

Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo

Public communications, transparency, and public policy: assessing
information on Brazilian government web portals

Danilo Rothberg¹

danroth@uol.com.br

Fabiola de Paula Liberato²

fabiolaliberato@hotmail.com

Universidade Estadual Paulista, UNESP, Brazil

Recepción: 06/09/2013. Revisión: 09/10/2013. Aceptación: 12/11/2012. Publicación: 13/12/2013

<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-6-2013-05-69-96>

Resumo

Verifica-se atualmente a ampliação do campo de atuação dos profissionais de Relações Públicas, influenciada por fatores como o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação para a difusão de informações sobre gestão pública e o potencial estabelecimento de diálogo entre o poder público e os cidadãos. A despeito desta tendência, nota-se ainda a necessidade de conhecimento específico sobre aspectos normativos da comunicação pública gerada por governos na internet e seu papel para o atendimento do direito à informação. Este artigo oferece uma contribuição para o atendimento dessa lacuna de orientações e normas de atuação profissional. São descritos os resultados de pesquisa empírica que identificou a potencial contribuição dos portais eletrônicos das principais cidades do Estado de São Paulo, na Região Sudeste do Brasil, à afirmação da cidadania, considerada em sua dimensão de exercício do direito à informação sobre políticas públicas, em particular aquelas de impacto sobre a educação. A profundidade e a abrangência das informações foram pesquisadas 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. Os dados encontrados nos portais analisados correspondem à média de 11% do total que, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, foi considerado como informação necessária para

¹ Doutor em Sociologia pela Unesp – Universidade Estadual Paulista e docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Bauru, SP). Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Brazil.

² Mestre em Comunicação pela Unesp – Universidade Estadual Paulista, Brazil.

abrangem a totalidade da caracterização de uma política pública, em relação às categorias de avaliação propostas. Oportunidades de aperfeiçoamento dos portais foram detectadas, para as quais sugerimos estratégias de gestão da comunicação.

Palavras-chave: Comunicação Pública; governo eletrônico; direito à informação; Relações Públicas; Cidadania.

Abstract

An expansion of the professional field of Public Relations can be seen nowadays, influenced by factors such as the increasing use of information and communications technologies for the dissemination of information on public management and the potential creation of dialogue between government and citizens. Despite this trend, there is still a need for specific knowledge about normative aspects of public communication generated by governments on the internet and its role in the fulfillment of the right to information. This article offers a contribution to fulfill the gap of guidelines and standards for professional performance. It describes the results of empirical research which identified the potential contribution of government web portals of the main cities of São Paulo, in the southeastern Brazil, to the strengthening of citizenship, considered in its dimension of exercising the right to information about public policies, particularly those which have an impact on education. The depth and breadth of information were investigated according with twelve categories of evaluation: history; diagnoses; goals; goals; resources and current actions; planned resources and actions; efficiency; effectiveness; impact; cost-effectiveness; user satisfaction; and equity. The data found on the analyzed portals correspond to the average of 11% of which was considered, under the theoretical-methodological context of the research, as information necessary to comprise the full characterization of a public policy in relation to the categories of assessment. Opportunities to improve government web portals were detected, for which we suggest communication management strategies.

Keywords: Public Communication; government web portals; right to information; Public Relations; Citizenship.

Sumário

1. Introdução
2. Marco teórico
 - 2.1. Relações públicas e comunicação digital
 - 2.2. Cidadania e informação
 - 2.3. Comunicação pública e novas tecnologias
3. Metodologia
4. Resultados e discussão
5. Conclusões e recomendações
6. Referências

Summary

1. Introduction
2. Theoretical framework
 - 2.1. Public relations and digital communication
 - 2.2. Citizenship and information
 - 2.3. Public communications and new technologies
3. Methodology
4. Results and discussion
5. Conclusions and recommendations
6. References

1. INTRODUÇÃO

O campo de pesquisa e atuação profissional de Relações Públicas foi ampliado com o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação para a difusão de informações sobre gestão pública e o estabelecimento potencial de diálogo entre o poder público e os cidadãos. No contexto, a comunicação pública digital se coloca com uma das áreas mais promissoras para o fortalecimento da contribuição da área de Relações Públicas ao aprofundamento da democracia, em particular na América Latina, em que a tradição democrática ainda se vê em reconstrução após a superação dos regimes ditatoriais das décadas de 1960 a 1980.

Este artigo descreve resultados de pesquisa que identificou a potencial contribuição dos portais eletrônicos das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, na Região Sudeste do Brasil, à afirmação da cidadania, considerada em sua dimensão de exercício do direito à informação sobre políticas públicas, em particular aquelas de impacto sobre a educação. A investigação envolveu a avaliação da comunicação pública digital como fonte de informação sobre gestão pública nos portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado, que detém o segundo maior Produto Interno Bruto do Brasil (após Brasília, a capital federal) e uma população de 42 milhões de pessoas (Seade, 2013). A lógica da divisão de gestão em regiões obedece a critérios de otimização de estruturas e descentralização administrativa, o que permite tomar a esfera estadual como paradigma de governo que somente se tornou possível com a redemocratização do país (Araújo, 1999).

A profundidade e a abrangência das informações sobre políticas públicas da área de educação foram pesquisadas 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.

A justificativa da escolha da área de políticas de educação se relaciona à descentralização política ocorrida no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, que impulsionou a redemocratização ao outorgar aos municípios a categoria de ente federativo, de acordo com o artigo 18. A reforma do Estado adotou a terceirização de serviços, redução do Estado através de privatizações e 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 puderam ser exercidos de maneira mais incisiva a partir da descentralização, o que desencadeou novas exigências de transparência de governo, postas em prática através de novas estruturas como conselhos gestores de políticas de educação no nível municipal que possuem representação dos diversos setores sociais (Arretche, 2003; Dagnino, 2002; Avritzer, 2008; Tatagiba & Almeida, 2012).

