

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

Fabíola de Paula Liberato

**Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na
internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo**

Bauru
2013

Fabíola de Paula Liberato

Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Comunicação sob orientação do Prof. Dr. Danilo Rothberg.

Bauru
2013

Liberato, Fabíola de Paula.

Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo/ Fabíola de Paula Liberato, 2013

100 f.

Orientador: Danilo Rothberg

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual

Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. Bauru, 2013

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE FABIOLA DE PAULA LIBERATO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DO(A) FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICACAO DE BAURU.

Aos 09 dias do mês de agosto do ano de 2013, às 08:00 horas, no(a) Auditório dos Programas de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. DANILO ROTHBERG do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação de Bauru, Prof. Dr. FERNANDO LATTMAN-WELTMAN do(a) Escola de Ciências Sociais / Cpdoc / Fundação Getulio Vargas, Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY do(a) Departamento de Antropologia, Política e Filosofia / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de FABIOLA DE PAULA LIBERATO, intitulada "Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo". Após a exposição, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovada. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. DANILO ROTHBERG

Prof. Dr. FERNANDO LATTMAN-WELTMAN

Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Fabíola de Paula Liberato

Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo

Área de Concentração: Comunicação Midiática

Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas da Informação e da Comunicação Midiática

Banca Examinadora:

Presidente/Orientador: Danilo Rothberg

Instituição: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Professor 1: Maria Teresa Miceli Kerbauy

Instituição: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Professor 2: Fernando Lattman-Weltman

Instituição: Fundação Getúlio Vargas

Resultado:

Bauru, 9 de agosto de 2013.

Este trabalho é dedicado à minha família pelo apoio e incentivo constante, por me ajudarem sempre a tornar meus sonhos realidade. Sem vocês o caminho seria mais difícil. Obrigada pai, mãe, vó Doca, Priss e Davi.

Agradecimentos

Tenho muito a agradecer por toda trajetória percorrida, pelo crescimento, amadurecimento e conquistas nesse período. Agradeço a Deus pela força nos momentos difíceis e por me guiar a escolher os caminhos que me trouxeram até aqui.

Agradeço aos meus lindos pais, Rui e Lúcia, pelo incentivo e apoio, por acreditarem em mim e sempre compreenderem minhas escolhas. Aprendi com eles que é preciso lutar e seguir em frente em busca do que se deseja alcançar, muito esforço e dedicação é preciso. Ter vocês ao meu lado, na mesma direção foi fundamental para fazer do meu trabalho minha escolha. À minha irmã Priscila pelo companheirismo, por compartilhar momentos únicos em nossas vidas desde muito cedo. Obrigada pela ajuda, por me escutar e entender as fases que vivi durante todo esse período.

À minha avó Doca, que com seu amor e ternura sempre me ajudou a não deixar escapar os meus objetivos, com suas preocupações e carinho de vó. Ao meu avô Oswaldo que não está mais entre nós, mas que com toda sua sabedoria e vontade de ensinar me mostrou quando pequena um universo novo, o mundo da leitura a que tenho encantamento de menina. A saudade de você me acompanha sempre, sou grata a vocês pelos momentos maravilhosos.

Agradeço a você Davi pelo companheirismo e por sempre acreditar em mim, pelas palavras lindas e às vezes duras, mas necessárias para o meu crescimento e confiança de que posso realizar meus sonhos. Obrigada pela paciência, amor, carinho e por dividirmos momentos lindos.

Ao meu orientador Danilo Rothberg pelo aprendizado, reuniões, correções e por acreditar no meu trabalho e desenvolvimento. Pela sabedoria com que conduziu minha orientação, me auxiliando na preparação para futuras atividades de docência. Agradeço também a todos os queridos professores e funcionários da Pós-Graduação em Comunicação que com dedicação me ajudaram a passar as etapas e chegar nesse momento importante.

Aos meus amigos, as novas amizades feitas no mestrado, aos amigos de Araraquara que sempre torceram e acreditaram em mim e dividem comigo essa nova conquista. Agradeço a todos que participaram dessa realização. Os ensinamentos, experiências e memórias farão parte de mim e me fazem continuar em busca de novos desafios e realizações. Muito obrigada!

Fabíola de Paula Liberato

“Seu trabalho vai preencher uma parte grande da sua vida, e a única maneira de ficar realmente satisfeito é fazer o que você acredita ser um ótimo trabalho. E a única maneira de fazer um excelente trabalho é amar o que você faz”.

Steve Jobs

Resumo

O acesso à informação pública é reconhecido na atualidade como direito fundamental da cidadania. A possibilidade de os cidadãos fazerem escolhas baseadas em informações diversificados e confiáveis caracteriza uma sociedade democrática. A disponibilidade de informações plurais deve ocorrer de maneira generalizada em uma sociedade democrática: espera-se que os governos se responsabilizem pelas políticas públicas que elaboram e executam através da difusão de dados com transparência e *accountability*. Este trabalho descreve resultados de pesquisa que verificou o contexto e disponibilidade das informações sobre políticas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social presentes nos portais eletrônicos do governo das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo. A metodologia de pesquisa consistiu em análise de conteúdo de 489 páginas *web* das secretarias de governo das áreas selecionadas, de acordo com 12 categorias de avaliação de informações sobre políticas públicas, a saber: antecedentes; diagnósticos; objetivos; metas; recursos e ações atuais; recursos e ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto (efetividade); custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade. Em média, os dados disponíveis nos portais analisados correspondem a 11,2% do que, no contexto da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Nos portais eletrônicos analisados, os baixos Índices de Qualidade de Informação encontrados não atingiram as expectativas suscitadas pelo advento dos usos da internet para o aprofundamento democrático. A interpretação dos resultados indica que a produção de opiniões informadas sobre o desempenho de políticas públicas pode encontrar-se prejudicada pela escassez de conteúdo nos portais eletrônicos de governo, o que coloca exigências de aperfeiçoamento para a gestão da comunicação pública na internet, como forma de contribuir para a ampliação de *accountability* e governança democrática.

Palavras-chave: acesso à informação, comunicação pública, democracia digital, políticas públicas.

Abstract

Access to public information is recognized today as a fundamental right of citizenship. The possibility for citizens to make choices based on reliable information is a characteristic of a pluralistic democratic society. The availability of many different forms of information should occur in a generalized way in a democratic society: it is expected that governments be responsible for public policies which is created and executed through the dissemination of data transparency and accountability. This research investigated, based on criteria from the area of evaluation of public policies, the depth of the information on health policies, education, environment and social welfare as presented by the electronic information of the 15 administrative regions of the state São Paulo. The research methodology consisted of content analysis of 489 websites of government departments of selected areas, according to 12 categories of information assessment on: public policies, history, diagnoses, aims, goals, current resources and actions; planned actions; efficiency, effectiveness, impact (effectiveness), cost-effectiveness, user satisfaction and equity. On average, the data available on the portals analyzed correspond to 11.2% of which was, in the context of the research, considered as appropriate information to cover the full characterization of a public policy. In the electronic portals analyzed, low Quality Index Information indicated that the expectations raised by the advent of the use of the internet for the formation of public opinion has not been reached, while the internet presents the potential for deepening democracy. The interpretation of the results suggests that the production of informed opinions about the public policies may be hindered by the lack of content in e-government portals, which indicates the need for improvement of the public communication on the internet, as a way to contribute to the expansion of accountability and democratic governance.

Keywords: access to information, public communication, digital democracy, public policies.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
2. Democracia, acesso à informação e comunicação	17
2.1 Direito à cidadania e acesso à informação pública.....	20
2.2 Comunicação pública e novas tecnologias.....	24
2.3 O debate no ambiente público.....	28
3. Deliberação pública e participação.....	32
3.1 Processo deliberativo e conversação cívica.....	39
3.2 Capital social e mecanismos de participação nas estruturas democráticas.....	44
4. Novas tecnologias no auxílio à gestão pública.....	53
4.1 Informações sobre políticas públicas.....	61
5. Resultados.....	66
5.1 Discussão dos resultados.....	83
6. Proposta: Gestão da comunicação pública digital.....	89
7. Considerações Finais.....	94
Referências.....	96

Lista de gráficos

Gráfico 1. Média total do Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	68
Gráfico 2. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de educação nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	69
Gráfico 3. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de educação em relação ao total da amostra da área (179 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	70
Gráfico 4. Percentual de páginas com informações sobre políticas públicas da área de educação, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo...	71
Gráfico 5. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente, identificado nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	72
Gráfico 6. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente em relação ao total da amostra da área (75 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	73
Gráfico 7. Porcentagem de páginas com informações sobre políticas públicas da área de meio ambiente, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	75
Gráfico 8. Índice de Qualidade da Informação de páginas com informações sobre políticas públicas sobre políticas públicas de assistência social nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	76
Gráfico 9. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de assistência social em relação ao	

total da amostra da área (136 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	77
Gráfico 10. Páginas com informações sobre políticas públicas políticas públicas da área de assistência social, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	78
Gráfico 11. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de saúde nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	79
Gráfico 12. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de saúde em relação ao total da amostra da área (99 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	80
Gráfico 13. Páginas <i>web</i> com informações sobre políticas públicas da área de saúde, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.....	82

Lista de abreviaturas

FAPESP.....	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
TICs.....	Tecnologia da Informação e Comunicação
OP.....	Orçamento Participativo
OPD.....	Orçamento Participativo Digital
IQI.....	Índice de Qualidade da Informação

1. INTRODUÇÃO

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

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, tem crescido a disponibilidade de informações sobre gestão pública nos portais de governo na internet. No Brasil, os portais eletrônicos têm assumido a divulgação de informações sobre cada vez mais áreas de gestão, de maneira a oferecer subsídios para a avaliação, pelos indivíduos em geral, de políticas públicas de diversos setores de governo. Daí a relevância em avaliar de maneira sistemática e criteriosa essas informações disponíveis através da internet pelos governos, verificando se possuem abrangência e profundidade adequadas para fundamentar escolhas consistentes.

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

Os objetivos específicos foram:

a) Avaliar a informação pública digital como fonte de informação sobre gestão pública nos portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central (Araraquara e São Carlos), Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba.

b) Identificar, caracterizar e analisar, em caráter comparativo, a profundidade das informações sobre políticas públicas das áreas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social disponíveis nos portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, em relação a doze categorias de avaliação: antecedentes; diagnósticos; objetivos; metas; recursos e ações atuais; recursos e ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade.

c) Propor, diante dos resultados encontrados a respeito da informação pública digital no Estado de São Paulo, estratégias de gestão da comunicação em portais eletrônicos de go-

verno apropriadas ao aperfeiçoamento da oferta de informações sobre políticas públicas das áreas enfocadas.

Este trabalho apresenta os resultados obtidos pela pesquisa, abrangendo a avaliação sobre uma amostra composta por 489 páginas *web* que divulgam ações e acontecimentos ligados as seguintes políticas públicas: 179 da área de educação; 75 da área de meio ambiente; 136 da área de assistência social; e 99 da área de saúde. Esta amostra foi colhida no período de setembro de 2011 a fevereiro de 2012 nos portais eletrônicos das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.

A justificativa da escolha das áreas de políticas de assistência social, educação e saúde para a análise de informações presentes em portais eletrônicos de governo se relaciona à descentralização política a partir da Constituição Federal de 1988, que outorgou aos municípios a categoria de ente federativo, de acordo com o artigo 18. A reforma do Estado adotou a terceirização de serviços, redução do Estado através de privatizações e transferências de poder político-administrativo aos Estados e municípios. A descentralização do poder decisório e da prestação de serviços públicos foi apreciada como fator de democratização e conferiu autonomia, capacidade de organização e independência administrativa ao poder local. A participação cidadã e controle das ações governamentais podem ser exercidos de maneira mais incisiva a partir da descentralização (ARRETCHE, 2003; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2000; TATAGIBA, 2012).

A opção por políticas de meio ambiente se apoia por ser uma área de alto impacto e importância nos dias atuais. Meio ambiente tornou-se questão de significativo valor para a sociedade, e políticas ambientais precisam ser elaboradas no sentido de melhorar a qualidade dos cidadãos, articulando-se ao desenvolvimento sustentável.

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

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

2) **Diagnósticos:** O planejamento de uma política envolve os problemas e dificuldades a serem enfrentados. Esta variável abarca informações que se relacionam a descrição, consi-

derações gerais e informações relacionadas às análises em que o implemento da política pública foram baseadas.

3) **Objetivos:** As finalidades que se deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem expressar números. Esta variável compreende a análise de informações acerca dos objetivos ponderados.

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

5) **Recursos e ações atuais:** Relaciona-se as informações sobre os recursos disponíveis (materiais, humanos ou financeiros) para que uma dada política seja aplicada. Parcerias entre instituições públicas e empresas privadas também são envolvidas nessa variável. Abrange as ações práticas necessárias, o que se promove a partir da aplicação, a maneira como ocorre, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

Os indicadores podem ser construídos em função das hipóteses apresentadas, de modo que as categorias sejam adaptadas aos elementos analisados. A classificação dos elementos do texto ocorre em função de critérios estabelecidos pelos objetivos definidos na pesquisa, com a intenção de experimentar a hipótese. Após análise, os resultados são analisados para que se tornem significativos, estabelecendo assim, quadros, gráficos ou tabelas de resultados que ressaltam as informações encontradas na análise dos dados. A codificação dos dados, a partir de “recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto” (BARDIN, 2011, p. 133).

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

didade das abordagens de comunicação presentes nos sítios estudados. Este número percentual foi denominado Índice de Qualidade de Informação (IQI).

Na área de educação, os dados disponíveis nos portais analisados correspondem à média de 11% do que, no contexto da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública, em relação às 12 categorias de avaliação propostas. Na área de meio ambiente, o percentual é de 13%. A área de assistência social apresentou média de 9,5% e a área de saúde obteve a média de 11%.

A média geral dos dados disponíveis nos portais analisados corresponde a 11,2% do que, no contexto da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Nos portais eletrônicos analisados, observou-se a ênfase na divulgação de informações sobre ações e recursos empregados na execução de políticas, em detrimento de dados sobre equidade no atendimento de direitos, satisfação do usuário e relação entre custo e efetividade.

De acordo com os resultados obtidos na análise aplicada, a escassez de conteúdo relevante nos portais eletrônicos analisados é recorrente, o que pode ser interpretado como fator potencialmente prejudicial à elaboração de opiniões informadas sobre as políticas implantadas pelos agentes políticos. Investimentos para que haja aperfeiçoamento dos portais são necessários, para que contenham subsídios mais abrangentes, capazes de fundamentar a formulação de ideias e opiniões.

No percurso aqui oferecido, três capítulos apresentam a fundamentação teórica e metodológica da pesquisa. O capítulo “2. Democracia, acesso à informação e comunicação”, revisa argumentos segundo os quais em uma sociedade democrática a disponibilidade de informações plurais e seguras deve ocorrer de maneira generalizada. O capítulo “3. Deliberação pública e participação” apresenta conceitos que envolvem a deliberação no auxílio à disponibilização de informação pública. O capítulo “4. Novas tecnologias no auxílio à gestão pública” relaciona o mecanismo digital no provimento de informações a conceitos teóricos e aspectos metodológicos de análises de políticas públicas, utilizados como base para a formulação das categorias de análise de informações utilizadas pela presente pesquisa.

O capítulo “5. Avaliação dos portais eletrônicos de governo” apresenta os resultados obtidos na forma da caracterização da qualidade da informação disponível nos portais eletrônicos de governo analisados e discussão dos resultados obtidos na análise. O capítulo “6. Proposta de gestão da comunicação pública digital” delineia uma proposta de comunicação pú-

blica digital para os portais eletrônicos de governo. Considerações finais sintetizam as contribuições da pesquisa para o avanço do conhecimento na área de comunicação pública e democracia digital.¹

¹ A pesquisa foi realizada com bolsa de mestrado concedida pela Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Processo 2011/03940-9), pela qual a autora agradece.

2. DEMOCRACIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Este capítulo revisa argumentos segundo os quais em uma sociedade democrática a disponibilidade de informações plurais e seguras deve ocorrer de maneira generalizada. Espera-se que o governo se responsabilize pelas políticas públicas que elabora e executa. Desse modo, esta seção revisa aspectos sobre democracia, direito à informação, comunicação pública e o debate instaurado no espaço público amparado pelas novas tecnologias com o objetivo de auxiliar o aprofundamento democrático.

As novas tecnologias têm o potencial de contribuir para a maior visibilidade de informações sobre administração pública nos *websites* governamentais. Os governos oferecem informações sobre diferentes políticas desenvolvidas que os cidadãos podem analisar. Considerando o potencial das TICs no auxílio ao engajamento político, a disponibilidade de informações públicas pode ajudar os indivíduos na tomada de decisões refletidas.

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

Um regime democrático pode ser caracterizado como aquele em que se tem “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2000, p. 30). As decisões tomadas pelos grupos são reflexos de escolhas individuais dos membros de determinado grupo, que passam por um processo pautado em normas que instituem quem toma a decisão e por quais métodos isso se dá, para serem consideradas decisões grupais.

Para que haja funcionamento apropriado da democracia, Bobbio (2000) aponta três condições necessárias: conferir a um número elevado de cidadãos (não a todos; os indivíduos passam a exercer o direito do voto a partir de certa idade, determinada de acordo com a constituição do país) a competência de tomar decisões coletivas; apresentar como regra essencial da democracia a norma das decisões coletivas, da maioria; e garantir opções e condições reais de escolha aos chamados a decidir, para que possam optar por uma coisa ou outra.

Os contrastes entre o modelo de democracia ideal e o regime democrático real são apontados por Bobbio (2000) como promessas não cumpridas. A primeira promessa não

cumprida relaciona-se a concepção de um Estado composto pelo povo e por seus representantes, ou seja, uma sociedade livre de instâncias intermediárias. No entanto, os Estados democráticos são compostos por sociedades pluralistas, como organizações, sindicatos e associações diversas. Desse modo, o protagonista, que no modelo ideal deveria ser o povo, na sociedade democrática real são os indivíduos divididos em grupos adversários.

A representação de interesses do povo é outra promessa não cumprida. A democracia representativa deveria representar politicamente os interesses coletivos em detrimento de interesses particulares dos representantes no poder. Bobbio (2000) questiona se é possível existir um critério que diferencie os interesses coletivos e particulares dos grupos, pois os grupos têm a intenção de identificar o interesse nacional como algo importante para o próprio grupo.

O fato de oligarquias ainda permanecerem no poder e não terem sido vencidas pelo regime democrático é considerada a terceira promessa não cumprida. As elites no comando obscurecem as diferenças entre democracia e regimes autocráticos. Quando se tem muitas elites disputando entre si por votos, configura-se um regime democrático. Porém, nota-se, em muitos países e muitos momentos, a presença de poucas e velhas oligarquias no domínio. “Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social” (BOBBIO, 2000, p. 40).

Outra promessa não cumprida pela democracia real é a ampliação do espaço no qual os indivíduos podem exercer o direito de votar. O desenvolvimento da democracia em um país se relaciona com a ampliação desses espaços.

Como quinta promessa não cumprida pelo regime democrático, tem-se a abolição do domínio do poder invisível. Extinguir poderes não reconhecidos e evidenciar as ações públicas do governo é ideal do modelo de democracia. A divulgação das ações dos agentes governamentais é necessária para os representados exercerem controle sobre os atos dos representantes.

A educação para cidadania configura-se como a última promessa não cumprida. Discursos sobre democracia reforçam que a educação para exercer a cidadania nasceria na prática democrática, com a participação eleitoral dos públicos. Mas a falta de interesse político nas democracias contemporâneas é evidente. A apatia sinaliza que os indivíduos não “estão orientados nem para os *outputs* (benefícios que o eleitor espera extrair do sistema público) nem

para os *inputs* (eleitores empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões)” (BOBBIO, 2000, p. 45).

O modelo de democracia ideal foi planejado para sociedades menos complexas como a que se tem nos dias atuais. Bobbio (2000) pontua que as promessas não poderiam ser cumpridas, considerando-se a complexidade da sociedade atual. O autor indica três barreiras ao desenvolvimento da democracia ideal.

As sociedades se desenvolveram e progrediram no sentido técnico. O avanço nas economias, que eram familiares e passaram a constituir mercados, aumentou a demanda por competência especializada no governo, que não se tornou disponível como se esperava, erigindo a primeira barreira. O segundo obstáculo foi o desenvolvimento do poder burocrático como consequência da democratização. As demandas foram surgindo com as diferentes classes que passaram a ter direito a voto. O Estado precisava atendê-las.

A última barreira se relaciona à falta de governabilidade presente no modelo democrático. A ampliação do Estado democrático culminou em uma sociedade civil que se configura como “uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas sempre adequadas” (BOBBIO, 2000, p. 48). No entanto, as respostas não são tão fáceis de serem dadas, devido à demanda e à complexidade da sociedade democrática. Desse modo, opções precisam ser feitas em detrimento de outras, e nesse ponto surgem às insatisfações.

A democracia permanece com singularidades que a caracterizam como tal, apesar do não cumprimento de promessas e o aparecimento de barreiras no curso de seu desenvolvimento. Como indica Bobbio (2000), o teor ínfimo para que o sistema democrático se realize não desapareceu: há liberdade de expressão, decisões feitas pela maioria, pluralidade de partidos políticos e eleições regulares.

Alguns ideais auxiliaram a construção das regras do jogo democrático, como os ideais da tolerância, da não violência; da liberdade de expressão, que se reflete em mudanças na sociedade civil; e o ideal da irmandade, que torna a democracia um costume, uma maneira de reunir todos os indivíduos em um mesmo destino (BOBBIO, 2000). E, paulatinamente, o desenvolvimento da sociedade de massa estabeleceu diversas relações políticas e sociais entre os indivíduos, impondo a ampliação e a regulamentação de direitos além das elites, que resultou no incremento da participação.

