adotar um limite estabelecido pelos próprios atores. “Todos os membros de uma sala de aula, organização, clube, vizinhança ou comunidade” por exemplo. Nesse caso, sabe-se da existência da rede social a priori. Outra alternativa é considerar uma abordagem mais “demográfica” ou “ecológica” na definição de fronteiras. “Pessoas encontradas em uma determinada área ou que atendem a um critério objetivo como nível de renda”. Nesse caso, há razoes para suspeitar da existência de uma rede social entre os elementos, mas o estudo parte de uma abstração imposta pelo pesquisador. (HANNEMAN e RIDDLE,2011)

O presente estudo define os limites da rede como organizações públicas da administração direta e indireta e pessoas cujo nome foi mencionado no Diário Oficial da União, e o autor investiga se realmente há uma rede social entre esses elementos que possa ser extraída das informações do DOU.

A definição de critérios para a identificação de relacionamentos entre os indivíduos é discutida por Hanneman e Riddle, que chamam a atenção para a decisão da quantidade de informações a ser considerada e o custo que isso pode acarretar. Além disso, eles indicam que podem existir vários tipos de ligação entre indivíduos, e cada um desses tipos leva a uma rede diferente, com características próprias. É preciso ter em mente o tipo de estudo que se deseja desenvolver e como a escolha do tipo de relacionamento influencia nesse trabalho.

Essa pesquisa propõe que a definição dos relacionamentos seja feita de forma análoga à proposta em trabalhos de infometria que utilizam a técnica chamada de ‘*co-word analisys*’.

Alguns estudos abordam o tema utilizando a ‘*co-word analisys’*. Courtial (1986 apud POLANCO 2005) propôs a apresentação de clusters co-word no formato de grafos. A técnica do co-word determina que se estabeleça uma borda entre dois termos (vértices) sempre que houver uma co-ocorrência deles no texto. Estando os dois termos no mesmo excerto textual, observar-se-á uma ligação entre eles na rede social correspondente.

Nas palavras de COURTIAL e LAW (1984), o método co-word consiste em:

“(desenvolver) um estudo detalhado das palavras chave associadas à literatura cientifica em um domínio da ciência. Daí, o primeiro passo em um estudo co-word é selecionar, de uma base bibliográfica como a CNRS/INIST em Paris, a população de artigos relevantes para uma área em particular. Os artigos selecionados são indexados, por experts, por entre cinco e quinze palavras chave cientificamente relevantes. O método, então, conta o numero de artigos os quais estão indexados por cada par de palavras chave. Assume-se que se muitos artigos estão indexados por um par de palavras chave, então os conceitos, problemas, ou ideias associados a essas palavras chave estão fortemente ligados e intensamente associados. O produto desse estágio da análise co-word é, então, uma grande rede a qual expõe ligações entre conceitos problemas e ideias. (COURTIAL e LAW, 1989) (tradução do autor)

A implementação da aproximação descrita acima, para o presente trabalho, foi desenvolvida no mesmo módulo java citado na seção anterior, qual seja, AnalisadorDou. A seguinte sequencia de comandos é executada logo após o laço 1 descrito acima:

2 - Para cada inicio de publicação identificado

2.1 - Identifique a próxima assinatura.

2.2 - Considere todo texto entre o inicio e a assinatura como conteúdo de uma publicação

2.3 - Para cada ocorrência de uma entidade (Órgão ou Pessoa) presente no texto da publicação, crie uma associação entre a entidade e a publicação.

fim para

Os passos descritos no laço 2 foram implementados usando java e são constituídos basicamente de instruções de código que percorrem as listas dos elementos identificados pelo GATE no laço 1 e, em seguida, fazem inclusões no banco de dados de relações entre entidades e publicações.

## Resultados e análises preliminares

Os resultados apresentados a seguir são fruto da análise exploratória preliminar realizada até o presente momento e não se pretende que sejam considerados finais, podendo sofrer alterações relevantes ao final da pesquisa, bem como apresentarem inconsistências.

As métricas mencionadas no item 3 foram extraídas de uma rede construída com base em dados relativos às publicações do período compreendido entre 01/01/2012 e 01/03/2012, incluindo-se os três jornais que compõem o Diário Oficial da União utilizando-se o software Pajek.

### Visão Geral

“A inspeção visual da rede social tem sido uma ferramenta importante para os pesquisadores desde o principio da análise de redes sociais.” (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005). Assim, ao se analisar a visão geral da rede exposta na Figura 4, na qual o autor agrupou manualmente as partições, pode-se perceber alguns aspectos interessantes, que podem revelar padrões da comunicação no ambiente estudado.

Destaca-se a coesão do grupo de organizações representado no canto direito inferior da imagem. Trata-se de todos os órgãos da rede que pertencem à partição que representa o Ministério do Desenvolvimento Agrário e as conexões entre eles revelam a existência de um clique. Nesse clique é de se esperar que seja intensa a comunicação entre os órgãos e haja pouca mediação já que todos têm livre acesso a qualquer outro membro do grupo. Esse mesmo grupo apresenta um vértice que desempenha o papel de gatekeeper ou representative para o grupo. Gatekeeper é o mediador dentro da rede que regula a entrada de informação para dentro do grupo. Representative é o elemento que regula a saída de informação para fora do grupo. (NOOY, MRVAR E BATAGELJ, 2005, p. 151). Nota-se que o vértice 134 (Instituto Nacional de Colonização e reforma Agraria) desempenha o papel de mediador entre os membros do Ministério do Desenvolvimento Agrário e os demais elementos da rede.

De forma semelhante se comporta o vértice 22 (Caixa Econômica Federal) em relação aos membros do Ministério do Esporte, representados no canto esquerdo superior da imagem. Nesse caso, entretanto, deve-se considerar o baixo peso das ligações na análise, antes de se concluir que a caixa Econômica represente um mediador de informação entre o Ministério do esporte e os demais integrantes da administração pública.