Os dados encontrados nos portais analisados correspondem à média de 11% do total que, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, foi considerado como informação necessária para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública, em relação às categorias de avaliação propostas.

Nos portais eletrônicos analisados, observou-se a ênfase na divulgação de informações sobre 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.

De acordo com os resultados obtidos na análise aplicada, a escassez de conteúdo relevante nos portais eletrônicos analisados é recorrente, o que pode ser interpretado como fator potencialmente prejudicial à elaboração de opiniões informadas sobre as políticas

implantadas pelos agentes políticos. Oportunidades de aperfeiçoamento dos portais foram detectadas, para as quais sugerimos estratégias de gestão de comunicação.

No percurso aqui adotado, em primeiro lugar são revisados aspectos teóricos em três direções: relações públicas e comunicação digital, com enfoque sobre a atuação profissional na área e sua potencial contribuição de aperfeiçoamento dos novos cenários de trabalho; cidadania e informação, abrangendo o papel da formação da opinião pública no quadro democrático contemporâneo; e comunicação pública e novas tecnologias, sobre a conceituação clássica e sua transformação para acomodar o potencial das realizações online. Em segundo lugar, é caracterizada a metodologia do estudo. Em terceiro lugar, são apresentados e comentados os resultados. Considerações finais sintetizam a contribuição do artigo e indicam estratégias de comunicação e produção de informação para a resolução das deficiências identificadas nos portais de governo³.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Relações Públicas e Comunicação Digital

A literatura científica especializada tem reconhecido os desafios e as oportunidades trazidos pela disseminação do uso das tecnologias de comunicação digital para a formulação de estratégias e posicionamento de agentes e setores sociais nas novas mídias. Terra (2011) acentua que se a exposição potencialmente ampliada pode tornar as instituições mais vulneráveis, ao mesmo tempo impõe exigências para a qualificação dos profissionais de comunicação, em particular na área de relações públicas, chamada a desenhar instrumentos diferenciados de intermediação com a opinião pública.

A demanda por qualificação e requalificação profissional inscreve-se em um movimento amplo de transformação de pressupostos teóricos, desafios práticos e contextos de atuação profissional. A complexidade da área de relações públicas notada por Grunig (2003), que assinala a tendência de o setor assumir funções gerenciais e estratégicas, apoiadas sobre o conhecimento científico, adquire nova substância diante das demandas diferenciadas postas

³ Os autores agradecem à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pela bolsa de mestrado concedida (Processo 2011/03940-9).

pela comunicação digital. Embora aquela tendência já pudesse ser inferida de uma observação atenta da evolução da área e fosse possível identificar na literatura o enriquecimento gradual do campo de estudos, pode-se sustentar aqui a existência de oportunidades de aperfeiçoamento de saberes, técnicas e estratégias, o que, por sua vez, requer a contribuição de investigações empíricas capazes de apontar as insuficiências a serem enfrentadas.

Pinho (2003) já antevia que o uso da internet para o desempenho de ações de relações públicas traria o potencial de intensificação das formas dialógicas de relacionamento com o público, o que permitiria o aprofundamento da segmentação das estratégias de comunicação. Esta percepção foi disseminada inclusive a ponto de motivar o desenvolvimento de abordagens teóricas e pesquisas empíricas que pudessem conferir maior poder de eficiência, eficácia e efetividade às práticas de comunicação pública digital gerenciadas por profissionais da área de relações públicas. Eficiência, neste caso, significa a otimização de recursos humanos, financeiros e materiais para a consecução de metas; eficácia implica maximização dos impactos esperados; efetividade se relaciona às transformações concretas esperadas, em relação à mudança de opiniões e comportamentos.

Neste contexto, a dinâmica de crescimento da área de relações públicas diante das demandas da comunicação pública digital vem adicionar, por assim dizer, mais um capítulo em uma trajetória que, conforme a reconstrução história apresentada por Kunsch (2009: 35), coloca o campo profissional e acadêmico brasileiro como vetor de “arte, ciência, técnica e teoria”, em função de sua riqueza de perspectivas de enfrentamento dos desafios do século 21.

Sob a gestão dos profissionais em relações públicas, a alimentação de portais eletrônicos de governo pode permitir a aproximação a um ideal importante da área, qual seja, a realização de alianças intersetoriais entre poder público, empresas privadas e sociedade, para as quais contribuem os esforços de integração promovidos pela comunicação pública, conforme pensados por Oliveira (2009). Destaca-se no contexto a atribuição à área de “seu real valor social estratégico ao assessorar e propor políticas às organizações, sejam elas governamentais, não-governamentais e/ou ligadas à iniciativa privada”, segundo Oliveira

(2009: 471-473), para quem as relações públicas “representam uma alternativa de promoção do trabalho social condizente com os critérios que devem nortear a divulgação da ação social, transmitindo seriedade de propósitos (e) postura ética (...), de forma a garantir confiança” aos envolvidos.

Os portais serviriam como instrumento para o compartilhamento de informações sobre a formulação e a execução de políticas públicas, de forma a servir à criação de uma cultura de transparência e *accountability* em que os cidadãos e as organizações privadas se tornam corresponsáveis por fiscalização e monitoramento da busca de resultados efetivos de transformação social, em um desdobramento do cenário desenhado por Novelli (2009) a respeito da dimensão pública e comunitária das relações públicas. Os obstáculos a serem enfrentados pelos profissionais da área são específicos, já que se verificaria certo desinteresse dos cidadãos pela informação pública, possivelmente ligado a fatores como a “falta de incentivo para participação nos partidos políticos e na estrutura política”, a “especialização do mundo político-administrativo”, com sua linguagem própria nem sempre acessível, e a “dificuldade que a comunicação pública tem em se expressar para grandes massas” (Novelli, 2009: 496).

