

Instrumentos da comunicação pública como auxílio à participação política dos cidadãos - Avaliação das políticas públicas de cidadania do portal eletrônico do governo da cidade de São Paulo

Fabíola de Paula Liberato

fabiolaliberato@hotmail.com

Pós Graduanda do Mestrado em Comunicação do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação - UNESP de Bauru/SP e bacharel em Comunicação Social – Relações Públicas pela mesma instituição.

Agradecimentos

A autora agradece a bolsa de mestrado concedida pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e a seu orientador de mestrado, Danilo Rothberg.

Área temática: Comunicação e Desenvolvimento

Resumo

Em uma sociedade democrática acredita-se que a disponibilidade de informações plurais e seguras deva ocorrer com frequência. Espera-se que o governo se responsabilize pelas políticas públicas que elabora e executa. Nesse aspecto, as novas tecnologias têm o potencial de auxiliar no aumento de informações disponíveis sobre a administração pública nos *websites* governamentais. Este trabalho avalia as informações sobre políticas públicas de cidadania disponíveis no portal eletrônico do governo da cidade de São Paulo a partir de critérios metodológicos provenientes da área de avaliações de políticas públicas e tem como objetivo identificar a contribuição da comunicação pública como subsídio a formação e participação política do cidadão. Os resultados apontam que a disponibilidade de informações sobre cidadania no portal analisado mostra-se insuficiente, de modo que estudos e desenvolvimentos futuros são indispensáveis.

Palavras-chave: comunicação pública; informação; internet; políticas públicas

Abstract

In a democratic society it is believed that the availability of safe and plural informations should occur frequently. It is hoped that the government is able to be accountable for the public policies that it creates and executes. In this aspect, new technologies have the potential to help increase the information available on public administration displayed in government websites. This study evaluates the information about citizenship public policies available on the government website of the city of São Paulo and seeks through methodological criteria taken from assessments of the area of public policy and goal to identify the contribution of public communication as a subsidy for training and political participation of citizens. The results indicate that the availability of information about citizenship in the portal analyzed is insufficient, so there is indeed an essential need for future studies and development.

Keywords: public communication; information; internet; public policy

Introdução

Em uma sociedade democrática acredita-se que a disponibilidade de informações plurais e seguras deva ocorrer com frequência. Espera-se que o governo se responsabilize pelas políticas públicas que elabora e executa.

A comunicação pública bem como as instituições públicas tem o dever de informar, escutar, considerar a relação social com os cidadãos, estabelecer diálogos, promover o debate público e a prestação de serviços, estabelecendo-se como um espaço de discussão pública e tomada de decisões. Em instituições públicas, a comunicação pública torna-se responsável por agir de acordo com as necessidades e interesses dos cidadãos, referindo-se a disponibilidade de informações relativas a temas de interesse coletivo.

Nesse aspecto, as novas tecnologias têm o potencial de auxiliar no aumento de informações disponíveis sobre a administração pública nos *websites* governamentais. A internet proporciona interação entre os usuários e se apresenta como uma plataforma com qualidade para envolver debates com temáticas relativas a coletividade. Processos de ação comunicativa inseridos nesses novos espaços de comunicação podem ampliar a participação nas discussões.

Os sites do governo, a partir da utilização das tecnologias de comunicação e informação (TICs) estão aprimorando os dados e serviços disponíveis e também avançando no estabelecimento de interação entre representantes e cidadãos, caracterizando uma nova maneira dos agentes políticos estabelecerem relação com os cidadãos.

Os portais eletrônicos de governo estão assumindo cada vez mais a publicação de dados públicos. Dessa forma, os governos oferecem informações sobre diferentes políticas desenvolvidas que os cidadãos podem analisar.

Considerando o potencial das TICs no auxílio ao engajamento político que, por meio da disponibilidade de informações públicas podem estimular os cidadãos às decisões refletidas, surgem, desse modo, objetivos relevantes para a investigação científica: identificar a disponibilidade de informação sobre políticas públicas de cidadania presentes no portal eletrônico do governo da cidade de São Paulo (<http://www.capital.sp.gov.br/portalpmsp/homec.jsp>), verificar a qualidade da comunicação pública digital como meio de informação e analisar a abrangência dos dados com base em critérios provenientes da área de avaliação de políticas públicas.