A tendência de ampliação da participação de todos os indivíduos é histórica nas democracias. O desafio é “ultrapassar as formalidades democráticas, dar-lhes concretude efetiva, não mais apenas manter uma democracia formal, mas produzir uma verdadeira democracia de massas” (GENTILLI, 2005, p. 93).

À medida que novos padrões de civilização vão sendo estabelecidos, amplia-se a necessidade de direitos aos indivíduos. Para que o processo democrático ocorra, o direito à informação se torna essencial e se apresenta como auxílio à participação dos públicos na política.

2.1 Direitos de cidadania e acesso à informação pública

Dahrendorf (1992) traça um panorama das sociedades modernas desde o século XVIII até a contemporaneidade e pondera a possibilidade de uma sociedade civil mundial. Cabe aqui caracterizar fatores importantes para a estruturação da sociedade civil.

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

A expansão dos direitos antes restritos se deu através de negociações e pressões para que as classes excluídas fossem incorporadas. A partir da tese de T. Marshall, Dahrendorf (1992) destaca que o surgimento dos direitos civis, políticos e sociais compõem o processo de formação da cidadania contemporânea.

Os direitos civis surgem na Europa Ocidental com a intenção de regular a economia de mercado. O conjunto que compõe os direitos civis estabelece nova relação política, ajustada às transformações da sociedade da época. Os direitos civis são aqueles que incluem os elementos básicos da lei. Os primeiros sentidos de cidadania foram de que todos os cidadãos estão subordinados às leis e são iguais diante da lei.

Os novos direitos originados na Europa reconfiguraram a economia de mercado ao conferir a cada cidadão a competência de se incluir no mercado. Os direitos civis são direitos

e liberdades que a partir da atuação dos homens de maneira individualizada, suscitam movimentos coletivos, arranjos de interesses comuns. As organizações de interesse criadas a partir dos direitos civis são fundamentais para coordenação do mercado.

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

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

Os direitos sociais devem ser observados na perspectiva da redução das desigualdades entre os indivíduos, partir da obrigação do Estado em prover recursos (escolas, remédios e transporte público) e dever dos cidadãos em usufruir das ferramentas do Estado (matricular os filhos na escola, vacinação etc).

Neste aspecto, recursos como a igualdade perante a lei, sufrágio universal, direitos de educação, assistência social entre outros, foram utilizados na tentativa de excluir os impedimentos que restringiam as prerrogativas. Os direitos de cidadania assinalaram o progresso e permitiram transformações de classes, no entanto, não extinguiram a desigualdade social.

A pobreza e o desemprego pautam as questões de cidadania. Para Dahrendorf (1992), “a tarefa histórica de criar a sociedade civil estará completa somente quando houver direitos de cidadania para todos os seres humanos” (p. 60).

Os direitos civis, políticos e sociais apresentam elementos antagônicos porque se referem a interesses distintos. A relação entre os direitos depende das ações e ferramentas utilizadas. Portanto, a ampliação dos direitos e a necessidade de outros direitos transformam as propriedades dos direitos já conquistados.

O direito à informação sob a ótica social deve ser compreendido como instrumento para ampliação dos direitos sociais básicos, de informações necessárias para o indivíduo viver em sociedade. As informações devem ser disponibilizadas ou reguladas como obrigação do Estado, para que o comprometimento dos cidadãos ao possuir essas informações se desempenhe de maneira efetiva.

Sob a perspectiva política, o direito à informação é compreendido como direito à escolha a partir da informação obtida, ou seja, a informação pública é necessária para o exercício do voto consciente. O segundo momento indica que o acesso à informação é uma prerrogativa e deve ser garantido por lei.

O direito de acesso à informação exige a transparência do Estado como condição do regime democrático. O não atendimento desse direito provoca “o custo da impostura da supremacia do Estado em detrimento ao interesse da sociedade, que só pode ser pago com o preço da imposição do esquecimento coletivo, uma violência que priva a sociedade do direito de questionar” (BATISTA, 2011, p. 218).

O acesso à informação pública é entendido como direito fundamental para exercício da cidadania. Em novembro de 2011 foi promulgada a Lei de Acesso a Informações Públicas, importante conquista democrática (lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011).

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

- a) artigo 5º, inciso XIV: garante acesso à informação a todos e, quando necessário, protege o sigilo da fonte;
- b) artigo 5º, inciso XXXIII: institui que todos possuem direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse privado, ou de interesse coletivo, ressaltados aqueles cujo segredo seja indispensável para prover segurança da sociedade e do Estado;
- c) artigo 5º, inciso XXXIV: garante a todos o direito de petição e obtenção de certidão, independentemente do pagamento de taxas;
- d) artigo 5º, inciso LXXII: certifica o acesso a informações, referentes à pessoa, que contenham registros ou bancos de dados de instituições governamentais ou de origem pública;
- e) artigo 5º, inciso LXXVII: assegura que ações de “habeas corpus” e “habeas data” são gratuitas, e perante a lei os atos necessários ao exercício da cidadania;
- f) artigo 216: prepara sobre gestão documental e possibilidade da sociedade consultar os documentos públicos.

Apesar dos avanços registrados, “desde a promulgação da CF/88, tem havido pouca contribuição, em termos de atos normativos, para a disciplina e a legitimação do direito de acesso à informação pública” (BATISTA, 2011, p. 214). De acordo com Batista (2011, p. 217), o progresso na conquista do direito de acesso à informação acontecerá quando os órgãos públicos “organizarem seus arquivos, tanto em meio físico como no virtual; divulgarem esses

espaços e seus serviços; e possibilitarem, à sociedade, por meio de organização, comunicação e mediação dialógica, a apropriação de todos esses recursos”.

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

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

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

Para que esse dever seja cumprido com eficácia, é preciso aperfeiçoar os recursos disponíveis para a publicação de informações. Nesse sentido, as novas tecnologias de informação e comunicação favorecem a divulgação de informações.

O direito à informação depende também de uma transformação da cultura do silêncio nos governos. O sucesso “depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada” (MENDEL, 2009, p.35).

Neste aspecto, a população precisa estar ciente da obrigação do Estado em promover a abertura de informações. A mídia pode exercer função essencial na divulgação dos direitos dos indivíduos e de como requerer informações públicas, principalmente as ferramentas de mídia eletrônica.

Mendel (2009) indica o estabelecimento de punições como mecanismo para combater a cultura do sigilo que possa dificultar o acesso à informação, a supervisão do trabalho exercido ou até a ocultação de documentos públicos. As punições podem ser civis, administrativas

ou penais, de acordo com a violação ocorrida. A qualidade da gestão governamental também é importante para manutenção em bom estado e armazenamento dos documentos.

A solicitação de documentos públicos deve ser cumprida de maneira rápida, de modo que facilite o acesso. O direito à informação demanda que sejam criados mecanismos justos a serem adotados pelos órgãos públicos no processamento de solicitações de registros. É preciso instaurar limites de tempo para o cumprimento do acesso à informação, ocasionando penalidades caso haja descumprimento.

Se existir custo para que as informações sejam acessadas, esse não deve ser excessivo, no sentido de impedir que as solicitações sejam realizadas. As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas à população. Nesse sentido, são poucas as leis de direito à informação que definem que as reuniões devem ser abertas ao público.

Mendel (2009) pondera que as leis em desacordo com o princípio da máxima divulgação precisam passar por revisão ou serem revogadas. Para garantir o direito ao acesso à informação é necessário assegurar proteção aos cidadãos ou autoridades que denunciarem atos ilícitos. Tal proteção na divulgação de informação sobre ações ilegais são importantes “para mudar a cultura de sigilo no âmbito do governo e para fomentar um clima de abertura” (p. 42).

De acordo com Mendel (2009), a prática do direito ao acesso à informação exige “vontade, sociedade civil ativa e, no mínimo, alguns outros elementos-chave, como o respeito ao estado de direito. Embora uma boa lei não baste para a oferta do direito a informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição” (p. 162).

2.2 Comunicação pública e novas tecnologias

A comunicação pública pode ser considerada uma área que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os públicos. A evolução deste conceito no Brasil é impulsionada pela democracia e por transformações ocorridas a partir de 1980. O cenário de redemocratização, Constituição de 1988, Código de Defesa do Consumidor, formação de associações e movimentos sociais e o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação auxiliaram a criação de um ambiente favorável aos indivíduos, que passaram a exercer maior pressão sob o Estado a fim de ter acesso a informações de interesse coletivo.

Nos anos 1980, a expressão comunicação pública era usada em relação à comunicação estatal e em oposição à comunicação desenvolvida no setor privado. No entanto, a evolução das tecnologias, com o surgimento de novos meios de comunicação, e o novo cenário político brasileiro de redemocratização foram elementos de mudança do conceito. 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 maneira de 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 ideias. A segunda vem da comunicação exercida pelo Terceiro Setor, na forma de iniciativas privadas com utilidade pública, que trabalham em paralelo com o Estado e representam a sociedade civil.

A terceira maneira é a comunicação exercida através da radiodifusão pública, que envolve espaços administrados de forma transparente, democrática e que atenda aos interesses da sociedade. A quarta é a comunicação articulada pelo setor público com a função de disponibilizar informações, comunicação que ocorre nas diferentes áreas que envolvem o setor público. A quinta maneira de considerar a comunicação pública refere-se à comunicação desenvolvida pelo governo, vista como principal responsável por informar o indivíduo e fomentar o debate público.

A dimensão utilizada neste estudo é a quinta maneira de considerar a comunicação pública, que atribui responsabilidade ao Estado para o fornecimento de informações sobre ações e políticas públicas, como indicado na quinta maneira de considerar a comunicação pública e o estímulo ao engajamento, visando à informação para a edificação da cidadania.

A função da comunicação pública é informar, escutar, considerar a relação social com os públicos, estabelecer diálogos, promover o debate público e a prestação de serviços, estabelecendo-se como um espaço de discussão pública e tomada de decisões. 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 entre governo e cidadão, estimulando o exercício cívico.

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

Zémor (1995) aponta seis funções para a comunicação pública: 1) Transmitir informações aos seus públicos; 2) Atender as demandas e estabelecer diálogo através da comunicação; 3) Comunicar e promover os serviços desempenhados pela administração pública; 4) Tornar as instituições e os setores conhecidos interna e externamente e 5) Informar acerca das decisões desempenhadas e tornar público as ações pertencentes ao ambiente público.

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

A comunicação deve promover o intercâmbio de informações. O fato de haver disponibilidade de informação sobre determinado tema não garante a eficácia da comunicação pública. “Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, participação, cidadania ativa, diálogo” (DUARTE, 2009, p. 46). A comunicação pública deve proporcionar condições de acesso, criação de espaços para discussões entre representantes e representados e a busca da compreensão.

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

go, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”.

Duarte (2009) assinala categorias da comunicação pública: institucional, relacionada à função, imagem e conceito das organizações; de gestão, referente aos discursos, ações dos sujeitos em relação a temas de interesse coletivo; de utilidade pública, relativa a informações rotineiras, preventivas ou de prestação de serviços; de interesse privado, referindo-se às organizações; mercadológica, ligada às informações de produtos e serviços em disputa no mercado; de prestação de contas, referindo-se à explicação da utilização de recursos públicos e ações políticas desenvolvidas; de dados públicos, como estatísticas, leis etc.

A informação é fundamental no processo de comunicação, mas não elemento exclusivo. Duarte (2009) pondera que a comunicação pública envolve a possibilidade do público obter informação, de opinar em relação aos assuntos políticos e ter a possibilidade de que sua ideia será ouvida, prevalecendo um processo em que as opiniões divergentes sejam expostas com respeito e haja estímulo à participação.

É dever do Estado fornecer dados. A informação integra a sociedade e os cidadãos são os detentores do direito à informação. O acesso à informação pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, que abrange também a procura, recebimento, divulgação e liberdade da informação.

A comunicação pública pode ocorrer através de instrumentos de informação, que modifiquem o conhecimento do indivíduo sobre determinado assunto, e instrumentos de diálogo, como negociações e debates na busca de soluções para as demandas apontadas. “Os canais de estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum” (DUARTE, 2009, p. 65). Nesse aspecto, são incluídos as consultas e fóruns públicos, ouvidorias, reuniões e orçamento participativo.

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 1990, o investimento em aparatos tecnológicos modificou a administração pública, que iniciou um processo de aproximação do sujeito 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 VERRAS, 2006; DUARTE, 2009).

2.3 O debate no ambiente público

A comunicação depende das interações e mediações entre os sujeitos. Nesse cenário, é preciso edificar novas maneiras de participação, novos espaços e ações. A esfera pública de Habermas (1984) deve ser entendida como um ambiente em que as intenções, desejos e opiniões de interesse geral sejam expostos de forma argumentativa.

Gomes (2008b) ressalta dois requisitos da esfera pública. Como primeiro deles, aponta a palavra, pois, através da comunicação entre os envolvidos os interesses são divulgados e podem ser considerados. O segundo requisito é a razão e a racionalidade com que os debates devem ser geridos, contrapondo os diferentes argumentos e intenções, que devem expor seus interesses e considerar as razões apresentadas pelos outros envolvidos. Dessa forma, os discursos não racionais e não argumentativos, que não se apoiem na racionalidade e na discursividade, como por exemplo, posição social, poder ou hierarquia devem ser excluídos da esfera pública.

Para Habermas (1984), a esfera pública é considerada como os lugares onde ocorrem debates sobre questões de interesse geral, ambiente onde incidem argumentação, exposição de ideias e formação de apreciações. Esses espaços podem ser arenas formais e organizadas previamente, ou informais. Nessa dimensão, predomina a ação comunicativa mediada por símbolos, que se norteia através de normas de conduta que pautam os comportamentos e precisam ser identificadas.

A racionalidade comunicativa pode ser vista como o resgate da autonomia do indivíduo e deve considerar as condições que validam um ato comunicacional, em âmbitos públicos de decisão, em termos de 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 (1984) indica um modelo de ação comunicativa no qual as pessoas, 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 o processo de argumentação, é indicado como instrumento capaz de gerir a ação social dos indivíduos nas sociedades atuais.

Os argumentos do público podem ser confrontados com as diferentes opiniões existentes na esfera pública. Para Habermas (1984), esse público é visto como um agrupamento de pessoas privadas com capacidade de expor argumentações livres de noções não racionais e não argumentativas. Neste aspecto, Gomes (2008b, p. 40) define a esfera pública como o “âmbito da negociação argumentativa dos cidadãos, o domínio do seu debate racional-crítico, a dimensão social das práticas e dos procedimentos mediante os quais os cidadãos reunidos podem elaborar, estipular, rejeitar ou adotar posições sobre qualquer questão de interesse comum”.

Como ambiente onde se gera a opinião pública, a estrutura da esfera pública tem a intenção de assegurar um debate racional e, assim, auxiliar e estimular a participação democrática. Habermas (1997) ressalta os processos de formação de opinião e vontade geral do grupo que se estabelecem pelas interações discursivas, ou seja, através de discussões entre os envolvidos na busca pelo consenso. Esses processos mostram-se importantes à vigência do modelo de democracia. As argumentações discursivas desenvolvidas pelos públicos têm potencial para se tornarem decisões legítimas.

O resultado das decisões previamente discutidas nesse modelo de esfera pública deve ser coletivo, na medida em que precisa abranger os cidadãos, envolvidos ou afetados pela implantação de determinada ação política, no processo de discussão e de decisão. Gomes (2008b) pondera que a decisão, além de ter resultados que agrupem as vontades dos indivíduos, tem a necessidade de ser manifesta por representar uma ação compreendida como aplicação, uma aposta feita pela coletividade.

Em uma situação ideal, a oportunidade de participação de forma igualitária de todos os membros da comunidade interessados na formação da opinião pública pode ser caracterizada como fator importante para que esta tenha legitimidade e seja incluída nas pautas de decisões legislativas. Habermas (1997) exemplifica dois modos de formação da opinião pública. No primeiro, as deliberações ocorrem por vias institucionais com a criação de leis através de parlamentares. No segundo, a elaboração da opinião ou vontade dos envolvidos se estabelece na esfera pública, local onde as questões são expostas livremente, conforme as necessidades e experiências, com o objetivo de formar democraticamente a opinião pública. “Os debates institucionalizados se concretizam em leis e políticas, a comunicação pública informal, na opinião e vontade públicas” (GOMES, 2008, p. 74).

Habermas (1997) afirma que a opinião pública não pode ser pensada como elemento com poder de governar, no entanto tem condições de, a partir da argumentação discursiva, nortear as decisões dos agentes de governo. Nesse cenário, como pontua Gomes (2008c), uma opção seria o estabelecimento de vias de comunicação entre a esfera pública informal e a institucionalizada, de modo que haja integração entre essas esferas.

Gomes (2008c) ressalta que a esfera pública existe através da comunicação pública de diversos setores e estruturas políticas, onde questões, informações, ideias e vontades que correspondem à vida em sociedade são externadas. Quando os problemas e sugestões são expostos e discutidos, tem-se como consequência a possibilidade de construção da opinião pública democrática, que tem potencial para influir nas decisões.

Seguindo a proposta de Habermas (1997), a esfera pública pode ser grosseiramente comparada a um aspirador que suga o que está em volta, reúne as ideias espalhadas, e as torna visíveis e densas. As opiniões que se encontravam dispersas tornam-se agrupadas para se configurar como ideias dos públicos envolvidos, que posteriormente, mediante argumentação, tornam-se opiniões públicas.

A democracia necessita que as relações entre representados e agentes políticos se estabeleçam e, nesse sentido, a esfera pública tem papel importante “no que se refere à legitimação do poder e da decisão política” (GOMES, 2008c, p. 106). O conceito de esfera pública contribui para a construção do modelo de democracia deliberativa, que propõe a argumentação entre os cidadãos para fundamentar decisões públicas.

A internet modifica os termos do conceito de esfera pública. A visibilidade necessária à manutenção da esfera pública e a relação entre os públicos podem ser ampliadas pelas tecnologias da informação e comunicação. A evolução tecnológica dos meios de comunicação e impulsionou 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).

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 que cria novas necessidades e requer novos espaços de participação.

É preciso entender a esfera pública vinculada à esfera privada, esclarecer a dinâmica existente entre ambos, para poder compreender as origens das habilidades cívicas que são adquiridas da aproximação entre público e privado. A racionalidade comunicativa pode ser vista como uma possibilidade de mudança frente aos problemas encontrados na modernidade, o resgate à autonomia do indivíduo.

A relação entre agentes governamentais e indivíduos deve ser construída de maneira que ressalte os interesses públicos de modo que a participação não se relacione a realização de objetivos particulares pelos agentes políticos.

Fortalecer os valores comuns e o envolvimento dos públicos na construção de valores coletivos se mostra como alternativa plausível para que aumente a identificação dos cidadãos com a política, bem como a participação. Expandir o alcance do significado de república (res publica, de pertencimento do povo) no Brasil pode confrontar a visão negativa que se tem do sistema político e da dimensão pública e a partir de então, construir identidade política nacional.

As novas tecnologias podem auxiliar na disponibilização de dados mais abrangentes e seguros, ampliando o acesso à informação pública. A discussão com base na ação comunicativa, e a aproximação proporcionada pela internet estimulam o debate, a participação e a formulação de opiniões ponderadas.

A evolução das novas tecnologias criou o ciberespaço, que “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 possibilidade de debate permitido pela internet configura-se como característica essencial.

Os espaços virtuais podem estimular os diálogos, os locais de coesão social e potencializar a formação da opinião dos públicos e o fortalecimento democrático. A comunicação pública que se torna possível em função do avanço tecnológico pode ser vista como algo potencialmente plural e diversificado.

3. DELIBERAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO

Na lógica da exposição será abordado o papel da deliberação no auxílio à disponibilização de informação pública. Utiliza-se o conceito de deliberação no sentido de debate de ideias com a intenção de negociação entre os envolvidos na participação. Na sequência, serão abordados aspectos sobre capital social no sentido de desenvolver a participação cidadã com base em sentimentos como confiança. Serão indicados ainda, espaços viáveis de participação visando o Brasil contemporâneo. Neste sentido, maneiras tradicionais e eletrônicas de deliberação serão apresentadas através de considerações sobre consultas públicas *online*, orçamento participativo, orçamento participativo digital, conselhos gestores e fóruns virtuais como formas de construção compartilhada de políticas públicas e legislação.

Os instrumentos de comunicação pública são empregados para melhorar a qualidade de vida dos públicos pela comunicação, pensando em atender as demandas da sociedade. No entanto, para estes possam se posicionar em relação as suas perspectivas é preciso informação. A informação, quando assimilada, representa uma alteração ou aquisição de conhecimento de uma pessoa sobre determinado assunto.

A falta de informação em um processo eleitoral o configura como menos democrático, devido ao fato do sujeito não ter acesso às informações suficientes para poder escolher de maneira adequada. O direito à informação é essencial para que o exercício do voto seja realizado com aptidão. Outras atividades como ações dos agentes de governo, administração pública e discussões também só tornam-se possíveis de serem compreendidas se houver informação pública de qualidade.

O conhecimento dos direitos é a premissa para o seu exercício. Para que cada homem possa participar das decisões que lhe interesse e/ou lhe diga respeito em condições de igualdade, é indispensável um sistema de comunicações que ofereça ao conjunto de cidadãos as informações básicas e as alternativas possíveis para que tais decisões sejam tomadas, conscientemente – na medida do possível –, com a possibilidade máxima de acesso à informação (GENTILLI, 2005, p. 163).