Trata-se de uma atuação sintonizada ao quadro teórico das relações públicas comunitárias, nas quais se identificam os propósitos da administração pública de “promover transparência e maior eficácia das ações dos poderes públicos” e “sensibilizar os cidadãos para o envolvimento nos problemas de maior significado para o desenvolvimento civil da sociedade” (Haswani, 2007: 217). Um aspecto central a ser considerado aqui, segundo Haswani (2007), é a tendência de os pesquisadores de relações públicas renunciarem à tarefa de contribuir com o campo de conhecimento científico sobre a comunicação pública proveniente dos governos, em função de a administração pública ter sido estigmatizada no Brasil pelos sucessivos casos de corrupção e ineficiência no serviço público. Mas tal peculiar história reforça justamente a necessidade de aperfeiçoamento da área.

O processo passa pelo planejamento estratégico de instrumentos, formatos e abordagens nos portais eletrônicos de governo que atendam à especificidade da comunicação pública digital proveniente de governos, dirigida à disseminação de informações sobre gestão

pública que sejam capazes de fortalecer relacionamentos entre poder público, cidadãos, empresas públicas e privadas. E, se a área de relações públicas deve ser capaz, como sustenta Kunsch (2006: 133), de pensar estrategicamente as ações comunicativas, é preciso reconhecer as peculiaridades de sua atuação estratégica em busca do atendimento do direito à informação. Este é o enfoque da próxima seção.

2.2. Cidadania e informação

As transformações econômicas e políticas ocorridas no século 18, a partir das Revoluções Industrial e Francesa, tornaram possível o avanço da cidadania. Para Dahrendorf (1992), o desenvolvimento e ampliação da cidadania se relacionam a prerrogativas e provimentos. Prerrogativas se relacionam aos meios de acesso e têm sua centralidade no elemento político. Provimentos são “as escolhas materiais e não materiais que podem ser abertas por prerrogativas”, segundo Dahrendorf (1992: 28). O desenvolvimento em conjunto de ambos os fatores é fundamental para se alcançar o bem estar social e, assim, alargar as chances de vida dos indivíduos.

A expansão de direitos se deu através de negociações e pressões para que as classes fossem paulatinamente incorporadas. Os direitos civis passaram a regular a economia de mercado, ao conferir a cada cidadão a liberdade para se incluir economicamente, e abrangeram elementos básicos legais: todos estão subordinados às leis e são iguais diante da lei.

O segundo conjunto de direitos são os políticos, centrados no sufrágio universal. A evolução destes origina nova percepção de democracia, que tem na representação política sua característica fundamental. “A conquista das prerrogativas políticas significa, sobretudo o direito de participar do poder, direta ou indiretamente. Indiretamente pelo exercício do voto e diretamente ungido por ele” (Gentilli, 2005: 102).

O conceito de cidadania evoluiu conforme a incorporação de direitos ao bem estar social, que envolveram esferas como saúde, segurança, educação e moradia. Os Estados de bem estar social só se tornaram possíveis através da intervenção do poder público no zelo pela existência desses direitos.

O direito à informação deve ser compreendido como direito-meio, ou um instrumento para o exercício dos direitos civis, políticos e sociais, e deve ser compreendido como direito à escolha a partir da informação obtida, ou seja, no contexto a informação pública se torna fundamental para a livre formação da opinião pública e “permite ao cidadão o acesso e a crítica aos instrumentos necessários ao exercício pleno do conjunto dos direitos de cidadania” (Gentilli, 2005: 128).

O direito de acesso à informação exige a transparência do Estado como condição do regime democrático. O não atendimento desse direito provoca “o custo da impostura da supremacia do Estado em detrimento ao interesse da sociedade, que só pode ser pago com o preço da imposição do esquecimento coletivo, uma violência que priva a sociedade do direito de questionar” (Batista, 2012: 218).

O acesso à informação pública é entendido como direito fundamental para exercício da cidadania, para o qual foi fundamental a promulgação, no Brasil, da Lei de Acesso a Informações Públicas (lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011).

O dispositivo regula os seguintes princípios normativos relativos ao direito à informação pública previstos pela Constituição Federal:

- a) artigo 5º, inciso XIV: garante acesso à informação a todos e, quando necessário, protege o sigilo da fonte;
- b) artigo 5º, inciso XXXIII: institui que todos possuem direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse privado, ou de interesse coletivo, ressaltados aqueles cujo segredo seja indispensável para prover segurança da sociedade e do Estado;
- c) artigo 5º, inciso XXXIV: garante a todos o direito de petição e obtenção de certidão, independentemente do pagamento de taxas;
- d) artigo 5º, inciso LXXII: certifica o acesso a informações, referentes à pessoa, que contenham registros ou bancos de dados de instituições governamentais ou de origem pública;

e) artigo 5º, inciso LXXVII: assegura que ações de “habeas corpus” e “habeas data” são gratuitas, e perante a lei os atos necessários ao exercício da cidadania;

f) artigo 216: prepara sobre gestão documental e possibilidade da sociedade consultar os documentos públicos.

O progresso na conquista do direito de acesso à informação acontecerá quando os órgãos públicos “organizarem seus arquivos, tanto em meio físico como no virtual; divulgarem esses espaços e seus serviços; e possibilitarem, à sociedade, por meio de organização, comunicação e mediação dialógica, a apropriação de todos esses recursos”, indica Batista (2012: 217).

A liberdade de informação deve ser pautada pelo princípio da máxima divulgação. As instituições públicas possuem o dever de prover informações a todos os interessados. Essas informações abrangem todos os documentos conservados por órgãos públicos. No entanto, não há imposição sobre a forma de acesso as informações públicas, bem como não há exigência sobre a extração de informações dos registros.

