

DANILO ROTHBERG

FABÍOLA DE PAULA LIBERATO

OPINIÃO PÚBLICA E CIDADANIA: A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO NOS PORTAIS
ELETRÔNICOS DE GOVERNO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO

Artigo apresentado ao **Grupo de Trabalho de
Comunicação e Democracia** no V Congresso da
Compolítica, realizado em Curitiba/PR, entre os
dias 8 e 10 de maio de 2013.

ISSN 2236-6490

MAIO 2013

Opinião pública e cidadania: a qualidade da informação nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Danilo Rothberg

Doutor em Sociologia pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Bauru, SP). E-mail: danroth@uol.com.br

Fabíola de Paula Liberato

Bacharel em Comunicação Social: Relações Públicas pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Mestranda em Comunicação pela Unesp. E-mail: fabiolaliberato@hotmail.com

Fomento: Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo)

Opinião pública e cidadania: a qualidade da informação nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Danilo Rothberg

Doutor em Sociologia pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Bauru, SP). E-mail: danroth@uol.com.br

Fabiola de Paula Liberato

Bacharel em Comunicação Social: Relações Públicas pela Unesp – Universidade Estadual Paulista. Mestranda em Comunicação pela Unesp. E-mail: fabiolaliberato@hotmail.com

Resumo

O acesso a informações sobre gestão pública é reconhecido na atualidade como direito fundamental da cidadania. A possibilidade de os cidadãos fazerem escolhas baseadas em dados diversificados e confiáveis caracteriza uma sociedade democrática. Decisões refletidas pressupõem a existência de um governo transparente, a ser devidamente responsabilizado pelos resultados das políticas que planeja, coordena e executa. Este artigo descreve resultados de pesquisa que verificou o contexto, a abrangência e a profundidade das informações sobre políticas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social presentes nos portais eletrônicos do governo das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo. A metodologia de pesquisa consistiu em análise de conteúdo de 489 páginas web das secretarias de governo das áreas selecionadas, de acordo com 12 categorias de avaliação de informações sobre políticas públicas, a saber: antecedentes; diagnósticos; objetivos; metas; recursos e ações atuais; recursos e ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto (efetividade); custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade. Em média, os dados disponíveis nos portais analisados correspondem a 11,2% do que, no contexto da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Na amostra investigada, observou-se a ênfase na divulgação de informações sobre objetivos e ações atuais na execução de políticas, em detrimento de dados sobre equidade no atendimento de direitos, satisfação do usuário e relação entre custo e efetividade. A interpretação deste resultado sugere que a produção de opiniões informadas sobre o desempenho de políticas públicas pode encontrar-se prejudicada pela escassez de conteúdo nos portais eletrônicos de governo, o que coloca exigências de aperfeiçoamento para a gestão da comunicação pública na internet, como forma de contribuir para a ampliação de *accountability* e governança democrática. **Palavras-chave:** comunicação pública; *accountability*; democracia digital; políticas públicas.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pela bolsa de mestrado concedida à pesquisa descrita neste artigo.

Introdução

O acesso à informação pública é reconhecido na atualidade como direito fundamental. A possibilidade de os cidadãos fazerem escolhas baseadas em informações diversificadas e confiáveis caracteriza uma sociedade democrática. Decisões refletidas pressupõem a existência de um governo transparente, a ser devidamente responsabilizado pelos resultados das políticas públicas que planeja, coordena e executa.

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, tem crescido a disponibilidade de informações sobre gestão pública nos portais de governo na internet. No Brasil, os portais eletrônicos têm assumido a divulgação de informações sobre cada vez mais áreas de gestão, de maneira a oferecer subsídios para a avaliação, pelos cidadãos em geral, de políticas públicas de diversos setores de governo. Mas, com frequência, o conteúdo disponível na internet se revela insuficiente para orientar a produção de opiniões informadas. Ainda são necessários investimentos para o aperfeiçoamento dos portais, que devem conter informações mais abrangentes, capazes de dar sustentação a apreciações mais amplas.

Daí a relevância em avaliar de maneira sistemática e criteriosa as informações sobre políticas públicas disponíveis através da internet pelos governos, verificando se possuem abrangência e profundidade adequadas para fundamentar decisões consistentes. Nesse aspecto, tem-se como questão de pesquisa: Verificar se os portais eletrônicos de governo estão sendo utilizados de maneira a oferecer informações de políticas públicas que atendam os direitos de cidadania?

O objetivo geral da pesquisa descrito neste artigo foi identificar a potencial contribuição dos portais eletrônicos das principais cidades do Estado de São Paulo à afirmação da cidadania, considerada em sua dimensão de exercício do direito à informação.

Os objetivos específicos foram: a) avaliar a informação pública digital como fonte de informação sobre gestão pública nos portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central (Araraquara e São Carlos), Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba; b) identificar, caracterizar e analisar, em caráter comparativo, a profundidade das informações sobre políticas públicas das áreas de saúde, educação,

meio ambiente e assistência social disponíveis nos portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, em relação a doze categorias de avaliação: antecedentes; diagnósticos; objetivos; metas; recursos e ações atuais; recursos e ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade.

Em média, os dados disponíveis nos portais analisados correspondem a 11,2% do que, no contexto da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Na amostra investigada, observou-se a ênfase na divulgação de informações sobre objetivos e ações atuais na execução de políticas, em detrimento de dados sobre equidade no atendimento de direitos, satisfação do usuário e relação entre custo e efetividade. A interpretação deste resultado sugere que a produção de opiniões informadas sobre o desempenho de políticas públicas pode encontrar-se prejudicada pela escassez de conteúdo nos portais eletrônicos de governo, o que coloca exigências de aperfeiçoamento para a gestão da comunicação pública na internet, como forma de contribuir para a ampliação de *accountability* e governança democrática.

No percurso aqui oferecido, as duas primeiras seções revisam aspectos teóricos relevantes da pesquisa. A terceira seção apresenta a metodologia da investigação. A quarta seção descreve os principais resultados. Considerações finais sintetizam as principais contribuições da pesquisa diante das expectativas suscitadas pela literatura pertinente sobre o potencial da internet para o aprofundamento da cidadania.

Comunicação e deliberação política

Esta seção retoma argumentos segundo os quais a disponibilidade de informações plurais deve ocorrer de maneira generalizada em uma sociedade democrática: espera-se que os governos se responsabilizem pelas políticas públicas que elaboram e executam através da difusão de dados com transparência e *accountability*. São revisados aspectos sobre direito à informação, democracia e deliberação.

As novas tecnologias têm o potencial de contribuir para ampliar as informações disponíveis sobre a administração pública nos *websites* governamentais. A internet proporciona interação entre os usuários e se apresenta como uma plataforma com qualidade

para envolver debates com temáticas relativas à coletividade. Processos comunicativos inseridos nesses novos espaços podem incentivar a participação nas discussões.

Os portais eletrônicos de governo têm aprimorado dados e serviços disponíveis, avançando no estabelecimento de novas interações entre representantes e cidadãos e assumindo cada vez mais a publicação de dados públicos. Os governos oferecem informações sobre diferentes políticas que os cidadãos podem analisar. A disponibilidade de informações é considerada essencial, embora não suficiente, como incentivo ao engajamento político e à tomada de decisões refletidas.