Figura 4 – Visão geral da rede de organizações publicas

Por fim, percebem-se as organizações vinculadas ao Ministério da Pesca representadas no canto superior direito da Imagem e notam-se que eles mantêm conexões com apenas dois outros grupos: Ministério da Previdência Social e Ministério da Justiça. Isso indica que o Ministério da Pesca pode ter uma atuação desconectada do restante da administração, tendo, para suas atividades, o apoio de apenas dois ministérios.

### Redes por Ministério

Da rede original discutida acima foram extraídas subredes para prosseguimento da análise exploratória. Extraiu-se uma rede para cada partição da rede, o que, na prática, significa examinar a rede de cada Ministério, entretanto, foram excluídas as partições com menos de dez elementos, para simplificação e melhor condução das análises. Assim, as redes estudadas nessa etapa estão listadas na Tabela 1.



Figura 5 – Rede do Ministério da educação destacando os componentes identificados

Todas as redes estudadas apresentaram-se como um único componente (considerando apenas componentes com mais de 2 vértices). O que pode indicar alta coesão interna nos ministérios. A exceção ficou por conta do Ministério da Educação que, talvez por contar com um numero muito maior de órgãos, apresentou um grande componente com aprox. 80% da rede e outros quatro componentes com os demais membros. Nos menores componentes predomina a ocorrência dos Institutos federais de Educação Ciência e tecnologia de cada estado, sendo que estados próximos formaram componentes. Esse é uma pista importante da forma como esses institutos cooperam entre si.

Ao analisar os valores de densidade exibidos na Tabela 1, percebe-se que os Ministérios da defesa e da justiça apresentam um nível de coesão muito acima dos demais. Esse resultado sugere que esses ministérios são mais coesos do que o Ministério do Trabalho e emprego, que possui quantidade parecida de vértices. As comparações de densidade devem ser feitas com o cuidado de se observar os tamanhos das redes envolvidas.

“A densidade como ferramenta de síntese em análises de redes pode ser falaciosa, especialmente se os valores forem pequenos. Esse resultado frequentemente se deve ao fato de que, enquanto o tamanho dos grupos cresce, a densidade da rede decresce se os graus dos atores permanecem constantes”. (WASSERMAN e FAUST, 1994)

De fato, observa-se que o grau médio da rede mais densa (Min. Da Defesa) e a menos densa (Min. Da Educação) é bastante parecido, mas sua sua densidade é bem diferente assim como a quantidade de vértices na rede, conforme preveem WASSERMAN e FAUST. Assim, comparações entre o Ministério da defesa e da educação levando em conta apenas a densidade das suas redes não devem ser consideradas boas fontes de informação.



Tabela 1 – Métricas da rede de cada ministério

A centralização da rede é um indicador da configuração da rede em termos da distancia entre elementos centrais e periféricos. Essa característica tem influencia direta no fluxo de informação na rede, sendo que quanto maior for esse indicador, mais facilmente a informação se espalha, sendo o centro, contudo, mais importante para o funcionamento da rede.



Figura 6 – Centralidade na rede do ministério da Fazenda



Figura 7 – Centralidade na rede do Ministério do Trabalho e Emprego

Dos dados apresentados vê-se as redes do Ministério da fazenda e do Ministério da Integração social com os maiores valores de centralização, o que sugere que os órgãos que compõem esses subconjuntos tenham uma comunicação mais facilitada em função da existência de órgãos proeminentes. Por sua vez, os dados indicam a possibilidade de não existir um órgão destacadamente central no Ministério do trabalho e Emprego, e, provavelmente, a disseminação de informações nessa rede seja menos eficiente.

As Figuras 6 e 7 mostram as redes na qual o tamanho dos vértices é proporcional a sua centralidade. Nota-se claramente a existência de um elemento central (Receita federal) na rede do Ministério da Fazenda (Figura 6) e a ausência de elementos de destaque na rede do Ministério do Trabalho e Emprego (Figura 7).

### Redes temáticas

Um dos estudos que se pode desenvolver usando as redes sociais é a visão por temas. Trata-se simplesmente da extração de redes sociais segmentada por determinadas palavras chave, que no caso deste trabalho, forem observadas dentro das portarias que promovem a ligação entre os vértices.

A Figura 8 mostra a rede de órgãos cujas ligações são estabelecidas com base na co-ocorrência em portarias nas quais são mencionadas as palavras chave relacionadas a ciência tecnologia e inovação, extraídas do PPA conforme metodologia exposta na seção três deste trabalho.



Figura 8 – rede temática ciência tecnologia e inovação

A inspeção visual da rede nos permite perceber uma clara predominância de vértices de cor azul, correspondentes aos órgãos vinculados ao Ministério da Educação. Percebe-se que o tema “Ciência, tecnologia e inovação” tem bastante afinidade com as atividades de pesquisa desenvolvidas pelas universidades e institutos sob o comando do Ministério da Educação, o que indica correspondência da modelagem da rede com a realidade.

O tamanho dos vértices na figura reflete sua centralidade. Assim, apesar os membros da partição correspondente ao Ministério da Educação apresentarem-se, no geral, maiores que os demais, há alguns indivíduos com centralidade alta em outras partições, notadamente o departamento de Polícia Federal e a Assessoria de Comunicação Social, o que sugere que esses órgãos tenham participação relevante na implementação dos projetos relacionados ao macrodesafio estudado.

### Redes de ego e suporte social no primeiro e segundo escalão do Governo Federal

As redes de ego são uteis principalmente para o estudo da posição de um determinado indivíduo na rede e suas oportunidades de exercer poder baseando-se em sua posição estrutural, bem como o capital social que essa posição proporciona e o suporte social que pode receber e fornecer dentro do arranjo da rede.

A investigação relacionada a redes de ego foi conduzida utilizando-se as relações entre pessoas físicas manifestadas no Diário Oficial da União. Constituíram o conjunto de atores da rede todas as ocorrências de nomes próprios identificadas de acordo com a metodologia apresentada nas seções anteriores. As relações entre os atores foram desprezadas caso apresentassem menos de oito ocorrências dentro do período estudado. Essa operação permitiu que fossem desprezadas relações esporádicas. Exemplos desse tipo de relação são listagens de aposentadorias concedidas ou relação de projetos contemplados com benefícios culturais. Nesses casos, e em muitos outros semelhantes, a co-citação dos nomes das pessoas é circunstancial, não se encaixa no “Modelo de comunicação entre organizações públicas” apresentado e é pouco provável que que venha a ocorrer novamente, sendo, portanto desprezível.

