

34º Encontro Anual da Anpocs

ST02: Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura

**Portais eletrônicos de governo e a contribuição da
informação e da comunicação para a expansão da cidadania**

Danilo Rothberg

Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania

Danilo Rothberg¹

Resumo

Em março de 2010, o governo federal brasileiro lançou um novo formato para seu portal brasil.gov.br, no qual a divisão de conteúdo se dá em função de perfis de usuário e temáticas genéricas, ao contrário de formatos empregados, por exemplo, pelo portal eletrônico do Estado de São Paulo, que agrega conteúdo por instâncias e áreas de governo. Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento com o objetivo de avaliar, em caráter comparativo, a facilidade de navegação e a qualidade da informação, em seus aspectos de pluralidade e integralidade de dados e quadros interpretativos, oferecida pelos portais brasil.gov.br e saopaulo.sp.gov.br para a fundamentar a participação em consultas públicas *online* e outros espaços participativos, como conferências de políticas públicas e conselhos municipais das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente.

Palavras-chave: comunicação pública; portais eletrônicos; democracia digital; cidadania.

Introdução²

A internet não foi inventada para fazer a democracia avançar no planeta, e seu uso para o fortalecimento dos direitos civis, políticos e sociais da cidadania dificilmente poderia ser considerado, 20 anos após sua criação, como uma de suas funções mais proeminentes. No entanto, é improvável a existência de uma instituição de governo que não tenha se preocupado em ocupar o espaço virtual com a oferta de informação que, ao menos, amplie sua visibilidade. Se a multiplicação de dados e serviços públicos disponíveis *online* era difícil de prever, hoje é um fato corriqueiro. Ao passo que os meios de governo eletrônico já incluem pagamento de taxas e impostos, obtenção de certidões e registro de boletins de ocorrência policial, por exemplo, os instrumentos de democracia digital

¹ Doutor em sociologia pela UNESP. Docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP – Univ. Estadual Paulista. E-mail: danroth@uol.com.br

² O autor agradece ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), a Pró-Reitoria de Pesquisa da UNESP (Programa Primeiros Projetos) e à Fundunesp (Fundação para o Desenvolvimento da UNESP) pelo apoio concedido à pesquisa ligada a este trabalho.

crecem na forma de consultas públicas realizadas pela internet sobre assuntos cada vez mais diversos.

Embora governo eletrônico e democracia digital sejam eventualmente considerados sinônimos ou possam sobrepor-se ou confundir-se em graus distintos, de acordo com a conceituação adotada, podem ser diferenciados. O primeiro se relaciona à gestão pública e envolve a prestação de serviços que, usualmente, exigiriam a presença em filas, o preenchimento de formulários em papel para envio postal e a espera de prazos maiores. A segunda se relaciona à formulação compartilhada de políticas públicas e abrange formatos de participação política que complementam e enriquecem (ou confrontam, conforme as diferentes visões do problema) as instituições da democracia representativa (Dahlberg, 2001; Coleman, 2002, 2004; Gomes, 2005; Polat, 2005; Wright & Street, 2007; Diniz et al, 2009).

As ciências humanas e sociais não passaram ao largo destas transformações: o estudo das realizações digitais tem sido crescentemente incorporado pelas pesquisas acadêmicas. No Brasil inclusive, o conhecimento gerado pelas investigações científicas na área já é de razoável porte, indicando, por exemplo, quais governos estaduais mantêm portais mais completos na internet, com quais serviços, qual eficiência etc, ou quais recursos de navegação e *design* são desejáveis a um portal governamental que se pretenda fácil de usar (Eisenberg & Cepik, 2002; Vilella, 2003; Simão & Rodrigues, 2005; Silva, 2005; D'Andréa, 2006; Marques, 2006; Bragatto & Veiga, 2006; Braga, 2007; Marques & Miola, 2007).

Menos frequentes, no Brasil, são as pesquisas que focam a disponibilidade e a qualidade das informações oferecidas pela internet como suporte à participação política. No caso das consultas públicas *online*, por exemplo, provavelmente o instrumento mais sofisticado de democracia digital, a qualidade da informação é central, porque vai fundamentar a própria inserção política, podendo torná-la mais refletida e sintonizada às demandas da cidadania (Rothberg, 2008). Mas a internet também pode ser um meio de tornar disponíveis as informações sobre outras importantes esferas de participação política no Brasil contemporâneo, como conselhos municipais de saúde, educação, orçamento participativo etc, de grande impacto atualmente (Avritzer, 2004, 2008) e conferências de políticas públicas em várias áreas, realizadas nos níveis municipal, regional, estadual e nacional.

Estudos indicam que a internet, em função de seus recursos de hipertexto e apresentação dinâmica de conteúdo, com distintos graus de profundidade, pluralidade e contextualização acessados de diferentes maneiras segundo as escolhas do usuário, é um meio especialmente apropriado para tornar disponível a informação capaz de fundamentar uma inserção política mais vigorosa. Neste contexto, também há evidências de que a oferta de informações em abordagens diferenciadas, em função dos distintos níveis de interesse, habilidades cognitivas e disponibilidade de tempo dos usuários, pode contribuir para otimizar o esforço de obtenção de informações e trazer dividendos nítidos — as pessoas poderão se beneficiar de subsídios para desenvolver uma compreensão mais acurada dos desafios a serem enfrentados pelas várias políticas públicas, o que poderá sustentar sua participação política (Eveland & Dunwoody, 2001; Beaudoin, 2008; Rothberg, 2009).

E, embora a participação política que se tornou possível devido ao uso das novas tecnologias de informação e comunicação ainda esteja conquistando seu lugar na teoria democrática, ela vem a ser uma prática cada vez mais comum em democracias consolidadas (Coleman & Blumler, 2009) e pode ser ancorada na filosofia política de autores como Habermas (1989) e Rawls (2000), onde podem ser encontrados argumentos para justificar a importância e a adequação de se ampliar a esfera de participação e deliberação (Rothberg, 2010).

Se a tarefa essencial de avaliar qualitativamente a oferta de informação *online* que embasa a participação política já é um desafio enorme para os pesquisadores, um complicador é ainda a rápida evolução de sistemas e padrões gráficos e de navegação. Isso porque seus desenvolvedores, em equipes multidisciplinares, também vêem a necessidade de aproveitar os frutos do avanço tecnológico a fim de arquitetar a oferta de informação para facilitar a navegação. Velozmente, eles inovam com formatos diferenciados para proporcionar uma melhor experiência de acesso aos usuários.

Neste sentido, no Brasil, uma mudança recente foi o lançamento, em março de 2010, de uma versão reformulada do portal brasil.gov.br, que reúne sob uma mesma interface o acesso às diferentes vias de governo eletrônico e democracia digital oferecidas pelo governo federal.

O portal adota uma mecânica cada vez mais explorada, que separa o conteúdo não por sua divisão natural dada por instâncias e áreas de governo, como ocorre, por exemplo, com o portal do Estado de São Paulo (saopaulo.sp.gov.br), mas sim em função dos

distintos perfis esperados de uso. No portal paulista, as informações estão subordinadas às instâncias correspondentes. Para saber algo relativo, por exemplo, à educação no Estado, é preciso encontrar a seção da secretaria de governo responsável pela área, onde poderão ser encontrados dados em divisões postas segundo a lógica interna de organização da própria secretaria, não necessariamente do ponto de vista do usuário dos serviços públicos na área de educação.

Já no caso do recém-lançado portal federal, notícias, informações e serviços de diferentes instâncias e áreas de governo não estão subordinados ao setor de origem, mas sim são dispostos em função de sua ligação com variados perfis de usuário (empreendedor, estudante, imprensa, trabalhador) e temas gerais (cidadania, cultura, educação, meio ambiente etc). Para iniciar a navegação, é preciso escolher um perfil de usuário e tema sobre o qual se buscam informações.

Não está claro qual é o melhor formato de oferta de informação e de vias de acesso a governo eletrônico e democracia digital. Deve haver vantagens e desvantagens em ambos os casos, e é preciso que elas sejam apontadas, como o faz a pesquisa em andamento cujos resultados parciais são descritos neste artigo, a fim de que o potencial da internet para a expansão da cidadania seja aprofundado. A contribuição aqui oferecida foi obtida com a aplicação de instrumentos de pesquisa para verificar a qualidade e a disponibilidade da informação oferecida em um e outro formato para fundamentar o engajamento político, sempre em relação às exigências de afirmação do direito de liberdade de informação e a necessidade de facilitar o acesso para públicos variados, com diferentes habilidades cognitivas.