Para a afirmação contemporânea da democracia, a propagação de informações com contexto e profundidade adequados se mostra imprescindível. Para que o cidadão torne-se apto a escolher entre projetos políticos em disputa na arena pública, precisa de informações diversificadas sobre ações políticas, projetos, escolhas e consequências previstas: “o que caracteriza a informação adequada para uma sociedade democrática é, acima de tudo, seu caráter plural” (MIGUEL, 2004, p. 130).

A disponibilidade de informação com contexto e pluralidade pode ser considerada requisito essencial para o aprofundamento democrático na forma da multiplicação de espaços de análise e deliberação política.

Cohen (2009) indica quatro princípios normativos do procedimento deliberativo: a deliberação é livre; as razões para as perspectivas em jogo são apresentadas integralmente; as regras do processo são iguais para todos; a deliberação objetiva o consenso. O processo da deliberação ideal “vincula a noção formal de democracia deliberativa a um ideal mais substantivo de associação democrática, no qual o debate público encontra-se focado no bem comum de seus membros” (COHEN, 2009, p. 94).

No âmbito da teoria democrática deliberativa, a comunicação é tida como via de mão dupla entre governantes e cidadãos, a partir da criação de articulações discursivas. Nesse sentido, Marques (2009, p. 13) lembra que a deliberação é “um processo social de comunicação através do qual os indivíduos têm a oportunidade de apresentar seus pontos de vista e suas perspectivas diante dos outros, interpelando-os e demandando-lhes a validação de seus argumentos após uma discussão baseada no respeito recíproco”. No contexto deliberativo, a própria legitimidade democrática requer que “aquilo que será considerado como ‘interesse comum’ resulte de um processo de deliberação pública”,

segundo Maia (2008 a, p. 165), para quem “a relação entre participação e argumentação pública permite apreender o público como agente capaz de envolver uma perspectiva própria de interpretação e comunicação” (p. 193).

A deliberação, realizada nas arenas sociais, pode ocorrer, como salienta Marques (2009), de três maneiras: conversação cívica; debate político mediado pela mídia; deliberação formal. Em todas elas, o processo deliberativo é caracterizado como uma rede complexa de debates e práticas de intercompreensão, que ocorre em temporalidades diversas e traz benefícios para a democracia nas sociedades pluralistas contemporâneas. O cenário ideal é aquele no qual, a partir do debate argumentativo entre os participantes, as contribuições mais apropriadas tornam-se relevantes para serem consideradas nas decisões políticas, de modo a enfrentar um problema verificado nas democracias modernas, segundo Sampaio, Maia, e Marques (2011, p. 208), que “refere-se à escassa associação entre aquela discussão que envolve o próprio público (em sentido amplo) e o processo de produção da decisão política, isto é, aquele institucional, representativo e, no final das contas, autorizado a elaborar e executar as políticas”.

Sampaio, Maia e Marques (2011) apresentam perspectivas acerca dos conceitos de deliberação restrita e deliberação ampliada. Ao passo que a deliberação restrita ocorre majoritariamente nos espaços formais abrigados pelas instituições políticas, a deliberação ampliada inclui a conversação cotidiana e outros ambientes informais de debate, como escolas, locais de trabalho e comunidades. Em comum, as duas esferas devem adotar critérios como reciprocidade, igualdade, respeito, justiça e liberdade, publicidade.

Mas a falta de conexões claras entre as decisões no âmbito informal e as deliberações realizadas nos ambientes públicos formalizados pode reduzir a importância da decisão política, uma vez que as deliberações formais passam a ter maior relevância.

Sampaio, Maia e Marques (2011, p. 226) propõem que as duas esferas podem ser integradas através de conexões facilitadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, gerando efeitos benéficos: “a ampliação de tais discussões tem a capacidade não apenas de abarcar novos participantes para tais decisões, mas, também, de aumentar a qualidade da decisão, uma vez que é plausível pressupor que um número maior de concernentes (e conseqüentemente de pontos de vista) está sendo considerado”.

As deliberações integradas indicam que é possível considerar ambientes de participação, informais ou formais, que sejam caracterizadas como restritas em certa etapa de elaboração e ampliadas em outro momento, obtendo assim integração e visibilidade no processo deliberativo.

O processo de negociação identificado na deliberação pública pode ocorrer em espaços formais e informais, em diferentes contextos. Nesse aspecto, a deliberação pode instigar a participação dos cidadãos nas discussões de interesse comum na elaboração de políticas públicas, controle sobre a ação dos agentes políticos e exposição dos problemas reais vividos pelos cidadãos. Porém, para que o debate entre envolvidos se estabeleça de forma benéfica, é necessário o acesso a informações plurais e consistentes que auxiliem o entendimento e a construção de argumentação.

Gomes (2008a, p. 232) aponta que “conhecimento, informação e interesse políticos não são diretamente formas de participação, mas sim, pré-condições fundamentais para tanto”. Nesse sentido, a apatia e o desinteresse político podem derivar da falta de informação, que pode fazer com que os cidadãos não percebam que os efeitos das ações políticas se configuram como resultados de preferências específicas.

A disponibilidade estratégica de informação sobre gestão pública também pode ser tida como vetor de capital social, conceito que adquire posição central na discussão acerca do aumento da participação política e da construção da cidadania (PUTNAM, 1995). Capital social pode ser considerado como um produto de relações sociais baseadas em confiança e solidariedade, “aspectos da organização social que facilitam a coordenação e a cooperação dos indivíduos, proporcionando-lhes, em razão disso, benefícios mútuos”, segundo Gomes (2008a, p. 223).

Em sua revisão da literatura pertinente ao tema, Baquero e Baquero (2011) assinalam a existência de três vetores de capital social: disseminação de informações e fluxos de dados; solidariedade; ação coletiva. Sob estes aspectos, o capital social se refere a “um processo que se assenta na constituição de redes que geram resultados positivos, por intermédio de normas e confiança” (p. 236).

A falta de confiança entre Estado e sociedade evidencia a necessidade da articulação de formas adicionais de representação e participação política além do voto. A confiança gerada pela interação dos cidadãos em associações ou instituições informais inci-

de sobre sua participação política. Pode-se pensar na contribuição do capital social para elevar a participação e o envolvimento político dos cidadãos e para a construção de uma democracia fortalecida.

Relações podem ser constituídas entre deliberação e comunicação pública no desenvolvimento do capital social no estabelecimento de normas; na condução do debate público; na regulação, fiscalização e *accountability* das ações dos agentes políticos e no engajamento dos indivíduos na vida pública. O capital social é construído a partir das relações sociais estabelecidas na participação política dos cidadãos e amparado pela deliberação e pela comunicação pública. “A deliberação seria, assim, a face mais visível e sistematizada do capital social e da comunicação pública” (NOBRE, 2011, p. 272).

Internet e *accountability*

A internet pode constituir um meio de oferta de dados necessários para embasar debates cívicos, tornando-se recurso importante por possibilitar o engajamento nos assuntos públicos. O fato de servir ao acesso da informação no tempo, espaço e forma abertos às preferências individuais torna a internet oportuna aos usuários, que podem pesquisar sobre diversos temas de acordo com seu interesse e disponibilidade, manifestar suas perspectivas e construir arenas comunicativas. “Evidentemente, a internet se mostra como importante ‘lugar’, uma ‘arena conversacional’, na qual o espaço se desdobra e novas conversações e discussões políticas podem seguir seu curso” (MAIA, 2008 b, p. 283).