A Tabela XX exibe a distribuição, gerada pelo pajek, das linhas e seus pesos na rede das pessoas físicas cujo nome foi identificado no Diário oficial no período estudado em sua configuração original . Percebe-se que a remoção de linhas proposta, além de cabível, é requisito para a viabilidade do estudo, uma vez que o numero de relacionamentos inicial, predominantemente (93%) de peso um, é demasiadamente elevado.

|  |
| --- |
| Lowest value of line: 1.00000000  Highest value of line: 124.00000000  Line Values Frequency Freq% CumFreq CumFreq%  -----------------------------------------------------------  ( ... 1.0000] 9831124 93.7047 9831124 93.7047  ( 1.0000 ... 42.0000] 660173 6.2924 10491297 99.9971  ( 42.0000 ... 83.0000] 279 0.0027 10491576 99.9998  ( 83.0000 ... 124.0000] 23 0.0002 10491599 100.0000  -----------------------------------------------------------  Total 10491599 100.0000 |

Tabela XX – Distribuição das linhas na rede original

### Rede de ego da presidente da república

O ator escolhido para destaque dentro da rede de pessoas físicas envolvidas com a administração pública foi a Presidente Dilma Rousseff. A hipótese é de que ao redor de um personagem de tamanho destaque seja formada uma rede cuja comunicação seja significativa o suficiente para que manifestações da mesma sejam explicitadas no Diário Oficial da União, nos moldes da teoria apresentada no “Modelo de comunicação entre organizações públicas”.

Assim, a rede manipulada da forma descrita na seção anterior foi transformada removendo-se todos os atores que não se relacionam com o ego (Dilma Rouseff) diretamente ou por intermédio de um único outro ator. Em outras palavras, foram destacados da rede os *2-neighbors* do ego e preservadas apenas as relações entre esse subconjunto de atores: Ego (destacado em azul), vizinhos de primeiro nível (amarelos) e vizinhos de segundo nível (verdes), conforme se observa na Figura XX.

Através da inspeção visual da rede é possível perceber uma nítida separação entre os indivíduos do segundo nível, que, estruturalmente, se encontram conectados a, no máximo, dois indivíduos do nível um da rede de vizinhos do ego. São cinco os grupos de atores do nível dois dentre os quais três se conectam a apenas um ator do nível um e dois deles se conectam a dois atores do nível um. Há um sexto ‘grupo’ porem este conta com apenas um elemento.

Podemos considerar que os atores que se posicionam entre o ego e os atores de nível dois atuam como mediadores do contato desses com a Presidente. Isso por que a estrutura exposta sugere que nenhum desses elementos mantem um contato direto com a Presidente, mas transmite e recebe informações por meio desse agente mediador.

Destaca-se que os quatro atores que, dois a dois, dividem o papel de mediador para seus grupos pertencem ao mesmo órgão: Augusto Nardes e Walton Rodrigues são membros do TCU e Guido Mantega e Nelson Henrique Barbosa Filho são Ministro e Secretário Executivo do Ministério da Fazenda. Soma-se a isso a constatação de que os grupos mediados por essas duplas são os mais populosos da rede.

Isso posto, uma das hipóteses a serem investigadas é a de que o contato direto com a Presidente é extremamente restrito, dado que na rede de ego de dois níveis apenas 8,45% (16 atores) da rede possui relacionamento direto com o ego. Essa restrição é reforçada pelo fato de que os 172 indivíduos que compõem o segundo nível de vizinhança representam uma parcela ínfima dos 221387 atores da rede inicial.

Os dados também sugerem que quando o numero de indivíduos no segundo nível, cuja comunicação é mediada por indivíduos do primeiro, cresce, passa a ser necessária a atuação de outro mediador, provavelmente para dividir a função de intermediário na comunicação entre a Presidente e os demais.



Figura XX – Rede de ego da Presidente Dilma Rousseff

Por fim, um aspecto estrutural da rede de ego apresentada que merece destaque é o clique formado entre cinco atores: Mirian Belchior, Marco Antônio Raupp, Fernando Damata Pimentel, Guido Mantega e Dilma Rousseff. A ocorrência de cliques em redes sociais indica forte coesão entre seus membros o que pode ser um indício de que o nível de cooperação, coordenação e troca de informações entre Ministério do Planejamento Organização e Gestão, Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior, Ministério da Fazenda e Presidência da República seja elevado e mais relevante do que o que acontece entre os demais ministérios e secretarias do Governo Federal. Uma investigação mais profunda, que extrapola o escopo desse trabalho, poderá determinar o tipo de informação trafegada entre essas entidades e se as razões dessa forte coesão esta relacionada às missões dos Ministérios envolvidos ou a características pessoais dos dirigentes desses órgãos.

### Fluxo da informação na vizinhança da Presidente

Uma variação da rede apresentada na Figura XX foi extraída para o estudo das métricas relacionadas a restrição diática, restrição agregada e buracos estruturais na rede de ego da Presidente Dilma Rousseff: Foram preservados na rede apenas os atores que se relacionam diretamente com a Presidente e suas ligações.

Conforme discutido anteriormente, de forma geral, a restrição diática de um relacionamento sobre um ator mede a oportunidade que esse ator tem de exercer papel de mediador bem como o risco de ter seu contato com os demais atores mediados em caso de perda dessa conexão. A regra geral é que quanto maior for essa restrição menos oportunidades de mediação tem o ator e mais preocupante seria a perda da ligação em questão.