A qualidade de informações e abordagens comunicativas é essencial para que a internet atue efetivamente como meio de inclusão social e política. Em relação a esse aspecto, conhecer a configuração atual de importantes portais de governo é tarefa que antecede a proposição de diretrizes para seu aperfeiçoamento. Há uma lacuna de conhecimentos sobre o dimensionamento adequado da informação necessária à formação e participação política, a ser disponibilizada nos portais de governo, e esta pesquisa, com seus desdobramentos possíveis, se propõe como forma de contribuição para suprir tal ausência.

Os resultados parciais já obtidos, que abrangem somente políticas públicas da área de educação, apontam para diferenciações significativas em função do formato adotado para disponibilizar informações. A navegação por perfis de usuário e temas no portal

federal sustenta abordagens mais genéricas, que proporcionam uma visão global, ainda que superficial, de políticas públicas, ao passo que a divisão por instâncias e setores de governo no portal paulista conduz ao aprofundamento de dados sobre políticas específicas, mas em abordagens seletivas, que excluem questões controversas. De maneira geral, ambos os portais evitam posicionamentos críticos que seriam relevantes do ponto de vista dos objetivos da comunicação pública não estatal para a realização da democracia digital, e apresentam informações em profundidade e abrangência insuficientes para fundamentar o exercício do direito à informação sobre gestão pública.

Fundamentos teórico-metodológicos

A literatura sobre o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para o desenvolvimento têm apresentado com frequência a distinção entre *e-gov*, ou governo eletrônico, de um lado, significando a aplicação de ferramentas para facilitar o acesso a serviços como emissão de certidões e pagamento de taxas e impostos, e *e-política*, de outro lado, ou democracia eletrônica ou digital, com referência aos meios empregados para receber *inputs* dos cidadãos ao processo político, de maneira a possibilitar a formulação compartilhada de políticas públicas (United Nations, 2003; Prince, 2005).

As ferramentas de governo eletrônico têm sido desenvolvidas e se disseminado de maneira muito desigual pelo globo, e muitas vezes com diferentes ritmos dentro de um mesmo país. Mas sua utilidade hoje parece incontestável, em função de sua associação com o imperativo de os serviços públicos fazerem frente à crescente complexidade das sociedades contemporâneas e facilitarem as tarefas dos contribuintes, concedendo-lhes novos direitos de cidadania. “Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos”, salientam Diniz et al (2009, p. 27). “Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços *online* na internet (...), mas na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado” (p. 27).

Alguns autores, como Diniz et al (2009), sugerem que, em função da transformação operada pelo governo eletrônico na própria ampliação dos direitos do cidadão, a implementação da democracia digital viria como consequência natural do processo de evolução do uso das TICs nos sistemas democráticos. Também a revisão de Gomes (2005), embora nomeie todo o percurso como avanço da *democracia digital*, sem distinção à expressão *governo eletrônico*, confirma a idéia de uma gradação evolutiva entre os primeiros estágios, caracterizados pela oferta de informações e prestação de serviços pela internet, e os estágios mais avançados, marcados por mecanismos de efetivação de democracia deliberativa, na qual a participação do público na formulação da decisão política seria disseminada.

O uso das TICs para a democratização da decisão pública tem sido considerado como estímulo à revisão das concepções clássicas de democracia representativa que até então tinham sido dominantes como teses normativas (Sartori, 1994; Dahl, 1995; Habermas, 1995; Held, 1996; Lüchmann, 2007). As experiências de deliberação viabilizadas pela internet, se ainda não confirmam efetivamente a adequação do meio para aprofundar a democracia, ao menos já autorizam a avaliação de que não é impossível esperar debates informados e educativos se houver informação de qualidade para embasá-los e instrumentos apropriados de mediação entre os interlocutores (Wright & Street, 2007; Gomes & Maia, 2008; Marques, 2008; Miola, 2009).

Normativamente, no contexto dos modelos deliberativo e participativo de democracia, acredita-se que os cidadãos devem dispor de informações abrangentes e aprofundadas sobre as políticas advogadas pelos diversos setores da sociedade para que sejam capazes de formar opiniões refletidas, sem as quais não estarão aptos às funções que deles se exigem nas esferas de participação e deliberação política.

Esta crença constrói-se em oposição aos modelos procedimental e competitivo de democracia. Sob o primeiro, a democracia se resume a um conjunto de procedimentos mínimos, como eleições livres, direito de voto e liberdade de expressão, e não traz obrigações como manter-se continuamente informado sobre as propostas em disputa e participar da vida pública, observa Strömbäck (2005, p. 334). Já o segundo foca a centralidade dos procedimentos democráticos e deposita, sobre o voto e os processos de renovação das elites decisórias, a afirmação da natureza democrática de um sistema político.

Quando se considera, no âmbito do modelo competitivo, a existência de métodos (eleitorais) de renovação de elites como essência do sistema democrático, em uma concepção fundamentada em Schumpeter (1984), admite-se que as pessoas precisam de alguma informação sobre as correntes em competição pelo poder. Quando as eleições são vistas como a oportunidade decisiva para garantir a alternância de poder e um meio de substituir os maus políticos, é preciso que as pessoas saibam ao menos identificá-los, votando para tirá-los dos postos de comando e trocando-os por aqueles com melhores propostas.

Do ponto de vista normativo, espera-se que as pessoas possam reconhecer os principais problemas que merecem atenção do Estado e saibam identificar as propostas a eles relacionadas. Neste modelo, existem expectativas médias em relação à capacidade de discernimento do eleitorado. “Quanto mais informados estiverem os eleitores sobre o desenvolvimento da sociedade e as ações das alternativas políticas no último mandato, maior será a sua habilidade para atribuir responsabilidades de maneira refletida”, segundo Strömbäck (2005, p. 335). É necessário que as pessoas compreendam se algo der errado na gestão de políticas públicas, e possam atribuir responsabilidades a quem efetivamente as tiver em cada circunstância. Neste caso, a informação é relevante para que o voto represente sanções aos governantes que erraram no passado.

Se a exigência ao nível de informação dos eleitores mirar o futuro, já se passa a requerer deles um grau maior de compreensão, capaz de fundamentar análises sobre a adequação de aplicar-se futuramente esta ou aquela política. Será preciso identificar as próprias opiniões e compará-las às perspectivas representadas pelas alternativas políticas, o que por sua vez, demanda conhecimento sobre o funcionamento dos mecanismos de gestão de políticas, a fim de se avaliar a probabilidade de certos resultados diante de escolhas relacionadas.

Mas, nos âmbitos da democracia procedimental e competitiva, ainda não se requer envolvimento com a vida pública ou engajamento político. “À medida que haja amplo suporte ao sistema e alternativas competitivas claras na época das eleições, a percepção será a de que a democracia funciona”, sintetiza Strömbäck (2005, p. 335). A saúde de uma democracia dependerá das ações dos governantes, não do comportamento dos cidadãos.

No entanto, para a escala normativa do modelo participativo de democracia, isto não é suficiente; na verdade, “é normativamente errado e, sociologicamente, é um racio-

cínio perigoso”, segundo a revisão do autor: “a democracia não pode ser reduzida ao ato de votar 'sim' ou 'não' para alternativas pré-definidas a cada quatro ou cinco anos” (p. 335).

Strömbäck (2005, p. 335-336) recapitula os ideais que orientam o desenvolvimento das democracias européias. “Acima de tudo, a democracia é um sistema de valores com um forte ethos de equidade política e tolerância”, caracteriza. “A democracia prospera quando as pessoas se engajam na vida pública e em diferentes tipos de ação política, quando elas se ligam através de suas atividades e quando desenvolvem atitudes solidamente democráticas”. Engajamento cívico e reciprocidade são componentes essenciais neste contexto. “A democracia se torna o que os cidadãos fazem dela” (p. 336).

Claramente, o cidadão de uma democracia participativa precisa de informações sobre os projetos em disputa e as aspirações dos diversos setores a eles ligados, a fim de compreender as demandas alheias e ser capaz de avaliar a legitimidade de suas próprias expectativas diante das necessidades dos outros. Informações sobre as razões ligadas às diversas demandas precisam estar disponíveis, em abordagens equilibradas.

Esta dimensão de acordo e compromisso mútuo se torna ainda mais central para o modelo deliberativo de democracia, de ideais mais refinados, que apontam a exigência, para as sociedades contemporâneas, do que se convencionou chamar de “cidadania informada”. No modelo deliberativo, os cidadãos devem “tentar encontrar a informação necessária para entender um assunto em particular, e ser capazes de ligar condições factuais, valores morais implícitos e soluções propostas às conseqüências prováveis”, indica Strömbäck (2005, p. 337). Eles devem também se dispor a discutir tais questões com “imparcialidade, racionalidade, honestidade intelectual e igualdade entre os participantes”.

Na esteira do crescimento da democracia digital na Europa, é comum a superação dos limites impostos pelo aparato legal das democracias baseadas unicamente em eleições periódicas. A União Européia realiza consultas públicas *online* de maneira constante³, e os cidadãos de diversos países estão acostumando-se a ver sua opinião ser considerada com muito mais frequência e sobre muito mais assuntos do que as eleições periódicas.