O direito à informação pública é fundamental para o exercício da cidadania e parte do processo de democracia política. “É um direito que fomenta o exercício da cidadania e permite ao cidadão o acesso e a crítica aos instrumentos necessários ao exercício pleno do conjunto dos direitos de cidadania” (GENTILLI, 2005, p. 128).

O debate em torno da democracia tornou-se mais acentuado a partir das mudanças sociais, políticas e econômicas trazidas pela liberalização do mercado mundial. As disputas em torno de questões que envolvem temas como democracia, deliberação e participação ocorrem em dois campos. O primeiro envolve eleições periódicas, direitos, divisão de poderes nos governos, ou seja, o desenho institucional mais amplo que configura a natureza dos regimes democráticos. O segundo campo de debate se relaciona aos novos ambientes de participação e deliberação. A criação de espaços originais desafia a capacidade dessa ampla estrutura democrática em amparar esses novos meios de participação.

O ponto fundamental na discussão que envolve os dois campos de disputa e a própria significação de democracia, de acordo com Nobre (2004, p. 22), “encontra-se justamente na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado Democrático de Direito”.

Nesse aspecto, a posição ocupada pelo indivíduo é de cliente do Estado que se justifica pela transferência de obrigações como elaboração das ações, projetos e programas públicos ao Estado. Dessa maneira, a participação efetiva do público em questões públicas é substituída pela decisão estatal, restando ao cidadão o voto como maneira de intervir. No entanto, os movimentos sociais entre os anos de 1970 e 1980 obtiveram resultados expressivos no que diz respeito à participação. Novos espaços de deliberação e participação foram criados.

Os novos espaços adquiridos a partir dos movimentos sociais trouxeram outros direitos aos indivíduos, entre eles, os “direitos culturais” que indicam um novo modelo de cidadania que pode descobrir outras maneiras de participar das decisões públicas, além das reivindicações ao Estado. É necessário participar de forma que “a própria sociedade reconheça suas reivindicações como legítimas, como fazendo parte de uma maneira de viver que quer ser reconhecida por todos os outros cidadãos” (NOBRE, 2004, p. 30). A participação e deliberação devem ocupar posição no Estado Democrático de Direito, e desenvolver-se em espaços públicos diversificados, com base na formação cidadã.

Considerando a participação efetiva, alguns itens tornam-se indispensáveis. De acordo com Gomes (2008a), as condições necessárias à manutenção da democracia são: disponibilidade de informações públicas objetivas e sistemáticas, que preparem o sujeito politicamente; garantia de acesso à participação em discussões e argumentações públicas; chances de participação em diversas instituições; e manutenção de uma comunicação eficiente entre agentes políticos e representados.

Falta de interesse, apatia em relação aos assuntos políticos, corrupção, distorções nos dados públicos, falta de confiança e de credibilidade no governo são fatores que reforçam a concepção de crise na democracia representativa, uma vez que não há o cumprimento das condições fundamentais para a sustentação da democracia.

Gomes (2008a) indica três condições que podem estimular o engajamento. A primeira são as condições cognitivas, que se relacionam à aquisição de informações sobre o funcionamento do Estado e sobre a construção da noção política do indivíduo.

A segunda são as condições culturais, na forma de valores e costumes compartilhados pelos públicos, também são importantes para estimular o envolvimento. Esses valores se formam a partir de conceitos, imagens e impressões acerca dos agentes de governo. “Uma imagem adequada dos representantes, do Estado e das suas demais instituições, entendidos como coisa e serviço públicos, seria decisiva para uma cultura cívica de maior participação” (GOMES, 2008a, p. 299).

A terceira condição é a instrumental, que contempla as condições cognitivas e culturais que podem ser efetivamente colocadas em prática quando há oportunidades do sujeito opinar nas decisões públicas.

Estímulo à ocorrência de discussões e acesso às informações públicas são alguns mecanismos que podem ser realizados pela comunicação, que pode auxiliar no desenvolvimento da cidadania. A comunicação, particularmente se provida pelo aparato estatal com finalidade pública, precisa garantir subsídios para que os sujeitos possam obter informação de forma a contribuírem para a construção da cidadania, ou seja, “na concretização de uma cidadania ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva de saberes, capaz de romper formas de exclusão e opressão e encontrar caminho e modelos próprios de organização da vida coletiva” (DUARTE, 2009, p.113).

A partir das informações públicas obtidas, o indivíduo pode desenvolver entendimento próprio sobre os problemas e demandas que necessita e através de diálogos com outros envolvidos, torna-se possível estabelecer possíveis consensos. É preciso considerar a qualidade da informação apresentada, que deve ser clara de forma que perpassa pelas questões em pauta e informe qualquer cidadão, independente do conhecimento pré-construído sobre o assunto.

Neste caso, as novas tecnologias, como a internet, têm potencial para ser utilizada como meio de disseminação de informações sob diversas óticas, contribuindo para o aumento da disponibilidade e acesso à informação pública. O envolvimento dos públicos na tomada de

decisões contribui para o fortalecimento da democracia participativa, envolvendo a deliberação pública.

Avritzer (2000) traça um panorama da teoria democrática, abordando o aspecto da validade da decisão tomada pela maioria como elemento essencial para a deliberação. O descrédito em relação à argumentação como forma de obter decisões advém da suspeita de que determinadas manifestações excluiriam discussões de certos setores e restringiriam o poder decisório. Para Avritzer (2000, p. 30), os elementos argumentativos presentes na democracia foram desaparecendo a partir da “integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massas”.

Desde a década de 1970, no entanto, se percebe o processo deliberativo fundamentado na posição da discussão pública para que as diversas opiniões sejam contrapostas, as propostas devidamente debatidas e então avaliadas. Os principais autores nessa reformulação de conceitos foram John Rawls e Jurgen Habermas.

Para Avritzer (2000), Rawls reconhece as diferenças entre os envolvidos na deliberação e propõe que essas divergências sejam suspensas pela argumentação para se chegar a uma percepção justa. Quando os sujeitos se colocam como legisladores na fiscalização da manutenção da razão pública pelos representantes, estes desempenham a cidadania e amparam a ideia de razão pública. No entanto, “a racionalidade deliberativa constituiria o resultado de uma reflexão individual” (2000, p. 35). Dessa forma, a característica relacionada à decisão deixa de prevalecer, apesar da argumentação deliberativa ainda aparecer de forma modesta.

Habermas (1997) insere elementos argumentativos importantes ao abordar aspectos da esfera pública, relacionados ao debate público, interação e exposição de opiniões e demandas ao Estado. É estabelecida uma relação entre argumentação e participação, a partir da aproximação entre os envolvidos na deliberação pública. Como ponderado por Avritzer (2000), a opinião dos participantes na argumentação não se restringe à posição da maioria, ou de um indivíduo. As propostas são expostas e colocadas em debate.

A participação da sociedade civil na elaboração de ações, projetos e programas públicos e a ampliação de instituições participativas cresceram no Brasil a partir de transformações e abertura política. Avritzer (2007) aponta que o engajamento traz o crescimento da representatividade, através do Estado como representante dos indivíduos ou por meio dos atores sociais que, nos conselhos gestores, são escolhidos para representar o interesse de segmentos da sociedade.

A democracia deliberativa envolve a compreensão de envolvimento de todos na questão em debate. Porém, dispor da maioria dos sujeitos nas deliberações é algo complexo, quando se adota como base a realidade dos Estados contemporâneos. Em síntese, quatro formas de recursos podem buscar a validade da democracia deliberativa e tentar superar o problema de escala existente na deliberação. Como primeiro recurso, Dryzek (2004) considera a restrição da ocorrência da deliberação a poucos envolvidos, mas com mais qualidade. O segundo recurso envolve a restrição dos participantes de modo que os envolvidos na deliberação sejam representantes dos sujeitos que não participam.

Como terceiro recurso é proposto que aqueles sujeitos que se envolvem efetivamente na deliberação tragam a público as ideias e interesses dos que não querem ou não podem contribuir. O quarto recurso é caracterizado na percepção habermasiana de que “a opinião pública é convertida em poder comunicativo como resultado do processo eleitoral, e então em poder administrativo via legislação” (DRYZEK, 2004, p.47). Dessa forma, a substância das leis é deliberada por um número restrito de legisladores.

Dryzek (2004) propõe a legitimação da democracia deliberativa sob a perspectiva da democracia discursiva, que sublinha a deliberação como difusão de discursos que ocorrem na esfera pública. Este ponto de vista considera necessário que os processos discursivos sejam capazes de integrar diferentes arenas de discussão, para contribuírem ao aprofundamento da democracia. Diversas formas de comunicação podem ser empregadas na democracia deliberativa, desde que levem à reflexão, não sejam coercitivas e relacionem a vivência do sujeito ou grupo com um princípio mais amplo. Dessa maneira, a legitimidade da democracia deliberativa pode ser alcançada “na ressonância de decisões coletivas junto à opinião pública definida em termos de um resultado provisório da competição de discursos na esfera pública” (Dryzek, 2004, p. 58). Ou seja, não envolve questões relativas ao número de sujeitos que deliberam, mas à competição discursiva posta pela multiplicidade de integrantes qualificados.

Nesse sentido, a democracia pode contribuir para promover a igualdade de exposições e a justiça social, desde que oportunidades justas de deliberação e de decisões legítimas sejam estendidas. A deliberação pode então ser caracterizada como discussão que tem como objetivo justificar a decisão a partir de razões que possam ser aceitas por todos os envolvidos no debate.

Para reverter à desconexão e apatia política, as soluções de democracia participativa em larga escala requerem extensas movimentações no sentido da rearticulação de movimentos

sociais, fortalecimento das organizações públicas e da relação entre mídia e política. No entanto, tais mudanças envolvem um número extenso de indivíduos e exigem demasiados recursos. Então, propostas que reúnem menor número de participantes nas deliberações públicas, denominados por Fung (2004) como minipúblicos, estão sendo desenvolvidas no sentido de aprimorar a presença na esfera pública.

A contribuição dos minipúblicos para o engajamento cívico pode depender do seu desenho institucional. Os fóruns educativos, como o primeiro tipo de minipúblico, são espaços com a intenção de proporcionar condições de debate, articulação de ideias e apreciações sobre assuntos de interesse comum.

A tentativa de incluir de maneira justa as diferenças existentes na discussão pública real; as condições ideais proporcionadas pelos debates nos minipúblicos que levariam os participantes a considerar com seriedade as exposições dos demais envolvidos; e a qualidade da apreciação dos participantes que poderia ser melhorada no contexto do minipúblico, devido à facilidade do acesso a informações disponíveis, seja através de conversação entre os participantes ou boletins informativos com as principais discussões pontuadas são fatores apontados por Fung (2004) que apresentam condições que tornam os fóruns instrumentos diferenciados na tentativa de aperfeiçoar a esfera pública.

O conselho consultivo participativo pode ser considerado como o segundo tipo de minipúblico. “Propõe não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas a preferências meditadas” (FUNG, 2004, p. 176). O terceiro tipo de minipúblico pode ser denominado de cooperação para a resolução participativa de problemas. Nesse caso, estabelece-se estreita relação entre esfera pública e o Estado com a intenção de aperfeiçoar a solução de problemas de interesse público.

A governança democrática participativa configura-se como o quarto tipo de minipúblico, caracterizado por Fung (2004) como o tipo mais audacioso por propor a inclusão dos públicos na tomada de decisão, na decisão das agendas de políticas públicas. Um exemplo é o Orçamento Participativo no Brasil.

O tema a ser deliberado é fator determinante para o número de participantes. Alguns temas são específicos e exigem conhecimento prévio para a deliberação. Outras áreas são de conhecimento geral dos envolvidos. A organização e a condução do debate público se relacionam ao desenho institucional do minipúblico, que precisa pautar-se na deliberação por razões convincentes.

Participantes que se reúnem com frequência para deliberar assuntos públicos possuem como benefícios o aprendizado público e a *accountability*, que é elevada a partir da contribuição dos minipúblicos. Como coloca Fung (2004), os indivíduos passam a ter condições de pressionar e monitorar o Estado, a partir de conhecimento embasado, adquirido na prática através das deliberações, contribuindo para tornar o governo mais responsivo e aumentar a qualidade da governança.

O acesso às informações geradas e debatidas nos minipúblicos pode beneficiar os representantes informados sobre os interesses em jogo, mas favorece principalmente os cidadãos. As características do desenho institucional dos minipúblicos podem melhorar a qualidade da deliberação pública e aumentar a racionalidade presente nas discussões. A escolha dos “elementos do desenho institucional pode contribuir em tempo para a variedade, qualidade e sucesso dos minipúblicos e, desta forma, da deliberação pública em geral” e do seu funcionamento (FUNG, 2004, p. 204).

O funcionamento das sociedades democráticas contemporâneas tem relação, segundo Benhabib (2011), com as demandas de legitimidade, bem estar econômico e identidade coletiva. Esses três bens públicos devem ser equilibrados. A autora preocupa-se com a legitimidade e argumenta que esta precisa ser compreendida como a consequência do processo deliberativo, do debate público de questões acerca do bem comum.

A legitimidade na democracia deliberativa baseia-se na igualdade entres os envolvidos na tomada de decisão. As normas que regem os acordos possuem a igualdade como característica fundamental. Todos os membros possuem os mesmos direitos de expressar opinião, questionar e argumentar os procedimentos empregados na deliberação.

Nessa perspectiva, a razão pública de Rawls (2001) “explicita no nível mais profundo os valores morais e políticos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com os seus cidadãos e a relação destes entre si” (p. 174). A concepção de razão pública pode ser aplicada nas discussões pública e especifica o entendimento dos envolvidos em relação a elementos como justiça.

O modelo deliberativo e a razão pública de Rawls (2001) partilham a ideia da “legitimação do poder político e o exame da justiça das instituições como um processo público, aberto a participação de todos os cidadãos” (BENHABIB, 2011, p. 121). Os métodos utilizados na deliberação informam os participantes, geram legitimidade e podem influenciar a criação de novos desenhos institucionais.

Nesta perspectiva, Cohen (2009) aborda questões acerca da democracia deliberativa apontando três características evidenciadas por Rawls. A primeira envolve o ponto de vista da discussão pública e da construção de políticas públicas em torno do bem comum e da troca justa entre os envolvidos na deliberação. A igualdade de justiça nos direitos de participação, independente da classe social e econômica, compreende a segunda característica.

A terceira característica acerca da democracia deliberativa precisaria ser organizada de modo a desenvolver o sentido de justiça e garantir a legitimidade dos interesses dos participantes. Cohen (2009) explica que o fascínio pelas três características está no “fato de que elas compreendem elementos de um ideal político independente e expresso que é focado, em primeira instância, na conduta apropriada de questões públicas – ou seja, nos modos apropriados de se chegar a decisões coletivas” (p. 90) e evidencia que a primeira e a terceira característica incluem subsídios centrais à deliberação.

O modelo ideal de um sistema de deliberação deve ser propagado nas instituições. Nesse sentido, Cohen (2009) apresenta a concepção formal de uma democracia deliberativa que se baseia em cinco características fundamentais: a democracia deliberativa está em processo; os envolvidos na deliberação estão em acordo para coordenar as discussões com base em normas de igualdade; a pluralidade de interesses e ideais presentes na deliberação; é preciso que seja evidente a ligação entre a deliberação e seus resultados e; o reconhecimento de capacidades deliberativas dos membros.

3.1 Processo deliberativo e conversação cívica

Ao traçar o procedimento deliberativo ideal, Cohen (2009) indica alguns princípios como: a deliberação ideal é livre; razões são apresentadas; as regras do processo deliberativo são iguais para todos e; a deliberação ideal objetiva o consenso, no entanto, se razões consensuais não forem elaboradas, a votação da maioria finaliza a deliberação. O processo da deliberação ideal “vincula a noção formal de democracia deliberativa a um ideal mais substantivo de associação democrática, no qual o debate público encontra-se focado no bem comum de seus membros” (p. 94).

O processo deliberativo ideal nas instituições tem como elementos centrais o debate pautado em questões de interesse público que absorvam as demandas sociais. As instituições

são responsáveis em tornar a deliberação pública plausível e não só para desenvolver os resultados deliberados. Nesse caso, as instituições devem proporcionar condições e estrutura para que o procedimento deliberativo ocorra.

A teoria democrática deliberativa habermasiana preocupa-se com formas de comunicação como via de mão dupla entre governantes e indivíduos, a partir da criação de articulações discursivas. Para Marques (2009, p. 13), a deliberação é “um processo social de comunicação através do qual os indivíduos têm a oportunidade de apresentar seus pontos de vista e suas perspectivas diante dos outros, interpelando-os e demandando-lhes a validação de seus argumentos após uma discussão baseada no respeito recíproco”.

Para que a deliberação aconteça envolvendo o interesse público, “é condição necessária com vistas à obtenção de legitimidade para o exercício do poder público nas principais instituições de uma sociedade e de racionalidade para tomada de decisão— que aquilo que será considerado como “interesse comum” resulte de um processo de deliberação pública” (MAIA, 2008a, p. 165).

No processo de deliberação pública, a relação entre representados e agentes de governo é mediada pelas arenas comunicativas, espaços onde ocorrem as discussões. Para Habermas (1997), as arenas são lugares que constituem uma espécie de “poder comunicacional” que podem chegar às esferas do poder administrativo com a possibilidade de orientar as decisões de interesse comum.

São diversos os espaços de discussão, que podem ser articulados por cidadãos e por governantes, ambas as deliberações fazem parte do processo de democracia e a deliberação deve ser entendida (...) como um processo capaz de conectar diferentes espaços discursivos, articulando-os em uma rede que se mantém graças aos princípios normativos que servem de “guia” para a busca da legitimidade do processo público de confrontação e troca de razões (...) (MARQUES, 2009, p.17).

A deliberação, realizada nas arenas sociais, pode ocorrer, como salienta Marques (2009), de três maneiras: a conversação cívica, o debate mediado pela mídia e a deliberação formal. Gomes (2008b) pontua que a deliberação sofre influências das conversações cotidianas de cada sujeito, questões particulares são postas no debate público e cria-se identificação dos envolvidos. Já estando na esfera pública, essas questões podem ser analisadas como públicas e levadas aos espaços formais de decisão.

Mas ocorre também das deliberações em instituições administrativas possuírem diferenças de temporalidade das conversações cívicas, que também podem ficar limitadas aos bairros ou municípios. O processo deliberativo é caracterizado como uma rede complexa de debates e práticas de intercompreensão, que ocorre em temporalidades diversas e traz benefícios para a democracia nas sociedades pluralistas contemporâneas, independente do contexto que pode ser formal, informal como já mencionado e mediatizado.

“A relação entre participação e argumentação pública permite apreender o público como agente capaz de envolver uma perspectiva própria de interpretação e comunicação” (MAIA, 2008a, p.193). Os avanços na teoria deliberativa são consideráveis e representa desenvolvimento nos estudos que envolvem democracia deliberativa e deliberação pública.

No processo de deliberação, a concepção envolvida é a de que a seleção dos assuntos que serão debatidos, opiniões e dados influem na construção de argumentos e escolhas. O cenário ideal é que a partir do debate argumentativo entre os participantes, as contribuições mais apropriadas tornam-se relevantes para serem consideradas nas decisões. Dessa maneira, as melhores soluções são expostas a partir da seleção de ideias discutidas.

Sampaio, Maia, e Marques (2011, p. 208) apontam um problema verificado nas democracias modernas que “refere-se à escassa associação entre aquela discussão que envolve o próprio público (em sentido amplo) e o processo de produção da decisão, isto é, aquele institucional, representativo e, no final das contas, autorizado a elaborar e executar as políticas”.

O modelo de deliberação pública procura gerar o debate entre os participantes com o objetivo de buscar o acordo para que busquem, a partir da exposição de argumentos, possíveis soluções às circunstâncias apresentadas para tomada de decisões políticas. Sampaio, Maia e Marques (2011) pontuam que ao possuir poder de decisão, os cidadãos passam a organizar as principais necessidades e preferências de demandas em relação ao interesse comum.

Sampaio, Maia e Marques (2011) apresentam perspectivas acerca dos conceitos de deliberação restrita e deliberação ampliada, propondo a discussão do termo deliberação integrada. Ao abordar apreciações sobre deliberação restrita, os autores revisitam a contribuição de Cohen e Fung (2004), que ponderam que a ideia é tornar o debate público próximo, fato que possibilita que envolvidos decidam com os agentes de governo, aprimorando a tomada de decisão pública. No entanto, esse tipo de deliberação caracteriza-se pela restrição em relação ao número de envolvidos diretamente na decisão pública.

Ao abordar perspectivas da deliberação ampliada, Sampaio, Maia e Marques (2011) revisitam ideias expostas por Chambers (2009), Mansbridge (2009), Gomes (2008d), Maia (2008a) e Parkinson (2006), que pontuam a importância das conversações formais e informais para que ocorra o processo deliberativo.

A deliberação pode ser ampliada pela inclusão da conversação cotidiana e outros ambientes de debate. A conversação cotidiana é sugerida por Mansbridge (2011) como elemento importante no processo deliberativo por estabelecer troca comunicativa entre representantes e sociedade civil de maneira que, a partir da conversação os envolvidos passam a identificar as demandas particulares e coletivas.

A conversação nas escolas, no trabalho e nas comunidades surge como etapa anterior à tomada de decisão, conversas informais sobre determinados problemas prepara os envolvidos para os debates formais. Critérios como reciprocidade, igualdade, respeito, justiça, liberdade, publicidade e *accountability* se aplicam além das assembleias representativas e podem ser cultivados na conversação cotidiana. Os critérios expostos por Cohen (2009) de igualdade, racionalidade e de que a deliberação seja livre também podem ser aplicáveis a conversação.