Tal interpretação dessa métrica estrutural da rede, entretanto, não parece adequada para a rede de ego da Presidente Dilma Rousseff, afinal, tendo em mente que a fonte de dados utilizada para a modelagem da rede foi o Diário Oficial da União, fonte pública e aberta, podemos presumir que o tráfego predominante de informação entre esses atores não é sigiloso, mas, pelo contrário, trata-se de informações necessárias à coordenação e cooperação entre os envolvidos, conforme discutido na apresentação do “Modelo de comunicação entre organizações públicas”. O que se espera, portanto, é que haja maior comunicação entre os atores para que a administração pública funcione de forma eficiente, e, sob a perspectiva da Presidente, não há interesse em mediar o fluxo de informação. Ao contrário, uma grande centralização nos fluxos da rede na Presidência pode sobrecarregar esse órgão de forma desnecessária, aumentando o risco de introdução de ruídos na comunicação, burocratizando e atrasando as decisões suportadas pelo processo.

Assim, sugere-se que a interpretação da métrica seja feita de forma inversa ao que a literatura predominantemente apresenta, ou seja, do ponto de vista da Presidente, um valor baixo de restrição representa uma situação onde o papel de mediação deverá necessariamente ser exercido pelo poder central, sendo, portanto, uma situação negativa a ser evitada. Por outro lado, um valor alto de restrição revela pouca dependência dos demais atores da rede em relação à Presidente, o que indicaria um fluxo direto de informação entre os atores, desejado para uma comunicação mais eficiente.



Tabela XX – Métricas relacionadas a mediação na rede de ego

A Tabela XX apresenta os valores calculados pelo Pajek para a restrição diática em relação à Presidente e as linhas entre os demais vizinhos para cada ator na rede de ego estudada. A correlação positiva observada entre os dois valores é esperada contribui para a ideia de que quanto maior a comunicação de um ator com os demais, sem o intermédio da Presidente, maior o indicador de restrição da Presidente, indicando maior liberdade para o ator na rede e menos necessidade de intervenção do poder central na comunicação, conforme a interpretação proposta anteriormente. Vê-se, por exemplo, que a Ministra do Planejamento Organização e Gestão, Miriam Belchior, é quem possui mais conexões entre os demais atores (32) e, logo, é a que oferece maior restrição ao ego (0,12).

Os valores apresentados podem ser condensados em dois indicadores para simplificação da análise. A restrição agregada, calculada através da soma das restrições associadas ao ator, para a Presidente foi de 0.288868 e a densidade egocêntrica, calculada como a densidade da rede excluindo-se o ego, foi de 0.14843750.

Métricas como a restrição agregada e a densidade são difíceis de se analisar se tomadas isoladamente. Entretanto, são um bom parâmetro para comparação entre redes de tamanho similar. Assim, visando investigar o impacto da existência de uma comunicação mais intensa entre os vizinhos da Presidente na rede, as mesmas métricas foram calculadas em uma sub-rede na qual o clique identificado (Guido, Miriam, Raupp, Pimentel e Dilma) foi removido, deixando a rede ainda menos interconectada e mais dependente da Presidente. Essa nova rede apresentou restrição agregada para a Presidente de 0.150102 e densidade egocêntrica de 0.04166667.

A remoção de apenas quatro elementos da rede fez cair a restrição agregada em aproximadamente 50% e a densidade egocêntrica em quase 70%. Essa grande sensibilidade mostra que esses valores estão pequenos, pois uma mínima variação no numero de atores e relacionamentos gerou grande variação nas métricas. Se estivéssemos lidando com valores altos desses índices, pequenas perturbações na rede não teriam tanto impacto.

As métricas calculadas, assim, sugerem que a comunicação entre os indivíduos dentro da administração pública brasileira, no que se refere a atores que se comunicam com a chefa do Poder Executivo, apresenta forte centralização na Presidente o que pode indicar dificuldade em operacionalizar articulações diretas entre os agentes. Emerge, então, a hipótese de que se intensificando a comunicação entre os agentes públicos que mantêm contato com a Presidente chegar-se-ia a um estado em que a Presidência seria menos sobrecarregada e a comunicação fluiria com maior rapidez e com menos ruído na administração publica brasileira.

### Proximidade estrutural com a presidente e tempo de permanência em cargo comissionado

Uma segunda sub-rede foi extraída paralelamente, desprezando-se os vizinhos de segundo nível e obtendo-se, assim, uma rede na qual apresentam-se apenas atores que se relacionaram diretamente com a Presidente por, no mínimo, três vezes no período estudado, conforme a metodologia proposta.

Utilizando-se a rede de ego e dos vizinhos de primeiro nível apenas, foi desenvolvida uma análise da proximidade estrutural dos demais elementos e sua suposta influencia no tempo de permanência em cargos comissionados. A Tabela XX mostra os atores da rede, a data da posse e da eventual exoneração e o cargo que ocupa.



Tabela XX – Detalhes dos indivíduos da rede de Ego da Presidente Dilma Rousseff

Interessante notar que a rede de ego da Presidente Dilma Rousseff é composta em sua grande maioria de agentes públicos do primeiro e segundo escalão do governo, quais sejam, Ministros de Estado, Advogado Geral da União, Presidente do Banco Central e Secretários de Estado. As exceções ficam por conta dos Ministros do TCU, que, pela natureza de sua função, não podem ser considerados ‘Governo’, uma secretária do STF e o Presidente do ITI.

Essa configuração bastante característica da rede de ego da Presidente Dilma Rousseff permite estudar a influência da posição estrutural de cada indivíduo em relação à chefe do executivo e em relação aos seus pares no tempo de permanência deste em cargo de confiança como Ministérios e Secretarias.

Assim, mais uma manipulação foi feita na rede, desta vez removendo-se os ministros do TCU, que, apesar de serem nomeados pelo Presidente, não podem ser exonerados e somente perdem o cargo em virtude de sentença, não contribuindo, portanto, para um estudo de tempo de permanência em cargo de livre nomeação e exoneração. Outros dois elementos foram removidos por não exercerem função de Ministro de Estado ou de Secretário de estado. Atores que desempenham funções equiparadas a de Ministro, como a presidência do banco central, foram mantidos.

As informações referentes às datas de nomeação e exoneração foram extraídas de portais do governo, notadamente o planalto.gov.br. As datas referentes aos atores excluídos da rede não foram levantadas e, por isso, não aparecem na tabela XX.