O uso da internet a partir dos anos 1990 no Brasil despertou perspectivas para a expansão da participação política, por meio da renovação das formas de comunicação e obtenção de informação, que passam a ser mais diretas: “a informação política em rede está disponível a um acesso mais rápido, mais barato e mais cômodo do que a informação política industrial” (GOMES, 2008b, p. 307).

Gomes (2008b) identifica vantagens da internet como instrumento de participação política: entraves como tempo e espaço são suprimidos; um amplo volume de informações de qualidade pode ser armazenado para acesso imediato; a tecnologia proporciona o conforto de obter informações e serviços necessários de acordo com a dispo-

nibilidade do cidadão; a rede é um ambiente favorável à liberdade de opinião; a interatividade favorece a comunicação como via de mão dupla.

A internet é capaz de auxiliar no engajamento político do cidadão a partir da interação que se estabelece entre sociedade civil e representantes políticos. A partir do contato mais próximo, os agentes políticos podem entender as demandas dos cidadãos e promoverem mudanças significativas. Isso provocaria satisfação dos envolvidos atendidos, que passariam a perceber a política como algo próximo, como interesse público, diminuindo o distanciamento entre cidadãos e Estado.

Neste contexto, assume-se que a democracia digital possibilita: 1) fortalecimento da cidadania através do aumento da transparência das ações públicas, novas formas de fiscalização e responsabilização dos representantes políticos e aumento na participação e engajamento político dos cidadãos por meio de plataformas digitais; 2) representação das minorias e aumento das oportunidades de participação na formulação da decisão política. No entanto, é preciso qualificar os atores sociais para a participação: “não basta nem é necessário haver participação em massa, não basta haver meios e oportunidades de participação; é preciso que tudo isso seja moderado pela posse da informação necessária a uma qualificação necessária” (GOMES, 2011, p. 38).

Bezerra e Jorge (2010) utilizam a boa governança como indicativo da democratização entre cidadãos e governo. Para que os cidadãos tenham domínio do contexto envolvido nas decisões a respeito de determinado tema político, precisam de mais dados, que, de acordo com Bezerra e Jorge (2010), vão além das informações acessíveis no rádio, televisão e jornal. As tecnologias da comunicação e informação podem aproximar representados e governo, possibilitando a divulgação de dados importantes para o fortalecimento da fiscalização das ações políticas dos representantes.

Accountability é uma qualidade advinda de: 1) competências de resposta dos governantes à medida que esses passam a ser obrigados a prover esclarecimentos relativos à suas atitudes; 2) competência dos órgãos estatais de aplicar sanções aos órgãos que praticarem ações ilícitas; 3) competência dos governantes para justificar o porquê da escolha de determinada ação (CARNEIRO, 2004).

Estruturas de *accountability* são constituídas por mecanismos que conferem a responsabilização dos indivíduos que exercem funções em cargos públicos. De acordo

com O'Donnell (1998), a prestação de contas do funcionário público à sociedade pode acontecer de duas formas: vertical (exercida quando a difusão de informações pelas mídias de massa e canais adequados de comunicação pública permite que, através das eleições, os indivíduos aprovem ou rejeitem governantes que lhes parecem justos e corretos); horizontal (exercida entre órgãos estatais que possuem autoridade perante a lei e podem aplicar controles, punições e até *impeachment* caso ocorra atitudes de agentes e agências do Estado consideradas ilegais).

Para a efetivação da *accountability* vertical, os eleitores devem saber quais políticas atenderiam suas necessidades, o que foi prometido e o que de fato está sendo feito, já que os governantes dispõem de oportunidades para atender a interesses próprios e não as necessidades dos eleitores.

Um dos eixos do governo eletrônico se pauta no desenvolvimento de estruturas de *accountability*, “que permitem um incremento do acesso à informação correta e transparente e à prestação de contas dos governantes através da responsabilização social” (PEREIRA, AMARAL E COSTA, 2010, p. 4).

Accountability e responsabilização exigem transparência, que, segundo Silva (2010), inclui um conceito de informações governamentais abertas que está se firmando por promover discussões, cooperação e participação dos cidadãos.

Segundo Carneiro (2004), acima das dimensões horizontal e vertical, o grau de governança democrática é proporcional ao nível de *accountability* presente. “Governança, em uma definição sumária, refere-se à capacidade de gestão, sendo um atributo do estado” (CARNEIRO, 2004, p. 9). Para haver responsabilização é necessária a existência de ferramentas que possibilitem o controle das instituições governamentais. “O que está no centro da concepção de *accountability* é a questão da republicanização do espaço da política, a efetivação das diretrizes democráticas de soberania popular e controle da ação governamental”, segundo Carneiro (2004, p. 14), para quem “essas diretrizes não fazem sentido se prescindirmos de uma noção ampliada de *accountability*, centrada na participação popular nos processos de deliberação pública, para além de uma perspectiva horizontal ou vertical”.

Considerando o contexto comunicacional, é preciso certificar que a transparência “não será garantida pela simples publicação de dados e de informações na rede, mas por meio de uma estratégia clara de gestão informacional” (SILVA, 2010, p. 127).

Silva (2011) refere-se a três requisitos democráticos a serem desempenhados pelo Estado em relação às ferramentas *online* utilizadas nos portais de governo. O primeiro requisito é a publicidade, empregada na perspectiva de divulgação de ações e projetos do governo, assegurar um Estado transparente, que origine confiança. “A publicidade trata da capacidade de algo se tornar visível e potencialmente objeto da fala pública” (p.127). Nesse aspecto, ferramentas digitais podem otimizar o armazenamento, a organização e divulgação de informações públicas.

A responsividade é o segundo requisito democrático e envolve canais de diálogo entre Estado e cidadão, ou seja, os representantes devem responder as questões e dúvidas sobre assuntos públicos aos representados. O cumprimento desse requisito se relaciona à *accountability*, através do diálogo entre governantes e sociedade, da prestação de contas e da responsabilização pelas ações dos agentes políticos. A responsividade ocorre em diferentes graus, como resposta informativa; serviço *online*; esclarecimento de dúvidas; ou troca de argumentos (interação dialógica) entre Estado e cidadãos para a solução de problemas.

O terceiro requisito, que melhor incorpora a participação, é a porosidade, que pode conter mecanismos de publicidade e de responsividade. Um portal de governo com alta porosidade é aquele aberto à contribuição e participação dos cidadãos. Mecanismos de consulta pública *online*, orçamento participativo e votos na internet “podem servir como canais de porosidade ou, pelo menos, subsídios que podem ser incorporados no processo de tomada de decisão” (SILVA, 2011, p. 133).