O direito de acesso deve se estender a informação, uma vez que a assimilação do próprio registro torna-se mais complexo para a maioria dos interessados. Como pontua Mendel (2009), os documentos reconhecidos pela necessidade de sigilo podem ser configurados como exceções em sua abordagem. A aceção do direito à informação deve incluir o governo em todas as instâncias, as organizações não governamentais e órgãos privados que desempenham funções públicas.

O princípio da obrigação de publicar informações fundamentais sugere a interrupção do costume de disponibilizar informações mínimas, e somente quando requisitado. Os órgãos públicos devem divulgar efetivamente, sem a necessidade de solicitação, informações significativas e válidas.

O direito a informação depende também de uma transformação da cultura do silêncio nos governos. O sucesso “depende do convencimento dos funcionários públicos de que a

abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada” (Mendel, 2009: 35).

Canela e Nascimento (2009) lembram que a divulgação de informações sobre gestão pública na internet pode gerar *accountability* e reduzir a assimetria informacional típica das democracias representativas, segundo a qual os representantes possuem informações detalhadas e exclusivas, mas não se preocupariam com a criação de meios que informem os sujeitos sobre ações governamentais.

Segundo Carneiro (2004), *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.

Estruturas de *accountability* são constituídas por mecanismos que conferem a responsabilização dos indivíduos que exercem funções em cargos públicos. De acordo com O’Donnel (1998), embora o tratamento da temática seja recente nos países da América Latina, já se distingue que 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 aprovelem 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 programas ou ações 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.

A comunicação pública pode exercer função essencial na afirmação do direito à informação, em particular através das ferramentas de governo eletrônico e democracia digital, tema da próxima seção.

2.3. Comunicação pública e novas tecnologias

A comunicação pública pode ser considerada uma área que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os públicos. A evolução deste conceito no Brasil foi impulsionada pelo processo de redemocratização ocorrido no Brasil a partir de meados da década de 1980. Instituições como Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (lei federal 8.078, de 11 de setembro de 1990), a recriação de associações e a organização de movimentos sociais contribuíram para o estabelecimento de um ambiente favorável à afirmação das liberdades individuais através das pressões coletivas, que passaram a exercer maior pressão sob o Estado a fim de ter acesso a informações de interesse público.

Nos anos 1980, a expressão comunicação pública era usada para qualificar ações estatais, em oposição ao setor privado. O novo cenário político brasileiro foi o principal fator de mudança do conceito. Atualmente, a expressão, embora ainda em consolidação, pode ser caracterizado de cinco maneiras: “praticada na esfera pública; realizada pelo Terceiro Setor; realizada por meio da radiodifusão pública; praticada pelo setor público e realizada pelo próprio Governo” (Duarte & Veras, 2006: 25).

A primeira fixa espaços de circulação de ideias. A segunda vem de iniciativas privadas com finalidade pública, que trabalham em paralelo com o Estado e representam a sociedade civil. A terceira é exercida através de emissoras de rádio e TV geridas por estruturas estatais para o atendimento do direito à informação. A quarta é articulada por autarquias, fundações públicas etc. A quinta refere-se à atuação de governos, através de instâncias de gestão pública.

A dimensão considerada na pesquisa aqui descrita é a quinta maneira de considerar a comunicação pública, que atribui responsabilidade ao Estado para o fornecimento de

informações sobre ações e políticas públicas para promover transparência de gestão e *accountability*.

Os objetivos da comunicação pública não devem ser separados dos objetivos das instituições públicas (Zémor, 2009). Ela exerce posição de mediadora entre o Estado e a sociedade, estabelecendo diálogo que promova a melhoria na relação entre governo e cidadão, estimulando o engajamento cívico.

De acordo com Duarte (2009), a comunicação pública pode ser importante para: identificar as necessidades da sociedade; deliberar diretrizes para uma ação pública; garantir a qualidade na elaboração de políticas públicas; nortear uma gestão pública eficiente; dar oportunidade para que os cidadãos possam participar do processo de construção de políticas; assegurar pluralidade nas discussões públicas; incitar a prática da cidadania; melhorar a desempenho dos ofícios públicos e contribuir para a análise generalizada do desenvolvimento das ações públicas que se relacionam às demandas coletivas.

Podem ser assinaladas seis funções para a comunicação pública: 1) Transmitir informações aos seus públicos; 2) Atender as demandas e estabelecer diálogo através da comunicação; 3) Comunicar e promover os serviços desempenhados pela administração pública; 4) Tornar as instituições e os setores conhecidos interna e externamente e 5) Informar acerca das decisões desempenhadas e tornar públicas as ações pertencentes ao ambiente público (Zémor, 2009).

Duarte (2009) propõe quatro eixos centrais: 1) transparência: abordagem de questões de interesse público; 2) acesso: garantir aos indivíduos facilidade na obtenção de informações relevantes; 3) interação: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação; e 4) ouvidoria social: governo precisa conhecer a opinião pública e suas demandas para poder corresponder a elas.

A comunicação deve promover o intercâmbio de informações. O fato de haver disponibilidade de informação sobre determinado tema não garante a eficácia da comunicação pública. “Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na

comunicação viabilizada pelo acesso, participação, cidadania ativa, diálogo” (Duarte, 2009: 46).

Alguns requisitos são apontados por Matos (2009) como necessários para que a comunicação pública seja efetiva: participação dos cidadãos sobre os temas públicos; infraestrutura que possibilite o envolvimento; valorização da função participativa; e processos de discussões públicas constituídos por regras claras que visem à equidade. Segundo Duarte (2009: 61), a “comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e a expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”.