³ O sistema europeu de consultas públicas pode ser acessado em http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

cas permitem. Analistas desta evolução vêem o aparecimento de uma nova cidadania política. “O cidadão político é mais que somente um membro da comunidade oficialmente reconhecido, mas sim um constituinte potencialmente ativo de um corpo político, capaz de exercer influência democrática sobre seus companheiros cidadãos, assim como sobre o Estado político”, segundo Coleman & Blumler (2009, p. 4).

Tal concepção de cidadania implica três tipos de participação, destacam Coleman & Blumler (2009, p. 4). Em primeiro lugar, está a tarefa de reunir informações de fontes plurais a fim de desenvolver visões equilibradas sobre questões políticas. Em segundo lugar, está a deliberação, que ocorre quando os cidadãos conversam sobre política com outros de “forma honesta e com a mente aberta”. Por fim, estão os esforços para influenciar decisões e políticas públicas de variadas maneiras. No contexto, tornam-se importantes qualidades como capital social e engajamento cívico, positivamente associadas à participação política.

Neste contexto, a internet se revela como meio disponível tanto para a oferta de informação de qualidade, adequada à tarefa de fundamentar a participação política, que pode se dar em outras esferas, como conferências de políticas e conselhos municipais, quanto para viabilizar efetivamente a participação, principalmente na forma de consultas públicas.

Diante da relativa escassez de trabalhos que procurem aferir diretamente a qualidade da informação oferecida por portais eletrônico de governo sobre assuntos de gestão pública, optou-se aqui pela adoção de referenciais provenientes da literatura sobre avaliação de políticas públicas. Esta ainda é uma área em aperfeiçoamento, mas que já oferece metodologias e parâmetros adequados para a verificação sistemática de resultados da implementação de políticas.

Embora exista uma importante diferença entre a informação especializada para análise científica e a informação adequada à ampla compreensão acessível aos cidadãos em geral, considera-se aqui que os dados relevantes ao campo científico também podem se prestar ao esclarecimento generalizado. Não se trata de forçar complexos conjuntos de informações a uma simplificação capaz de torná-los assimiláveis universalmente, e nem de idealizar a capacidade de assimilação dos indivíduos em geral. Trata-se, afinal, de aceitar que uma apreciação satisfatória do desempenho de políticas públicas passa por dados que, embora mais familiares aos cientistas sociais, adquirem, quando ajustados às

características de abordagens comunicativas apropriadas, um poder de explicação acessível àqueles que tenham interesse em participar mais ativamente da vida cívica e possam dispor de tempo de acesso à internet para obter subsídios ao exercício da cidadania.

Se a avaliação de políticas públicas exige, como resume Souza (2003), comentada por Trevisan & van Bellen (2008, p. 533), “análises sobre a identificação do problema que vai ou não se transformar em uma política (*agenda setting*), a formulação, a legitimação, gestão, implementação e avaliação da política”, pode-se argumentar que o produto de tais análises não é, por definição, inacessível aos leigos. O possível estrangulamento da tradução não seria necessariamente consequência da complexidade da matéria, e sim da insuficiência das abordagens de comunicação que eventualmente procuram operar uma ponte entre o campo do estudo científico de políticas e aquilo que qualquer um deveria saber para exercer sua cidadania pela via da afirmação do direito à informação.

Não se ignoram aqui as abundantes evidências da ciência política acerca das limitações cognitivas dos indivíduos. Desde os estudos clássicos de opinião pública de Campbell (1960) e Converse (1964) referentes ao eleitor médio dos Estados Unidos até exames mais recentes do próprio cenário brasileiro na atualidade (Aldé, 2001), os indicadores não são animadores. Mas felizmente isso não tem sido suficiente para desmobilizar um crescente espaço de responsabilização dos agentes políticos pela provisão de informação adequada à politização, conforme discute Bezerra (2008). O contexto teórico atual parece ser menos o de conformação aos limites, exaustivamente apurados, das habilidades cognitivas médias, e mais o de busca de saídas criativas e ousadas para a oferta de substratos capazes de realizar ideais habermasianos e rawlsianos de compreensão mútua e justiça política.

As expectativas a este respeito foram renovadas pela internet e seu potencial de disponibilidade de informações trazido pelas tecnologias de expressão *online* de conteúdo. É verdade que o potencial da rede foi ofuscado por evidências de que o capital simbólico de habituais lobbies formadores de opinião estava se reproduzindo no meio eletrônico, e ali, onde aparentemente haveria liberdade e espontaneísmo, foram detectados discursos que, embora inicialmente insuspeitos, mais tarde se mostrariam similares aos enquadramentos hegemônicos formulados em gabinetes oficiais de campanhas de propaganda e marketing, conforme sustenta Hindman (2008).

Mas isto apenas aguçou a criticidade dos pesquisadores no sentido de não permitir que soluções fáceis, que idealizem tanto a capacidade quanto o interesse das pessoas em

geral de assimilar informações, desviem a atenção para fora da busca por formatos adequados para a comunicação de informações centrais à compreensão do funcionamento de políticas públicas — por exemplo, sobre seus antecedentes, diagnósticos que as motivaram, linhas de ação planejadas, impactos esperados, desdobramentos, critérios de eficiência, eficácia e efetividade, alternativas etc.

A própria literatura sobre avaliação tende a admitir que suas contribuições servem à democratização da decisão pública, uma vez que fornecem indicadores para obter políticas melhores sob o escrutínio generalizado dos cidadãos, seja por meio da participação eleitoral ou das novas formas de participação em conselhos municipais e consultas públicas *online*.

Se, como salientam Trevisan & van Bellen (2008, p. 536), a avaliação for considerada “mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações”, a partir das quais os gestores “possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas”, pode-se argumentar que as tendências contemporâneas de ampliação dos espaços onde se realiza a democracia, embora não sejam exatamente objeto de consenso nas ciências sociais, convergem para a afirmação do direito à informação sobre gestão pública.

É verdade, no entanto, que persiste certa indefinição sobre o público-alvo da informação sobre gestão pública a ser disponibilizada através da internet. Mas, se tomamos como referência os quatro tipos de usos da informação produzida por processos de avaliação de políticas públicas, segundo Faria (2005), sugerimos que ao menos dois deles se relacionam a ações de popularização de informações tanto para públicos especializados quanto para o público leigo.

Na revisão de Faria (2005, p. 102), podem ser distinguidos “pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão; e (d) para o ‘esclarecimento’”. Enquanto os dois primeiros estão de fato sob domínio de técnicos e especialistas que atuam diretamente na execução de políticas e devem fazer ajustes circunstanciais em busca de aderência a objetivos e metas, os dois últimos se ligam a demandas de publicização.

Dados provenientes de avaliações são usados com finalidade de persuasão quando a informação é empregada “para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa”, segundo Faria

(2005, p. 103). “Busca-se aqui legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas”. Já o uso dirigido ao “esclarecimento” possui “impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental”, indica Faria (p. 103). “Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados”.

Persuasão e esclarecimento podem ser considerados funções que aproximam o uso de informações sobre avaliação de políticas públicas tanto por técnicos e especialistas quanto por membros do público leigo. Mas é preciso salientar que essa relação em teoria, por si só, poderia não ser suficiente para operar uma conexão efetiva. Isso porque usualmente, sob o ponto de vista da comunicação pública, as duas esferas seriam de difícil aproximação. Os recursos comunicativos eram finitos. Custos de produção, limites de espaço de materiais impressos e tempo de materiais audiovisuais constituíam barreiras intransponíveis.

Mas a internet, em seu estágio de desenvolvimento atual, com a facilidade de publicação de conteúdo através de ferramentas de uso gratuito, significou ao menos a superação de custos e limites físicos. E as possibilidades de expressão por meio de links e recursos dinâmicos tornam, segundo estudos, a internet um meio apropriado para dispor informações em graus crescentes de profundidade, abrangência e contextualização, de acordo com os níveis de interesse e habilidades cognitivas dos diferentes usuários (Eveland & Dunwoody, 2001; Beaudoin, 2008; Rothberg, 2009).

A tecnologia permitiria, assim, uma realização mais intensa dos usos de persuasão e esclarecimento das informações geradas pela avaliação de políticas públicas. Afinal, em última instância, na divulgação dos resultados da avaliação “o interessado final é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser *accountable for*”, lembra Faria (2005, p. 540). “Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social” (p. 540).