Os três requisitos democráticos devem ser cumpridos pelos *sites* do governo de forma integrada e sistêmica. Silva (2011) propõe a classificação de cinco níveis qualitativos em que os requisitos podem ser relacionados: 1) utilitário (presença de ferramentas de busca, índices, emissão de documentos, dispositivos de monitoramento do usuário na rede); 2) informativo (compreende a comunicação entre Estado e cidadãos através de mensagens, notícias, formulários e questionários); 3) instrutivo (a comunicação ocorre a partir de textos instrutivos sobre ações, projetos e história do Estado); 4) argumentativo

(inclui prestação de contas, fóruns e formulários *online* que estabeleçam relação argumentativa); 5) decisório (cidadão decide através de voto, referendo ou plebiscito mediado pela comunicação). Os níveis são identificados de acordo com o tipo de comunicação a ser utilizada no ambiente digital. De acordo com Silva (2011, p. 140), os níveis qualitativos podem “qualificar — dentro de um quadro sistêmico — as deficiências ou incompletudes que um portal governamental pode sustentar ao tentar materializar a demanda por publicidade, responsividade e porosidade”.

Por fim, neste percurso teórico, cabe lembrar que a disponibilidade de informações sobre políticas públicas nos portais eletrônicos de governo pode fundamentar a atuação dos cidadãos em esferas de participação política *online* e *offline* relevantes no Brasil contemporâneo, tais como conselhos gestores (AVRITZER, 2008), orçamento participativo (SAMPAIO, MAIA & MARQUES, 2010) e consultas públicas online (ROTHBERG, 2008).

Metodologia

O estudo descrito neste artigo envolveu a análise das informações sobre políticas públicas das áreas de saúde, educação, assistência social e meio ambiente disponíveis no período de setembro de 2011 a fevereiro de 2012 nos portais eletrônicos das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central (Araraquara e São Carlos), Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba. Deve-se esclarecer que 16 portais eletrônicos foram analisados, devido ao fato de a região administrativa Central envolver dois municípios: Araraquara e São Carlos.

A razão da escolha das áreas de políticas de assistência social, educação, saúde e meio ambiente para a análise de informações presentes em portais eletrônicos de governo das esferas municipais das 15 sedes administrativas do Estado de São Paulo se relaciona à descentralização política a partir da Constituição Federal de 1988, que outorgou aos municípios a categoria de ente federativo e gerou transferências de poder político-administrativo aos Estados e municípios. A descentralização do poder decisório e da prestação de serviços públicos foi apreciada como fator de democratização e conferiu autonomia, capacidade de organização e independência administrativa ao poder local. A

participação cidadã e controle das ações governamentais podem ser exercidos de maneira mais incisiva a partir da descentralização.

A análise das informações disponíveis nos portais selecionados foi realizada por meio de doze categorias formuladas de acordo com referenciais da literatura de avaliação sobre políticas públicas (ARRETCHE, 2003; CARVALHO, 2003; COSTA & CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; SOUZA, 2006; TREVISAN & BELLEN, 2008). As categorias, inicialmente formuladas em pesquisa descrita em Rothberg (2010), foram assim constituídas:

1) **Antecedentes:** Compreende informações que precederam e motivaram a criação e implementação de determinada política. 2) **Diagnósticos:** O planejamento de uma política envolve os problemas e dificuldades a serem enfrentados. Esta categoria abarca informações que se relacionam a descrição de determinada política, considerações gerais e informações relacionadas às decisões sobre sua adoção. 3) **Objetivos:** As finalidades que se deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem necessariamente expressar números. 4) **Metas:** Esta categoria exige a presença de números, estatísticas, projeções do que se objetiva atingir em termos quantitativos e escala temporal. 5) **Recursos e ações atuais:** Relaciona-se as informações sobre os recursos disponíveis (materiais, humanos ou financeiros) para que uma dada política seja aplicada. Parcerias entre instituições públicas e empresas privadas também estão envolvidas. 6) **Recursos e ações planejadas:** Relaciona-se ao planejamento de recursos e ações a serem empregadas para a realização da política pública no futuro determinado. 7) **Eficiência:** Inclui informações sobre o funcionamento interno de uma determinada política pública, considerando-se o efeito do investimento e recursos utilizados em relação aos resultados alcançados. 8) **Eficácia:** Aqui, o que se pretende avaliar é o resultado da implantação de tal política, em relação aos objetivos e ferramentas propostas. 9) **Impacto (efetividade):** Avalia-se se determinada política obteve êxito ou fracasso em sua aplicação, o que depende do impacto social gerado. 10) **Custo-efetividade:** Esta categoria se relaciona à informações sobre escolhas de ações possíveis comparadas às ações efetivamente obtidas. 11) **Satisfação do usuário:** Esta variável compreende informações, sugestões e opiniões dos usuários, apuradas através de pes-

quisas de opinião, sondagens etc. 12) **Equidade:** Relaciona-se à distribuição justa dos benefícios, de acordo com as especificidades dos usuários.

As análises de conteúdo realizadas com estas categorias foram aplicadas sobre uma amostra composta por 489 páginas web que divulgam fatos, ações e acontecimentos ligados a políticas públicas assim distribuídas: 179 da área de educação; 75 da área de meio ambiente; 136 da área de assistência social; e 99 da área de saúde.

A existência de dados relacionados às doze categorias de avaliação propostas nas 489 páginas da amostra selecionada foi mensurada através da atribuição de um indicador entre “0” (ausência de informação relacionada), “1” (presença de informações superficiais, com até 200 caracteres), “2” (presença de informações com relativa abrangência, entre 201 e 400 caracteres) e “3” (presença de informações mais aprofundadas, acima de 400 caracteres). Desta forma, uma política pública apresentada com o máximo de informações obteria, segundo a lista proposta, 36 pontos (12 categorias x três pontos). O número de pontos efetivamente obtido na avaliação de informações a respeito de cada política, quando considerado em relação ao total de 36 pontos, gerou um número percentual, correspondente ao grau de abrangência e profundidade das abordagens de comunicação presentes nos sítios estudados. Este número percentual foi denominado Índice de Qualidade de Informação (IQI).

Resultados

Em média, o Índice de Qualidade de Informação médio detectado nas quatro áreas analisadas é de 11,2%, o que significa que os dados disponíveis nos portais selecionados correspondem a 11,2% do que, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Na área de educação, o IQI médio é de 11%; em meio ambiente, 13,3%; assistência social, 9,5%; saúde, 11%.

O portal eletrônico que obteve melhor Índice de Qualidade da Informação na área de educação foi o da Prefeitura Municipal de Santos, com 27,78% (Gráfico 1). As cidades de Campinas, Sorocaba e Ribeirão Preto apresentaram índices médios semelhantes, com 18,15%, 18% e 17,95%, respectivamente. O mesmo aconteceu com os municípios de Franca (17,12%), Bauru (16,66%) e São Carlos (16,35%).