Torna-se evidente que os critérios, empregados em ambiente informal, tornam-se mais flexíveis em relação aos critérios usados nas assembleias formais. No entanto, é preciso ampliar as visões sobre os limites da democracia deliberativa e incluir novas maneiras de discussão.

Porém, ocorre à falta de conexões claras entre as decisões no âmbito informal e as deliberações realizadas nos ambientes públicos formalizados diminui a importância da decisão estabelecida, uma vez que as deliberações formais passam a ter maior relevância.

Sampaio, Maia e Marques (2011, p. 226) propõem a discussão sobre o termo deliberação integrada, ressaltando que as duas maneiras de deliberação apresentadas anteriormente podem ser integradas. Nesse aspecto, as novas tecnologias podem contribuir para os debates na deliberação restrita. “A ampliação de tais discussões tem a capacidade não apenas de abarcar novos participantes para tais decisões, mas, também, de aumentar a qualidade da decisão, uma vez que é plausível pressupor que um número maior de concernentes (e consequentemente de pontos de vista) está sendo considerado”.

Desse modo, as deliberações integradas indicam que é possível considerar participações, informais ou formais que sejam caracterizadas como restritas em certa etapa de elabora-

ção e ampliadas em outro momento, obtendo assim a integração e visibilidade no processo deliberativo.

O processo de negociação identificado na deliberação pública pode ocorrer em espaços formais e informais, em diferentes contextos. Nesse aspecto, a deliberação pode instigar o envolvimento dos sujeitos nas discussões de interesse comum na elaboração de políticas públicas, controle sobre a ação dos agentes e exposição dos problemas reais vivenciados. Porém, para que o debate entre envolvidos se estabeleça de forma benéfica, é necessário o acesso a informações plurais e consistentes que auxiliem no entendimento e possível argumentação dos cidadãos.

Nesse processo de formação refletida da opinião, os ambientes informais de discussão são importantes, no entanto, o debate não deve ficar limitado em pequenas arenas de argumentação. Como ponderado por Maia (2008a), para que negociações desenvolvidas em arenas restritas sejam percebidas como políticas, elas precisam de visibilidade para o reconhecimento em debates mais amplos. Discussões mais abrangentes podem ser realizadas por intermédio de associações cívicas e movimentos sociais.

A utilização de novas tecnologias para a deliberação online tem potencial para integrar as diferentes públicos e fortalecer a democracia digital em aspectos que permeiam a teoria democrática deliberativa. Nesse contexto, os valores e costumes dos indivíduos precisam estar direcionados para o exercício da democracia, no sentido da realização de debates abertos, cautela perante opiniões contrárias e trocas de ideias acerca de assuntos que pautem o interesse comum, para que decisões grupais sejam estabelecidas amparadas por informações consistentes.

A comunicação pública deve se apropriar dos avanços apresentados pelas tecnologias da informação e comunicação para estabelecer maneiras de deliberação que fomentem a formação cidadã. De acordo com Rothberg (2012, p. 2), “portais eletrônicos de governo devem dar suporte à alimentação de redes de deliberação e análise de implicações sociais e impactos ambientais de políticas públicas”.

A contribuição do sujeito na política pode ser aperfeiçoada quando pautada na solidariedade, confiança e contato entre os indivíduos. E nesse sentido, contribuições acerca do conceito de capital social para a construção da cidadania e desenvolvimento democrático serão desenvolvidas.

3.2 Capital social e mecanismos de participação nas estruturas democráticas

Quando valores como confiança permeiam as trocas sociais entre os envolvidos, estes podem passar a compartilhar ideias e fortalecerem os grupos e comunidades na vivência democrática. Nesse aspecto utiliza-se a teoria do capital social, que começou a ser pesquisada no final da década de 1980, como uma maneira de perceber essas ações descritas. Gomes (2008e) pontua que capital social “refere-se a alguns aspectos da organização social que facilitam a coordenação e a cooperação dos indivíduos, proporcionando-lhes, em razão disso, benefícios mútuos” (p. 223).

A confiança entre os envolvidos é fundamental na manutenção do capital social que pode ser estimulada a partir de regras gerais para que ocorra o diálogo entre os indivíduos, grupos e comunidades. Dessa forma, o capital social pode ser considerado algo que todos podem usufruir e se beneficiar, no entanto, para que os grupos possam aproveitar, é preciso investimento de todos os envolvidos. É como um lubrificante das relações sociais que ocorrem no âmbito político.

Como pondera Gomes (2008e), a produção de capital social pode ser armazenada e realocada para outra esfera social que passa a cultivar esse bem e influenciar outras esferas. É um processo crescente, quanto maior a confiabilidade e o envolvimento, mais fortalecido o capital social. A interação social constitui-se como elemento formador do capital social por produzir confiança e reciprocidade entre os envolvidos, fator que desenvolve as relações sociais e motiva o bem estar coletivo.

O capital social traz benefícios importantes na relação entre indivíduos e as instituições públicas, mas como pondera Putnam (1995), pode também ser usado para o mal, como nos acontecimentos de xenofobia ou corrupção. O autor ressalta que essa face ruim do capital social deve ser minimizada em detrimento da maximização dos benefícios trazidos pelas ações baseadas na coletividade, confiança, cooperação e entendimento mútuo.

O capital social origina-se da relação dos indivíduos com a democracia e é relacionado ao engajamento, mas Putnam (1995) salienta que não é todo e qualquer envolvimento que pode ser vinculado ao capital social, mas sim aquelas que envolvem confiança, relações sociais e benefícios à sociedade. Deste modo, Gomes (2008e) aponta que “conhecimento, informação e interesse políticos não são diretamente formas de participação, mas sim, pré-condições fundamentais para tanto” (p. 232).

A baixa participação identificada nas nações latino-americanas é acompanhada por problemas de estrutura na saúde, transporte, educação, segurança e habitação. O engajamento por muito se limitou ao voto, não estimulando outras formas de envolvimento. Nesta perspectiva, Baquero e Baquero (2011) ponderam que a evolução da democracia na América Latina não incentivou valores como solidariedade, confiança nas instituições e deixou lacunas importantes para a solidificação de sociedades democráticas.

O conceito de capital social adquire posição importante na discussão acerca da construção da cidadania ao pensar no fortalecimento da democracia. Capital social pode ser analisado como um mecanismo social com origens na confiança, no qual os atores sociais se relacionam em torno do bem comum. Sociedades que possuem nível elevado de capital social são menos dependentes do Estado e mais desenvolvidas.

Baquero e Baquero (2011) consideram três fatores como responsáveis às relações estabelecidas a partir do capital social como: a disseminação de informações entre os envolvidos, promovendo o fluxo de dados; a solidariedade e; ações partilhadas que favorece a construção da ação coletiva. Sob esses aspectos, o capital social se refere a “um processo que se assenta na constituição de redes que geram resultados positivos, por intermédio de normas e confiança” (p. 236).

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

Nesse sentido, as trocas sociais entre os envolvidos em comunidades, o compartilhamento de opiniões, valores e confiabilidade entre os indivíduos traz oportunidades de aprimoramento dos grupos perante as instituições democráticas.

Conselhos de políticas

As mudanças ocorridas no Brasil no período entre 1970 e 1980 impulsionaram a democratização das políticas públicas e nesse cenário de transformação, os conselhos de políti-

cas são apreciados como inovações institucionais relevantes que permeiam a redemocratização no país. Tatagiba (2004) propõe contribuições que ressaltam o formato institucional dos conselhos e destaca a estruturação da arena de disputa, da negociação dos conflitos e a maneira como estes são oferecidos.

Os conselhos apresentam desenhos de partilha de poder, a partir da representação mista entre Estado e sociedade civil. No entanto, são estabelecidos pelo Estado e não engloba um grande número de participantes. O desenho institucional dos conselhos possui especificidades importantes “na compreensão dos limites e significados dos novos canais institucionais de participação, em torno dos quais vão sendo redefinidos os processos e dinâmicas concretas de produção das políticas públicas no Brasil” (TATAGIBA, 2004, p. 324).

A idéia de eficácia da condução dos conselhos, que depende da consequência das discussões no interior e entorno dessas instâncias participativas permeia a discussão. Há noções de que os conselhos são importantes para o processo democrático, mas não podem ser responsabilizadas por todos os esforços em aprimorar a participação cidadã.

O aspecto deliberativo dos conselhos gestores, conforme Tatagiba e Almeida (2012) se relacionam à superação da configuração de espaço de transição de discussões para um espaço de fluxo deliberativo que se adequam aos interesses e demandas coletivas. “O principal desafio institucional dos conselhos é buscar sua legitimidade política no interior do Estado de modo que não seja possível para os demais representantes legalmente constituídos desconsiderar suas exigências” (p. 83).

Os conselhos possuem a característica de favorecer os interesses públicos no processo de decisão. Para Tatagiba e Almeida (2012), “é preciso criatividade para forjar novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos conselhos visando criar audiências ampliadas para a agenda dos direitos” (p. 77). Mecanismos que conectem os diferentes atores participantes e que tornem os conselhos ajustados à realidade dos participantes são necessários para o sucesso de implementação.

Avaliações sobre o desempenho dos conselhos sugerem que estes não estão desempenhando função deliberativa. Tatagiba (2004) pontua que quando a divisão das tarefas no interior do conselho ocorre a partir de pactos que variam de acordo com situações específicas, os conselhos, ao não se validarem como instâncias participativas, podem passar a exercer pouco resultado democrático em relação às instituições estatais.

A influência exercida pelos conselhos gestores se relaciona ao estabelecimento de vínculos com diversos atores estratégicos para a construção de políticas públicas. A elaboração destas é configurada por sua complexidade, envolve diferentes participantes e diversas instâncias. Nesse âmbito, os conselhos de políticas públicas apresentam-se como um entre muitos agentes.

Orçamento Participativo

A redemocratização no Brasil foi acompanhada pelo surgimento de formas de participação cidadã, entre as quais se destacam o orçamento participativo (OP), denominado desenho participativo de baixo para cima, caracterizado pela entrada livre e aberta de novos participantes no processo deliberativo, em que as decisões são tomadas de baixo para cima, ou seja, os envolvidos elegem representantes, conselheiros, etc.

Avritzer (2008) considera que os desenhos institucionais do tipo “de baixo para cima”, podem ser classificados como os desenhos mais participativos democraticamente por abranger os indivíduos na deliberação de questões públicas, mas configuram-se também como o desenho mais suscetível à vontade política.

O surgimento de organizações da sociedade civil no Brasil durante a redemocratização e a Constituição de 1988 foi amparado por mudanças de práticas e estratégias administrativas que configurou novos valores institucionais nos municípios. Foram criadas instituições deliberativas e a administração municipal passou a apresentar maior autoridade na elaboração de políticas públicas.

Avritzer (2003) define que o Orçamento Participativo é uma maneira de tentar equilibrar a relação articulada existente entre democracia participativa e a democracia representativa. A partir de características como: a divisão de poder supremo dos representantes eleitos para assembleias regionais, das quais os sujeitos tornam-se membros e passam a possuir o mesmo poder de deliberar questões de interesse comum; inserção de elementos deliberativos; regras de participação; e distribuição dos recursos públicos de modo que priorize os setores mais necessitados do município.

No contexto do OP, Wampler e Avritzer (2004) trazem o conceito de Públicos Participativos, que são “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por

meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (p. 212).

O segundo estágio de desenvolvimento dos Públicos Participativos, como pontuam Wampler e Avritzer (2004), teve início à medida que as associações foram reconhecidas como espaço de deliberação pública e de inovação democrática, disseminando que os serviços do Estado deviam ser providos aos indivíduos por direito. A tomada de decisões através de instituições que aceitem o acesso define o terceiro estágio de desenvolvimento dos Públicos Participativos.

Wampler (2003) conceitua o Orçamento Participativo através de três elementos: “(a) como uma força inicial de transformação social, (b) uma instituição democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas” (p.64). O caráter de transformação social pode ser indicado pelo histórico de modificação política, social e nos direitos dos sujeitos na tomada de decisão advindo da implantação do OP. A característica democrática se justifica pelos avanços e inovação no modelo democrático a partir de experiências deliberativas de envolvimento, negociação e fiscalização, aumentando a *accountability*. O OP pode ser conceituado como instituição de elaboração de políticas pela divisão de poder aos envolvidos que passam a decidir e verificar a utilização dos recursos para a execução.

A discussão das contribuições do OP à democracia é sugerida por Avritzer (2003) por meio do debate entre os modelos de democracia representativa e democracia participativa em relação à discussão da inserção de novas formas de deliberação. Nesse caso, experiências demonstram que a dinâmica do Orçamento Participativo oferece sinais de elementos deliberativos por promover o poder de argumentação das diferenças existentes e a contribuição dos envolvidos. No entanto, o aumento do potencial desses elementos deliberativos “exige uma infraestrutura deliberativa e não hierárquica em nível da sociedade civil” (p. 52), ou seja, um ambiente que integre todos os setores envolvidos.

Orçamento Participativo Digital

O Orçamento Participativo pode incluir ferramentas digitais em seu desenho, o que ainda é algo novo, que esboça seus primeiros resultados. Sampaio, Maia e Marques (2010) analisaram os fóruns do orçamento participativo digital de Belo Horizonte e reuniram três fatores a serem considerados nos estudos sobre deliberação digital: “(I) o contexto no qual a

discussão se desenvolve; (II) a estrutura ou o *design* das ferramentas digitais de comunicação e (III) as estratégias metodológicas empregadas para se apreender à deliberação” (p. 451). Tais fatores podem aumentar ou não a participação, a disponibilidade de informação e promover a conversação cívica.

O Orçamento Participativo Digital criou um espaço de expressão de opiniões entre os indivíduos sobre as demandas relacionadas às obras propostas pela prefeitura do município. Sampaio, Maia e Marques (2010) como resultado da análise dos comentários feitos no fórum do OPD apontam que os participantes demonstraram alto nível de respeito e argumentos válidos, isso configura pontos de alta deliberatividade no OPD.

No entanto, pontos de baixa deliberatividade foram identificados e assinalam a precisão de aprimoramento “no grau de sofisticação das ferramentas discursivas apresentadas e uma maior atuação do agente institucional, visando não apenas considerar os *inputs* dos participantes, mas, também, incentivar a discussão entre os próprios cidadãos”, podendo ser representada pela figura de um moderador. Pode-se considerar que “experiências como essa podem ser importantes para a ideia de uma democracia com traços discursivos mais proeminentes” (p. 473).

Best et al (2010) apresentaram experiências de Orçamento Participativo que utilizaram tecnologias digitais, realizadas nos municípios de Porto Alegre, Recife e Ipatinga. As experiências sugerem que a plataforma online pode ser um mecanismo de aprimoramento do OP. Best et al (2010) indicam que em relação as experiências analisadas “nenhuma delas usa a internet em todas as etapas do OP, ou seja, desde a proposição de empreendimentos, entendida como a primeira fase, até a deliberação e monitoramento, entendidas como fases de fechamento de cada ciclo de OP” (p. 120).

As fases do Orçamento Participativo tradicional compreendem as definições desde a etapa inicial, com a escolha das obras a serem votadas, o debate público até a fase de monitoramento em conjunto com os representantes do município e sujeitos. No entanto, os modelos de OPs apresentados são considerados como inovadores por inserir tecnologias digitais com potencial amplo de abrangência, abarcando cidadãos que talvez pela maneira tradicional do OP, não participariam.

Consultas públicas online

Os participantes da deliberação, como em consultas públicas, precisam estar dispostos a contribuir visando soluções para os pontos levantados durante a discussão. O propósito é atender o máximo de sugestões possíveis, buscando o consenso. A heterogeneidade do público dificulta a busca consensual, no entanto, a pluralidade de sugestões pode enriquecer o debate.

As consultas públicas, quando bem empregadas, auxiliam o processo de ponderação dos efeitos positivos e negativos, verificando se a implantação de tal política será compensatória, no entanto, para exercer essa habilidade, é preciso ter informação de diagnóstico. Desse modo, se acredita que as novas tecnologias podem auxiliar no desenvolvimento de formas de acesso a informação de diagnóstico de qualidade como subsídios adequados as decisões, assim, tem-se a internet como um meio de comunicação favorável a formação de diagnósticos, como pondera Rothberg (2009; 2010a).

Considerando a realidade da democracia no Brasil, os instrumentos de participação apresentam relevante importância como novos espaços públicos disponíveis aos indivíduos que podem determinar as soluções viáveis para os problemas detectados nas comunidades.

As mediações nos mecanismos de participação *online* como consultas públicas passam pelo processo de negociação de interesses, visando encontrar soluções justas e equitativas. A condução da discussão, segundo Rothberg (2008), deve prosseguir de modo que os interessados estabeleçam uma relação empática, baseada no respeito e cooperação no tratamento de suas divergências, que assegure a pluralidade e a liberdade de expressão articulando os argumentos de forma deliberativa.

O processo de consulta pública teria o objetivo de formar, amadurecer decisões e informar. Nesse sentido, como ressalta Coleman (2002), o fato de o sujeito ter acesso e observar as discussões em torno das consultas públicas, mesmo que não esboce opinião, novas informações são absorvidas, auxiliando o conhecimento e formação política desse cidadão.

Fóruns Virtuais – VotenaWeb

Os fóruns virtuais também apresentam importância no envolvimento do cidadão por possibilitar o acompanhamento da discussão, agenciando o esclarecimento de aspectos envol-

vidos no debate e a construção de conceitos, mesmo que “o resultado da conversação não seja destinado diretamente como um *input* à formulação de políticas”. Os fóruns virtuais podem ser caracterizados como ambientes de debate, reflexão e posição em relação à determinada política, no entanto é notório que os fóruns não atingem “o mesmo nível de sistematização praticado pelas consultas online, realizadas por governos (...)” (ROTHBERG, 2012, p.7).

O VotenaWeb é uma experiência de aproximação dos cidadãos aos assuntos políticos pela interface digital com início em 2009. O site oferece resumos dos projetos de leis sugeridos no Congresso Nacional e possui mecanismos de interação, permitindo que os internautas analisem os posicionamentos dos representantes e opinem através de comentários e votos.

A articulação de fóruns virtuais pode contribuir à democracia deliberativa por estabelecer “um ambiente informacional, rico e acessível para que os usuários tomem contato com informações políticas” (MENDONÇA E PEREIRA, 2011, p. 27). As informações apresentadas aos internautas favorecem o conhecimento de assuntos públicos. A forma como os dados são expostos, através de gráficos, mapas, visualização dos comentários e as sínteses dos projetos de lei proporcionam dados mais densos aos indivíduos.

Algumas estratégias poderiam ser exploradas no desenvolvimento dos fóruns, como sugerem Mendonça e Pereira (2011) em relação à potencialidade da plataforma *online*. Os fóruns poderiam ser aprimorados se contassem com a figura do moderador para mediar a conversação cívica postando argumentações e estimular o debate entre os sujeitos.

As sugestões feitas por Mendonça e Pereira (2011) são propostas para que o desenho institucional do VotenaWeb aprimore seus mecanismos de deliberação pública para aproximar representados do sistema político, incentivar a participação e contribuir para o fortalecimento da democracia. As novas tecnologias de comunicação e informação podem ser utilizadas como maneira de otimizar o debate e o intercâmbio de opiniões.

Diferentes instrumentos de participação, como as consultas públicas *online*, orçamento participativo, orçamento participativo digital, conselhos de políticas e fóruns virtuais configuram-se como novos espaços de debate disponíveis. Dessa forma, foi abordado que os mecanismos eletrônicos possibilitam que os cidadãos opinem por recursos e sugiram melhorias de acordo com suas realidades, conforme os problemas que afetam os locais onde vivem que passam pelo processo de negociação de interesses, de consensos almejando soluções equitativas.

Contribuições sobre o procedimento deliberativo e a negociação entre os envolvidos na construção de ações, programas e projetos públicos foram apresentados. Desse modo, a política pública deve ser disponibilizada para auxiliar o conhecimento do indivíduo. O potencial das TICs pode ser considerado no auxílio ao engajamento que podem estimular os cidadãos a decisão deliberada.

4. NOVAS TECNOLOGIAS NO AUXÍLIO À GESTÃO PÚBLICA

Na sequência do percurso teórico será abordado como o mecanismo digital do governo eletrônico pode auxiliar a gestão pública e a boa governança, revisando conceitos como *accountability* e graus de democracia digital. Desse modo, as ideias se caracterizam como importante recurso na demonstração do uso das tecnologias para informação pública.

A internet pode fornecer dados necessários para embasar debates cívicos, tornando-se um recurso importante por possibilitar o engajamento nos assuntos públicos. 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.

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, 2008b, p. 283).

Como possível solução para reverter o cenário 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 à 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. No entanto, é preciso qualificar a comunicação estabelecida entre agentes de governo e representados, que deve conter dados transparentes, que envolvam as necessidades da população e sejam de fácil acesso.

O debate entre públicos deve ser assegurado por diferentes maneiras de participação. As decisões públicas devem ser pautadas na pluralidade de informações, considerando os diversos desenhos institucionais na construção de políticas. A discussão pública pode ser amparada pela comunicação digital e o potencial apresentado pela internet oferece benefícios como a facilidade de acesso, pluralidade de informações disponíveis e baixo custo.

As relações sociais podem ser intensificadas na rede digital; pode-se considerar o auxílio da internet no aumento do capital social. Tal relação é estabelecida à medida que a internet pode contribuir para ampliar o contato entre indivíduos e reunir grupos com interesses co-

muns. Dessa maneira, as relações são construídas e opiniões, valores e ideias são compartilhadas.