A transparência advinda da exposição pública pela internet de informações provenientes de avaliações de políticas contribui inclusive para que a própria independência e isenção do processo de avaliação sejam fiscalizadas. A neutralidade em questão, embora não deva ser confundida com absoluta ausência de valores, que seria impossível e até

indesejável, conforme destaca Arretche (1998), é necessária para conferir credibilidade às informações obtidas. Neste contexto, a avaliação de políticas públicas deve ser diferenciada da avaliação política. Se a avaliação política muitas vezes tem dificuldade de se descolar de determinadas preferências de governo e nem sempre dialoga com os elementos de racionalidade técnica que caracterizam a operacionalidade de uma política, a avaliação de políticas deve adotar critérios objetivos de mensuração de resultados em relação a seus pressupostos, metas, recursos disponíveis e planos de ação.

Se “a avaliação assume a função de legitimação, ao mesmo tempo em que são exigidos *resultados* da administração e das políticas públicas”, como querem Trevisan & van Bellen (2008, p. 548, *itálicos no original*), a exposição de informações por ela geradas deve ser intrínseca ao processo político. A divulgação deve ser pensada, inclusive, nos termos das demandas da cidadania por participação política. Se, sob os modelos deliberativo e participativo, como visto acima, a informação sobre gestão pública a ser disponibilizada em abordagens de comunicação acessíveis deve permitir a avaliação dos projetos em disputa sob várias perspectivas, a metodologia de avaliação de informações sobre políticas públicas disponíveis ao público em geral deve verificar, de maneira minuciosa, a presença, ausência e profundidade de itens de conteúdo nas mensagens de comunicação pública.

Uma questão que permanece, no entanto, ainda sem resposta satisfatória diz respeito ao rigor das exigências que podem ser colocadas à comunicação para a cidadania. Elas são diversas em função de muitos fatores, que passam por desde as distintas concepções normativas abrigadas sob cada modelo de democracia até as variadas considerações sobre os níveis de interesse e as habilidades cognitivas das pessoas em geral, incluindo disputas sobre as diferentes soluções tecnológicas capazes de sustentar abordagens de comunicação adequadas, o que conduz também a questões sobre como formar expertise para o gerenciamento de comunicação pública dirigida ao fomento da participação política. Neste sentido, a proposta metodológica aqui desenhada se apresenta como contribuição àquilo que Trevisan & van Bellen (2008, p. 548) assinalam como um debate em aberto “sobre novas formas de *accountability* e participação social sobre a avaliação de políticas públicas no contexto democrático brasileiro”.

Metodologia

Com a contribuição da literatura sobre avaliação de políticas públicas, especialmente Trevisan & van Bellen (2008), Faria (2005), Costa & Castanhar (2003), Carvalho (2003), Souza (2003) e Arretche (1998), foi construída aqui uma lista de 14 categorias de variáveis a serem consideradas na avaliação de informações sobre políticas públicas disponíveis nos portais eletrônicos de governo da amostra selecionada.

Cada política encontrada nos sítios estudados foi caracterizada com um indicador para cada variável, entre “0” (ausência de informação relacionada), “1” (presença de informações superficiais, em geral com até 200 caracteres com espaços) e “2” (presença de informações mais aprofundadas). Desta forma, uma política pública apresentada com o máximo de informações obteria, segundo a lista proposta, 28 pontos. O número de pontos efetivamente obtido na avaliação de informações a respeito de cada política, quando considerado em relação ao total de 28 pontos, gerou um número percentual, correspondente ao grau de abrangência e profundidade das abordagens de comunicação presentes nos sítios estudados. Este número foi então denominado Índice de Qualidade da Informação.

Sobre cada variável, também foram analisados aspectos qualitativos, ligados principalmente à presença, nos portais analisados, de discursos típicos da propaganda política, com termos, adjetivos e construções publicitárias acerca de realizações de mandatários. As variáveis são as seguintes:

1. Antecedentes – Aqui, foi verificada a presença e a profundidade de informações sobre as condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que antecederam e, portanto, motivaram a criação e a implementação de uma política.
2. Diagnósticos – Uma política pública é decorrente de determinada compreensão dos problemas a serem enfrentados, que envolve planejamento específico em função dos recursos materiais, financeiros e humanos disponíveis. Esta variável foi apreciada em relação à oferta de informações relacionadas ao possível diagnóstico que teria fundamentado a execução de uma política.
3. Objetivos – Os propósitos de uma política pública podem ser apresentados de forma a idealizar abstratamente um cenário genérico a ser atingido, não caracterizado necessariamente em termos quantitativos. Ainda assim, são ligados a motivações que tendem a representar aspirações sociais legítimas. Esta variável foi preenchida através da apreciação das informações disponíveis sobre objetivos assim pensados.

4. Metas – Além de objetivos genéricos, uma política também deve possuir metas objetivas, possíveis de serem visualizadas em termos quantitativos e em escalonamento temporal. A presença de números, estatísticas e projeções foi verificada sob esta variável.
5. Recursos atuais – Sejam materiais, financeiros ou humanos, os recursos disponíveis para a execução de uma política pública devem ter sido dimensionados, e sua aplicação, programada. Em muitos casos, as políticas dependem de uma complexa mecânica de interação entre níveis de governo (municipal, estadual e federal) e, eventualmente, de alianças com setores sociais e empresas. Esta variável abrangeu a verificação de informações relacionadas.
6. Ações atuais – A partir dos recursos disponíveis, as políticas dependem de ações objetivas para sua implementação, muitas vezes distribuídas por diferentes instâncias de governo, como secretarias, fundações e autarquias, além de empresas licitadas e concessionárias. Informações sobre as ações que somente se tornaram possíveis com a adequada coordenação dos diversos componentes permitem a visualização de significados mais gerais atribuídos como um todo à própria política. Por exemplo: sobre uma política de renda mínima, pode-se dizer que promove transferência de recursos para um determinado número de famílias em certas condições. Mas também pode ser dito que restitui à família assistida a capacidade de buscar sua sobrevivência no mercado de trabalho. Informações como essas foram verificadas sob esta variável.
7. Recursos planejados – Com sentido similar à variável “5” acima, esta verificou a presença de informações sobre recursos materiais, financeiros e humanos que seriam aplicados em um futuro necessariamente determinado.
8. Ações planejadas - Com sentido similar à variável “6” acima, esta verificou a presença de informações sobre ações a serem realizadas em um futuro necessariamente determinado.
9. Eficiência – “Por avaliação de *eficiência*, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados”, descreve Arretche (1998, p. 34). Uma política de educação, por exemplo, neste contexto será eficiente à medida que leve em conta o efeito do investimento na formação do professor sobre a qualidade de ensino, medida em testes de desempenho dos alunos. Se determinado formato de curso de formação de professor não resulta em melhores performances dos alunos, pode estar havendo desperdício de recursos,

incapacidade de gestão ou até desvio de recursos, que deixariam de ser aplicados, por exemplo, na infra-estrutura dos cursos. Informações relacionadas a estes aspectos foram verificadas sob esta variável.

10. Eficácia – “Por avaliação de *eficácia*, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos”, segundo Arretche (1998, p. 34). No caso de uma política educacional, por exemplo, a eficácia poderia ser avaliada em função do número de professores atingidos por atividades de aperfeiçoamento docente. Informações relacionadas a este aspecto, em geral números, estatísticas e projeções, foram apreciadas sob esta variável.
11. Impacto (efetividade) – “Por avaliação de *efetividade*, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação”, segundo Arretche (1998, p. 32). Ainda no mesmo exemplo de uma política educacional, a efetividade poderia ser avaliada através de pesquisas qualitativas sobre o impacto de atividades de aperfeiçoamento docente sobre os professores participantes. Informações sobre as conseqüências efetivas de uma política sobre os públicos atingidos foram consideradas sob esta variável.
12. Custo-efetividade – Para se obter uma análise de custo-efetividade, “é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo”, segundo Costa & Castanhar (2003, p. 973). Sob esta variável, foram apreciadas informações sobre alternativas de ação possível na situação específica enfocada, comentadas em contraste com as ações efetivamente adotadas.
13. Satisfação do usuário / Acesso a serviços públicos – Para se conhecer a satisfação do usuário, é preciso avaliar sua atitude “em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa”, indicam Costa & Castanhar (2003, p. 973). Informações provenientes de eventuais pesquisas de satisfação ou retorno espontâneo dos usuários foram consideradas nesta categoria, que também verificou dados sobre a condição necessária para que haja uma resposta dos usuários: o próprio acesso aos serviços. No caso, por exemplo, de uma abordagem de comunicação sobre ações de assistência social, é preciso que haja informações sobre como se beneficiar delas.

14. Equidade – Sob este conceito, avalia-se “o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário”, segundo Costa & Castanhar (2003, p. 973). Informações referentes especificamente ao grau de equidade com que determinada política foi implementada foram consideradas no âmbito desta variável. Uma política educacional do governo federal destinada à oferta de atividades de aperfeiçoamento docente deveria, por exemplo, ser caracterizada inclusive com informações sobre como as diversas regiões do país foram beneficiadas em relação às suas especificidades e necessidades.