Figura XX – Rede de ego com representação dos vetores de tempo no cargo e proximidade com a Presidente.

A Figura XX apresenta a rede estudada com duas informações relevantes para a análise, ambas armazenadas em vetores.

A primeira informação diz respeito ao tempo de permanência no cargo de confiança, em número de dias, desde a nomeação até o dia 23/09/2013 ou exoneração anterior. A segunda informação reflete o peso da ligação entre o ator e a Presidente Dilma Rousseff.

Supondo que quanto maior o peso da ligação, que representa o volume da comunicação entre os atores, maior a proximidade do indivíduo com a Presidenta, a Figura XX pretende representar de forma visual a relação entre o tempo de permanência em cargo comissionado e a proximidade do ator com a Presidenta. Para tanto foi utilizado o algoritmo de layout Kamada-Kawai configurado para considerar o peso das linhas como similaridades, o que faz com que os atores que tiveram menos contato com a Presidente fiquem mais afastados do centro da rede. Além disso, utilizou-se a opção de exibição dos dois vetores simultaneamente. Esse recurso do Pajek faz com que a forma do vértice transmita alguma noção da relação entre as duas grandezas representadas. Enquanto um vetor influencia o tamanho do vértice em uma direção (horizontal) outro influencia na outra (vertical). Assim, o software fornece uma maneira de se avaliar a correlação entre as grandezas de forma visual: Quanto mais próximo de um circulo forem as formas, maior a correlação entre os vetores.

A inspeção visual da rede dessa forma exibida permite perceber que os maiores vértices estão mais próximos da Presidente e, principalmente, são representados com tamanho considerável, o que, na exibição de dois vetores do Pajek, significa relevante correlação positiva entre as grandezas.

Embora útil, a visualização da rede não permite a aferição exata da correlação entre os valores analisados. Assim, recorre-se às correlações estatísticas de *rank de Spearman* e de *Pearson* para a avaliação desse aspecto.

A correlação de rank de Spearman é mais indicada quando há baixa probabilidade de que os valores se repitam entre os usuários, e se ordenarmos os valores teremos um rank com poucos empates. Na correlação de Spearman a magnitude da diferença entre os ranks não é importante. A correlação de Pearson, por sua vez, é calculada usando a variância estatística dos valores observados e, por isso, reflete em seu resultado o tamanho da diferença entre esses valores.

Ao analisarmos as correlações entre as métricas propostas podemos identificar as relações existentes entre os dados. Uma regra para análise dos valores de correlação pode ser adotada seguindo a sugestão de Nooy, Mrvar e Batagelj (2005, p 191):

Coeficiente menor que 0.05: Não há correlação;

Coeficiente entre 0.05 e 0.25: Associação fraca;

Coeficiente entre 0.25 e 0.6: Associação moderada;

Coeficiente entre 0.6 e 1.0: Associação forte;

A Tabela XX apresenta os valores da correlação entre o tempo de permanência em cargo de confiança e a proximidade com a Presidenta da forma proposta.



Tabela XX – Correlação entre tempo de cargo e proximidade com a Presidente

De acordo com a classificação sugerida, tem-se que para um método estatístico a correlação encontrada foi forte e para outro a correlação foi moderada. Levando-se em conta que o método que apresentou correlação moderada é influenciado pela grandeza dos valores que, nesse caso, eram significativamente discrepantes (ordem das dezenas para proximidade e das centenas para dias no cargo) podemos considerar que uma penalização no índice final já era esperada.

Portanto, os dados analisados sugerem que há correlação positiva entre a proximidade com a Presidente Dilma Rousseff, responsável pelas nomeações e exonerações e o tempo de permanência em um cargo de confiança do primeiro e segundo escalão.

### Difusão da adesão ao Sisu por parte das Universidades Federais Brasileiras

Para estudar o fenômeno da difusão da informação em redes sociais foi desenvolvida uma análise da rede de Universidades Federais Brasileiras e o tempo em que ocorreu a adesão ao Sistema de Seleção Unificada, o SISU por parte dessas Universidades.

O Ministério da Educação define o Sistema de Seleção Unificada – SiSU como “sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação - MEC, por meio do qual são selecionados candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior participantes.” (MEC 2010). A adesão ao SISU é feita pela Instituição de ensino interessada por meio da assinatura do Termo de Adesão e trata-se de uma ação voluntária, embora incentivada pelo Governo Federal.

Por meio de consulta ao Ministério da Educação baseada na lei de acesso informação foi possível ter acesso à tabela reproduzida no ANEXO II, que revela o semestre e ano que cada instituição de ensino passou a utilizar o SiSU

Embora as decisões acerca da adoção de inovações seja influenciada por uma série de fatores, conforme discutido nesse trabalho ao apresentar os fundamentos teóricos do estudo da difusão, há indícios de que a adesão ao SISU seja um fenômeno de difusão e, portanto, tenha influencia das estruturas das redes sociais das Universidades Federais.

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – que, ao expor os motivos para a não adesão ao programa de seleção federal argumentou que há “necessidade de ampliar a discussão sobre o assunto. **(...) apreciação de dados de outras universidades** que adotaram o programa do MEC e o conhecimento de estudo nacional que está sendo desenvolvido pela **Universidade Federal do Ceará** sobre o tema, além de **outras sugestões**.” (UFRGS, 2013 – grifo do autor).

Da mesma forma, a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG –, que assinou o termo de adesão ao SiSu com efeito para a seleção dos entrantes em 2014, por meio de seu reitor, pronunciou-se nos seguintes termos: “Como reitor da UFMG, participo da **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior** (Andifes), onde mantemos permanente contato e **acompanhamos o que vem acontecendo em todas as instituições.** Quase a totalidade das **universidades federais já está no Sisu**, e as poucas que ainda não o integraram plenamente, estão se decidindo a entrar.” (UFMG, 2013 – grifo do autor)

As partes destacadas na citação das notícias veiculadas nos portais da UFMG e da UFRGS mostram que essas Universidades se comunicam com outras que possivelmente fazem parte da sua rede a fim de subsidiar o processo de decisão quanto à adesão ao SiSu. Trata-se aparentemente de uma situação semelhante à apresentada como a influencia das relações sociais no processo de difusão de inovações.