O artigo inicia-se com a revisão teórica que envolve temáticas de comunicação pública, novas tecnologias de informação e comunicação, participação política e avaliação de políticas públicas. Em seguida, os critérios metodológicos utilizados na pesquisa são oferecidos, são expostos então os resultados da análise das informações. Por último, considerações finais sintetizam as contribuições apresentadas.

Comunicação Pública

A comunicação pública pode ser considerada uma área que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os cidadãos. A evolução deste conceito no Brasil é impulsionada pela democracia e por transformações ocorridas a partir de 1980. As mudanças ocasionadas auxiliaram na criação de um ambiente favorável aos cidadãos que passaram a exercer maior pressão sob o Estado a fim de ter acesso a informações de interesse coletivo.

Nos anos 80, a expressão comunicação pública era usado em oposição à comunicação desenvolvida no setor privado, havendo relação com comunicação estatal. No entanto, a evolução das tecnologias com o surgimento de novos meios de comunicação e o novo cenário político brasileiro de redemocratização foram elementos que solidificaram a comunicação.

Nessa nova perspectiva, o termo comunicação pública que está em formação, 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 E VERAS, 2006, p. 25).

A primeira possibilidade da utilização de comunicação pública pode ser compreendida como a comunicação desenvolvida na esfera pública, no ambiente no qual são debatidos temas de interesse público, espaço de circulação de idéias. Outra idéia é do uso de comunicação pública é a comunicação exercida pelo Terceiro Setor que são iniciativas privadas com utilidade pública, que trabalham em paralelo com o Estado e representam a sociedade civil.

A terceira caracterização de comunicação pública é da comunicação exercida através da radiodifusão pública que envolve espaços administrados de forma pública, transparente, democrática e que atenda aos interesses da sociedade. A quarta abordagem é a de comunicação pública como a comunicação articulada pelo setor público com a função de disponibilizar informações públicas. A última possibilidade de comunicação pública refere-se a comunicação desenvolvida pelo Governo que é visto como principal responsável em informar o cidadão e fomentar o debate público.

O desenvolvimento da comunicação pública se deu em maior amplitude, após o período de redemocratização brasileira. Desde então, essa expressão passou a ser empregada em diferentes contextos e segundo Brandão (2009) tem como característica o planejamento e a comunicação estratégica no relacionamento com os diferentes públicos. A dimensão utilizada neste estudo é a de comunicação pública de governos ou instituições públicas, considerada em sua ação estatal. Que atribui ser responsabilidade do Estado o estabelecimento da comunicação, o fornecimento de informações, ações e projetos públicos aos cidadãos, preocupação em divulgar políticas implementadas, estimular a população a se envolver politicamente, visando a informação para a edificação da cidadania.

Os objetivos da comunicação pública não devem ser separados dos objetivos das instituições públicas (ZÉMOR, 1995). A comunicação pública exerce posição de mediadora entre o Estado e a sociedade, estabelecendo diálogo que promova a melhoria na relação governo/cidadão, estimulando o conhecimento cívico.

De acordo com Duarte (2009) a comunicação pública pode ter caráter assistencialista e ser importante para: identificar as necessidades da sociedade; deliberar diretrizes para uma ação pública; garantir a qualidade na elaboração de políticas públicas; nortear para uma administração da gestão pública eficiente; dar oportunidade para que os cidadãos possam participação no processo de construção das políticas públicas; assegurar pluralidade nas discussões públicas; incitar a prática da cidadania; informar sobre a administração do setor público; melhorar a desempenho dos ofícios públicos e analisar o desenvolvimento das ações públicas que se relacionam as demandas coletivas.

Duarte (2009) propõe quatro eixos que considera centrais da comunicação pública: 1) transparência, ao abordar as questões de interesse público; 2) acesso: garantir aos cidadãos facilidade na obtenção de informações relevantes; 3) interação: criar mecanismos de aproximação que estimulem a participação cidadã e 4) ouvidoria

social: governo precisa saber a opinião pública, ter conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos.

A comunicação tem como base o intercâmbio de informações, porém, o fato de haver informação sobre determinado tema político, por exemplo, não garante a eficácia da comunicação pública. A comunicação pública deve proporcionar condições de acesso e maior interação entre representantes e representados, a criação de espaços para discussões e exercício da cidadania possibilita a melhora da comunicação e a busca do entendimento, compreensão.

Uma característica notável da informação desenvolvida pela comunicação pública é ter conteúdo que seja de interesse de todos. O interesse comum se dá por meio de discussões na qual o interesse coletivo prevalece ao interesse particular. Como indica Matos (2009), a comunicação pública requer o envolvimento e participação ativa da sociedade.