Apenas as informações efetivamente disponíveis nos sítios estudados em relação a estes 14 itens e em páginas explicitamente conectadas a eles foram consideradas. Isto é, eventuais abordagens disponíveis em sítios relacionados não foram incluídas na análise, porquanto tenham sido relacionadas apenas como fonte. Esta forma de apresentação foi detectada com frequência no sítio do governo federal: determinadas abordagens de, por exemplo, políticas educacionais foram concluídas com a menção de que a fonte das informações então apresentadas seria o sítio do Ministério da Educação (MEC), com um link disponível para ele.

É provável que muitos outros dados sobre as políticas então referidas em www.brasil.gov.br fossem oferecidos no sítio do MEC, mas esses não foram avaliados pelo presente estudo, à medida que nosso objeto de análise neste momento seja especificamente as abordagens de comunicação disponibilizadas por um sítio que pretende se situar como portal de entrada para se saber mais sobre a gestão pública federal. Segundo este raciocínio, consideramos que, ao clicar sobre o link do MEC, o usuário da informação será levado a outro sítio extremamente complexo, com profusa quantidade e variedade de informações, e se verá na difícil tarefa de encontrar, em meio a um enorme contingente de dados dispersos em uma interface estruturada de acordo com a hierarquia burocrática correspondente do setor de governo, e não sob o ponto de vista da facilidade de acesso, aquilo que particularmente gostaria de saber. Assim, a mera disponibilização de um link para o sítio do MEC dificilmente satisfaria a busca do usuário por determinados dados.

Teríamos uma situação bastante distinta caso o portal www.brasil.gov.br oferecesse determinadas abordagens que fossem complementadas diretamente por páginas específicas de sítios de ministérios, agências e outras instâncias de governo. Neste caso, haveria,

por exemplo, uma abordagem genérica inicial no portal sobre uma dada política, então oportunamente aprofundada através do posicionamento de um hiperlink direcionado a uma página em especial, em meio a tantas outras, de outro sítio de governo, com dados diretamente relacionados. Neste caso, se poderia supor a existência de uma leitura fluida e a conseqüente facilidade de obtenção de informações em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer determinada busca do usuário.

No entanto, o que se encontrou em www.brasil.gov.br, rigorosamente em todas as políticas até aqui estudadas, foi a menção genérica de que dado sítio de um ministério ou outro setor de governo foi a “fonte” das informações, sem mais conexões capazes de conduzir a procura por uma esclarecimento satisfatório a respeito das políticas públicas enfocadas.

Neste sentido, o recorte de pesquisa se justifica porque, de um portal eletrônico de governo, esperamos, em função de seu próprio posicionamento como fonte de informação na internet, abordagens de comunicação auto-suficientes, capazes de proporcionar a apreensão abrangente das questões envolvidas sob as várias políticas públicas enfocadas.

Outra forma de ligação possível foi detectada em saopaulo.sp.gov.br. Percebemos que este portal eletrônico de governo não se pretende como primeiro passo para obtenção de informações sobre políticas públicas, da mesma forma que o sítio federal estudado. Em busca de dados de diferentes áreas de governo, o usuário paulista é conduzido ao sítio da respectiva secretaria. Não há, por exemplo, informações sobre políticas educacionais em saopaulo.sp.gov.br. Para obtê-las, é necessário acessar uma lista de secretarias de governo e selecionar Educação, o que leva a educacao.sp.gov.br.

Este sítio não se constitui propriamente como portal dirigido ao cidadão, uma vez que possui serviços específicos da esfera administrativa, na forma de uma interface com uma diversidade de sistemas informatizados para a viabilização de procedimentos operacionais de gestão escolar, como preenchimento de prestação de contas pelas escolas para obtenção de recursos para merenda escolar, avaliação, atribuição de aulas, concursos públicos etc. Esta função administrativa poderia dificultar a busca de informações por um usuário interessado em conhecer o quadro geral, por exemplo, das ações do Estado pela melhoria da qualidade de ensino. Não existe uma separação clara entre os diversos conteúdos ali disponíveis que oriente o diverso uso do sítio, tanto para a burocracia escolar quanto para os cidadãos em geral.

Ainda assim, vencida esta opacidade inicial, o usuário poderá encontrar no sítio links para diversas políticas e, neste caso, será conduzido aos sítios dos diferentes órgãos e autarquias estaduais responsáveis por elas. As informações disponíveis nesses sítios relacionados foram consideradas neste estudo porque são, na verdade, as únicas abordagens de comunicação sobre as políticas públicas das áreas a serem estudadas que estão disponíveis através do acesso a saopaulo.sp.gov.br. Neste sítio não há, ao contrário do portal do governo federal, abordagens genéricas que se pretendam abrangentes o suficiente para proporcionar esclarecimento sobre fundamentos, funcionamento, resultados etc de políticas públicas, sem que seja necessário recorrer ao sítio específico da instância de governo correspondente (ministérios, agências etc). O portal paulista é apenas o meio pelo qual se acessa diretamente o sítio de cada instância de governo responsável por determinada área de governo, e caberá a esta a disponibilização de informações.

Resultados

De acordo com o cronograma da pesquisa, foram avaliadas até o presente momento as abordagens de comunicação referentes a um total de 43 diferentes políticas públicas da área de educação, assim distribuídas: 23 políticas com informações disponíveis no portal brasil.gov.br e 20 políticas cujas informações estão no sítio educacao.sp.gov.br, endereço dedicado à área que está ligado ao portal saopaulo.sp.gov.br, conforme esclarecido acima.

Segundo a escala proposta de avaliação, as 23 políticas (Apêndice I) avaliadas no portal do governo federal permitiriam a obtenção de até 644 pontos, obtidos pela soma de até 28 pontos possíveis em cada um dos 14 itens avaliados a respeito de cada política.

Após o preenchimento de planilha eletrônica que se constituiu como instrumento de pesquisa para avaliação das informações disponíveis em relação aos 14 itens estipulados pela metodologia adotada, o total de pontos efetivamente contabilizado nas 23 políticas do governo federal foi de 160, equivalente a 24,84% do total (644), percentual tido, no contexto do referencial teórico-metodológico proposto, como Índice de Qualidade da Informação, então verificado no estudo das abordagens de comunicação sobre educação no portal brasil.gov.br.

Ou seja, considerando um patamar ideal de qualidade de informação que seria necessário ao completo esclarecimento das questões referentes aos 14 itens de avaliação de

informações sobre políticas públicas, as informações disponíveis no portal federal apresentam somente cerca de um quarto daquele fator máximo.

A pontuação obtida na avaliação de cada política, em relação ao conjunto de 14 itens, variou entre 3 e 14 (Gráfico 1). A política com menor pontuação (3) correspondeu à abordagem de comunicação do sítio dominiopublico.gov.br, que abrangeu somente os aspectos referentes a “antecedentes” (valor 1) e “ações atuais” (valor 2). A política com maior pontuação (14) correspondeu ao Instituto Mercosul de Estudos Avançados, que abrangeu os aspectos de “antecedentes” (valor 1), “metas” (2), “recursos atuais” (2), “ações atuais” (2), “recursos planejados” (1), “ações planejadas” (2), “impacto” (2) e “equidade” (2).

A variável “custo-efetividade” não obteve informação relacionada em nenhuma das 23 políticas avaliadas. Após ela, as informações menos frequentes ou em menor profundidade no portal federal estiveram relacionadas aos aspectos de “recursos planejados” (apenas duas políticas foram enfocadas com informações pertinentes a esse item); “metas” e “recursos planejados” (três); “eficiência” (quatro); “diagnóstico” e “eficácia” (seis), conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Qualidade de informações, por variável, em www.brasil.gov.br

ações atuais	20
antecedentes	11
recursos atuais	10
equidade	8
impacto (efetividade)	7
objetivos	7
satisfação do usuário / acesso a serviços públicos	7
diagnóstico	6
eficácia	6
eficiência	4
metas	3
ações planejadas	3
recursos planejados	2
custo-efetividade	0