Assim, confrontando-se os dados relacionados à data de adesão ao SiSU com as redes extraídas de acordo com a metodologia proposta neste trabalho, é possível estudar a difusão em redes sociais e verificar se o fenômeno da adoção do SiSU como mecanismo de seleção pelas instituições de ensino é um comportamento cuja propagação é influenciada pelas relações de comunicação estabelecidas entre essas instituições.

### Distribuição cumulativa da adesão ao SisU

A Figura XX, apresenta a curva de difusão construída com base nas informações fornecidas pelo MEC no ANEXO II. Ela apresenta um gráfico com a quantidade de universidades integrantes do SiSU em cada semestre desde sua criação no inicio de 2010.

A curva de adesão ao SiSU apresenta um formato semelhante ao apresentado na figura XX, aproximando-se do formato em S característico da curva de difusão em redes sociais. Entretanto, o formato não é perfeitamente apresentado como um S, o que pode sugerir que outros fatores como pressões políticas tenham influencia na decisão da instituição de ensino, e, portanto, embora influenciado pela rede de comunicação, a adesão ao SiSU seja resultado de um conjunto mais complexo de influências.



Figura XX - Difusão acumulada da adesão ao SiSU na rede de instituições de ensino superior.

### Manipulação da rede de universidades

A rede inicial usada na análise foi mapeada por meio dos dados extraídos do processamento de todas as páginas do Diário Oficial da União, caderno um, das publicações de 2012 e 2013 até o mês de Maio inclusive. Foram consideradas todas as entidades em cujo nome observa-se a ocorrência da palavra “universidade” e nenhuma portaria foi desprezada. Informações básicas dessa rede apresentam-se na Tabela XX.



Tabela XX – Informações básicas da rede inicial de universidades

O numero elevado de linhas e, principalmente, de linhas múltiplas dificulta a análise da rede. Uma maneira de contornar o problema é a remoção da duplicidade das linhas, somando-se os valores para que a semântica da publicidade e o que ela representa não se perca. Nesse caso, quanto maior o valor das linhas, mais frequente é a comunicação entre as universidades envolvidas.

Visando considerar apenas as relações mais relevantes da rede, ou seja, as relações mais frequentes, outra manipulação pode ser feita removendo-se as linhas cujo valor seja menor que 20. O que se faz aqui é desprezar relações entre universidades cuja comunicação se manifestou no Diário Oficial da União por menos de 20 vezes em um período de 17 meses. Tendo em vista que há universidades com 72 registros entre si, de forma exploratória, 20 parece ser um valor adequado e que resulta em uma rede sobre a qual podem ser desenvolvidas as análises.

### Características estruturais da rede das universidades

A rede de universidades que aderiram ao SiSU até o segundo semestre de 2013 é apresentada na figura 11. Na imagem os vértices foram organizados em colunas de acordo com o semestre de adesão ao SiSU e foram excluídas os relacionamentos cujo número de ocorrências não superaram 2000. Isso permitiu a visualização da rede de forma mais clara e considerando-se apenas os relacionamentos mais frequentes e assim supostamente mais relevantes.



Figura 11 – Rede de Universidades com linhas com mais de 2000 ocorrências

Outra transformação à qual a rede foi submetida diz respeito à orientação das linhas. Originalmente não orientadas, as conexões foram consideradas orientadas de acordo com o tempo em que ocorreu a adesão. Como a hipótese é de que haja influencia na adesão ao SiSU entre as instituições e essa influencia é transferida por meio das relações sociais, a orientação das ligações da forma proposta traduz essa semântica.

A figura 11, assim, revela que, de forma geral, universidades cuja adesão ao SiSU se deu em períodos separados por mais de um ano não estão (fortemente) conectadas. Na rede apresentada não se identifica, por exemplo, nenhuma conexão sequer entre instituições cuja adesão se deu em 2010 e instituições que aderiram ao SiSU a partir do segundo semestre de 2011, o que pode indicar que o grupo das instituições que aderiram ao SiSU no primeiro semestre de 2011 o fizeram sob influencia das que assinaram o termo de adesão em 2010 e, em seguida, influenciaram as que o fizeram no final de 2011.

Mais uma vez reforça-se a necessidade de uma investigação mais profunda sobre o fenômeno da adesão ao SiSU por parte das instituições públicas de ensino, que certamente envolve muitos outros componentes não considerados na análise apresentada. Entretanto, os dados estudados sugerem que há algum nível de relação entre a rede de comunicação da informação estabelecida entre instituições públicas de ensino e a adoção de práticas como a adesão ao Sistema de Seleção Unificado.

## Riscos e restrições

Os riscos e restrições identificados que podem afetar a execução desse trabalho estão relacionados principalmente às simplificações adotadas no desenvolvimento do software de apoio para a coleta dos dados. Detalhes da implementação podem ser encontrados no ANEXO I deste trabalho.

A lista de nomes utilizada para a identificação das pessoas mencionadas nas portarias não é exaustiva. Corre-se o risco de existirem pessoas cujo nome seja composto de palavras as quais nenhuma esteja listada no arquivo utilizado. Caso isso ocorra, essa pessoa não será detectada pelo software e não será considerada na análise.

A diagramação do Diário Oficial da União (DOU) não é uniforme e isso pode gerar perda de informação. A disposição padrão das informações no DOU é feita em três colunas de texto. A titulo de ilustração, levantou-se a quantidade exata de páginas que não obedecem a esse padrão na edição do DOU de 28/05/2013. 79 de 440 páginas não seguem o padrão de três colunas. (17%). Entretanto, a existência de outros padrões em algumas páginas provoca inconsistências na extração das informações. O efeito prático dessa diferença de diagramação é que o componente de software, por não ter condições de tratar essa diferença, extrai os textos de forma desordenada, podendo causar ruídos na posterior criação de relacionamentos e identificação de redes sociais.