Alguns requisitos são apontados por Matos (2009) como necessários para que a comunicação pública seja reconhecida, como: participação dos cidadãos sobre os temas públicos; infra-estrutura da esfera pública que possibilite esse envolvimento; valorização da função participativa do cidadão e processos de discussões públicas constituídos por regras claras que visem à equidade. Como pontua Duarte (2009), os mecanismos de comunicação pública privilegiam os interesses dos cidadãos de formal coletiva:

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 co-responsável (p. 61).

A idéia é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos pela comunicação, para isso os instrumentos de comunicação pública são empregados, pensando em atender as demandas da sociedade. No entanto, para que o cidadão possa se posicionar em relação as suas perspectivas é preciso informação que se torna uma forma de acesso. A informação, quando assimilada, representa uma alteração ou aquisição de conhecimento de uma pessoa sobre determinado assunto.

No âmbito da comunicação pública, Duarte (2009), reúne as informações em algumas categorias: institucionais, relacionadas a função, imagem e conceito das organizações; de gestão, referentes aos discursos, ações dos sujeitos em relação a temas de interesse coletivo; de utilidade pública, relativo a informações rotineiras, preventivas ou de prestação de serviços; de interesse privado, se referem ao cidadão ou organizações; mercadológicas, informações de produtos e serviços em disputa no mercado; de prestação de contas, se referem a explicação da utilização de recursos públicos e ações políticas desenvolvidas; dados públicos, são informações sob domínio do Estado que refletem a situação da sociedade, em estatísticas, históricos leis, etc.

A informação é fundamental no processo de comunicação, mas não elemento exclusivo. Outro ponto essencial é a interação entre os interlocutores do processo comunicativo. Duarte (2009) pondera que a comunicação pública envolve a possibilidade do cidadão obter informação, de opinar em relação aos assuntos políticos de ter garantia de que sua idéia será ouvida, prevalecendo um processo em que as opiniões divergentes são expostas com respeito e haja estímulo a participação de todos.

É dever de o Estado fornecer dados aos cidadãos, a informação “é bem vital da sociedade, sendo o cidadão o autêntico titular do direito de informação” (STUDART,

2009, p.117). O acesso a informação pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, que abrange também a procura, recebimento, divulgação e liberdade da informação.

No âmbito da comunicação pública, Novelli (2009) pondera que a opinião pública aparece “como elemento fundamental na formação e consolidação da opinião pública sobre assuntos públicos, uma vez que se insere como uma das principais fontes de informação no jogo político que vai se estabelecer na esfera pública” (p.72).

Duarte (2009) sugere uma categorização dos mecanismos de comunicação pública, em instrumentos de informação e instrumentos de diálogo. A primeira classificação realça a disponibilidade de dados que modifiquem o conhecimento do cidadão sobre determinado assunto. São exemplos desse instrumento os banners, jornal mural, manuais, portais eletrônicos de governo, etc.

Outra categorização se refere aos instrumentos de diálogo, institui negociações e debates na busca de soluções para as demandas dos cidadãos. “Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício em benefício do interesse comum (...) (DUARTE, 2009, p. 65). Nesse aspecto, são incluídos as consultas e fóruns públicos, ouvidorias, reuniões e orçamento participativo, que possibilitam a participação dos envolvidos nos processos de mudança.

Ao ouvir os cidadãos, cria-se um ambiente de compreensão e interesse pelos problemas, aumentando a confiabilidade dos envolvidos em relação ao governo. Estabelecer um processo de comunicação dirigida para os diferentes públicos, com ações específicas, se manifesta como estratégia necessária para acender o envolvimento dos cidadãos na política.

O diálogo e o processo argumentativo, com base na ação comunicativa, são essenciais para que as discussões nos espaços comunicacionais almejem o consenso. A comunicação mediada por aparelhos tecnológicos tornou o espaço público mais virtual, criando novas necessidades. Nos anos 90, o investimento em aparatos tecnológicos modificou a administração pública que iniciou um processo de maior interação do cidadão com o setor público. Quando novas tecnologias de comunicação e informação amparam a comunicação pública, cria-se a possibilidade de disponibilizar serviços e informações mais abrangentes (DUARTE E VERAS, 2006; DUARTE, 2009; SOUSA, 2006; FERREIRA, 2009).