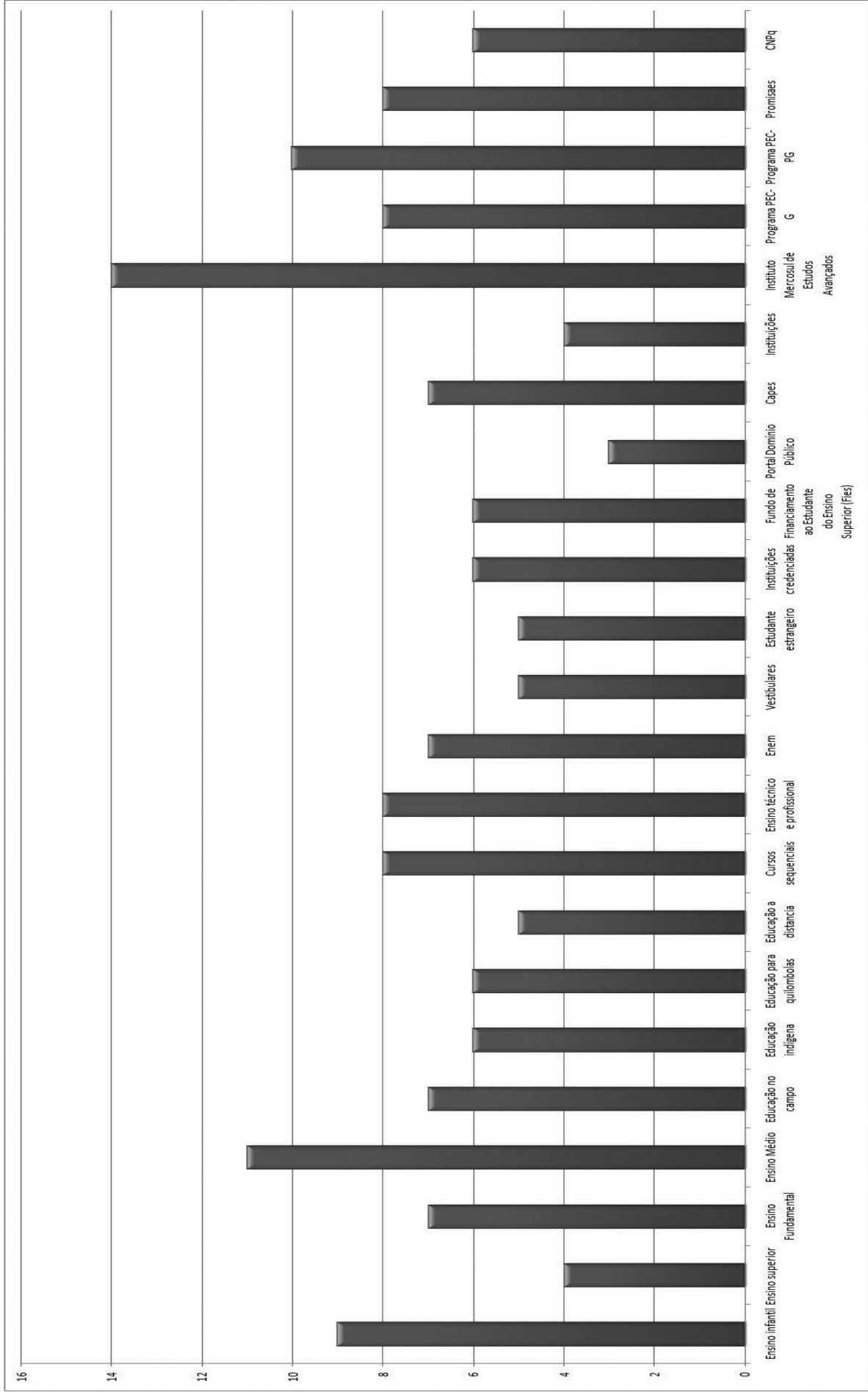


Gráfico 1. Qualidade de informação sobre políticas disponíveis em www.brasil.gov.br

Já em saopaulo.sp.gov.br, a aplicação da escala de avaliação das abordagens de comunicação referentes a 20 políticas (Apêndice II) permitiria a obtenção de 560 pontos, que significariam o máximo de informações, correspondentes aos 14 itens de mensuração, possível de se atingir com a finalidade de esclarecimento em relação aos parâmetros ideais de abrangência e profundidade aqui propostos. O preenchimento do instrumento de pesquisa gerou 202 pontos, equivalentes a 36,07% do total possível.

Ou seja, em relação ao patamar ideal de qualidade de informação aqui tido como necessário ao completo esclarecimento das questões referentes aos 14 itens de avaliação de informações sobre políticas públicas, as informações disponíveis no portal paulista apresentam pouco mais de um terço daquele fator máximo.

A pontuação obtida na avaliação de cada política, em relação ao conjunto de 14 itens de mensuração propostos, variou entre 2 e 22 (Gráfico 2). A política com menor pontuação (2) correspondeu à abordagem de comunicação referente ao Letra e Vida - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores, que abrangeu somente os aspectos referentes a objetivos (valor 2). A política com maior pontuação (22) correspondeu à política de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, que abrangeu aspectos relacionados a “antecedentes” (valor 2), “diagnóstico” (2), “objetivos” (2), “recursos atuais” (2), “ações atuais” (2), “eficiência” (2), “eficácia” (2), “impacto” (2), “custo-efetividade” (2), “satisfação do usuário / acesso a serviços públicos” (2) e “equidade” (2).

As variáveis “custo-efetividade”, “ações planejadas” e “recursos planejados” obtiveram informação relacionada em somente uma política avaliada (não necessariamente a mesma política para as três). Após elas, as informações menos frequentes ou em menor profundidade no portal paulista estiveram relacionadas aos aspectos de “metas” (apenas quatro políticas foram enfocadas com informações pertinentes a esse item); “satisfação do usuário / acesso a serviços públicos” e “eficiência” (cinco); “eficiência” (quatro); “impacto” e “equidade (cinco), conforme Tabela 2.

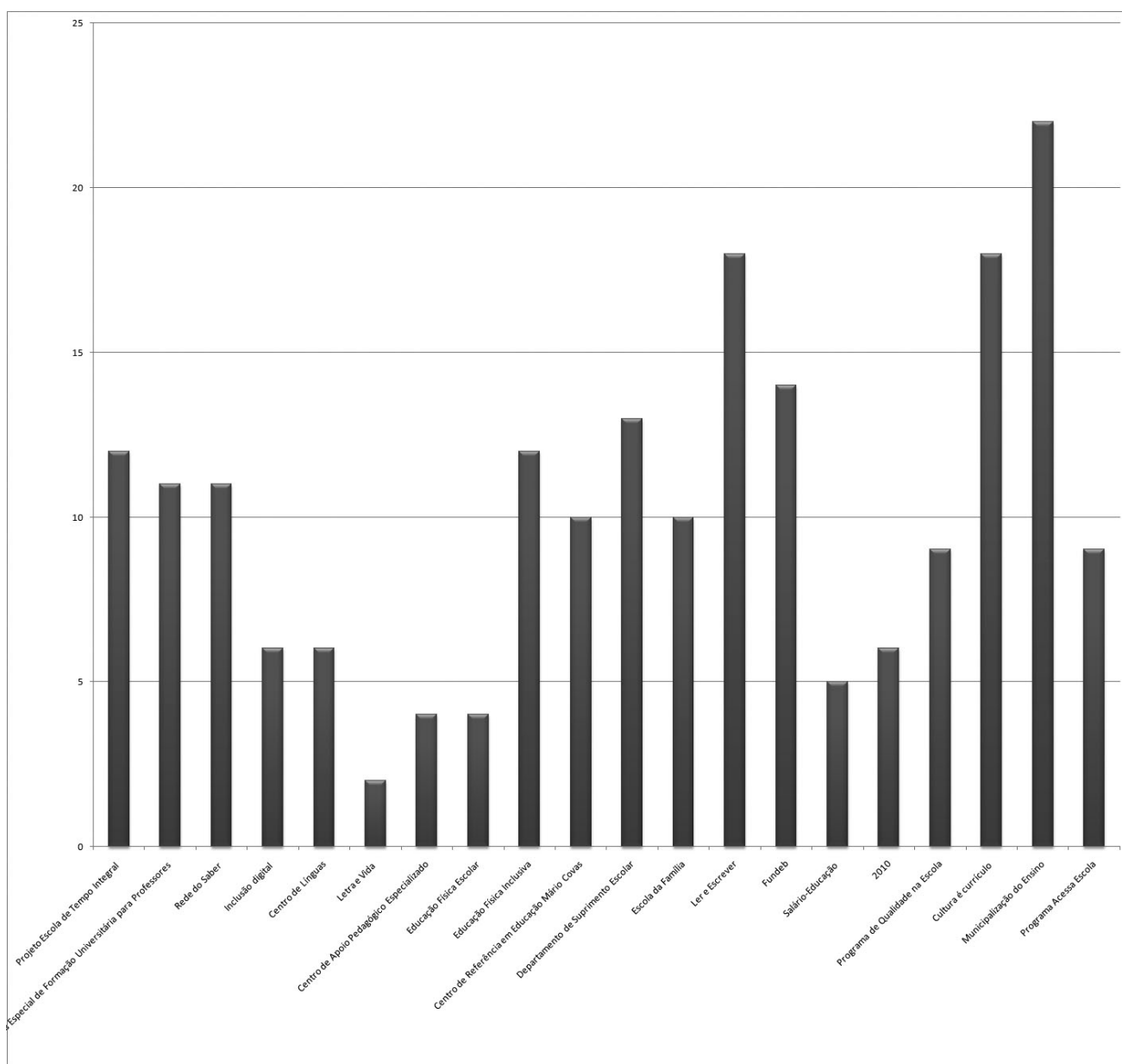


Gráfico 2. Qualidade de informação sobre políticas disponíveis em www.saopaulo.sp.gov.br