RESSLER (2006) discute as falhas da coleta de dados e sua influencia nas redes sociais extraídas desses dados:

“Um problema comum para modeladores é a questão dos dados. Qualquer trabalho acadêmico é tão bom quanto os dados utilizados, não importando os tipos de métodos avançados aplicados. Modeladores frequentemente não contam com os melhores dados. [...] Muitos modelos são criados sem dados ou com dados incompletos. A implicação disso é que os resultados podem ser potencialmente enganosos.” RESSLER (2006) (tradução do autor)

Por fim, um risco associado à execução do software em si está relacionado aos recursos computacionais exigidos. Nos testes preliminares, o software exigiu mais memória RAM do que o disponível na máquina utilizada, fazendo o processo ser interrompido antes do fim. Esse comportamento foi detectado em dias nos quais houve um numero acima da média de publicações no Diário Oficial. Uma possível solução para esse problema consiste em um pré-processamento desses arquivos, no qual seria feita um particionamento das informações em vários arquivos menores, passiveis de serem processados usando o hardware atual. Outra alternativa seria a utilização de hardware mais poderoso, já que o atual conta com apenas 2GB de memória disponível.

## Cronograma proposto



## Referencias

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. Ciência da Informação, Brasília, v. 33, n.3, p. 9-16, set./dez. 2004.

BARKER, Larry. Communication. Pearson; 8 edition 2002

BORGES, Mônica E. N.; CAMPELLO, Bernadete S. A organização da informação para negócios no Brasil. Perspectivas em Ciência da Informação, v. 2, n. 2, p.149-162, jul./dez.1997.

 J. Robinson. "Interpersonal Influence in Election Campaigns," Public Opinion Quarterly, (Fall, 1976

BUFREM, Leilah Santiago ; ARBOIT, A. E. ; SORRIBAS, T. V. . Diálogo entre a teoria do Círculo de Bakhtin e a ciência da informação. Ciência da Informação (Online), v. 40, p. 145-159, 2011. Disponivel em <http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/1939/1404> Acesso em 30/05/2013

CHIAVENATO, Idalberto. Administração Geral e Pública. Elsevier. 2ª Edição. 2008

CIVIC COMMONS. Sharing technology for public good. Disponivel em < <http://wiki.civiccommons.org/Initiatives#Model_Open_Government_Initiatives>> Acesso em 10/05/2013

CONFERENCE REPORT ON H.R. 2658, DEPARTMENT OF DEFENSE APPROPRIATIONS ACT, 2004 Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2003-09-24/html/CREC-2003-09-24-pt1-PgH8500.htm>> Acessado em 21/05/2013

COSTA, W. J. V. da; PINHEIRO, M. M. K. Redes sociais e compartilhamento de informação e conhecimento em aglomerações produtivas. Inf. Inf., Londrina, v. 12, n. especial, p. 1-23, dez. 2007.

COSTA, Sely M. S. Comunicação Para Negócios. Notas de aula da Disciplina Fundamentos em Comunicação e Mediação Da Informação. Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. 2º Semestre de 2013

COURTIAL, Jean-Pierre e LAW, John. Author(s): A co-word study of artificial intelligence. Social Studies of Science,Vol. 19, No. 2 (May, 1989), pp. 301-311. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/285145.pdf?acceptTC=true> Acessado em 18/05/2013

CROSS, Rob and PARKER, Andrew. The Hidden Power of Social Networks. Understanding How Work Really Gets Done in Organizations. Harvard Business School Press, 2004

CUNNINGHAM, et al. Text Processing with GATE (Version 6). University of Sheffield Department of Computer Science. 15 April 2011. ISBN 0956599311 Disponível em <http://gate.ac.uk/sale/tao/tao.pdf>

DANCE, Frank. Human communication theory: original essays. Holt, Rinehart and Winston, 1967. the University of Michigan

FERNANDES, Jorge Henrique Cabral . Segurança e Defesa Cibernéticas para Reduzir Vulnerabilidades nas Infraestruturas Críticas Nacionais. 2012. Disponível em <http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/public/arquivos/nep2012/NEP\_CEEEx\_Jorge\_Fernandes\_2012.pdf>

Friemel (2008). Why contexto Matters

FURHT, Borko. Handbook of Social Network. Technologies and Applications, Springer, 2010. Technologies and Applications, Springer, 2010.

GUMPERT, G; CATHCART, R. A theory of mediation. In: RUBEM, B. D.; LIEVROUW, L. Mediation, Information and Communication. London: Transaction Publishers, 1990. P21-36.

JACKSON M., Social and economic networks. 1a.ed. Princeton University Press, 2010.

HANNEMAN, Robert A.; RIDDLE, Mark. Introduction to Social Network Methods. Riverside, CA: University of California, Riverside Disponivel em <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>: 2005. Acesso em: 10/05/2013.

KARTHIKA S e BOSE S, A comparative study of social networking approaches in identifying the covert nodes. International Journal on Web Service Computing (IJWSC), Vol.2, No.3, September 2001. Disponível em <<http://airccse.org/journal/jwsc/papers/0911wsc06.pdf>> Acessado em 18/02/2013

KREBS, Valdis E. “Mapping Networks of Terrorist Cells,” Connections, Vol. 24, No. 3,pp.43-52, 2002. Disponível em <http://vlado.fmf.uni-lj.si/pub/networks/doc/Seminar/Krebs.pdf> Acessado em: 19/05/2013

KUNSH, M. M. K. Planejamento de relações públicas na comunicação integrada. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Summus, 2003

LAZARSFELD, Paul F., BERNARD BERELSON, and HAZEL GAUDET. The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign. 1944. Disponível parcialmente em < http://books.google.com.br/books/about/The\_People\_s\_Choice.html?id=S-lnIFR02FIC&redir\_esc=y>

LASSWELL, Harold D, Propaganda Technique in the World War (New York: Alfred A. Knopf, 1927), 1 14-1 5; Merriam, New Aspects. Disponível parcialmente em < http://books.google.com.br/books/about/Propaganda\_Technique\_in\_the\_World\_War.html?id=e5PtAAAAMAAJ&redir\_esc=y>