Ação comunicativa

A comunicação depende das interações e mediações entre os sujeitos, que podem ser instituídas pelas tecnologias da informação e comunicação. Nesse cenário, é preciso edificar novas maneiras de participação, novos espaços e ações. A evolução tecnológica, meios de comunicação e novas interações impulsionaram a criação de um novo espaço público, onde a “internet coloca-se como um espaço que pressupõe uma subjetividade intersubjetivamente estabelecida, é processual e se põe em permanente tematização e questionamento. É, portanto, um espaço público” (LINHARES, 2006, p.170).

Para Habermas (1984), a esfera pública é considerada como os lugares onde ocorrem debates sobre questões de interesse geral, ambiente onde incide a argumentação, exposição de idéias e formação de apreciações. Esses espaços podem ser arenas políticas formais e organizadas previamente, ou informais.

A internet surge como um ambiente de edificação da ação comunicativa. Para Habermas (1984), a interação ocorre a partir do convívio entre as pessoas que se

comunicam. Nessa dimensão, predomina a ação comunicativa, uma interação mediada por símbolos, que se norteia através de normas de conduta que pautam os comportamentos e que precisam ser identificadas necessariamente por dois sujeitos capazes de se comunicarem e agirem.

A racionalidade comunicativa pode ser vista como uma possibilidade de mudança frente aos problemas encontrados na modernidade, o resgate à autonomia do indivíduo. A retomada de uma racionalidade comunicativa, que deve considerar as condições que validam um ato comunicacional, em âmbitos públicos de decisão, repercutiria em entendimento mútuo. É importante ressaltar que sendo a linguagem inerente ao homem, é através dela que o sujeito torna-se apto a comunicar opiniões, desejos e expectativas, sendo, portanto, a linguagem responsável pelo entendimento mútuo e o diálogo, que garante ao homem a possibilidade de resgatar o papel de sujeito (HABERMAS, 1984).

Assim, Habermas indica um modelo de ação comunicativa no qual os homens através da linguagem, podem interagir e organizar-se na sociedade, que almeja a busca da realização das metas dos envolvidos e o consenso. O entendimento mútuo, que tem como base a interação e o processo de argumentação, é indicado como instrumento capaz de gerir a ação social dos indivíduos nas sociedades atuais.

A racionalidade se faz necessária para que haja um processo de argumentação, de ação comunicativa. Surgem novos espaços de comunicação, que ampliam as discussões. “A internet possibilita a expansão social da racionalidade e permite reforçar as possibilidades de consenso” (LINHARES, 2006, p.174). O espaço público configura-se como um ambiente mais virtual, que cria novas necessidades e requer novos espaços de participação.

A evolução das novas tecnologias criou o ciberespaço, visivelmente notado com a internet. Esse espaço virtual “instaura a simultaneidade, por trabalhar em tempo real, e altera as dimensões de espaço, por tornar presente e disponível algo que está completamente distante no espaço geográfico” (BRITTO, 2006, p.208). A interatividade e a possibilidade de debate permitido pela internet configuram-se como características essenciais desse recurso. Os espaços virtuais podem estimular os diálogos, os locais de coesão social, e potencializar a formação da opinião dos públicos.

A comunicação pública que se torna possível em função do avanço tecnológico pode ser vista como algo potencialmente plural e diversificado, capaz de estimular o desenvolvimento de determinadas qualidades democráticas atualmente valorizadas pela literatura especializada.

Novas tecnologias, informação e *accountability*

A internet pode fornecer dados necessários para embasar debates cívicos, tornando-se um recurso importante por possibilitar o engajamento nos assuntos públicos. A participação oferecida pela rede ocorre devido a interatividade e mobilidade que esta proporciona aos usuários. O fato de acessar a informação no tempo, espaço e forma de preferência, torna a internet oportuna aos usuários que podem pesquisar sobre diversos temas de acordo com interesse.

Os recursos da internet podem dispor de inúmeras informações e devido a interatividade que proporciona, têm sido observados como formas de aumentar a engajamento político e solidificar a democracia. O intercâmbio de informações entre

cidadãos e agentes políticos pode ocorrer por meio da plataforma da internet de forma mais direta e eficiente, quando comparado a outros meios de comunicação.

As discussões que ocorrem nos lugares informais devem ser observadas como importantes arenas de conversação, onde são expostas questões que envolvem as demandas locais que podem ser entregues às instâncias de poder.