Tabela 2. Qualidade de informações, por variável, em www.sao paulo.gov.br

ações atuais	19
objetivos	17
antecedentes	16
recursos atuais	12
eficácia	8
diagnóstico	8
impacto (efetividade)	7
eqüidade	7
satisfação do usuário / acesso a serviços públicos	5
eficiência	5
metas	4
recursos planejados	1
ações planejadas	1
custo-efetividade	1

Discussão

Destacaram-se os baixos percentuais obtidos pelos portais analisados, em relação às informações sobre políticas públicas de educação, no Índice de Qualidade da Informação. No portal www.brasil.gov.br, as abordagens de comunicação sobre a área atingiram em média 25% da profundidade e abrangência aqui consideradas como necessárias para fundamentar o exercício do direito à informação sobre gestão pública. Já no portal www.saopaulo.sp.gov.br, as abordagens de comunicação sobre políticas de educação atingiram em média 36% do total aqui proposto como critério ideal de informação de qualidade.

Outro aspecto que se sobressai na análise dos resultados é a aparente inadequação do padrão adotado em brasil.gov.br para a oferta de informações sobre políticas públicas. Se em tese um portal que se propõe como meio de acesso inicial de informações sobre as diversas ações de gestão pública pode ser considerado extremamente oportuno, por centralizar em um único sítio abordagens de comunicação sobre políticas públicas, o estudo sugere que a mecânica do portal federal ao menos ainda não tem sido explorada de maneira que favoreça a profundidade e a abrangência de informações.

Já o portal paulista, embora possa confundir o usuário em busca de informações sobre a qualidade das políticas públicas, porque apresenta, ao mesmo tempo, acesso aos sistemas administrativos da gestão educacional de uso restrito ao setor especializado, na prática conteve abordagens mais aprofundadas em 8 dos 14 itens de avaliação de infor-

mações sobre políticas públicas segundo a escala de mensuração aqui proposta. Nos outros seis itens, a situação foi esta: ambos os portais atingiram a mesma avaliação em um dos itens e, nos cinco restantes, o sítio www.brasil.gov.br se saiu melhor, mas por pequenas margens (Gráfico 3).

Cabe, no entanto, salientar que o portal paulista apresenta duas deficiências que, embora não sejam caracterizadas aqui por completo, uma vez que se situam fora do alcance da metodologia de pesquisa proposta, são importantes e merecem ser registradas para apreciação por investigações complementares.

Em primeiro lugar, está o caráter publicitário de muitas das abordagens de comunicação, que citaram nominalmente o governador do Estado e empregaram adjetivos para apresentar determinada política como resultado de suas qualidades como administrador. Neste contexto, há uma distorção notável dos princípios de comunicação da gestão pública, que se torna então refém dos interesses de governantes representados como bem-aventurados que lutam heroicamente pelo bem-estar da população, sem quaisquer referências a demandas setoriais, critérios de eficiência, eficácia, efetividade etc.

Em segundo lugar, está a elevada quantidade de links quebrados, ou seja, que não funcionam, na seção do portal paulista que abrange a comunicação de políticas públicas de educação. Ali, é patente o que provavelmente pode ser considerado amadorismo e improvisação das equipes responsáveis pela comunicação pública digital no Estado. Aparentemente, alguns sítios subordinados ao www.educacao.gov.br parecem ter sido planejados com diversos elementos importantes para o esclarecimento sobre a política enfocada, mas as abordagens correspondentes, supostamente ligadas aos links disponíveis, simplesmente não estão lá, e dezenas de links estão quebrados. O sítio não foi concluído, é o que se depreende.

Estas duas deficiências não foram encontradas em www.brasil.gov.br, que no entanto padece de relativa superficialidade. No portal federal, encontramos conteúdos selecionados aparentemente de maneira fortuita e sem relação direta com a enorme quantidade de informações dos sítios de ministérios, agências e outras instâncias do governo federal, que poderiam ser estrategicamente ligadas às seções do portal para proporcionar abordagens logicamente complementares.

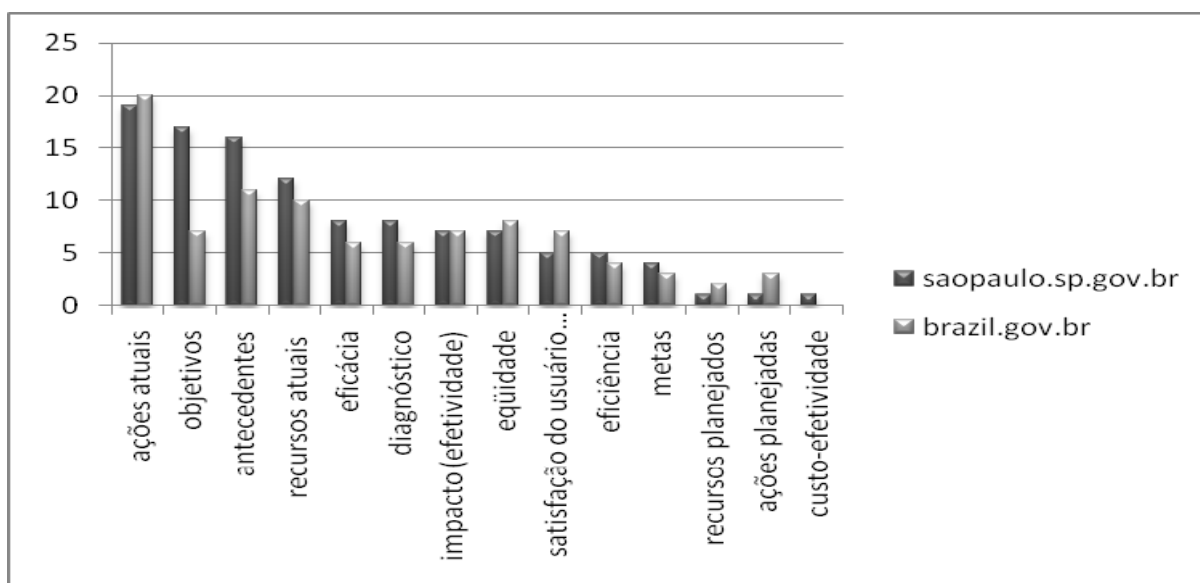


Gráfico 3. Qualidade de informações, por variável, em perspectiva comparativa

De maneira que se aplica a ambos os sítios estudados, os itens de avaliação de informações sobre políticas públicas que apresentaram a menor abrangência e profundidade de informações são *eficiência*, *metas*, *recursos planejados*, *ações planejadas* e *custo-efetividade*. Podemos estimar algumas explicações para este quadro. Eficiência diz respeito a questões de organização interna de recursos humanos, materiais e financeiros que, embora de enorme relevância como objeto de dados a serem disponibilizados para escrutínio dos cidadãos, possivelmente não sejam conhecidas com clareza nem pelos próprios gestores das políticas. Metas envolvem compromisso assumido com antecipação, do qual mandatários tendem a se desvencilhar, com receio de serem cobrados mais tarde. Recursos e ações planejadas, embora novamente sejam questões fundamentais para se apreciar as chances de sucesso de uma política no médio e longo prazo, tendem a ser aspectos evitados porque sua disponibilidade futura depende de circunstâncias e desdobramentos não completamente dominados por mandatários. Já custo-efetividade, o critério praticamente ausente da amostra estudada, envolveria provavelmente a análise de alternativas, diante das quais a linha de ação efetivamente escolhida deveria ser contrastada e defendida com números, exemplos etc. Aparentemente, os gestores das várias abordagens de comunicação aqui estudadas recusaram abordar este aspecto, possivelmente porque ele traz o potencial de gerar controvérsia em torno de linhas de ação preteridas e suscitar questionamentos sobre determinada política adotada.

Considerações finais

A discussão dos resultados trouxe implícita a idéia de que deve ter havido, em algum momento da construção dos portais estudados, uma percepção relativamente clara das equipes envolvidas no trabalho sobre o que incluir ou não nas abordagens de comunicação sobre políticas públicas. Se tal consciência existir de fato, as contribuições trazidas por esta pesquisa e outras relevantes investigações congêneres poderiam gerar impacto significativo sobre uma eventual reformulação dos portais eletrônicos de governo. Havendo diálogo entre os profissionais da comunicação pública digital e a academia, não seria descabido manter perspectivas otimistas de avanço da informação sobre políticas públicas na internet.