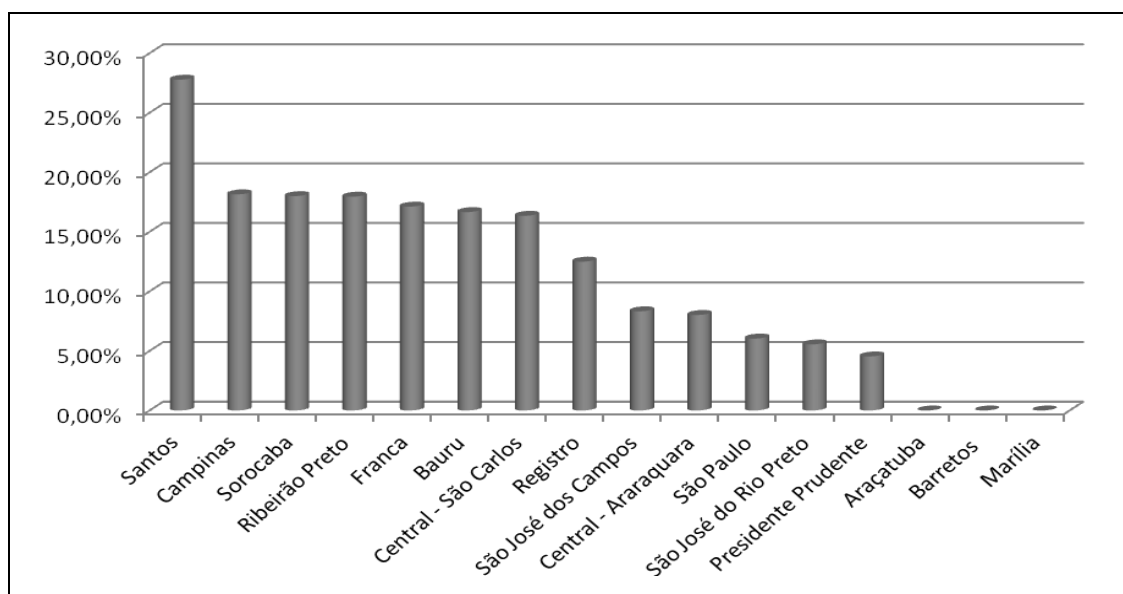


Gráfico 1. Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas de educação nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

Com os menores índices na área de educação estão as cidades de Registro (12,5%), São José dos Campos (8,33%), Araraquara (8,02%), São Paulo (6,04%), São José do Rio Preto (5,55%) e Presidente Prudente (4,54%). As páginas de Araçatuba, Barretos e Marília não apresentaram informações sobre políticas de educação.

Na área de meio ambiente, o Índice de Qualidade da Informação mais elevado foi obtido em Ribeirão Preto (27,77%), de acordo com o Gráfico 2. Campinas, Franca e Presidente Prudente apresentaram o mesmo IQI (25%). Santos e Sorocaba obtiveram índices semelhantes, com 19,94% e 19,69%, respectivamente.

Com médio Índice de Qualidade da Informação na área de meio ambiente estão São Carlos (17,59%), São José dos Campos (13,39%), São José do Rio Preto (12,62%) e São Paulo (12,50%). Com IQI inferior estão as cidades de Bauru (9,02%) e Araraquara (6,11%). Em Registro, Araçatuba, Barretos e Marília não há informações sobre políticas públicas de meio ambiente.

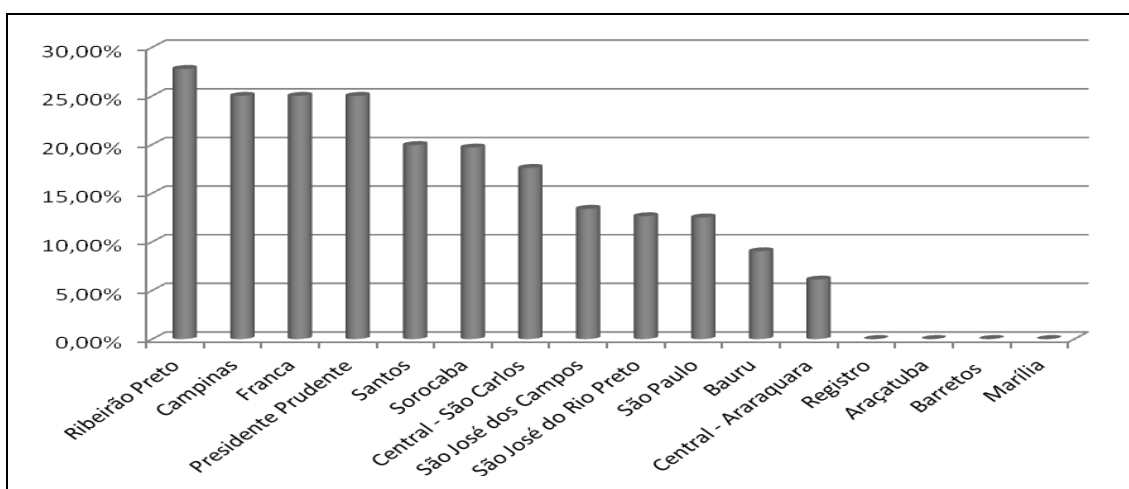


Gráfico 2. Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas de meio ambiente, identificado nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

O Índice de Qualidade da Informação mais elevado na área de assistência social foi obtido pelo portal eletrônico da Prefeitura de São José do Rio Preto, com 22,22% (Gráfico 3). Índices médios foram obtidos por Sorocaba (18,05%), Araraquara (14,12%), São José dos Campos (13,70%), Ribeirão Preto (12,15%), São Paulo e Campinas (ambos com 11,11%), Franca (10,68%) e São Carlos (10,31%).

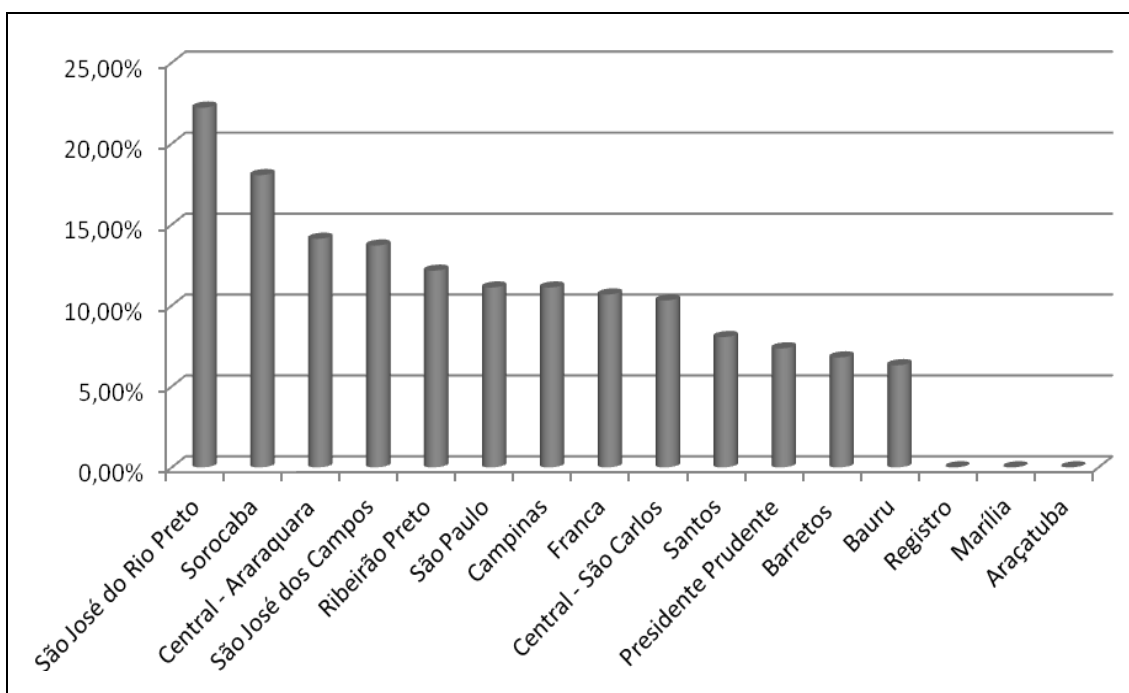


Gráfico 3. Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas de assistência social nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

Os portais eletrônicos que apresentaram os menores índices na área de assistência social foram os das cidades de Santos (8,05%), Presidente Prudente (7,35%), Barretos (6,79%) e Bauru (6,31%). Nos *sites* das prefeituras de Marília, Araçatuba e Registro não foram encontradas informações sobre políticas da área.