Considerando as arenas comunicativas como espaços onde ocorrem discussões de interesse público e relacionando as novas tecnologias da comunicação e informação, nesse caso a internet, pode-se estabelecer certa relação. “Evidentemente, a internet se mostra como importante “lugar”, uma “arena conversacional”, na qual o espaço se desdobra e novas conversações e discussões políticas podem seguir seu curso” (MAIA, R. 2008, p. 283).

Desse modo, a internet permite interação a distância entre os usuários, que podem estabelecer comunicação estando em diferentes locais, participar dos debates, emitindo opiniões e se interagindo das discussões, podendo formar reflexões ponderadas.

Como possível solução para reverter o panorama de apatia em relação aos assuntos políticos, investe-se em novas tecnologias da informação e comunicação como meio de estimular o engajamento da sociedade. A convergência tecnológica na qual estão os meios de comunicação faz com que a mídia esteja incluída na rotina dos cidadãos de maneira mais intensa.

Nesse cenário, o acesso a internet estimula a ampliação de espaços de discussão sobre assuntos de interesse geral e possibilita maior aproximação entre representantes e representados, estabelecendo uma nova relação entre cidadãos e políticas. No entanto, é preciso qualificar a comunicação estabelecida entre agentes políticos e representados, que deve conter dados transparentes, que envolvam as necessidades da população e seja de fácil acesso.

A prática da boa governança pode ser identificada como a maneira correta de governar ou fazer uso de instrumentos administrativos que abarquem as demandas dos cidadãos. Através da boa governança, pode-se melhorar a confiabilidade das pessoas em relação ao governo, aumentando o exercício de participação democrática.

Nesse sentido, as novas tecnologias podem auxiliar na divulgação de informações pertinentes que auxiliam no conhecimento do cidadão sobre determinado assunto público o que o torna capaz para tomar decisões. As contribuições das tecnologias da informação e comunicação para a aproximação do cidadão aos temas políticos são benéficas. Por meio das TICs, são estabelecidos modos de interagir governo e cidadão, a fim de melhorar a expectativa da participação política.

De acordo com Bezerra e Jorge (2010) a disponibilização de informações quando vinculadas à estratégias de interação, garantem maior produtividade, uma vez que os representados esperam poder opinar e contar com os representantes. À medida que se promove a interação, a participação da sociedade nas decisões políticas se dá de forma mais ativa.

Canela e Nascimento (2009) propõem que a divulgação de informações sobre gestão pública na internet pode gerar *accountability* e reduzir a assimetria informacional típica das democracias representativas. A *accountability* pode ser entendida como a responsabilização do governo, a prestação de contas sobre os gastos públicos. O simples acesso dos cidadãos às informações públicas atribui qualidade à democracia, que tem na *accountability* um recurso importante para a viabilização da participação dos envolvidos nos negócios públicos.

O que está no centro da concepção de *accountability* é a questão da republicanização do espaço da política, a efetivação das diretrizes

democráticas de soberania popular e controle da ação governamental. Essas diretrizes não fazem sentido se prescindirmos de uma noção ampliada de *accountability*, centrada na participação popular nos processos de deliberação pública, para além de uma perspectiva horizontal ou vertical (CARNEIRO, 2000, p.13).

O Estado pode assumir papel importante no uso das novas tecnologias de comunicação e informação no fortalecimento da democracia, em suas diversas esferas administrativas. Conforme ponderam Pereira, Amaral e Costa (2010), com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos pelo Estado, diminuir os custos, o tempo gasto e aumentar a *accountability*, o acesso ao governo, melhorar a eficácia dos serviços oferecidos, agilidade nas tarefas, satisfação dos cidadãos, a fiscalização e visando reduzir a corrupção que o governo eletrônico foi desenvolvido.

A expressão governo eletrônico envolve a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs) nos serviços públicos, com a intenção de melhorar a eficácia dos serviços disponíveis, aumentar o acesso e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos. Duarte e Veras (2006) apontam características do governo eletrônico: informar e oferecer serviços através da internet; regulamentar as redes de informação; divulgar os gastos públicos; garantir condições de acesso e proteção da privacidade dos cidadãos; disseminar informações culturais e preservar as culturas locais; utilizar a internet para aquisição de bens e serviços para o governo, como licitações públicas virtuais e estimular os negócios eletrônicos.

Através da *accountability*, diminuem-se as distorções das políticas públicas em relação a seus objetivos planejados, se estabelece um modo de controlar as ações do Estado, e de qualificar a gestão pública, as informações e os serviços disponíveis bem como, aumentar o engajamento dos cidadãos nas discussões, cooperação e participação na elaboração das políticas públicas.