Nessa perspectiva, Maia (2011) indica que as “expectativas sobre o potencial da esfera civil para revigorar a democracia devem levar seriamente em consideração à heterogeneidade das associações voluntárias e os usos diversos da internet” (p. 77). Estabelecer instituições políticas que assegurem aos sujeitos prestação de contas e responsabilização das ações que executam segue como desafio que pode ser aperfeiçoado pelas novas tecnologias da comunicação.

O uso da internet a partir dos anos 1990 no Brasil despertou perspectivas da utilização da *web* na expansão da participação dos públicos. Instituíam-se um conceito de renovação das formas de comunicação e obtenção de informação. “Além disso, a informação política em rede está disponível a um acesso mais rápido, mais barato e mais cômodo do que a informação política industrial” (GOMES, 2008a, p. 307).

Gomes (2008a) identifica algumas vantagens da internet como instrumento potencial: entraves como tempo e espaço são suprimidos; amplo volume de informações de qualidade que podem ser armazenadas para acesso imediato; conforto de obter informações e serviços necessários de acordo com a disponibilidade do indivíduo; acesso a informações públicas variadas; internet como ambiente favorável à liberdade de opinião, onde flui a informação; comunicação como via de mão-dupla, com retorno de ambos envolvidos e chance de expressão de minorias que reforça a abrangência da rede.

A partir do contato aproximado, representantes podem entender as demandas dos sujeitos e promoverem mudanças significativas. Isso provocaria satisfação dos envolvidos atendidos, que passariam a perceber a política como algo próximo, como interesse público, diminuindo o distanciamento entre cidadãos e Estado. A contribuição da internet tona-se evidente, no entanto, não se deve atribuir às novas tecnologias a responsabilidade de engajar sujeitos.

Considerando a participação *online* e o regime democrático, Gomes (2011) insere a discussão sobre democracia digital e compreende a utilização de dispositivos, aplicativos, mecanismos e ferramentas baseadas nas novas tecnologias digitais de comunicação para amparar e fortalecer a democracia e as ações do Estado visando eficácia nos serviços prestados a sociedade. Tais recursos digitais proporcionam controle as ações do governo, *accountability*, aumento do engajamento e da liberdade de opinião e diferentes oportunidades de contribuição da sociedade na construção de políticas.

Alguns propósitos são identificados na implementação de um projeto de democracia digital de maneira apropriada, como: 1) fortalecimento da cidadania através do aumento da transparência das ações públicas, novas formas de fiscalização e responsabilização dos representantes e aumento no engajamento dos indivíduos por meio de plataformas digitais; 2) representação das minorias e estabilização dos direitos de justiça acessível aos diversos grupos e; 3) garantia de acesso às minorias na representação política.

A criação de meios que possam viabilizar a participação, segundo Gomes (2011), apresenta oportunidades de que esses elementos favoreçam e motivem o engajamento. “Um adequado encadeamento de meios, oportunidades e motivos deve constituir a base na elaboração de qualquer democracia digital” (p.41).

De acordo com Gomes (2011), é preciso pesquisar se a internet pode contribuir para o avanço de uma nova configuração de democracia que abranja o interesse público nas decisões, levando à superação do distanciamento atualmente verificado entre a sociedade e a decisão política que se concentra nos partidos dotados de alto grau de autonomia de ação.

A democracia digital pode ser explorada em graus, segundo Silva (2005). O primeiro grau de participação democrática em meio digital pode ser caracterizado pela existência de informações e prestação de serviços públicos. O governo utiliza a internet para disponibilizar serviços, qualificados como de uma única via, prevalecendo duas funções, a do governo em prover informações e serviços básicos, e a dos cidadãos, que atuam como receptores.

O segundo grau de democracia digital está pautado no uso das tecnologias na obtenção de opiniões dos públicos, de modo a utilizá-las no auxílio de determinada resolução política e na elaboração da agenda pública. O indivíduo ainda é visto como receptor das informações, por não haver diálogo entre representantes e governo, embora se inicie um processo de abertura através de consultas.

Em uma democracia digital de terceiro grau, aconteceria, a partir de plataformas de comunicação como a internet, a realização de *accountability*, permitindo maior interferência dos sujeitos nas ações do governo, que tende a ser mais transparente, embora nesse grau as decisões continuem sob competência única dos governantes.

O quarto grau de democracia digital envolve discussões e diálogos para chegar a definições em conjunto, caracterizando-se como um dos métodos mais sofisticados de envolvimento na democracia, por transformar o papel dos cidadãos de receptor em agente nas decisões políticas, aumentando a contribuição destes de forma significativa.

O quinto grau “é o mais idealista na escala da participação civil, e sua implementação acarretaria uma mudança significativa no modelo democrático” (SILVA, 2005, p. 456). Nesse caso, os indivíduos tomariam o lugar do governo nas decisões, e a população teria condições de se organizar para decidir.

Pesquisa realizada por Silva (2005) analisou se os 24 portais oficiais das capitais do Brasil estão utilizando as novas tecnologias da informação e comunicação para elevar a participação democrática referente aos assuntos públicos e de qual maneira estaria acontecendo. A partir do estudo, foi constatado que, nos portais analisados, há predominância do primeiro grau de democracia digital, com altas porcentagens de informações genéricas e baixas porcentagens de serviços.

Em relação ao segundo e terceiro graus de democracia digital nos portais eletrônicos analisados, existe “pouca *accountability* praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública por parte de um Estado que potencialmente empregaria as TICs (especificamente da internet) para melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos” (SILVA, 2005, p. 463). O quarto e quinto graus não foram encontrados nos portais brasileiros, demonstrando que o uso da internet no aumento do envolvimento nos assuntos públicos não possui força nos governos das 24 capitais brasileiras. “É possível concluir que existem níveis de participação bastante elementares. Não há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido” (SILVA, 2005, p. 465).

Segundo Gomes (2008a), a dificuldade de acesso à informação tende a gerar distanciamento entre o Estado e a sociedade, de maneira que os indivíduos não percebem a política como algo de efetivo significado para sua vida cotidiana. “A ausência de efetividade se experimenta, no final das contas, como desconexão entre a esfera em que se toma decisão política e em que se controla o Estado, de um lado, e a esfera da cidadania do outro” (GOMES, 2008a, p.296).

As vias de comunicação eletrônica trouxeram a possibilidade de revitalização desse quadro. Se os canais tradicionais de participação, como eleições e partidos, aparentemente não tem sido suficientes para motivar o interesse por política, indica Schlegel (2010, p. 51), “novas formas de participação, que apresentam menos coordenação das elites e mais atuação espontânea do cidadão isolado ou em redes horizontais, tendem a ser estimuladas pela modernização e sofisticação das sociedades”.

Bezerra e Jorge (2010) utilizam a boa governança como indicativo da democratização entre públicos e governo. O acesso a informações claras, que auxiliem a tomada de decisão de representantes e representados, é um fator que pode contribuir para que as relações entre representantes e representados ocorram de forma democrática. Para que os indivíduos tenham domínio do contexto envolvido nas decisões a respeito de determinado tema político, precisam de mais dados, que, de acordo com Bezerra e Jorge (2010), vão além das informações acessíveis no rádio, televisão e jornal. As tecnologias da comunicação e informação podem aproximar representados e governo, possibilitando a divulgação de dados importantes para o fortalecimento da fiscalização das ações dos representantes.

O Estado pode assumir papel fundamental na utilização das novas tecnologias de comunicação e informação (TICs) para o fortalecimento da democracia, em suas diversas esferas administrativas. No âmbito dos municípios, uma atuação responsável pode ser decisiva. Segundo Josgrilberg (2010), na cidade ocorrem problemas constantes, e os munícipes esperam o desenvolvimento de políticas públicas eficazes para a solução de demandas na educação, meio ambiente, saúde, transporte etc. É no âmbito urbano que é observado o crescimento de movimentos que procuram soluções para os problemas sociais. Por isso, o espaço urbano tem se destacado como importante cenário de transformação, que possui capacidade de influenciar e modificar o panorama global.

A descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988 resultou em autonomia para a gestão de recursos pelas cidades (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2004). No novo contexto municipal, as novas mídias podem contribuir para gerar transformações que afetam diretamente a sociedade. “De maneira simples e direta, as redes digitais estão aí para servir aos objetivos que a cidade traça para si mesma” (JOSGRILBERG, 2010, p. 171). O Estado se coloca como vetor de mudança. “O governo municipal, em parceria com o mercado e a sociedade civil organizada, pode ser o grande catalisador dos fluxos comunicacionais urbanos” (JOSGRILBERG, 2010, p. 171).

A atuação do Estado por meio do governo eletrônico se relaciona à prestação de serviços e à divulgação de informações por meio da internet, modificando a forma de um governo desempenhar suas funções, o que, segundo Barbosa (2010), exige a informatização de processos para aumentar a fiscalização do Estado e tornar mais transparentes as políticas públicas. O governo eletrônico foi desenvolvido com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos pelo Estado, diminuindo assim os custos, o tempo gasto e aumentando a *accountability*, o acesso

ao governo e a fiscalização, visando reduzir a corrupção (PEREIRA, AMARAL E COSTA, 2010).

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, segundo a qual os representantes possuem informações detalhadas e exclusivas, mas não se preocupariam com a criação de meios que informem os sujeitos sobre ações governamentais.

Segundo Carneiro (2000), *accountability* é uma qualidade advinda de: 1) competências de resposta dos governantes à medida que esses passam a ser obrigados a prover esclarecimentos relativos à suas atitudes; 2) competência dos órgãos estatais de aplicar sanções aos órgãos que praticarem ações ilícitas; 3) competência dos governantes para justificar o porquê da escolha de determinada ação.

Estruturas de *accountability* são constituídas por mecanismos que conferem a responsabilização dos indivíduos que exercem funções em cargos públicos. De acordo com O'Donnel (1998), embora o tratamento da temática seja recente nos países da América Latina, já se distingue que a prestação de contas do funcionário público à sociedade pode acontecer de duas formas: vertical (exercida quando a difusão de informações pelas mídias de massa e canais adequados de comunicação pública permite que, através das eleições, os indivíduos aprovem ou rejeitem governantes que lhes parecem justos e corretos); horizontal (exercida entre órgãos estatais que possuem autoridade perante a lei e podem aplicar controles, punições e até *impeachment* caso ocorra atitudes de agentes e agências do Estado consideradas ilegais).

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

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

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

Segundo Carneiro (2000), acima das dimensões horizontal e vertical, o grau de governança democrática é proporcional ao nível de *accountability* presente. “Governança, em uma definição sumária, refere-se à capacidade de gestão, sendo um atributo do estado” (CARNEIRO, 2000, p. 8). Para haver responsabilização é necessária a existência de ferramentas que possibilitem o controle das instituições governamentais.

O que está no centro da concepção de *accountability* é a questão da republicanização do espaço da política, a efetivação das diretrizes democráticas de soberania popular e controle da ação governamental. 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 direito à informação pública se relaciona a governança, ou seja, ao conjunto de processos, leis, regulamentos, poder e instituições que controlam a forma de administrar o Estado, organizando os interesses dos representantes. Segundo Canela e Nascimento (2009), a *accountability* é importante para que se tenha uma boa governança, e com a informação pública acessível aos indivíduos há o fortalecimento da *accountability*, diminuindo as distorções das políticas públicas em relação a seus objetivos planejados.

Arato (2002, p. 103) afirma que “a precondition mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos”. Os eleitores podem exercer a função de ordenar que os governantes informem quais atividades estão sendo desempenhadas, o motivo da realização dessas e caso haja negligência no cumprimento das atividades designadas, os representantes devem ser responsáveis e a eles aplicadas sanções cabíveis perante a lei.

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

As informações disponíveis devem conter subsídios que suportem as decisões dos públicos, que sejam suficientes para que haja entendimento do assunto em pauta, para que as escolhas sejam ponderadas. Ao permitir que os participantes sejam expostos a perspectivas diferentes das suas, é possível se informar e ponderar se sua demanda é coerente, justa ou se anula as pretensões de outros envolvidos. Neste sentido, o acesso a dados plurais e seguros

oferece a oportunidade dos envolvidos ponderarem as políticas públicas para que as escolhas atendam o maior número de demandas possível.

A tecnologia comporta que a participação ocorra fora dos mesmos limites de tempo, cada um participa quando puder. 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. A informação de qualidade sobre a gestão pública do Estado deve ser gerida com transparência e responsabilidade.

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

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

O terceiro requisito é a porosidade, que pode conter mecanismos de publicidade e de responsividade. Um portal de governo com alta porosidade é aquele aberto à contribuição e envolvimento dos sujeitos. Para os teóricos liberais, a participação nas eleições seria suficiente. Já para as correntes participacionistas, é necessário criar outras maneiras de participação na tomada de decisão, além do voto. Mecanismos de consulta pública *online*, orçamento participativo e votos na internet “podem servir como canais de porosidade ou, pelo menos, subsídios que podem ser incorporados no processo de tomada de decisão” (SILVA, 2011, p. 133).

Os três requisitos democráticos devem ser cumpridos pelos sites do governo de forma integrada e sistêmica. Silva (2011) classificou cinco níveis qualitativos em que os requisitos podem ser relacionados. São relações: 1) utilitária (ferramenta de busca, índices, emissão de

documentos, dispositivos de monitoramento do usuário na rede, ou seja, é uma ferramenta instrumental); 2) informativa (compreende a comunicação entre Estado e públicos através de mensagens, notícias, formulários e questionários); 3) instrutiva (a comunicação ocorre a partir de textos instrutivos sobre ações, projetos e história do Estado); 4) argumentativo (inclui prestação de contas, fóruns e formulários *online* que estabeleçam relação argumentativa).

O quinto nível qualitativo é o decisório, que ocorre somente no requisito democrático da porosidade. Esse nível sugere que o indivíduo decide através de voto, referendo ou plebiscito mediado pela comunicação. Os níveis são identificados de acordo com o tipo de comunicação a ser utilizada no ambiente digital. De acordo com Silva (2011), os níveis qualitativos podem “qualificar – dentro de um quadro sistêmico – as deficiências ou incompletudes que um portal governamental pode sustentar ao tentar materializar a demanda por publicidade, responsividade e porosidade” (p.140).

A internet pode proporcionar maior envolvimento nos debates públicos, transcendendo barreiras geográficas e tornando as deliberações mais simples.

4.1 Informações sobre políticas públicas

O presente item em primeiro lugar contempla aspectos teóricos sobre metodologias de avaliação de políticas públicas e a caracterização dos critérios metodológicos escolhidos para análise dos portais eletrônicos das regiões administrativas do governo do Estado de São Paulo em relação às políticas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde identificadas na pesquisa. Em segundo lugar, é apresentada a seleção dos critérios caracterizados como mais favoráveis à deliberação.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas passaram a ser consideradas subáreas da ciência política e uma das ramificações dessa disciplina se deu com 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 destas é classificada conforme seu *timing*, ou seja, o período antes, durante e após a aplicação.

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.

Para Costa e Castanhar (2003), 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 avaliação:

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos (COSTA E CASTANHAR, 2003, p.975).

Em pesquisa sobre a abrangência das informações sobre políticas públicas existentes nos portais eletrônicos do governo federal e do Estado de São Paulo, a metodologia utilizada por Rothberg (2010b) foi composta por categorias de avaliação das informações a respeito de políticas públicas. As categorias foram estabelecidas conforme os seguintes critérios:

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

2) **Diagnósticos:** O planejamento de uma política envolve os problemas e dificuldades a serem enfrentados. Esta categoria abarca informações que se relacionam a descrição de determinada política, considerações gerais e informações relacionadas às análises sobre o implemento foram baseadas.

3) **Objetivos:** As finalidades que se deseja alcançar a partir da criação e aplicação de uma política pública, de forma geral, sem expressar números. Esta categoria compreende a análise de informações acerca dos objetivos ponderados.

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

5) **Recursos e ações atuais:** Relaciona-se as informações sobre os recursos disponíveis (materiais, humanos ou financeiros) para que uma dada política seja aplicada. Parcerias entre instituições públicas e empresas privadas também são envolvidas nessa categoria. Abrange as ações práticas necessárias ao desempenho, o que se promove a partir da aplicação, de que maneira ocorre, etc.

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

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

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

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

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

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

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

Relacionando o sentido de deliberação articulado ao longo do texto e o acesso à informação a partir da elaboração e disponibilização de informações acerca das políticas públicas, confere-se que o conceito de democracia deliberativa tem a finalidade de definir diversas condições e artifícios para que o indivíduo possa articular ponderações que envolvam questões de interesse público com a intenção de compor o debate que antecede a tomada de decisão.

A partir das informações públicas obtidas, o sujeito pode desenvolver entendimento próprio sobre problemas e demandas, e torna-se viável estabelecer possíveis consensos. Para que este tenha condições de optar por determinadas políticas públicas é preciso que haja informação adequada.

Nesse sentido, entre as 12 categorias consideradas na avaliação de informações sobre políticas públicas disponíveis nos portais eletrônicos das 15 cidades-sede que representam as regiões administrativas do Estado de São Paulo, indicam-se categorias que podem ser mais úteis à deliberação.

As categorias diagnóstico; objetivos; recursos e ações atuais; eficácia; custo-efetividade e equidade são sugeridas como essenciais para que o cidadão possa embasar melhor sua decisão. O conhecimento do diagnóstico, ou seja, de informações sobre a compreensão da execução de determinada política é necessário para o cidadão entender os problemas e o planejamento envolvido.

Informações acerca dos propósitos da política pública em questão, o que se deseja alcançar através da implementação, são importantes para fundamentar o debate. A transparência

sobre a definição dos objetivos é benéfica à formação da opinião pública, assim como conhecer os recursos humanos, financeiros ou materiais que envolvem as políticas.

Dados sobre a eficácia de uma política pública evidenciam a relação entre os objetivos traçados e os resultados de implementação, como o número de pessoas assistidas que deve estar na pauta da discussão pública. O conhecimento sobre o custo-efetividade possibilita que alternativas de ações sejam ponderadas em relação aos gastos envolvidos.

Outra categoria identificada como necessária à deliberação pública refere-se à equidade, que corresponde à abrangência e distribuição dos recursos envolvidos nas políticas de acordo com as demandas sociais. Informações sobre a equidade são necessárias para que o debate contenha subsídios importantes no que se refere à implementação e ponderações futuras. Para que a elaboração das políticas públicas seja condizente à realidade e que a tomada de decisão paute-se na discussão e a deliberação pública, informações apropriadas são fundamentais.

5. RESULTADOS

Na lógica da exposição, este item apresenta os resultados da avaliação das páginas *web* com informações sobre políticas. As páginas com informações sobre políticas públicas das áreas de educação e meio ambiente, saúde e assistência social contidas nos portais eletrônicos das regiões administrativas do Estado de São Paulo, que envolve as cidades: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central (Araraquara e São Carlos), Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba, foram analisadas de acordo com a metodologia desenvolvida por Rothberg (2010b), a partir de critérios provenientes da área de avaliação de políticas públicas.

Este trabalho apresenta os resultados obtidos pela pesquisa, abrangendo a avaliação sobre uma amostra composta por 489 páginas *web* que divulgam ações e acontecimentos ligados às políticas públicas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde.

Foram analisadas 179 páginas com informações sobre políticas públicas da área de educação disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo. Cada cidade sede apresentou o seguinte número de políticas, abrangida por informações disponíveis nos portais eletrônicos de governo analisados: Campinas (30), São José dos Campos (28), Ribeirão Preto (26), Sorocaba (23), São Paulo (17), Franca (12), Presidente Prudente (11), Araraquara (9), São Carlos (9), Registro (6), São José do Rio Preto (4), Santos (2), Bauru (1), Barretos, Araçatuba e Marília (0).

Foram analisadas 75 páginas *web* com informações sobre políticas públicas de meio ambiente em toda a amostra de portais selecionados. Cada cidade sede ofereceu o seguinte número de páginas, abarcada por informações disponíveis nos portais eletrônicos de governo analisados: São José dos Campos (17), Sorocaba (11), São José do Rio Preto (11), Santos (10), Araraquara (5), Campinas (5), Bauru (4), São Paulo (4), Ribeirão Preto (3), São Carlos (3), Franca (1), Presidente Prudente (1), Registro, Marília, Araçatuba e Barretos (0).

Foram analisadas 136 páginas com informações sobre políticas públicas da área de assistência social disponíveis nos portais eletrônicos da amostra analisada. De acordo com a abrangência das informações disponíveis nos portais eletrônicos das regiões administrativas do Estado de São Paulo, cada cidade sede ofereceu o seguinte número de páginas: São Carlos (21), Presidente Prudente (17), São Paulo (16), São José dos Campos (15), Franca (13), Ara-

raquara (12), Bauru (11), Barretos (9), Ribeirão Preto (8), Campinas (7), São José do Rio Preto (5), Santos (1), Sorocaba (1), Registro (0), Marília (0) e Araçatuba (0).

Foram analisadas 99 páginas *web* com informações sobre políticas públicas de saúde em toda a amostra de portais selecionados. Considerando a profundidade das informações disponíveis nos portais eletrônicos analisados, cada cidade sede apresentou o seguinte número de páginas: Araraquara (14), São José dos Campos (15), Franca (13), Presidente Prudente (13), São Carlos (13), São Paulo (12), Campinas (7), Sorocaba (5), Ribeirão Preto (3), Bauru (3), São José do Rio Preto (1), Santos (0), Registro (0), Marília (0), Araçatuba (0) e Barretos (0).