A Prefeitura do município de Campinas apresentou o Índice de Qualidade da Informação mais elevado na área de saúde, com 30,95% (Gráfico 4). O segundo maior índice foi obtido pelo portal eletrônico da Prefeitura do município de São Paulo com 23,84%, seguido pelas cidades de São José do Rio Preto com 22,22%, Ribeirão Preto com 18,51%, Franca com 18,16% e Sorocaba com 15,55%.

Os índices mais baixos na área de saúde foram obtidos pelas seguintes cidades: Araraquara e São José dos Campos (ambas com 11,48%), Presidente Prudente (9,40%), São Carlos (8,33%) e Bauru (6,48%). Os *sites* das prefeituras de Santos, Barretos, Marília, Registro e Araçatuba não apresentaram informações sobre políticas públicas da área de saúde.

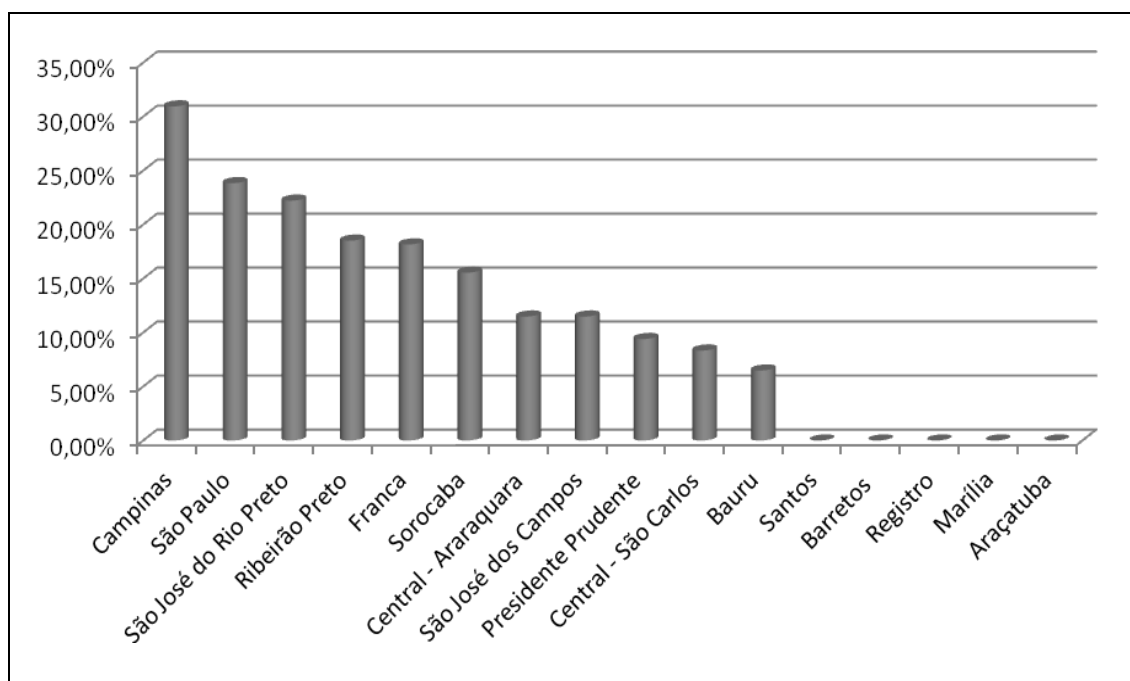


Gráfico 4. Índice de Qualidade da Informação sobre políticas públicas de saúde nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

O Gráfico 5 apresenta as porcentagens de páginas web da área de educação que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). De acordo com o gráfico, há maior incidência de informações *sobre recursos e ações atuais*, presentes em 30,3% das páginas analisadas, *diagnósticos* (28,2%) e *objetivos* (23,3%). Com menor representatividade, nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas analisadas, verifica-se a presença de informações sobre *antecedentes* (6,8%), *eficácia* (3,9%), *eficiência* (3,2%), *recursos e ações planejadas* (1,9%) e *custo-efetividade* (1,0%). Os dados sobre *metas e equidade* obtiveram, ambos, 0,7%. Não foram encontradas informações sobre *impacto (efetividade)* e *satisfação do usuário* em relação às políticas públicas de educação observadas.

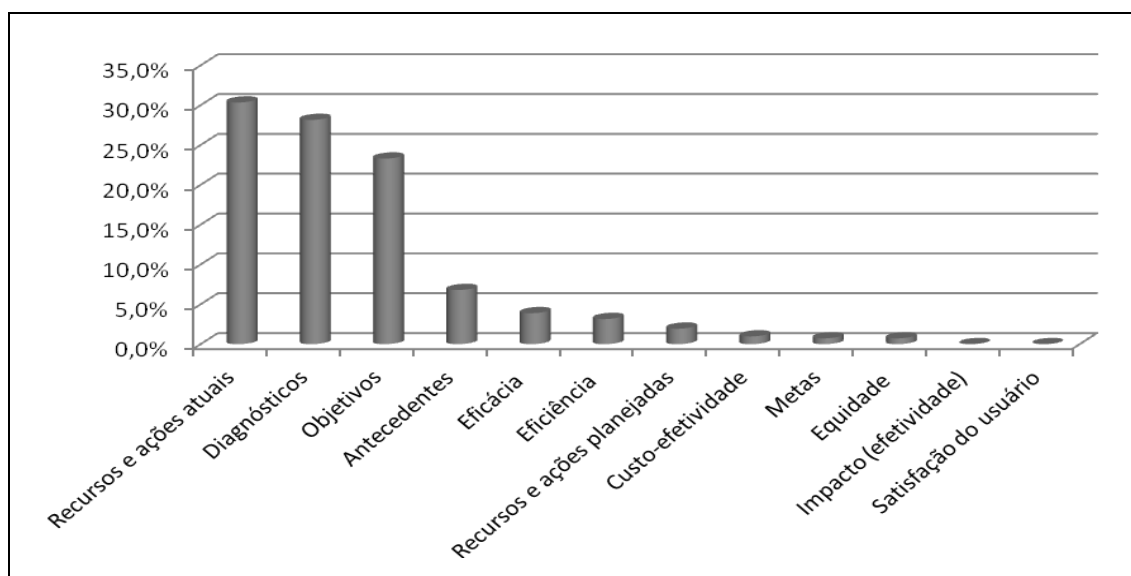


Gráfico 5. Informações sobre políticas públicas da área de educação, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

O Gráfico 6 indica as porcentagens de páginas web da área de meio ambiente que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). Os dados se concentram em *recursos e ações atuais* e *diagnósticos* (24,9%), seguidos por *objetivos* (12,7%) e *antecedentes* (11,6%). Com porcentagens inferiores a 10%, estão: *eficiência* (6,1%), *recursos e ações planejadas*

(5%), *metas e impacto (efetividade)* (ambas com 1,7%), *eficácia e custo-efetividade* (ambas com 1,1%). Não há informações sobre *satisfação do usuário* e *equidade* nas páginas web sobre políticas de meio ambiente avaliadas.