A comunicação mediada por aparelhos tecnológicos tornou o espaço público mais virtual, criando novas necessidades. A partir dos anos 1990, o investimento em aparatos tecnológicos modificou a administração pública, que iniciou um processo de aproximação com os cidadãos. Quando novas tecnologias de comunicação e informação amparam a comunicação pública, cria-se a possibilidade de disponibilizar serviços e informações mais abrangentes.

Falta de interesse, apatia em relação aos assuntos políticos, corrupção, distorções nos dados públicos, falta de confiança e de credibilidade no governo são fatores que reforçam a concepção de crise na democracia representativa, a ser enfrentada com a contribuição da comunicação pública, aprofundada digitalmente. O governo eletrônico se relaciona à prestação de serviços e à divulgação de informações por meio da internet, modificando a forma de um governo desempenhar suas funções, o que, segundo Barbosa (2010), exige tornar mais transparentes as políticas públicas. O governo eletrônico foi desenvolvido com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos pelo Estado, diminuindo assim os custos, o tempo gasto e aumentando a *accountability*, o acesso ao governo e a fiscalização, visando reduzir a corrupção (Pereira, Amaral & Costa, 2010).

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 & Costa, 2010: 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 envolvimento dos indivíduos.

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: 127).

Neste sentido, a gestão da informação online por profissionais de relações públicas deve ter em conta a qualidade da informação necessária à livre formação da opinião pública, preocupação que motivou a realização do estudo empírico descrito e comentado nas próximas seções.

3. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa consistiu em análise de conteúdo realizada através de planilhas eletrônicas que registraram a presença de informação correspondente a doze categorias de avaliação:

- 1) Antecedentes: Compreende informações que precederam e motivaram a criação e implementação de determinada política. Como exemplo, têm-se as conjunturas econômicas, políticas, sociais, ambientais, etc.
- 2) Diagnósticos: O planejamento de uma política envolve os problemas e dificuldades a serem enfrentados. Esta variável abarca informações que se relacionam a descrição, considerações gerais e informações relacionadas às análises em que o implemento da política pública foram baseadas.
- 3) Objetivos: As finalidades que se deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem expressar números. Esta variável compreende a análise de informações acerca dos objetivos ponderados.

4) Metas: Esta variável exige a presença de números, estatísticas, projeções do que se objetiva atingir em termos quantitativos e escala temporal. É considerada uma complementação da variável *objetivos*, com informações mais precisas.

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 são envolvidas nessa variável. Abrange as ações práticas necessárias, o que se promove a partir da aplicação, a maneira como ocorre, etc.

6) Recursos e ações planejadas: Verifica o planejamento de recursos e ações a serem empregadas para a realização da política pública no futuro determinado. Semelhante ao item “5”.

7) Eficiência: Inclui informações sobre o funcionamento interno de uma determinada política pública. Relaciona-se aos empenhos concentrados na realização e resultados atingidos. Esta variável considera o efeito do investimento e recursos utilizados em relação aos resultados alcançados.

8) Eficácia: Nesta variável, o que se pretende avaliar é o resultado da implantação de tal política, em relação aos objetivos e ferramentas propostas. No geral, há presença de números de cidadãos beneficiados, por exemplo, e dados que comprovem a eficácia da política pública.

9) Impacto (efetividade): Avalia-se se determinada política obteve êxito ou fracasso em sua aplicação, o que depende do impacto social causado no ambiente em que foi implementada, através dos resultados que apresenta. Esta variável contempla informações sobre os efeitos efetivos em relação aos públicos atingidos.

10) Custo-efetividade: Esta categoria se relaciona à informações sobre escolhas de ações possíveis no ambiente específico comparadas às ações efetivamente obtidas, selecionando a atividade que receba os objetivos propostos com o menor custo.

11) Satisfação do usuário: Esta categoria compreende informações, sugestões e opiniões dos usuários sobre determinada política pública. Pesquisas de opinião ou presença de condições de acesso necessárias para que os usuários possam se expressar, emitir opiniões e sugestões foram consideradas nessa variável.

12) Equidade: Considera-se nessa categoria a compatibilidade e a distribuição justa dos benefícios, de acordo com as especificidades e precisão dos usuários. Informações sobre a igualdade da implantação de determinada política pública também são cabíveis nessa variável.

A análise de conteúdo “pode realizar-se a partir das significações que a mensagem fornece” (Bardin, 2011: 167). As categorias de análise podem ser definidas por análise exploratória de acordo com os objetivos da pesquisa, baseada em indicadores quantitativos ou qualitativos. A categorização é uma etapa de organização da análise de conteúdo na qual os elementos são classificados, diferenciados e agrupados, a partir de critérios pré-definidos pela pesquisa.

A amostra foi colhida no período de setembro de 2011 a fevereiro de 2012 nos portais eletrônicos das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.