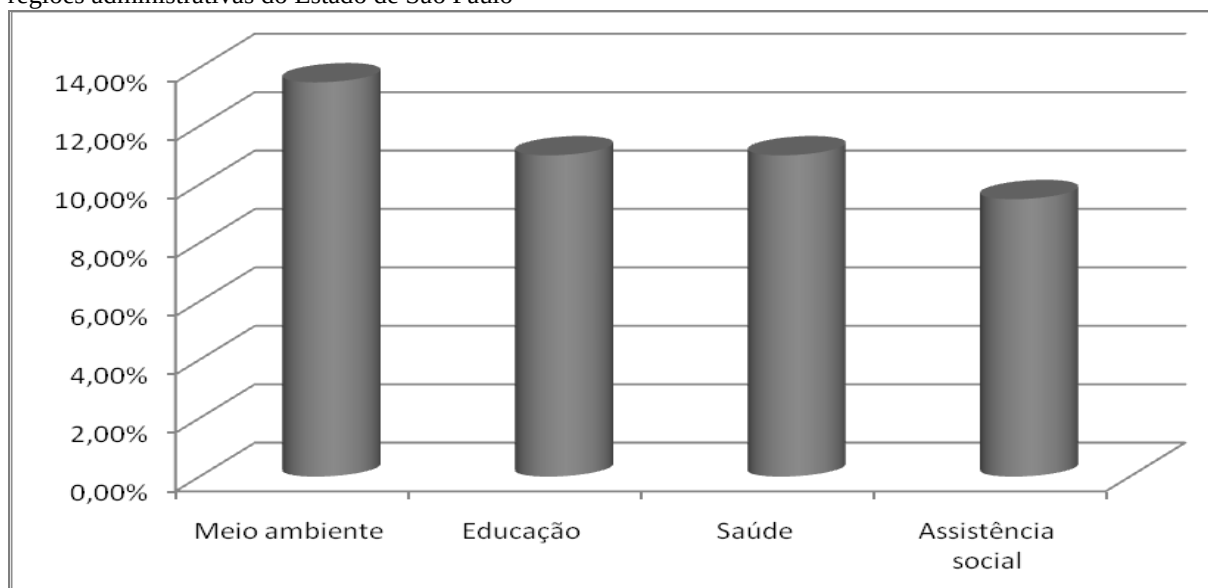
Dessa forma, cada item recebeu os seguintes indicadores: “0” (ausência de informação relacionada); “1” (presença de informações superficiais, com até 200 caracteres); “2” (presença de informações com relativa abrangência, entre 201 e 400 caracteres); e “3” (presença de informações mais aprofundadas, acima de 400 caracteres).

Desse modo, o nível máximo de informação sobre uma página com informações sobre políticas públicas somaria, de acordo com a lista propostas, 36 pontos. A pontuação obtida em relação às informações disponíveis sobre cada página analisada, considerando o máximo de 36 pontos, gerou um número em porcentagem que corresponde à informação necessária ao conhecimento dos indivíduos e exercício do direito à informação sobre gestão pública. O percentual gerado foi denominado Índice de Qualidade da Informação, que representa em porcentagem a profundidade da informação oferecida pelo portal eletrônico.

As informações da amostra analisada são provenientes majoritariamente das páginas das secretarias municipais correspondentes a cada área. Apenas os sites das cidades de Araraquara, Presidente Prudente, São Carlos e Sorocaba disponibilizaram informações não localizadas nas páginas das secretarias.

O Índice de Qualidade de Informação médio detectado nas quatro áreas analisadas é de 11,2%, o que significa que os dados disponíveis nos portais selecionados correspondem a 11,2% do que, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, se considera informação adequada para abranger a totalidade da caracterização de uma política pública. Na área de educação, o IQI médio é de 11%; em meio ambiente, 13,3%; assistência social, 9,5%; saúde, 11% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Média total do Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

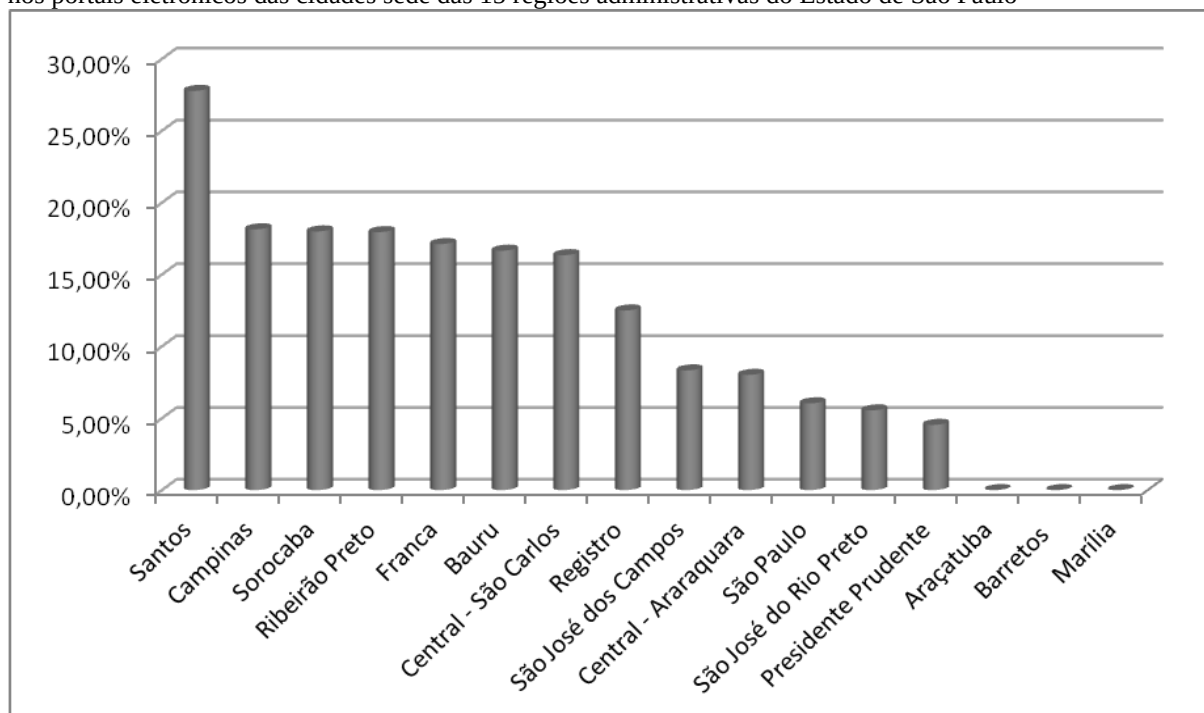


Da avaliação das informações disponíveis sobre as páginas *web* com informações sobre políticas públicas da área de educação contidas nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, destacam-se os baixos Índices de Qualidade da Informação (IQI) obtidos. Nenhuma cidade obteve IQI superior a 30%, ou seja, os índices variaram abaixo da metade do ideal de 100% de informações sobre as políticas desenvolvidas.

A média do IQI gerada é de 11,2%, do total de regiões administrativas do Estado de São Paulo; 16 portais eletrônicos foram analisados, devido à região Central envolver dois municípios, Araraquara e São Carlos.

Como indicado no Gráfico 2, o portal eletrônico que obteve melhor Índice de Qualidade da Informação foi o da Prefeitura do município de Santos, com 27,78%. As cidades de Campinas, Sorocaba e Ribeirão Preto apresentaram índices parecidos com 18,15%, 18% e 17,95%, respectivamente. O mesmo aconteceu com os municípios de Franca com 17,12%, Bauru 16,66% e a região Central representada pela cidade de São Carlos com 16,35%.

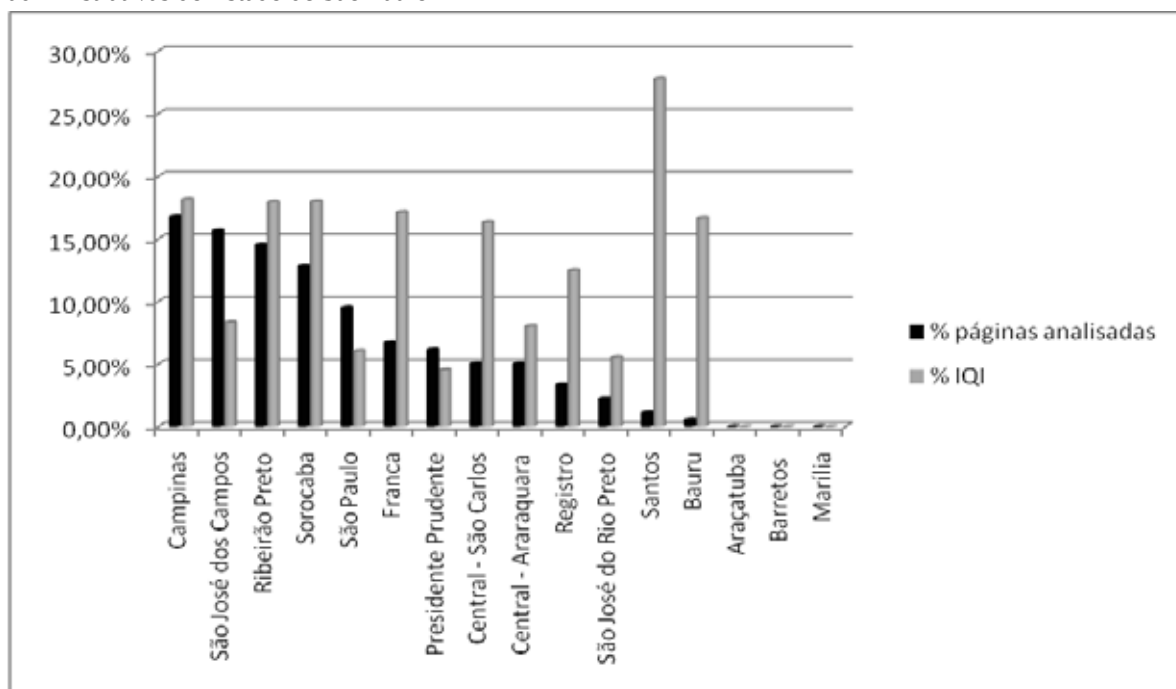
Gráfico 2. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de educação nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Com os menores índices estão as cidades de Registro 12,5%, São José dos Campos com 8,33%, região Central representada pela cidade de Araraquara com 8,02%, São Paulo com 6,04%, São José do Rio Preto com 5,55% e Presidente Prudente com 4,54%. Os sites da Prefeitura dos municípios de Araçatuba, Barretos e Marília não apresentaram informações sobre políticas de educação como indicado no Gráfico 2.

É preciso ressaltar o fato de que muitas cidades, embora apresentem um Índice de Qualidade da Informação elevado, tiveram seu desempenho avaliado através da análise de poucas páginas. Esse fato pode ser observado no Gráfico 3, que apresenta o Índice de Qualidade da Informação de cada portal eletrônico analisado e o número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de educação provenientes do portal de cada município em relação ao total da amostra analisada.

Gráfico 3. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de educação em relação ao total da amostra da área (179 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



De acordo com o Gráfico 3, a cidade de Campinas apresentou números aproximados de IQI e políticas avaliadas, com IQI de 18% e 16,75% de páginas com informações sobre políticas públicas (equivalente a 30 páginas).

Outra cidade com números próximos foi Ribeirão Preto com 18% de IQI e 14,52% de páginas com informações sobre políticas públicas (corresponde a 26 páginas avaliadas). Na sequência, se destaca a cidade de Sorocaba também com IQI de 18% e 12,84% de páginas web com informações sobre políticas públicas sobre educação encontradas (simboliza o total de 23 páginas).

As cidades de Santos e Bauru apresentaram altos Índices de Qualidade da Informação, no entanto, poucas páginas com informações sobre políticas públicas foram encontradas, baixando de maneira geral a posição dessas cidades como pode ser verificado no Gráfico 3.

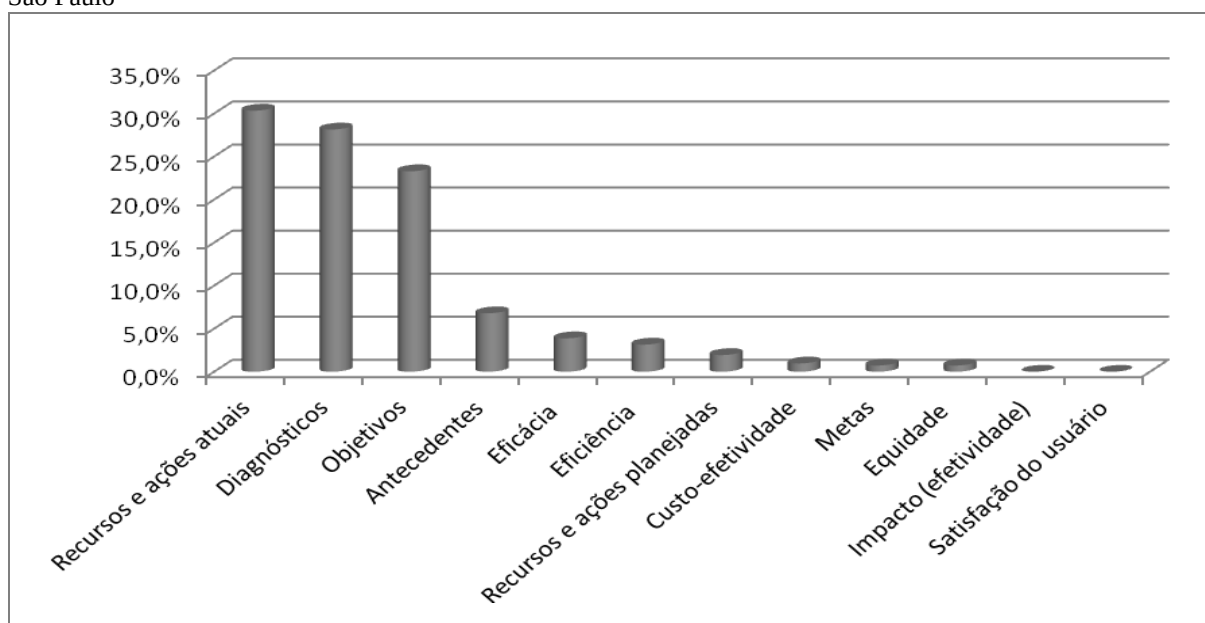
O município de Santos apresentou o maior IQI entre as regiões administrativas do Estado de São Paulo, com 27,78%, porém o número de páginas com informações sobre políticas

públicas encontradas foi de 1,11%, esse percentual corresponde ao total de 2 páginas *web* com informações sobre políticas públicas de educação analisadas. De maneira semelhante ocorreu com o site da prefeitura da cidade de Bauru, que obteve IQI de 16,66% e 0,55% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (valor equivalente a 1 página observada).

O Gráfico 3 indica a ocorrência de altos números de páginas com informações sobre políticas públicas em relação ao Índice de Qualidade da Informação, como identificado no site da prefeitura de Presidente Prudente. O município obteve IQI de 4,54% e 6,14% de páginas com informações sobre políticas públicas, o que equivale a 11 políticas de educação. Apesar do número elevado de páginas *web* com informações sobre políticas públicas analisadas, não há informações que satisfazem as categorias da metodologia utilizada.

O Gráfico 4 apresenta as porcentagens de páginas *web* com informações sobre políticas públicas que obtiveram ao menos informações consideradas a partir do indicador mínimo (com extensão de até 200 caracteres). De acordo com o gráfico, há maior incidência de informações *sobre recursos e ações atuais* com 30,3%, *diagnósticos* com 28,2% e *objetivos* com 23,3%.

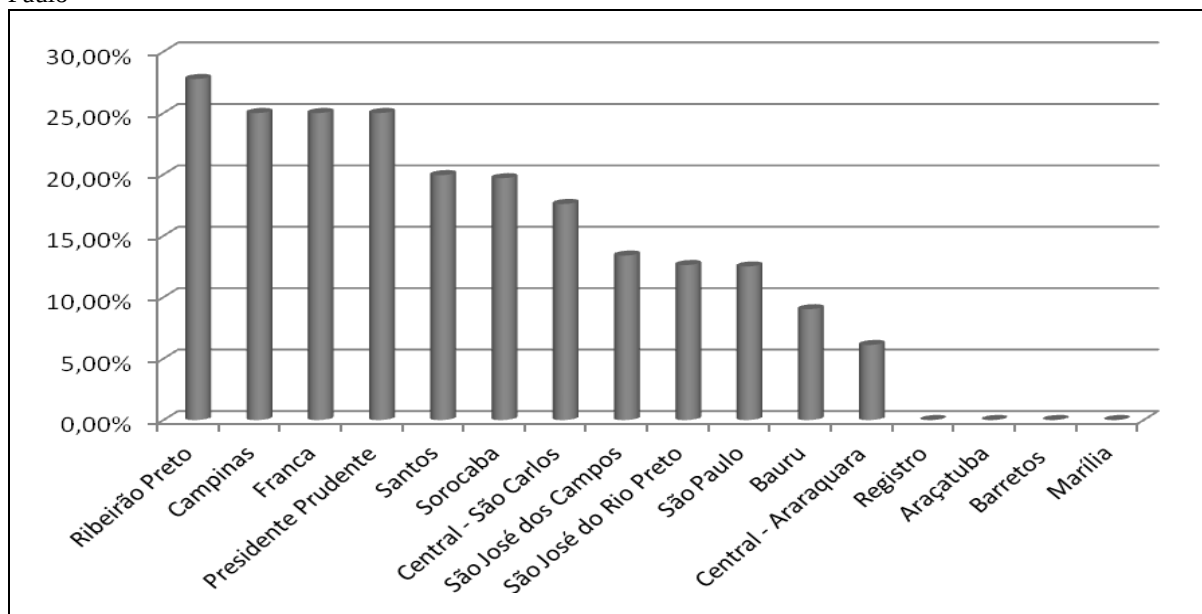
Gráfico 4. Percentual de páginas com informações sobre políticas públicas da área de educação, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Com menor representatividade, nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas analisadas, verifica-se a presença de informações sobre antecedentes com 6,8%, eficácia (3,9%), eficiência (3,2%), recursos e ações planejadas (1,9%) e custo-efetividade (1,0%). Os dados sobre metas e equidade obtiveram ambos, 0,7%. Como indicado no Gráfico 4, não foram encontradas informações sobre impacto (efetividade) e satisfação do usuário em relação às páginas web com informações sobre políticas públicas de educação observadas.

Em relação ao Índice de Qualidade da Informação sobre as páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, a média foi 13,35%. O IQI dos sites das cidades não ultrapassou 30%, como indicado no Gráfico 5.

Gráfico 5. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente, identificado nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo

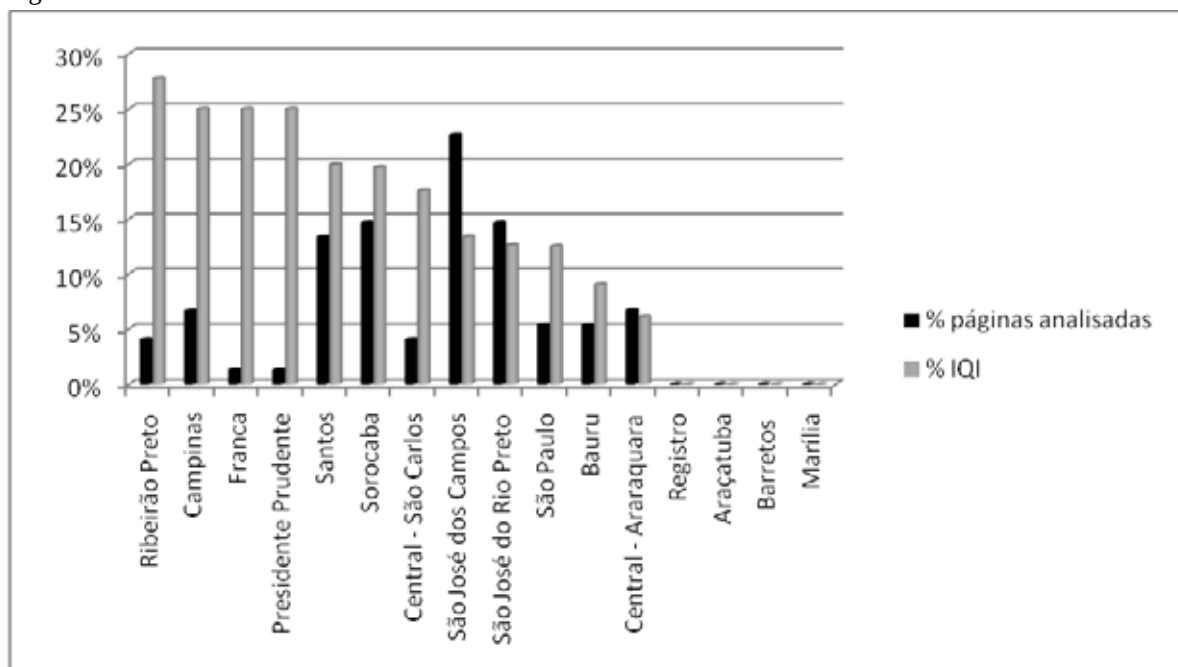


Como observado no Gráfico 5, o melhor Índice de Qualidade da Informação foi obtido no portal eletrônico da Prefeitura do município de Ribeirão Preto, com 27,77%. Os sites das Prefeituras das cidades de Campinas, Franca e Presidente Prudente apresentaram o mesmo IQI de 25%. Santos e Sorocaba obtiveram índices semelhantes, com 19,94% e 19,69%, respectivamente.