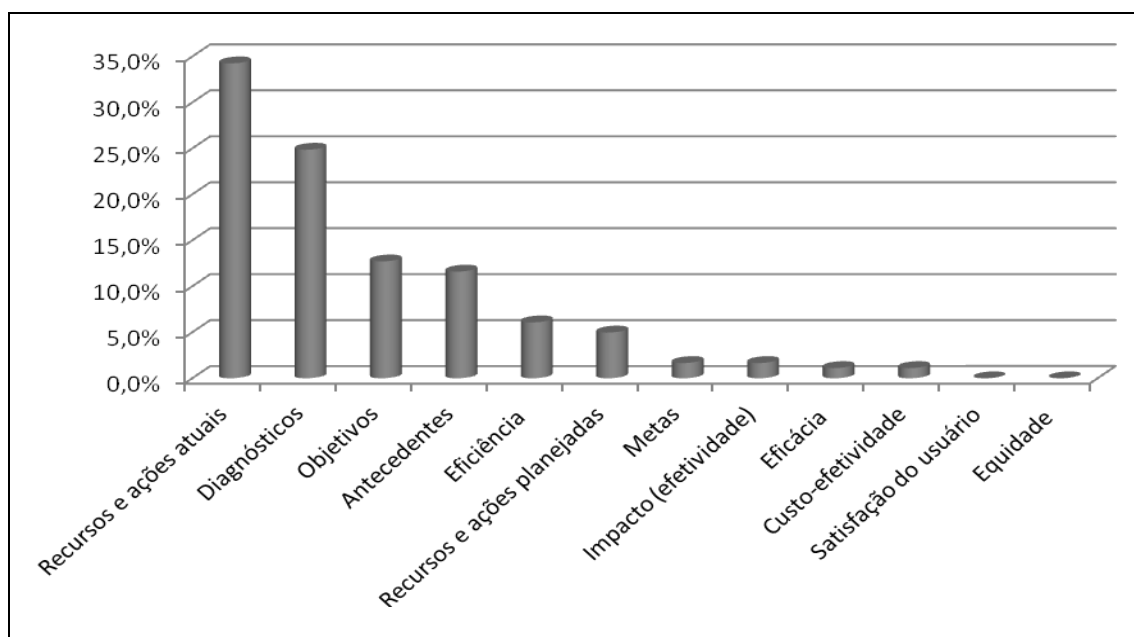


Gráfico 6. Informações sobre políticas públicas da área de meio ambiente, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

O Gráfico 7 exhibe as porcentagens das páginas web sobre políticas públicas da área de assistência social que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). Registrou-se maior presença de informações sobre a categoria *recursos e ações atuais* (39%), seguida por *diagnósticos* (34%) e *objetivos* (17,7%).

Com menor representatividade, estão às categorias *antecedentes* (4,1%), *eficiência* (1,9%), *recursos e ações planejadas* (0,9%), *impacto* (0,6%), *eficácia* (0,3%), *metas* (0,3%) e *equidade* (0,3%). Nas páginas web sobre políticas públicas de assistência social, não foram encontradas informações sobre *custo-efetividade* e *satisfação do usuário*.

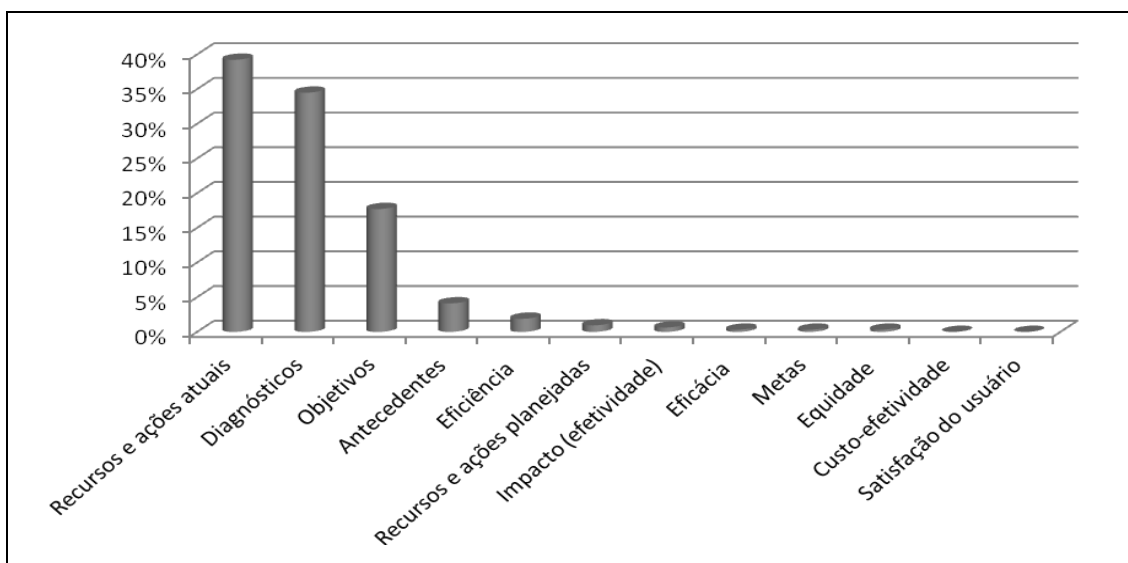


Gráfico 7. Informações sobre políticas públicas da área de assistência social, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.

O Gráfico 8 representa em porcentagem as informações sobre políticas públicas de saúde que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). Os dados tiveram maior concentração na categoria *recursos e ações atuais* (34%), seguida por *diagnósticos* (31%), *objetivos* (15%) e *antecedentes* (8,5%).