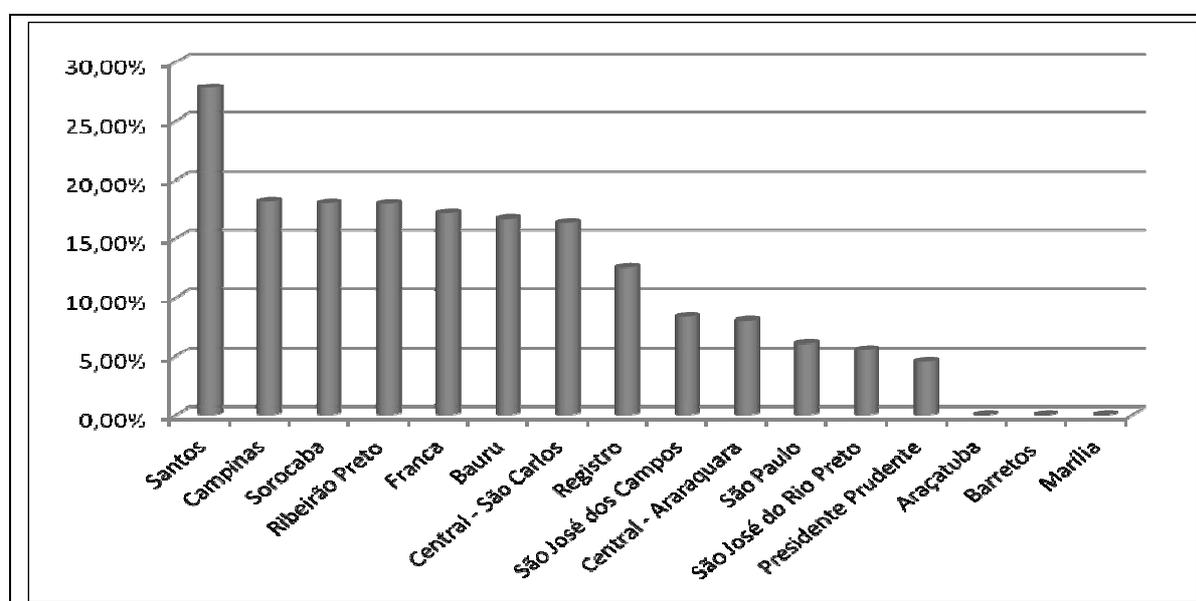
A existência de dados relacionados às doze categorias de avaliação foi mensurada através da atribuição de um indicador entre “0” (ausência de informação relacionada), “1” (presença de informações superficiais, com até 200 caracteres), “2” (presença de informações com relativa abrangência, entre 201 e 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).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram analisadas 179 páginas, majoritariamente pertencentes às secretarias municipais de educação, com informações sobre políticas públicas da área disponíveis nos portais eletrônicos das 15 cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo (Brasil).

Destacaram-se os baixos Índices de Qualidade da Informação (IQI) obtidos. Nenhuma cidade obteve IQI superior a 30%. Nota-se a ausência de uniformidade entre os portais, que pode ser explicada pela autonomia de gestão dos municípios. Os índices de IQI variaram entre 28% do total considerado necessário para a caracterização completa de uma política pública segundo os pressupostos teóricos-metodológicos da investigação, e ausência absoluta de informações (Gráfico 1).

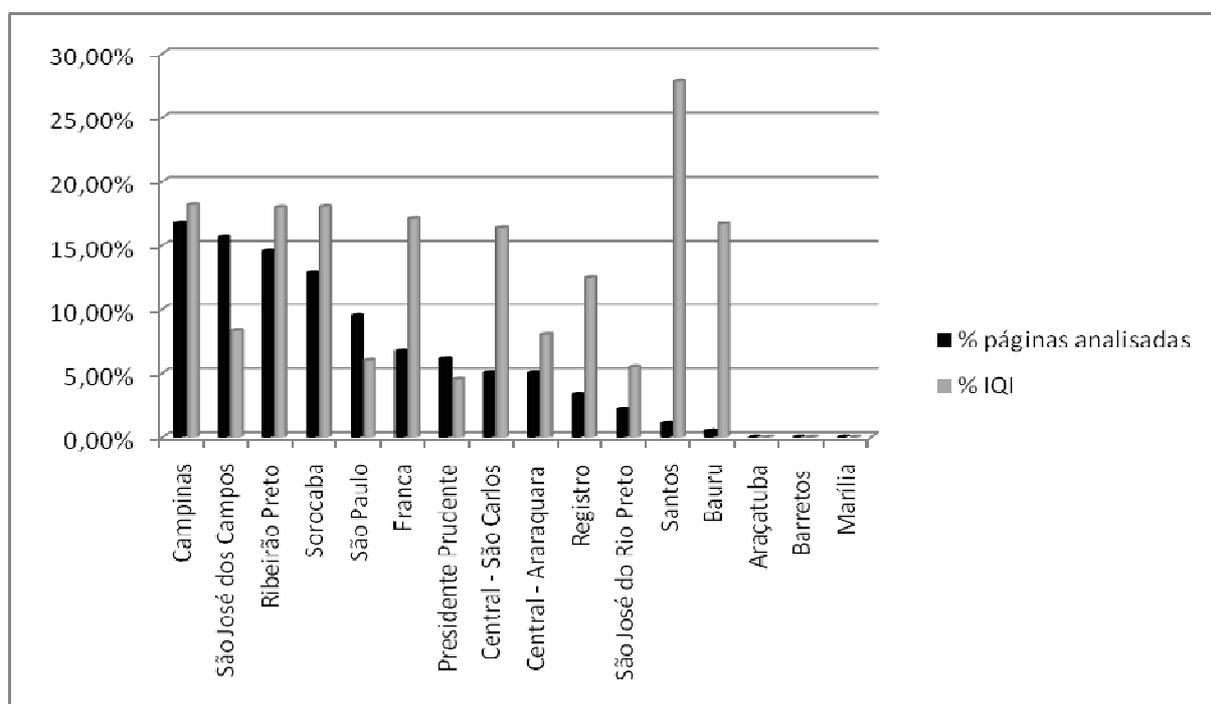
Gráfico 1. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de educação nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria

Muitas cidades, embora tenham apresentado um Índice de Qualidade da Informação elevado, tiveram seu desempenho avaliado através da análise de um número limitado de páginas web disponíveis no momento da coleta de dados. Esse aspecto pode ser observado no Gráfico 2, que apresenta o Índice de Qualidade da Informação de cada portal eletrônico analisado e o número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de educação provenientes do portal de cada município em relação ao total da amostra analisada.