LE COADIC, Yves-François. A ciência da informação. 2. ed. Brasilia: Brinquet de Lemos, 2004. 124 p. Disponível em <http://www.restaurabr.org/siterestaurabr/CICRAD2011/M1%20Aulas/M1A3%20Aula/20619171-le-coadic-francois-a-ciencia-da-informacao.pdf>

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro. Trabalho originalmente apresentado no XXVIII Encontro da Anpocs. 2004

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antônio Braz de Oliveira e . Redes e capitais sociais: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO. Brasíilia, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

MEC, Ministério da Educação. Portaria Normativa MEC No - 02, de 26 de janeiro de 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo, 2002, p. 104

MPOG, Ministério do Planejamento, Organização e gestão. Plano Plurianual 2012-2015, Mensagem Presidencial. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\_presidencial\_ppa.pdf> Acesso em 29/05/2013

NOOY, Wouter; MRVAR, Andrej; BATAGELJ, Vladimir. Exploratory Network Analysis with Pajek. Cambridge University Press, Cambridge: 2005.

PANCHAL, Dhiren. THE SOCIAL PSYCHOLOGY OF ORGANIZATIONS -Daniel Katz & Robert L. Book Review. Acessado em 05/10/2013. Disponível em < http://sites.idc.ac.il/dice/files/activity2.pdf>

POLANCO Xavier. (2005) "Co-Word Analysis Revisited: Modelling Co-Word Clusters in Terms of Graph Theory", Proceedings of the 10° International Conference on Scientometrics an d Informe-tries, July 24-28, Stockholm, Sweden.

RESSLER, Steve. “Social Network Analysis as an Approach to Combat Terrorism: Past,Present, and FutureResearch,”Homeland Security Affairs,Vol. 2, No. 2 (July, 2006), 1-10. Acesso em <18/05/2013> Disponivel em <http://www.hsaj.org/?fullarticle=2.2.8>

RODRIGUEZ, Jose. 2004. The March 11th terrorist network: In its weakness lies its strength. Department of Sociology Analysis of Organizations: University of Barcelona.Disponivel em <http://www.ub.edu/epp/wp/11m.PDF> Acessado em 16/05/2013

Russel (2012) Mining thhe social web

ROGERS, E. M.. Diffusion of Innovations. New York: Free Press, 1995.

SACERDOTE, Helena Célia de Souza. Análise da mediação em educação online sob a ótica da Análise de Redes Sociais: o caso do curso de Especialização em Gestão da Segurança da Informação e Comunicações. 2013. 145 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SAGEMAN, Marc. Understanding Terror Networks. UPCC book collections on Project MUSE. University of Pennsylvania Press, 2011 Disponível parcialmente em <<http://books.google.com.br/books?id=iCoYDUv63L8C&dq=>> Acessado em 15/05/2013

SHANNON, C. e WEAVER, W., The mathematical Theory of Communication, University of Illinois Press, 1949.

SCHIESSL, José Marcelo. Descoberta de conhecimento em texto aplicada a um sistema de atendimento ao consumidor. 2007. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SIORG. Site oficial. Acesso em 18/05/2013. Disponível em <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>

SINGHAL Ayush, SRIVASTAVA Jaideep, "Data Extract: Mining Context from the Web for Dataset Extraction," International Journal of Machine Learning and Computing vol. 3, no. 2, pp. 219-223, 2013. Disponível em <<http://www.ijmlc.org/papers/306-K0019.pdf>>

SOARES, Evanna. A publicação dos atos administrativos e das leis municipais na imprensa oficial à luz do princípio constitucional da publicidade. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1982, 4 dez. 2008 . Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/12040>. Acesso em: 6 out. 2013.

SOUTO, Leonardo Fernandes. Mediação em serviços de disseminação seletiva de informações no ambiente de bibliotecas digitais federadas. 2008. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-13072009-184314/>. Acesso em: 2013-06-03.

TAVARES, Rosemeire Barbosa. O uso de técnicas de pesquisa participatória na comunicação da informação em comunidades, levando em conta letramento informacional e trabalho colaborativo para desenvolvimento de cidadania. 2011. 257 f., il. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)— Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10410/1/2011\_RosemeireBarbosaTavares.pdf>

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Noticia de 25/03/2013. UFMG adere ao Sisu em substituição ao concurso vestibular. Disponível em <https://www.ufmg.br/boletim/bol1813/3.shtml> Acessado em 15/09/2013.

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Noticia de 09/08/2013: UFRGS decide não aderir ao SiSU para ingresso em 2014Disponivel em <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/ufrgs-decide-nao-aderir-ao-sisu-para-ingresso-em-2014>> Acessado em 15/09/2013

VALENTIM, M. L. P. (Org.). Gestão, mediação e uso da informação. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 393p. ISBN: 978-85-7983-117-1 Disponível em <http://www.culturaacademica.com.br/titulo\_view.asp?ID=115>

VERGUEIRO, W.; SUGAHARA, C. R. Aspectos conceituais e metodológicos de redes sociais e sua influência no estudo de fluxos de informação. Revista Digital de Biblioteconomia & Ciência da Informação, Campinas, v. 7, n. 2, p. 102-117, jan./jun. 2010.

WATZLAWICK, P., Beavin, J., & Jackson, D. D. (1967). Pragmatics of Human Communication. A study of interactional patterns, pathologies, and paradoxes. New York: Norton. Disponível parcialmente em < http://books.google.com.br/books/about/Pragmatics\_of\_Human\_Communication.html?id=OqFmcgAACAAJ&redir\_esc=y>

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WIENER, N. Cybernetics or Control and Communication in the Animal and The Machine. Hermann. 1948. Disponivel parcialmente em < http://books.google.com.br/books/about/Cybernetics.html?id=NnM-uISyywAC&redir\_esc=y>

ZINS, Chaim. Knowledge map of information science: Research Articles. Journal of the American Society for Information Science and Technology. 58(4):526–535, 2007. 10pp.

ANEXO I



ANEXO II