As novas tecnologias, quando empregadas de forma eficaz, possibilitam maior interação e integração entre Estado e sociedade civil. Isso pode ocorrer através de espaços na internet que disponibilizam informações, consultas acessíveis aos dados e atividades desenvolvidas pelo governo e locais para que o cidadão possa expressar sua opinião em relação a aceção das políticas públicas. De acordo com Pereira, Amaral e Costa (2010), uma vez estabelecida essa interação e conhecimento, a escolha e implantação das ações governamentais tornam-se mais seguras, em função do conhecimento, participação e necessidade da sociedade civil.

Os agentes políticos devem prover o acesso às informações públicas para que cada cidadão possa participar e tomar decisões com base no conhecimento adquirido sobre o tema. Considerando a diversidade da população brasileira, é preciso criar estratégias e instrumentos apropriados à realidade das pessoas.

Braga (2007) desenvolveu um estudo que analisa de forma comparativa os *sites* dos órgãos parlamentares dos países da América do Sul, com o objetivo de avaliar as informações ali presentes. De acordo com essa pesquisa, constata-se que:

(...) diversos *websites* ainda apresentam deficiências na disponibilização de tais informações ao público mais amplo, fenômeno este que consideramos fortemente correlacionado ao baixo grau de institucionalização das democracias parlamentares de alguns países, embora o inverso não seja necessariamente verdadeiro. Detectar com precisão essas deficiências e concentrar esforços para saná-las pode ser uma importante dimensão do esforço para a

institucionalização e o aperfeiçoamento da democracia parlamentar no continente sul-americano (...) (BRAGA, 2007, p. 33).

Pesquisas sobre o *website* do governo federal indicam, segundo Rothberg (2008), que está havendo a prática de democracia digital, em fase de experimentação, mas que já aponta para desdobramentos que podem resultar na exploração competente da comunicação pública digital das políticas públicas. Desse modo, o governo utiliza-se da democracia digital com o objetivo de ampliar a rede de informações e prestação de contas aos cidadãos.

No contexto das mudanças observadas na administração pública, que obteve mais autonomia, as avaliações de políticas públicas passaram a ter importância por analisar os resultados das políticas públicas implementadas e assinalar possíveis falhas e pontos a serem melhorados no desenvolvimento de novas políticas, para que correspondam às necessidades dos cidadãos.

Avaliação de políticas públicas

O Brasil passou por reformas econômicas e na década de 90, a avaliação das políticas públicas foi reestruturada. Essas transformações ocorreram devido à modernização da administração pública com a intenção de oferecer serviços de melhor qualidade ao cidadão.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas passaram a ser consideradas subárea da ciência política e uma das ramificações dessa disciplina foi a pesquisa para entender porque os governos escolhem determinadas ações e de que forma isso se dá. Muitas são as definições do que é política pública, mas uma aproximação básica supõe três questões para serem entendidas, que são: quem faz o quê, por que e que diferença faz:

Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 40).

Conforme Arretche (2003) aumentaram as pesquisas sobre assuntos relacionados às políticas de governo, porém ainda é baixa a produção de conhecimento nessa área. De acordo com Faria (2005), a avaliação de políticas públicas é classificada conforme seu *timing*, ou seja, o período antes, durante e após a aplicação de determinada política.

Segundo Carvalho (2003), as avaliações são divididas em processo e impacto. A primeira analisa o desenvolvimento dos programas, a partir da ponderação e adaptação dos recursos usados no decorrer do processo, considerando resultados obtidos em relação aos objetivos propostos. O segundo analisa os impactos sobre a sociedade, as mudanças ocorridas e seus efeitos. A avaliação é caracterizada como instrumental de análise, por focar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

A avaliação de forma sistemática contribui para a obtenção de melhores resultados. A partir da avaliação dos programas públicos, torna-se possível o controle dos recursos investidos. De acordo com Costa e Castanhar (2003), avaliação pode ser considerada uma forma de mensuração e julgamento de valor. Para Trevisan e Bellen (2008), parte

dos estudos sobre avaliação de políticas públicas se concentra nas questões metodológicas e nas diferentes formas de avaliar essas políticas.

A partir da avaliação dos programas públicos, torna-se possível o controle dos recursos investidos, além de garantir melhor utilização dos programas, bem como, da gestão pública.