Gráfico 2. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de educação em relação ao total da amostra da área (179 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

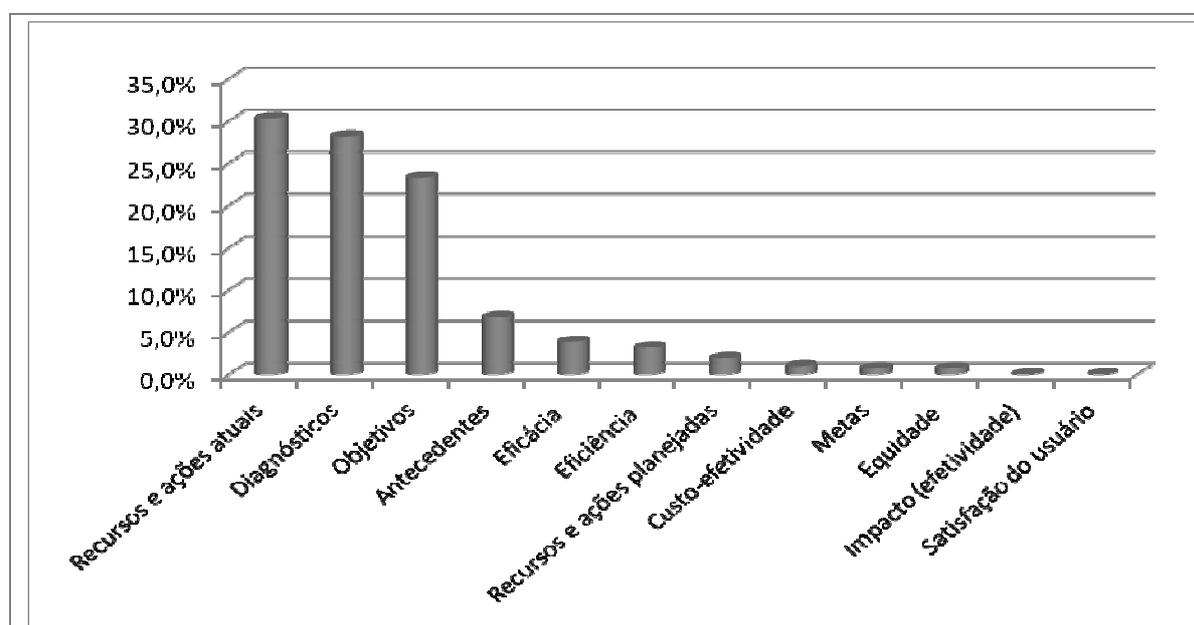


Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 2 indica que algumas cidades apresentaram altos Índices de Qualidade da Informação, no entanto, poucas páginas com informações sobre políticas públicas foram encontradas, reduzindo de maneira geral seu desempenho na avaliação comparada. O gráfico sustenta a avaliação de que as melhores performances provêm daqueles municípios que obtiveram simultaneamente os indicadores mais altos tanto em IQI quanto em número de páginas web disponíveis.

O Gráfico 3 apresenta as porcentagens de páginas web com informações sobre políticas públicas que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). Houve maior incidência de informações *sobre recursos e ações atuais* com 30,3%, *diagnósticos* com 28,2% e *objetivos* com 23,3%.

Gráfico 3. Percentual de páginas com 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



Fonte: Elaboração própria

Com menor representatividade, verifica-se a presença de informações sobre antecedentes com 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%. Como indicado no Gráfico 3, não foram encontradas informações sobre impacto (efetividade) e satisfação do usuário em relação às páginas *web* com informações sobre políticas públicas de educação observadas.

Os resultados obtidos sugerem que os governos analisados ainda evitam disponibilizar dados a respeito do desenvolvimento das políticas, possivelmente para evitar questionamentos sobre metas e custos. 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 for menor do que esperado.

As informações nos portais de governo da amostra avaliada foram disponibilizadas de maneira superficial. As categorias consideradas mais complexas, como eficiência; recursos e ações planejadas; impacto; custo-efetividade; metas; equidade; satisfação do usuário e eficácia, que envolvem dados específicos, que abranjam e contextualizem determinada política pública, foram pouco encontradas. Inexiste ou há pouca informação sobre as categorias que mais favoreçam a *accountability*.

O despreparo das prefeituras para atender essas questões na divulgação de informações sobre ações, programas e projetos também pode ser um fator que impede a realização da função do governo de disponibilizar informações.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As novas tecnologias aplicadas à comunicação pública podem ajudar a desenvolver formas de acesso à informação sobre políticas públicas. No entanto, seu potencial tem sido frustrado por realizações que denotam insuficiências importantes. 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 se mostra reduzida.

Os resultados indicam a existência de escassa ou nenhuma informação relacionada a metas, recursos planejados e ações planejadas, eficiência, eficácia, satisfação do usuário, custo-efetividade e equidade das políticas públicas de educação. De modo genérico, os dados disponíveis estão focados de forma superficial em objetivos e ações atuais.

Torna-se 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 cumprido, é necessário aprimorar o conteúdo existente nos portais eletrônicos de governo.

Uma das saídas para esse cenário passa pela qualificação dos profissionais que trabalham com comunicação pública, em particular aqueles do campo de relações públicas, para que considerem adequadamente o uso das novas tecnologias de informação e comunicação. A qualificação profissional torna-se fundamental para a compreensão das formas mais adequadas de gestão da comunicação para o atendimento das demandas de informações sobre políticas públicas. Em função da especificidade do campo de estudos e atuação profissional em relações públicas, as demandas da comunicação pública digital encontram um terreno favorável ao seu atendimento. Com sua ênfase em planejamento estratégico de formatos e instrumentos digitais para o atendimento do direito à informação, entendido como componente contemporâneo da cidadania, as relações públicas podem oferecer contribuições significativas ao aperfeiçoamento dos portais eletrônicos de governo.