Com menor Índice de Qualidade da Informação está a região Central representada pela cidade de São Carlos com 17,59%. As cidades de São José dos Campos, com 13,39%, São José do Rio Preto, com 12,62%, e São Paulo com 12,50% apresentaram índices parecidos. Com IQI inferior estão às cidades de Bauru, com 9,02%, e a região Central representada pela cidade de Araraquara, com 6,11%. Como indicado no Gráfico 5, nos portais eletrônicos dos municípios de Registro, Araçatuba, Barretos e Marília não há informações sobre páginas *web* com informações sobre políticas públicas de meio ambiente.

O Gráfico 6 apresenta o Índice de Qualidade da Informação do total de portais eletrônicos de governo analisados e o número percentual de páginas *web* com informações sobre políticas públicas de meio ambiente procedentes de cada município em relação ao total da amostra analisada. Dessa maneira, a cidade que apresentou índices elevados de IQI e de páginas analisadas, foi Sorocaba com IQI de 19,69% e 14,60% de páginas com informações sobre políticas públicas, que corresponde ao total de 11 páginas *web* com informações sobre políticas públicas de meio ambiente avaliadas.

Gráfico 6. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente em relação ao total da amostra da área (75 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Como observado no Gráfico 6, a cidade de Santos também apresentou números próximos com 19,94 % de IQI e 13,33% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas, número em porcentagem que equivale a 10 políticas encontradas. Na sequência, o site da prefeitura de Bauru obteve 9,02% de IQI e 5,30% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (equivalente a 4 páginas analisadas no total).

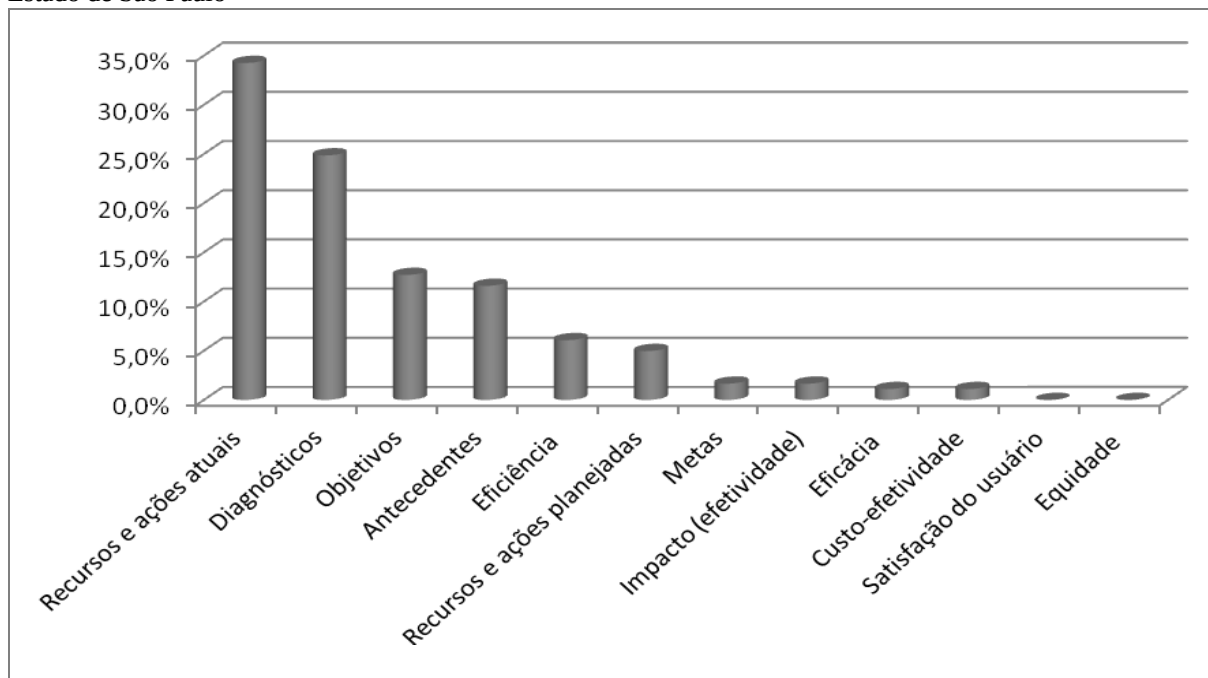
No caso das páginas com informações sobre políticas públicas da área de meio ambiente observou com maior frequência o fato de as páginas com informações sobre políticas públicas da área de meio ambiente apresentaram grande diferença entre os índices de IQI e páginas *web* com informações sobre políticas públicas. Entre as cidades com maior diferença estão Franca e Presidente Prudente, ambos com os mesmos valores de 25% de IQI e 1,30% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas, que corresponde a 1 página analisada.

Como indicado no Gráfico 6, o site da prefeitura de Ribeirão Preto também apresentou índices elevados de IQI com 27,77% e 4% de páginas, equivalente a 3 páginas com informações sobre políticas públicas avaliadas. Os portais eletrônicos de Campinas e de São Carlos também apresentaram características semelhantes. Campinas com 25% de IQI e 6,60% de páginas (corresponde ao total de 5 páginas *web* com informações sobre políticas públicas) e São Carlos com IQI de 17,59% e 4 % de páginas com informações sobre políticas públicas, ou seja, 3 páginas analisadas.

Foi observada a ocorrência de os portais eletrônicos de governo apresentarem alto número de páginas *web* com informações sobre políticas públicas e baixos Índices de Qualidade da Informação, isso ocorre por não haver informações suficientes que atendam a metodologia aplicada. De acordo com o Gráfico 6, os municípios que evidenciaram melhor essa ocorrência foram São José dos Campos e São José do Rio Preto, com 13,39% de IQI e 22,60% de páginas com informações sobre políticas públicas (total de 17 páginas analisadas) e 12,62% de IQI e 14,60% de páginas (11 páginas com informações sobre políticas públicas), respectivamente.

O Gráfico 7 indica as porcentagens de páginas *web* com informações sobre políticas públicas que obtiveram mesmo o mínimo de informações. As páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente tiveram maior concentração em *recursos e ações atuais e diagnósticos*, com 24,9% nos sites das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo analisadas.

Gráfico 7. Porcentagem de páginas com informações sobre políticas públicas da área de meio ambiente, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



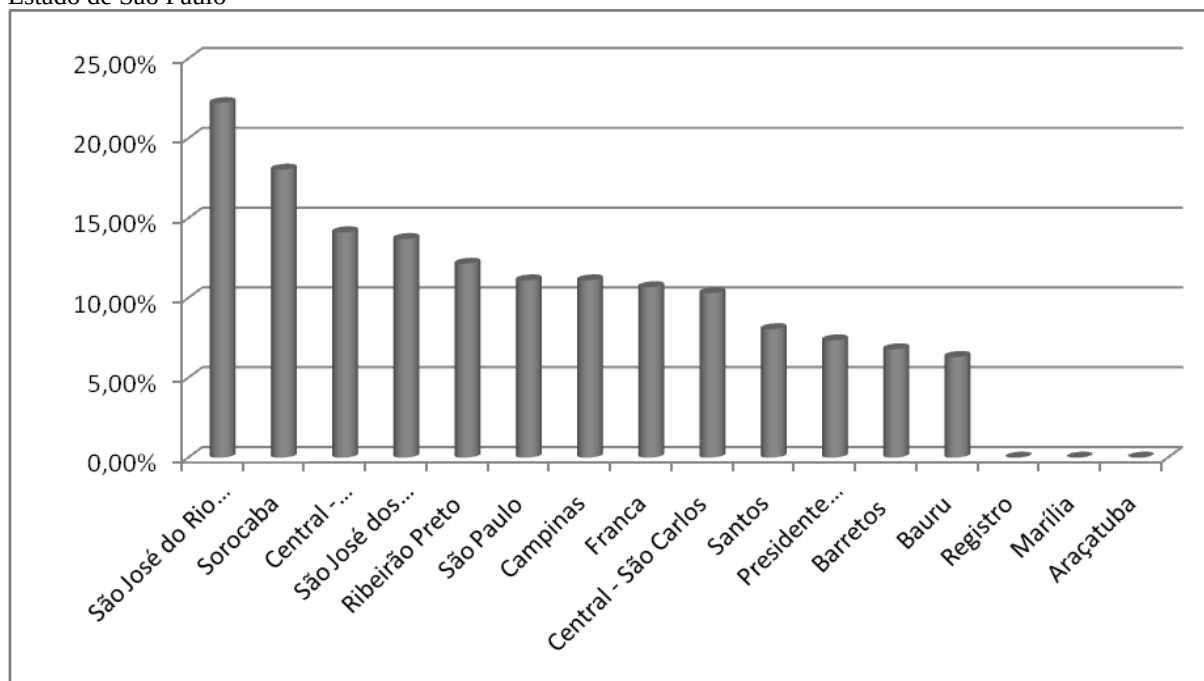
De modo menos representativo encontram-se os *objetivos* e *antecedentes* com 12,7% e 11,6%, respectivamente. Com porcentagens inferiores a 10% estão: *eficiência* com 6,1%, *recursos e ações planejadas* 5%, *metas* e *impacto (efetividade)* ambas com 1,7% e *eficácia* e *custo-efetividade* com 1,1% cada. Não há informações sobre *satisfação do usuário* e *equidade* sobre páginas com informações sobre políticas públicas de meio ambiente avaliadas, como pode ser observado no Gráfico 7.

O Gráfico 8 demonstra que a avaliação das informações sobre as páginas *web* com informações sobre políticas públicas da área de assistência social obtidas nos portais eletrônicos das cidade sedes das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo evidenciou os baixos Índices de Qualidade da Informação (IQI) obtidos. Nenhum portal eletrônico obteve IQI superior a 25%. Foram analisados 16 sites das prefeituras das cidades sede, o número se explica pelo fato de a região administrativa Central envolver os municípios de Araraquara e São Carlos. A média do IQI gerada foi de 9,50%.

Como observado no Gráfico 8, o melhor Índice de Qualidade da Informação foi obtido pelo portal eletrônico da prefeitura do município de São José do Rio Preto com 22,22%. Na sequência, as cidades sedes que apresentaram melhores IQI foram Sorocaba com 18,05%,

Araraquara com 14,12%, São José dos Campos com 13,70%, Ribeirão Preto com 12,15%, São Paulo e Campinas, ambos com 11,11%, Franca com 10,68 % e São Carlos com 10,31%.

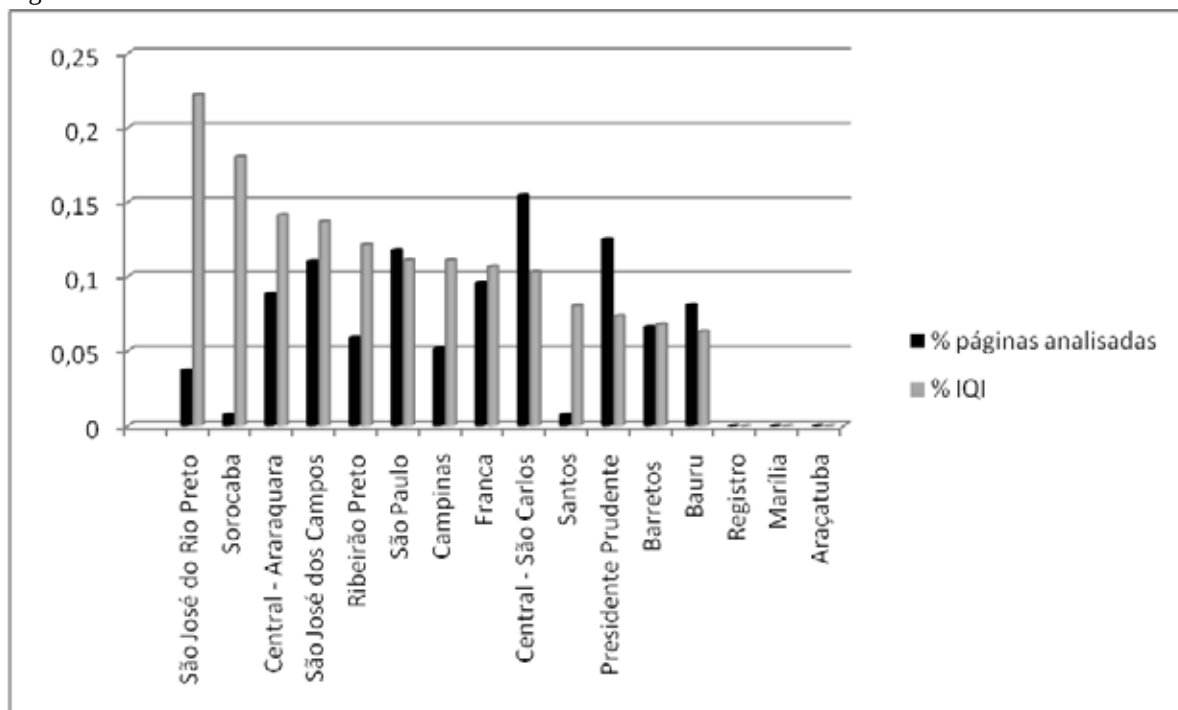
Gráfico 8. Índice de Qualidade da Informação de páginas com informações sobre políticas públicas sobre políticas públicas de assistência social nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Os portais eletrônicos que apresentaram os menores índices foram os das cidades de Santos com 8,05%, Presidente Prudente com 7,35%, Barretos com 6,79% e Bauru com 6,31%, como indica o Gráfico 8. Nos sites das Prefeituras das cidades sede de Marília, Araçatuba e Registro não foram encontradas páginas *web* com informações sobre políticas públicas de assistência social que contemplassem as 12 categorias apresentadas na metodologia.

O Gráfico 9 oferece o Índice de Qualidade da Informação e o número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas provenientes da área de saúde avaliadas. Desse modo, destaca-se com números aproximados de IQI e de páginas com informações sobre políticas públicas, o portal eletrônico de governo do município de São José dos Campos com 13,70% de IQI e 11,02 % de páginas *web* com informações sobre políticas públicas analisadas (corresponde a 15 páginas).

Gráfico 9. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de assistência social em relação ao total da amostra da área (136 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Na sequência, a cidade que apresentou melhores resultados, de acordo com o Gráfico 9, foi São Paulo, com IQI de 11,11% e 11,76% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas, número em porcentagem que equivale a 16 páginas encontradas. O site da prefeitura de Franca também obteve índices de IQI e de páginas *web* com informações sobre políticas públicas equilibrados, com 10,68% de IQI e 9,55% de páginas com informações sobre políticas públicas (total de 13 páginas).

De acordo com o Gráfico 9, os portais eletrônicos que apresentaram diferenças significativas entre os resultados de Índice de Qualidade da Informação e número de páginas com informações sobre políticas públicas analisadas foram os municípios de São José do Rio Preto, Sorocaba e Santos. O site da prefeitura de São José do Rio Preto apresentou o melhor IQI das regiões analisadas, com 22,22%, no entanto, foi baixo o número de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (total de 5 páginas analisadas) com 3,67%.

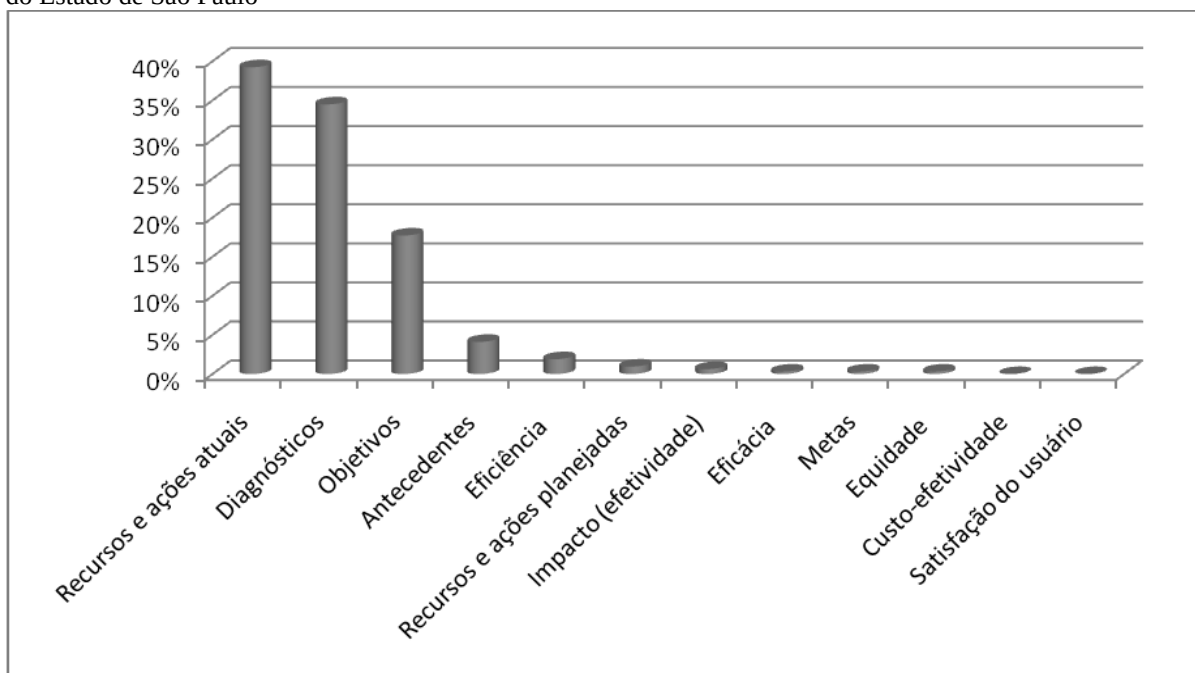
De maneira semelhante, o município de Sorocaba obteve IQI elevado em relação aos demais, com 18,05% e 0,73% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas, número em porcentagem que corresponde a 1 página encontrada. Como observado no Gráfico 9,

a cidade de Santos apresentou IQI mais baixo, com 8,05% e 0,73% de páginas com informações sobre políticas públicas que também representa o total de 1 página analisada de acordo com a metodologia.

Os sites das prefeituras que apresentaram baixos Índices de Qualidade da Informação e elevado número de páginas *web* com informações sobre políticas públicas se justifica por não existir informações suficientes para contemplar a metodologia adotada. Como observado no Gráfico 9, as cidades que demonstraram esse evento foram São Carlos com IQI de 10,31% e 15,44% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (total de 21 páginas analisadas), Presidente Prudente com IQI de 7,35% e 12,50% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (corresponde a 17 páginas) e Bauru com 6,31% de IQI e 8,08% de páginas com informações sobre políticas públicas (equivale ao total de 11 páginas encontradas).

O Gráfico 10 exibe as porcentagens de páginas *web* com informações sobre políticas pública obtidas a partir do referente mínimo de 200 caracteres indicado na metodologia. Desse modo, como observado no gráfico, registrou-se maior presença de informações sobre a categoria *recursos e ações atuais* com 39% do total de informações analisadas. A categoria *diagnósticos* obteve 34% e *objetivos* alcançou 19,7%.

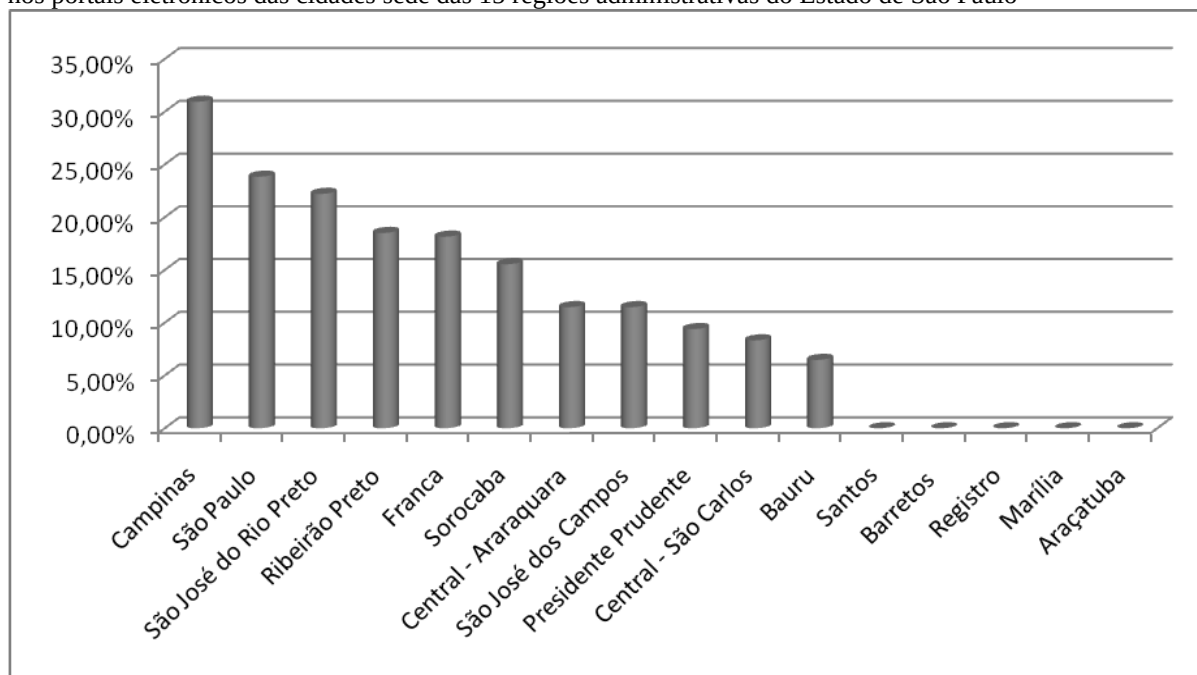
Gráfico 10. Páginas com informações sobre políticas públicas da área de assistência social, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



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

O Índice de Qualidade da Informação as páginas *web* com informações sobre políticas públicas de saúde disponíveis nos portais eletrônicos das cidade sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo apresentou a média de 11,03%. O IQI dos portais eletrônicos das prefeituras dos municípios envolvidos não ultrapassou 35%, apresentando um índice superior ao IQI obtido na avaliação das páginas *web* com informações sobre políticas públicas de assistência social, como indicado no Gráfico 11.