Metodologia e resultados da avaliação

Para investigar a abrangência das informações sobre políticas públicas serão empregadas, de acordo com Rothberg (2010), as seguintes variáveis:

1) **Antecedentes:** Compreende informações que precederam e motivaram a criação de determinada política. Como exemplo, tem-se as conjunturas econômicas, políticas, sociais, etc.

2) **Diagnósticos:** Abarca informações que se relacionam a descrição de determinada política, considerações gerais sobre o que pretende-se realizar com a implementação de uma política pública.

3) **Objetivos:** O que deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem expressar números.

4) **Metas:** Esta variável exige a presença de números, projeções do que se objetiva atingir em termos quantitativos. É considerada uma complementação da variável 3, com informações mais exatas.

5) **Recursos e ações atuais:** Relaciona-se as informações sobre os recursos disponíveis para que uma dada política seja aplicada. Parcerias entre instituições públicas e empresas privadas também são envolvidas nessa variável. Esta variável abrange as ações práticas que uma política pública necessita para ser desempenhada, o que se promove a partir da aplicação da política, como isso se dá, 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 da política e os resultados atingidos.

8) **Eficácia:** Nesta variável, o que se pretende avaliar é o resultado da implantação de tal política, em relação ao objetivo proposto. No geral, há presença de números, 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 que essa política pública causou no ambiente em que foi implementada, através dos resultados que apresenta.

10) **Custo-efetividade:** Esta categoria se relaciona a informações sobre escolhas de ação possível no ambiente específico comparadas com as ações efetivamente obtidas.

11) **Satisfação do usuário:** Pesquisas de opinião ou presença de condições de acesso necessárias para que os usuários possam se expressar, emitir opiniões a respeito das políticas públicas desenvolvidas foram consideradas nessa variável.

12) **Equidade:** Considera-se nessa variável a compatibilidade e a distribuição 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 categoria.

A análise envolveu uma amostra composta pelas informações sobre políticas públicas da área de educação disponíveis no portal eletrônico da região administrativa da cidade de São Paulo.

A presença de dados relacionados às doze categorias de avaliação propostas será mensurada através da atribuição de 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).

Foram desenvolvidas planilhas eletrônicas onde foram tabulados os resultados que geraram números em relação a abrangência e profundidade das informações sobre políticas de cidadania no portal analisado. Assim, os índices originados apontaram a situação dos portais.

Conforme a metodologia adotada, foi feita a análise das informações sobre políticas públicas na área de cidadania disponíveis no portal da prefeitura da cidade de São Paulo (<http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp>), que compõe as cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo.

Conforme os critérios de avaliação estabelecidos, uma política pública atinge o nível máximo de informação quando alcança 36 pontos. Essa pontuação máxima aponta a presença de informações necessárias sobre gestão pública para os cidadãos, que passam a ter conhecimento sobre as políticas desenvolvidas e podem assim, fazer escolhas consistentes, com base nas informações disponíveis.

No total, 45 políticas públicas presentes no portal eletrônico do governo da cidade de São Paulo foram ponderadas. Se todas as políticas avaliadas atingissem nível máximo, comportariam o alcance de 1620 pontos. Depois de analisada as políticas sobre cidadania, a pontuação obtida foi de 76 pontos, o que representa 4,7% do total de 1620.

A pontuação das políticas variaram entre 5 e 1 ponto. A política que apresentou maior pontuação, com 5 pontos foi “Criança, adolescente e jovem- Conselhos Tutelares” que abarcou informações que se relacionam aos itens objetivos e diagnósticos. Em contrapartida, a menor pontuação foi oferecida pela política “Mulher-mãe” que envolveu informações sobre diagnóstico.

Os critérios de avaliação que mais incidiram na análise foram: recursos e ações atuais, diagnósticos e objetivos. Esses itens apresentam informações superficiais, sem detalhamento sobre a política em questão, fato que não colabora na formação política do cidadão.

Algumas variáveis de avaliação de políticas públicas consideradas mais complexas, que exigem informações mais profundas sobre as políticas como “eficiência”, “eficácia”, “custo-efetividade”, “metas”, “recursos e ações planejadas”, “impacto” e “satisfação do usuário” não foram encontradas no portal da região administrativa de São Paulo. O fato de não haver informações relacionadas a esses critérios indica que não há disponibilidade de dados mais densos sobre políticas públicas de cidadania.