Os profissionais responsáveis pela disponibilidade de informações sobre programas e ações públicos nos portais eletrônicos de governo devem atentar para que toda a equipe de comunicação esteja alinhada e comprometida com o objetivo de fornecer informações completas. O trabalho deve ser especializado, coordenado e proativo.

No âmbito da metodologia utilizada na avaliação das informações sobre políticas públicas presentes nos portais eletrônicos de governo selecionados, podem ser sugeridas diretrizes de um cenário ideal de profundidade e abrangência de informações. A proposta de gestão

da comunicação a partir da metodologia empregada aponta para a exigência de informações públicas com índices máximos de qualidade da informação. Relacionando as doze categorias de avaliação empregadas no estudo aqui descrito às informações necessárias aos portais eletrônicos, sugerimos os seguintes critérios de gestão da comunicação pública digital e produção de informação:

- 1) Antecedentes: correspondem a informações que contextualizem a criação das políticas públicas e apresentem o cenário que originou sua formulação e desenvolvimento.
- 2) Diagnósticos: permitem julgar se a formulação de uma política corresponde a uma demanda efetiva, detectada através de instrumentos acurados.
- 3) Objetivos: mesmo na forma de projeções genéricas que um programa pretende alcançar, sua divulgação é importantes à medida que a estrutura, os recursos e as ações são estabelecidos de acordo com eles. A falta de informações acerca das finalidades diminui a credibilidade das políticas públicas.
- 4) Metas: devem, de modo geral, ser específicas, com números, estatísticas e prazos, atendendo requisitos de clareza, exatidão e compromisso.
- 5) Recursos e ações atuais: proporcionam a percepção da dimensão das ações em execução e a infraestrutura necessária.
- 6) Recursos e ações planejadas: correspondem ao conhecimento de planos, perspectivas e extensão, além de suscitarem o comprometimento com a consecução de metas no médio e longo prazo.
- 7) Eficiência: configura-se em relação às exigências de otimização interna de processos de execução, prevenindo desperdícios e retrabalho.
- 8) Eficácia: denota compromisso com a obtenção dos resultados esperados.
- 9) Impacto: permite verificar se os resultados verificados possuem consequências objetivas para o atendimento das demandas dos públicos-alvo.

10) Custo-efetividade: refere-se à justificativa da escolha por determinada política em relação às possíveis alternativas, com comparações adequadas a fim de elucidar a pertinência de uma direção adotada.

11) Satisfação do usuário: corresponde às informações obtidas através de sondagens de opinião realizadas com o objetivo de registrar as perspectivas dos diversos públicos sobre a qualidade da gestão pública.

12) Equidade: visível na forma de informações sobre o alcance das políticas públicas sob o ponto de vista da igualdade em sua implementação e distribuição dos benefícios.

A segmentação de informações segundo estes critérios e sua disponibilidade online adequada, com a exploração de recursos de hipertexto e multimídia, de acordo com os diversos públicos-alvo, são recursos que podem contribuir para a realização do potencial da comunicação pública digital para o provimento de avanços democráticos.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. F. I. (1999). Mapa da estrutura industrial e comercial do Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, 13(1-2), 40-52.

ARRETCHE, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7-9.

AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.

BARBOSA, A. F. (ed) (2010). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.

BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

BATISTA, C. (2012). Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. *Intexto*, 26, 204-222.

BRASIL. (2011). *Lei de Acesso a Informações Públicas*. Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (eds) (2009). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19.

CARNEIRO, C. B. L. (2004). *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Recuperado el 02 de septiembre de 2011 de http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/component/docman/doc_download/286-governanca-e-accountability-algumas-notas-introductorias

DAGNINO, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DAHRENDORF, R. (1992). *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar.

DUARTE, J. (2009). Instrumentos de comunicação pública. En DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (59-71). São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, J.; VERAS, L. (orgs) (2006). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas.

GENTILLI, V. (2005). *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

GRUNIG, J. E. (2003). A função das relações públicas na administração e sua contribuição para a efetividade organizacional e societal. *Comunicação & Sociedade*, 24(39), 67-92.

HASWANI, M. (2007). Comunicação pública e as novas dimensões para as relações públicas. En KUNSCH, M. M. K.; KUNSCH, W. L. (orgs.). *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora* (209-223). São Paulo: Summus.

KUNSCH, M. M. K. (2006). Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas. *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, 34, 125-139.

KUNSCH, W. L. (2009). Gênese e desenvolvimento do campo profissional e acadêmico das relações públicas no Brasil. En KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas* (7-42). São Paulo: Saraiva.

MATOS, H. (2009). Comunicação pública, esfera pública e capital social. En DUARTE, J. (org). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (47-58). São Paulo: Atlas.

MENDEL, T. (2009). *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. – Brasília: UNESCO.

NOVELLI, A. L. R. (2009). Relações públicas governamentais. En KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas* (485-509). São Paulo: Saraiva.

O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-54.

OLIVEIRA, M. J. C. (2009). Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. En KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas* (465-484). São Paulo: Saraiva.

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

PINHO, J. B. (2003). *Relações públicas na internet: técnicas e estratégias para informar e influenciar públicos de interesse*. São Paulo: Summus.

SEADE. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. (2013). *População Estimada para o Estado de São Paulo*. Recuperado el 02 de septiembre de 2011 de <http://www.seade.gov.br>.

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

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, C. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, 109, 68-92.

TERRA, C. F. (2011). Relações públicas na era dos megafones digitais. En FARIAS, L. A. (org.) *Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos* (263-284). São Paulo: Summus.

ZÉMOR, P. (2009). As formas de comunicação pública. En DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (214-245). São Paulo: Atlas.

Forma de citar este artículo:

ROTHBERG, D. y LIBERATO F.P. (2013). Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Vol. III, Nº 6, 69-96. Recuperado el ____ de ____ de ____, de <http://revistarelacionespublicas.uma.es/index.php/revrrp/article/view/241>.