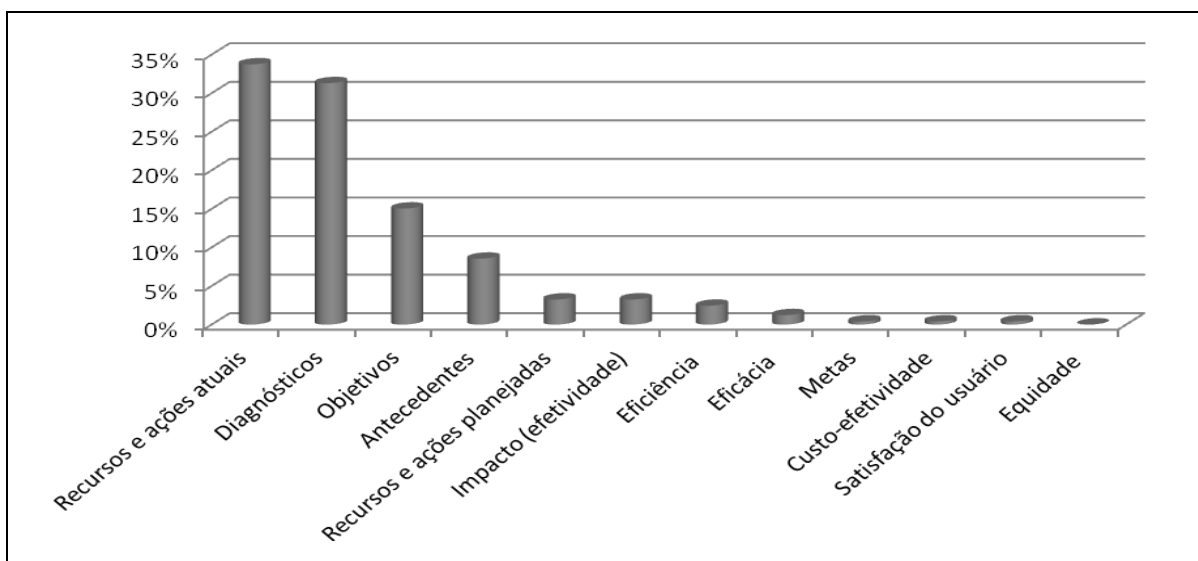


Gráfico 8. Informações sobre políticas públicas da área de saúde, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.

De maneira menos representativa nas páginas web sobre políticas públicas da área de saúde, estão *recursos e ações planejadas* e *impacto*, (ambas com 3,3%), *eficiência* (2,4%), *eficácia* (1,2%), *metas*, *custo-efetividade* e *satisfação do usuário* (todas com 0,4%). Não foram encontradas informações sobre *equidade*.

Considerações finais

O resultado obtido através da análise das informações sobre políticas públicas das áreas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo indica a ênfase na divulgação de dados sobre *objetivos*, *diagnósticos*, *ações e recursos empregados* na execução de políticas, em detrimento de dados sobre *equidade* no atendimento de direitos, *satisfação do usuário* e relação entre *custo e efetividade*.

Os resultados indicam que é necessário que os governos municipais invistam na disponibilização de informações sobre gestão pública. Para que o objetivo de fortalecimento da cidadania e direito à informação seja realizado, é necessário aprimorar o conteúdo existente nos portais eletrônicos de governo e democracia digital.

Sustentado pela produção de opiniões baseadas em informações plurais sobre políticas públicas, o engajamento dos cidadãos pode ocorrer tanto em espaços informais de conversação cotidiana quanto em instâncias de participação como conselhos gestores, orçamento participativo e consultas públicas *online*. No entanto, a contribuição do grau de democracia digital explorado no Brasil, ao menos no que se refere às realizações das prefeituras das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo, para a realização do ideal democrático de formação da opinião pública é reduzida.

O Índice de Qualidade de Informação médio encontrado, de 11,2%, indica que as 489 páginas web analisadas possuem pouco mais de um décimo do volume de informações que, no âmbito teórico-metodológico da pesquisa, são consideradas necessárias para fundamentar uma avaliação abrangente do desempenho das políticas executadas por um governo, considerando-se doze categorias pertinentes à avaliação de políticas públicas.

Em particular, a deficiência de dados relacionados às categorias *satisfação do usuário* e *equidade* sugere comunicação ineficaz entre governo e sociedade, possivel-

mente relacionada à ausência de ações dos governos para identificar de forma sistemática o grau de satisfação dos cidadãos acerca das políticas.

Além disso, deve-se considerar que uma das possíveis razões para a escassez de informações é o receio de um governante em relação à divulgação de metas objetivas de execução orçamentária e resultados esperados, o que poderia gerar pressões em direção à sua responsabilização caso os alvos não fossem atingidos integralmente. Da mesma maneira, ao disponibilizar dados sobre o planejamento de recursos necessários para a implantação de uma política, um governo poderia gerar insatisfação dos cidadãos se os gastos excederem o previsto e divulgado, ou se o número de cidadãos beneficiados pela política for menor do que esperado.

A análise aqui apresentada indica, sobretudo, a formação insuficiente dos profissionais provenientes das áreas de ciências sociais e ciências sociais aplicadas que trabalham com a nova realidade digital dos municípios. Pode-se observar a falta de qualificação para atender as necessidades de informações sobre projetos e programas políticos que contemplem as demandas dos cidadãos.

Foi constatada pouca ou nenhuma informação relacionada às categorias *metas, recursos planejados e ações planejadas, eficiência, eficácia, satisfação do usuário, custo-efetividade e equidade* das políticas públicas de educação e meio ambiente. De modo genérico, os dados estão focados no que consistem as políticas, quais são seus objetivos e as ações atuais desenvolvidas.

De maneira geral, os baixos Índices de Qualidade de Informação encontrados no estudo aqui descrito indicam que as expectativas suscitadas pelo advento dos usos da internet para a formação da opinião pública e o aprofundamento democrático têm sido frustradas. Destaca-se, como resultado global do estudo aqui descrito, a notável insuficiência das informações sobre políticas públicas nos portais eletrônicos de governo analisados. Neste contexto, a internet, embora carregue um enorme potencial para a revitalização da democracia, conforme indicado pela literatura especializada, ainda aguarda oportunidades de aperfeiçoamento, às quais os pesquisadores e profissionais que atuam na convergência interdisciplinar entre comunicação e política devem estar atentos.

Referências

- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. Capital social e empoderamento como construtores de cidadania plena em sociedades em desenvolvimento. In: MARQUES, A. e MATOS, H. (orgs). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p. 231-254.
- BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. *Democracia digital e participação política no Brasil*. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.
- CARNEIRO, C. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2004.
- CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.
- COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.
- GOMES, W. Capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008a. p. 221-274.
- _____. Internet e participação política. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008b, p. 293-326.
- _____. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R, GOMES, W e MARQUES, F. (orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.

MAIA, R. C. M. Visibilidade midiática e deliberação pública. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008 a. p. 165-194.

_____. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008b. p. 277-292.

_____. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47-93.

MARQUES, A. C. S. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: _____(org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 13-28.

MIGUEL, L. F. *Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia*. *Comunicação & Política*, v. 22, n. 3, p. 129-147, 2004.

NOBRE, G. F. Capital social, comunicação pública e deliberação: a gestação do capital comunicacional público. In: MARQUES, A.; MATOS, H. (orgs). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p. 255-272.

PEREIRA, M; AMARAL, E. e COSTA, M. *Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais*. Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.

PUTNAM, R. *Bowling alone: america's declining social capital*. *Journal of Democracy*, v. 6, n 1, 1995.

ROTHBERG, D. *Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e comunicação para a expansão da cidadania*. In: Anais do 34º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu, MG, 2010. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/seminarios_tematicos/ST02/DRothberg.pdf. Acesso em: 22 abr. 2013.

_____. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.

SAMPAIO, R; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. *Comunicação & Sociedade*, v. 32, n. 55, p. 203-229, 2011.

_____. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010.

SILVA, D. B. Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos. In: SILVEIRA, S. A. (org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, p. 115-135.

SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W; MARQUES, F. P. J. A. (orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 123-146.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p.20-45, 2006.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, 2008.