Mas o que se pode sugerir aqui, diante dos baixos números obtidos para o Índice de Qualidade da Informação, é que prevalecem atitudes de amadorismo e improvisação na construção dos portais eletrônicos de governo no Brasil. Com frequência, se tem a impressão de que as abordagens ali presentes prescindem de qualquer análise para o dimensionamento adequado das informações necessárias ao esclarecimento da matéria.

Podemos sugerir que a tarefa de construção de sítios apropriados exigirá o emprego de equipes multidisciplinares, compostas por profissionais com formação em ciências sociais e comunicação, concentradas em tarefas dispostas de acordo com planejamento rigoroso. O trabalho deverá ser norteado por princípios claros de comunicação pública para a cidadania, em direção ao fortalecimento do direito à informação como requisito à participação política, especialmente nas novas formas de inserção do sujeito em conselhos municipais e na formulação compartilhada de políticas nas consultas públicas realizadas pela internet.

Conforme sugerem os resultados parciais aqui apresentados, há enorme espaço ao aperfeiçoamento dos portais eletrônicos de governo. O uso da rede para o aprofundamento da política, embora ofuscado pelas funções de entretenimento e expansão do mercado de bens privados, é incipiente e deve comportar avanços importantes, desde que propositos com clareza e sistematicidade.

Referências

- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.
- AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- BEAUDOIN, C. E. The internet's impact on international knowledge. *New Media and Society*, v.10, n. 3, p. 455-474, 2008.
- BEZERRA, H. D. Atores políticos, informação e democracia. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 414-431, 2008.
- BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n.1, p. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- CAMPBELL, A. et al. *The American voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- 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.
- CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David E. (ed.). *Ideology and discontent*. Glencoe, Illinois: Free Press, p. 206-261, 1964.
- 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.
- CHONG, D. ; DRUCKMAN, J. N. A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication*, v. 57, n. 1, p. 99-118, 2007.
- COLEMAN, S. *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Londres: Hansard Society, 2002.
- _____. Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations. *Information, Communication & Society*, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.
- COLEMAN, S. ; BLUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edicon/Edusp, 1999.
- DAHLBERG, L. The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication & Society*, v. 4, n. 4, p. 615-633, 2001.
- D'ANDRÉA, C. Estratégias de produção e organização de informações na web: conceitos para a análise de documentos na internet. *Ciência da Informação*, v. 35, n. 3, p. 39-44, 2006.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RAP. Revista de Administração Pública*, vol. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.
- DOMKE, D. ; SHAH, D. V. ; WACKMAN, D. B. Media priming effects: accessibility, association, and activation. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 10, n. 1, p. 51-74, 1998.
- DRUCKMAN, J. N. ; NELSON, K. R. Framing and deliberation: how citizens' conversations limit elite influence. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 4, p. 729-745, 2003.

- EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- ENTMAN, R. M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.
- _____. Framing bias: media in the distribution of power. *Journal of Communication*, v. 57, n. 1, p. 163-173, 2007.
- EVELAND, W. P.; DUNWOODY, S. User control and structural isomorphism or disorientation and cognitive load?: learning from the web versus print. *Communication Research*, v. 28, n. 1, p. 48-78, 2001.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.
- GAMSON, W. A. ; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *The American Journal of Sociology*, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.
- GOMES, W.; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, p. 39-53, 1995.
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- HERBST, S. The meaning of public opinion: citizens' constructions of political reality. *Media, Culture & Society*, v. 15, n. 3, p. 437-454, 1993.
- HINDMAN, M. *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- IYENGAR, S. The accessibility bias in politics: television news and public opinion. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 1990.
- _____. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p. 164-187, 2006.
- _____. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro*. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, UFBA, Salvador, 2008.
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.
- MIOLA, E. Deliberação online em ambientes institucionais: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 1-24, 2009.
- NELSON, T. E. ; OXLEY, Z. M. Issue framing effects on belief importance and opinion. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 4, p. 1040-1067, 1999.

- OCDE. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2003.
- POLAT, R. K. The internet and political participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.
- PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- PRINCE, A. E-democracia y desarrollo: límites politológicos. In: FINQUELIEVICH, S. (org.) *Desarrollo local en la sociedad de la información*. Buenos Aires: La Crujía, 2005, p. 53-72.
- RAWLS, J. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p.149-172, 2008.
- _____. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. *Liinc em Revista*, v. 5, n. 1, p. 4-18, 2009.
- _____. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *CTS. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, v. 5, n. 14. p. 1-19, 2010.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.
- SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. *Ciência da Informação*, v. 34, n. 2, p. 81-92, 2005.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- STRÖMBÄCK, J. In search of a standard: four models of democracy and their norma-tive implications for journalism. *Journalism Studies*, v. 6, n. 3, 2005, p. 331-345.
- 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, p. 529-50, 2008.
- UNITED NATIONS. *World public sector report 2003: e-government at the crossroads*. New York, 2003.
- VILELLA, R. M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.
- WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.

APÊNDICE I

Informações sobre políticas de educação em www.brasil.gov.br (endereço)	pontos
Ensino infantil (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/educacao-infantil)	9
Ensino superior (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/ensino-superior)	4
Ensino Fundamental (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/ensino-fundamental)	7
Ensino Médio (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/ensino-medio)	11
Educação no campo (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/educacao-do-campo)	7
Educação indígena (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/educacao-indigena)	6
Educação para quilombolas (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/educacao-para-quilombolas)	6
Educação a distancia (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/educacao-a-distancia)	5
Cursos sequenciais (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/cursos-sequenciais-1)	8
Ensino técnico e profissional (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional-brasileiro/ensino-tecnico-1)	8
Enem (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/aceso-a-universidade/enem)	7
Vestibulares (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/aceso-a-universidade/vestibulares)	5
Estudante estrangeiro (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/aceso-a-universidade/estudante-estrangeiro)	5
Instituições credenciadas (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/aceso-a-universidade/instituicoes-credenciadas-1)	6
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/financiamento-educacional/fundo-de-financiamento-ao-estudante-do-ensino-superior-fies)	6
Portal Domínio Público http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/aceso-a-bibliotecas-publicas-na-rede	3
Capes (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/capes)	7
Instituições (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/instituicoes-publicas-e-privadas)	4
Instituto Mercosul de Estudos Avançados (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/instituto-mercosul-de-estudos-avancados)	14
Programa PEC-G (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/programa-pec-g)	8
Programa PEC-PG (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/programa-pec-pg)	10
Promisões (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/promisoes)	8
CNPq (http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/estudante-estrangeiro/cnpq)	6

APÊNDICE II

Informações sobre políticas de educação em www.saopaulo.sp.gov.br (endereço)	pontos
Projeto Escola de Tempo Integral (http://cenp.edunet.sp.gov.br/escola_integral/2007/Default.asp)	12
Programa Especial de Formação Universitária para Professores de Educação Infantil e de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental das Redes Públicas Municipais do Estado de São Paulo (PEC - Municípios)	11
(http://mu.pec.sp.gov.br/portal)	
Rede do Saber (http://www.rededosaber.sp.gov.br/)	11
CEI - Inclusão digital (http://cei.edunet.sp.gov.br/subpages/pedagogicos/nrte.htm)	6
CENP - Centro de Línguas (http://cenp.edunet.sp.gov.br/CEL/Default.asp)	6
CENP - Letra e Vida (http://cenp.edunet.sp.gov.br/letravida)	2
CENP - Centro de Apoio Pedagógico Especializado (Cape) (http://cape.edunet.sp.gov.br/)	4
CENP - Educação Física Escolar (http://cenp.edunet.sp.gov.br/PortalEF/default.asp)	4
CENP - Educação Física Inclusiva (http://cenp.edunet.sp.gov.br/PortalEF/edfisicaincl.asp)	12
CRE (Centro de Referência em Educação) Mário Covas (http://www.crmariocovas.sp.gov.br/)	10
DSE (Departamento de Suprimento Escolar) (http://dse.edunet.sp.gov.br/)	13
Escola da Família (http://www.escoladafamilia.sp.gov.br/)	10
Ler e Escrever (http://lereescrever.fde.sp.gov.br/)	18
Fundeb (http://qese.edunet.sp.gov.br/fundef)	14
Salário-Educação (http://qese.edunet.sp.gov.br/)	5
Saresp 2010 (http://saresp.fde.sp.gov.br/2010/)	6
Programa de Qualidade na Escola (http://idesp.edunet.sp.gov.br/)	9
Cultura é currículo (http://culturaecurriculo.fde.sp.gov.br/)	18
Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo (http://info.edunet.sp.gov.br/municipalizacao/)	22
Programa ACESSA Escola (http://acessaescola.fde.sp.gov.br/publico/index.aspx)	9