A ausência de variáveis que medem o *feedback* entre governo e cidadãos demonstra falta de interesse e preocupação dos governantes em atender as necessidades e verificar a satisfação dos cidadãos em relação as políticas públicas desenvolvidas. Pode-se indicar, assim, que, sem informações não há interação entre cidadãos e políticas públicas implementadas pelo governo. Incapacitados, os cidadãos não possuem subsídios para prática do debate, não exercem pressão ou controle das ações exercidas pelos representados.

Considerações Finais

O acesso a informação pública é fundamental para que os cidadãos possam participar politicamente. Os dados devem ser de qualidade, transparentes e abertos ao acesso de todos, é preciso que haja a ampliação das informações disponíveis a população.

As novas tecnologias podem auxiliar na disponibilização de dados mais abrangentes e estimular os cidadãos a participarem do processo político. A discussão com base na ação comunicativa, e a interação proporcionada pela internet estimulam o debate, a participação e a formulação de opiniões ponderadas.

A comunicação pública amparada pelas redes digitais passa a ser um canal de duas vias, no qual ocorrem interações em curto intervalo de tempo. A velocidade e interatividade proporcionada pela internet são fatores que facilitam a participação do cidadão em assuntos políticos.

A qualificação das informações disponíveis nos portais de governo sobre as políticas públicas elaboradas e coordenadas pelo governo, detalhamento de gastos públicos e outros dados necessários, quando disponíveis, aproximam cidadão e governo e estimulam a participação democrática.

A presença de serviços públicos e informações de elevada qualidade se faz necessário, bem como uma sociedade civil consciente, estimulada e capaz de descobrir as conveniências que as novas tecnologias podem proporcionar.

De acordo com os resultados na análise aplicada, a falta de conteúdo disponível no portal eletrônico analisado é recorrente, deixando de atingir a intenção de gerir a elaboração de opiniões ponderadas sobre as políticas implantadas pelos agentes políticos. Investimentos para que haja o aperfeiçoamento dos portais são necessários, para que contenham subsídios mais abrangentes, capazes de envolverem as necessidades dos cidadãos e permitir a vasta formulação de idéias e opiniões.

Os sites governamentais obteriam mudanças benéficas se fossem construídos por equipes multidisciplinares, principalmente por profissionais da área de comunicação e ciências sociais como sugere Rothberg (2010). Os profissionais precisam ser qualificados, saber extrair as informações presentes na rede e classificá-las de acordo com os critérios de avaliação de políticas públicas. A forma como os dados sobre políticas públicas são dispostos nos portais eletrônicos se relaciona com o aproveitamento que os cidadãos podem absorver dessas informações.

Pretende-se em etapa futura, propor sugestões e novas estratégias de gestão da comunicação pública para o aprimoramento dos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo.

Referências

ARRETCHE, M. *Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

_____. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

- BEZERRA, H. D. ; JORGE, V. L. *Democracia digital e participação política no Brasil*. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.
- 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.
- BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRITTO, R. R.. *Sociedade, novas tecnologias de comunicação e a possibilidade de articulação de espaços públicos de debate e embate*. In: SOUSA, M. W. (org). *Recepção mediática e espaço público: novos olhares*. São Paulo: Paulinas, 2006.
- CANELA, G e NASCIMENTO, S.(coords). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.
- CARNEIRO, C. *Governança e Accountability: Algumas notas introdutórias*. Trabalho realizado para a disciplina “Governança, Accountability e Democracia”, 2000.
- 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.
- 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.
- DUARTE, J. *Instrumentos de comunicação pública*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, M.Y.M. *Comunicação e cidadania*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, J. e VERAS, L. (orgs). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- FERREIRA, M. K. D. *Comunicação pública e cidadania: um estudo exploratório na unidade do Poupatempo Bauru (SP)*. 2009. 182f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2009.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LINHARES, R. N. Internet e ação comunicativa como elementos do espaço público sob uma perspectiva habermasiana: crise e transição. In: SOUSA, M. W. (org). *Recepção mediática e espaço público: novos olhares*. São Paulo: Paulinas, 2006.
- MAIA, R. C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação*. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

NOVELLI, A.L.R. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, J. (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

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

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

_____. *Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania*. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 34, 2010, Caxambu, MG, 2010.

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

SOUSA, M. Wilton de (org): *Recepção mediática e espaço público: novos olhares*. São Paulo: Paulinas, 2006.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, ano 8 n16. Julho/dezembro, Porto Alegre, 2006, p.20-45.

STUDART, A. *Cidadania ativa e liberdade de informação*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.

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

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. Paris: PUF, Col. Que sais-je ?. Tradução de Elizabeth Brandão, 1995.