Gráfico 11. Índice de Qualidade da Informação das páginas com informações sobre políticas públicas de saúde nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



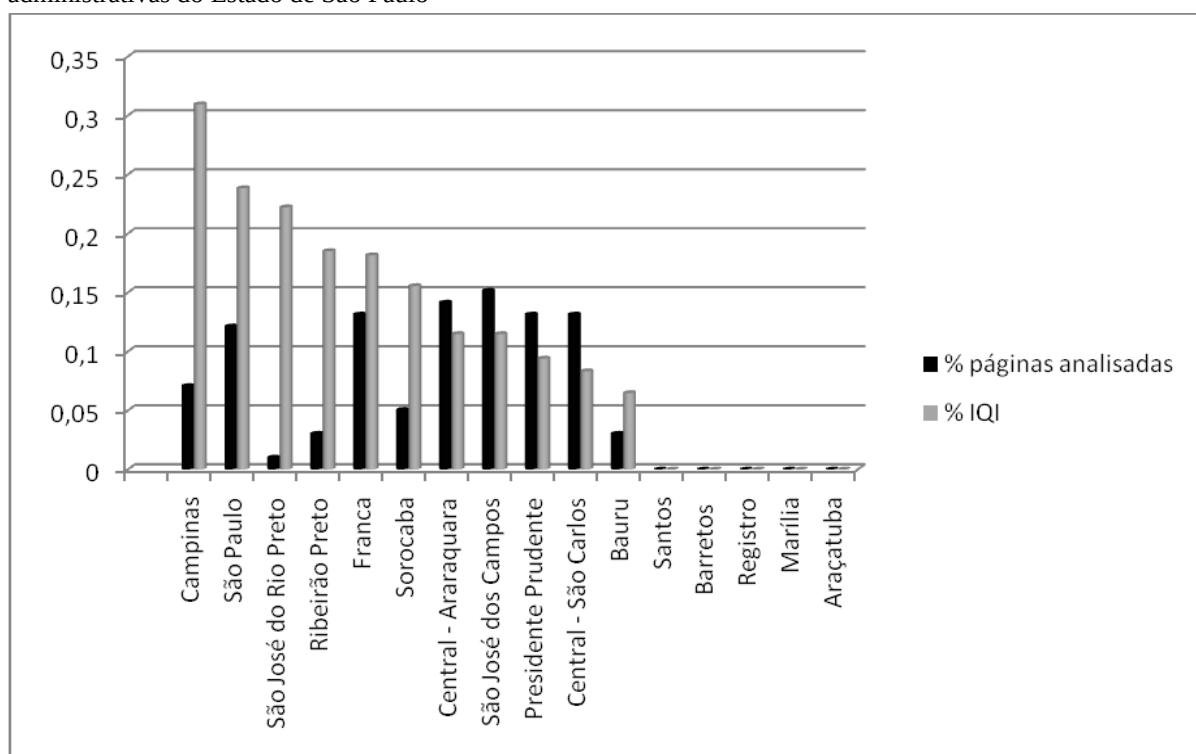
A Prefeitura do município de Campinas possui o mais alto Índice de Qualidade da Informação com 30,95%. O segundo maior índice foi obtido pelo portal eletrônico da

Prefeitura do município de São Paulo com 23,84%, seguido pelas cidades de São José do Rio Preto com 22,22%, Ribeirão Preto com 18,51%, Franca com 18,16% e Sorocaba com 15,55%.

Como observado no Gráfico 11, os índices mais baixos foram obtidos pelas seguintes cidades: Araraquara e São José dos Campos, ambas com 11,48%, Presidente Prudente com 9,40%, São Carlos com 8,33% e Bauru com 6,48%. Os sites das Prefeituras das cidades Santos, Barretos, Marília, Registro e Araçatuba não apresentaram páginas *web* com informações sobre políticas públicas da área de saúde.

O Gráfico 12 apresenta o Índice de Qualidade da Informação e o número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas provenientes da área de saúde analisadas. Dessa maneira, destacou-se com números mais próximos de IQI e páginas *web* com informações sobre políticas públicas o portal eletrônico de governo da região administrativa de Franca com 18,16% de IQI e 13,13% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (corresponde ao total de 13 páginas analisadas).

Gráfico 12. Índice de Qualidade da Informação e número percentual de páginas com informações sobre políticas públicas de saúde em relação ao total da amostra da área (99 páginas), para as cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



Como indicado no Gráfico 12, o site da prefeitura da cidade de Sorocaba obteve IQI de 15,55% e 5,05% de páginas com informações sobre políticas públicas, com um total de 5 páginas encontradas.

As páginas *web* com informações sobre políticas públicas de saúde apresentaram maior frequência de portais eletrônicos com diferenças significativas entre os números relacionados ao Índice de Qualidade de Informação e páginas com informações sobre políticas públicas. Entre as cidades que demonstraram essa ocorrência, como indicados no Gráfico 12 estão: Campinas, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e São Paulo.

O site da prefeitura de Campinas obteve IQI mais elevado entre as regiões avaliadas, com 30,95% e 7,07% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas, ou seja, foram 7 políticas encontradas. A cidade de São José do Rio Preto apresentou IQI de 22,22% e 1,01% de páginas com informações sobre políticas públicas (corresponde ao total de 1 página analisada). De maneira similar está Ribeirão Preto com 18,51% de IQI e 3,03% de páginas *web* com informações sobre políticas (equivale a 3 páginas avaliadas) e São Paulo com IQI de 23,84% e 12,12% de páginas com informações sobre políticas públicas (total de 12 páginas).

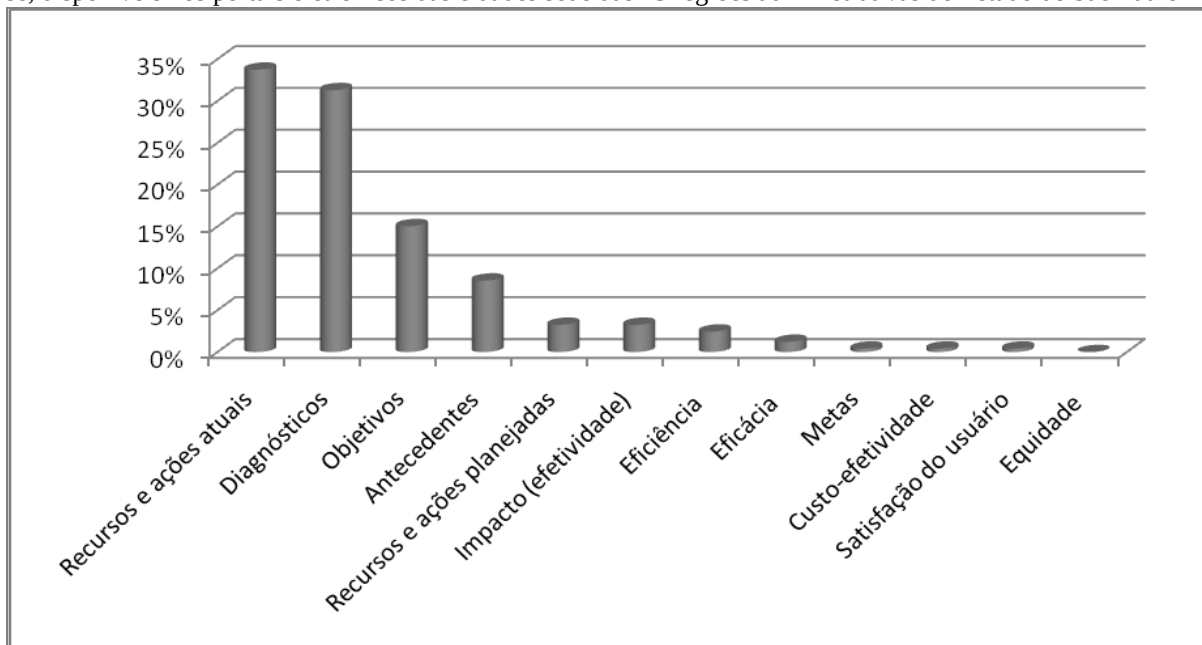
Foi analisado o fato de os sites de algumas prefeituras das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo apresentar a característica de possuir elevado número de políticas públicas e baixos Índices de Qualidade da Informação. Esse fato pode ser explicado devido à falta de informações consistentes, que satisfaçam a metodologia empregada.

De acordo com o Gráfico 12, o portal eletrônico de São Carlos apresentou IQI de 8,33% e 13,13% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (sugere o total de 13 páginas avaliadas). Na sequência, a cidade de Presidente Prudente obteve 9,40% de IQI e 13,13% de páginas com informações sobre políticas públicas (13 páginas). São José dos Campos com IQI de 11,48% e 15,15% de páginas *web* com informações sobre políticas públicas (total de 15 páginas) e Araraquara com 11,48% e 14,14% de páginas com informações sobre políticas públicas (14 páginas analisadas) finalizam as cidades que apresentaram essa característica.

O Gráfico 13 representa em porcentagem as páginas *web* com informações sobre políticas públicas de saúde que alcançaram mesmo o mínimo de informações de acordo com a metodologia aplicada. As páginas *web* com informações sobre políticas públicas de saúde tiveram maior concentração na categoria *recursos e ações atuais* com 34%. A segunda maior

ocorrência foi da categoria *diagnósticos* com 31%. Na sequência encontra-se a categoria *objetivos* com 15% e antecedentes com 8,5%.

Gráfico 13. Páginas web com informações sobre políticas públicas da área de saúde, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo



De maneira menos representativa, estão às categorias: *recursos e ações planejadas* e *impacto*, ambas com 3,3%, *eficiência* com 2,4,% e *eficácia* com 1,2%. As categorias *metas*, *custo-efetividade* e *satisfação do usuário* obtiveram 0,4% de acontecimento. Não foram encontradas páginas web com informações sobre políticas públicas de saúde que apreciassem a categoria *equidade*.

5.1 Discussão dos resultados

A pesquisa trabalhou com a concepção de que as novas tecnologias de informação e comunicação podem amparar o fornecimento de informações públicas nos portais eletrônicos de governo. A internet torna-se mais um veículo a ser utilizado pelo poder público na divulgação de informações diversas e confiáveis sobre as ações e consequências de execução dos programas políticos.

O sistema democrático pode ser aprofundado, entre outros fatores, pela realização de determinações coletivas e pela possibilidade de escolha dos indivíduos, que devem ter o direito de optar. Para exercer a democracia é preciso haver disponibilidade de informação acerca das ações dos representantes.

A utilização da rede para o aprofundamento da democracia se mostra necessário. Como pondera Maia (2008a; 2011), novos espaços de disponibilização de informações públicas podem ser criados através das novas tecnologias. Novos modelos e padrões de desenvolvimento estão sendo incorporados à sociedade contemporânea e um dos efeitos dessas transformações é a expansão dos direitos aos cidadãos.

Garantir o acesso às informações de interesse comum perpassa pela condição de que essas informações públicas estejam alinhadas, disponíveis através de sistemas de comunicação eficientes, ou seja, que proporcione informações necessárias para tomada de decisão (GENTILLI, 2005). A disponibilização de informações públicas nos portais eletrônicos de governo amplia a possibilidade de acesso.

A comunicação pública possibilita que demandas da sociedade sejam identificadas, ações deliberadas e que políticas públicas sejam desenvolvidas com qualidade, envolvendo as necessidades dos envolvidos. Conforme indicado por Duarte (2009), informações claras, com transparência no enfoque em assuntos de interesse comum e facilidade de acesso, são fatores centrais para a comunicação pública.

Os portais eletrônicos de governo precisam pautar sua comunicação pública digital na disponibilidade de informações acerca de assuntos públicos e garantia de infraestrutura nos sites para facilitar a busca de informações. A utilização da internet para a manutenção da comunicação pública digital possibilita a disponibilização de serviços e informações públicas variadas.

O engajamento cívico e afirmação da democracia podem ser intensificados pela inclusão de ferramentas digitais nas ações de governo. Os mecanismos deliberativos como fóruns, orçamento participativo e consultas públicas podem ser fortalecidos pela participação com conhecimento dos assuntos abordados.

No entanto, a comunicação pública digital deve ser qualificada, com informações confiáveis e transparentes, que represente as demandas dos públicos. Gomes (2011) pontua que a debate ao ser amparado pela comunicação digital apresenta elementos positivos como à facilidade de acesso, baixos custos, informações plurais e auxílio no aprofundamento da democracia.

Estruturas baseadas nas novas tecnologias de comunicação quando empregadas no ambiente da comunicação pública podem fortalecer a democracia e assegurar serviços públicos de qualidade à população. Ferramentas digitais podem ser eficazes no controle de ações governamentais, *accountability*, e no auxílio à formulação de políticas públicas.

O Estado deve assumir o domínio no desenvolvimento da comunicação pública digital para o fortalecimento da democracia. No ambiente municipal, a atuação do governo é determinante no desenvolvimento de ações, programas e projetos que apresentem soluções às demandas nas diversas áreas como saúde, educação, meio ambiente, etc.

A disponibilização de informação pública através de meios de informem os cidadãos pode fortalecer a *accountability* e a boa governança do município (ARATO, 2002). Nesse aspecto, as informações dispostas devem ser abrangentes e de qualidade, bem como a gestão pública que deve apresentar elementos fundamentais como transparência e responsabilidade nas ações geridas.

De acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010), a deliberação abarca diferentes espaços de debate, envolvendo a contribuição da sociedade civil e de agentes de governo na formulação de ideias. É configurada como parte do processo democrático por ter a habilidade de relacionar diversos ambientes de argumentação discursiva que se sustentam por valores como justiça e consenso de opiniões. Questões particulares são expostas e colocadas em debate, podendo ser conduzidas a ambientes formais de decisão.

A deliberação de questões que permeiam o interesse comum proporciona o envolvimento dos públicos na exposição das demandas, na construção de políticas públicas e controle das ações governamentais. No entanto, a qualidade do debate e deliberação pública decorre do

acesso a informações diversas e seguras acerca de ações, programas e projetos nos diversos canais de comunicação existentes entre governo e sociedade civil.

Os avanços obtidos pela internet devem ser aplicados no âmbito da comunicação pública para articular deliberações que fomentem o exercício da cidadania (GOMES, 2008a; 2011). Nesse aspecto, os portais eletrônicos de governo precisam amparar o abastecimento constante de informações consistentes sobre as políticas públicas em desenvolvimento, contribuindo para o aprofundamento da democracia.

As relações sociais se constroem com opiniões, valores e respeito às diversidades. Sentimentos como a confiança e respeito são valorizados no debate de opiniões por promover ideias disseminadas, facilitando o desenvolvimento de ações conjuntas. A deliberação e a comunicação pública podem ser fortalecidas pelo capital social na direção do debate, no controle das ações do governo, regulação, *accountability* e envolvimento dos cidadãos nas questões de interesse público.

Maneiras tradicionais e eletrônicas de deliberação são apresentadas como espaços onde pode ocorrer participação. Mecanismos deliberativos como os fóruns, orçamento participativo, conselhos de políticas e consultas públicas são considerados espaços de democracia deliberativa e favorecem a argumentação pública (AVRITZER, 2003; ROTHBERG, 2009; MENDONÇA & PEREIRA; 2011; TATAGIBA & ALMEIDA, 2013).

Os recursos eletrônicos possibilitam que os públicos escolham os elementos das políticas públicas e possam indicar melhorias no desenvolvimento destas conforme as realidades dos municípios. Desse modo, espera-se dos governos que a utilização das novas tecnologias envolva ferramentas que promovam o estímulo ao acesso e disponibilização de informações de interesse público.

O resultado obtido através da análise dos portais eletrônicos das cidades sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo em relação às informações sobre políticas públicas das áreas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde sugere que os governos ainda evitam disponibilizar dados a respeito do desenvolvimento das políticas, possivelmente para evitar pressões sobre metas e custos.

Informações sobre páginas *web* que divulgam ações e acontecimentos ligados a políticas públicas de meio ambiente obtiveram o maior Índice de Qualidade da Informação, com 13,3%, de acordo com a metodologia aplicada no total da amostra analisada. A agenda da

sustentabilidade e a constituição de um sistema sustentável envolvem inúmeras questões como agricultura, geografia, resíduos, energia, entre outras.

É de responsabilidade do Estado a implementação de políticas públicas que preservem o meio ambiente e promovam a sustentabilidade. A preservação ambiental passou a ser preocupação mundial. A justificativa do maior volume de informações sobre meio ambiente pode se dar pelo fato da área estar em evidência nos dias atuais.

Destaca-se, nos sítios analisados, o fato de existir pouca informação relacionada às categorias *metas*, *recursos planejados*, *eficiência*, *eficácia*, *custo-efetividade*, *satisfação do usuário* e *equidade*.

De maneira geral, em relação à organização das informações, os sites apresentaram interface simples. No entanto, alguns portais ofereceram maior facilidade para encontrar informações sobre as políticas públicas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde. Em grande parte dos portais analisados, as informações encontram-se sob o link ‘Secretarias’, que especifica a secretaria desejada e então direciona a outra página com uma lista de informações sobre as políticas públicas disponíveis. Os sites das seguintes Prefeituras: Bauru; Campinas; Franca; Presidente Prudente; São Carlos; São José do Rio Preto; São José dos Campos e Sorocaba sinalizam mais claramente a presença de informações sobre políticas.

Em outros sítios foi difícil encontrar informações sobre as políticas públicas desenvolvidas. Isso se deve ao fato de o espaço designado às ‘Secretarias’ se concentrar em informações sobre os secretários em questão. No caso do site de Araraquara, as informações foram localizadas mediante pesquisa na área ‘Guia de Serviços’, onde é preciso colocar a área de interesse para localizar a ‘Secretaria’ em que se deseja obter dados, e aparece então outra página com uma espécie de dicionário com as políticas, que leva a outra página com as informações.

Apesar da interface simples, no portal eletrônico da Prefeitura de Ribeirão Preto não existe uma seção destinada especificamente às informações e explicações sobre as políticas das áreas de educação, meio ambiente, saúde e assistência social. Estas estão espalhadas em outras seções, e há um acesso rápido que contém os programas desenvolvidos pela prefeitura. Dessa forma, é preciso acessar todos os programas para saber o assunto e o conteúdo, pois não há divisão entre as diferentes categorias de políticas.

O sítio da Prefeitura de São Paulo possui interface complicada para encontrar as informações desejadas. Foi preciso digitar a área da política pública em questão no espaço de

busca. Entretanto, notícias, serviços e instituições são relacionados ao assunto buscado. Para localizar as informações sobre políticas públicas é necessário entrar no *link* de acesso aos serviços e buscar os dados esperados. O caminho até encontrar as informações desejadas é longo, portanto, demanda persistência do usuário.

O site do município de Santos, apesar da facilidade em encontrar informações sobre políticas, foi o único que, na área de educação, disponibilizou diversos nomes dos projetos desenvolvidos pela Secretaria da Educação, mas somente dois deles possuem *link* de acesso que gerou um arquivo em *pdf* com as informações sobre o projeto. Ou seja, não há acesso direto ao portal eletrônico da prefeitura de Santos. Na área de meio ambiente, saúde e assistência social todos os nomes de programas e políticas possuem *links* de acesso.

As cidades de Araçatuba, Barretos e Marília não possuem informações sobre políticas públicas em seus portais eletrônicos. As informações disponíveis concentram-se em responsabilidades, infraestrutura e organização das secretarias, formação e competências dos secretários em gestão. O site da Prefeitura de Registro apresenta informações sobre as políticas públicas de educação combinadas com notícias dos projetos em ação, o que dificulta a seleção de informações.

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

A existência de informações mínimas sobre diagnósticos; recursos e ações atuais; objetivos e antecedentes pode ser explicada pelo sentimento do governo de missão cumprida ao prover informações gerais sobre políticas públicas. As informações nos portais de governo da amostra avaliada foram disponibilizadas de maneira superficial, sem o contexto necessário para serem configuradas como informações que possam auxiliar o conhecimento dos cidadãos.

No entanto, as categorias consideradas mais complexas, que envolvem dados específicos, que abranjam e contextualizem determinada política pública foram pouco encontradas. Entre elas, destacam-se: eficiência; recursos e ações planejadas; impacto; custo-efetividade;

metas; equidade; satisfação do usuário e eficácia. Inexiste ou há pouca informação sobre as categorias que favoreçam a *accountability*.

Pode se considerar como umas das possíveis razões para a insuficiência de informações que envolvam as categorias citadas o receio do governo em se comprometer ao divulgar dados que envolvam custos, orçamentos, resultados esperados e efetivamente atingidos. A disponibilização de informações nesse sentido poderia gerar pressões e descontentamentos da população caso os objetivos expostos não fossem atingidos, os custos extrapolassem o orçamento previamente divulgado, ou se o número de cidadãos beneficiados fosse restrito.

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

Em relação às informações disponíveis nas páginas *web* das prefeituras das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo como subsídio à formação cidadã e aprofundamento democrático, a democracia digital mostrou-se insuficiente.

6. PROPOSTA: GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DIGITAL

A análise das informações sobre políticas públicas das áreas de assistência social, educação, meio ambiente e saúde disponíveis nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo sugere a existência de oportunidades para o aperfeiçoamento da comunicação pública digital.

Diante dos resultados expostos, serão apresentadas neste capítulo propostas de implementação de estratégias de comunicação e produção de informações sobre programas, ações e projetos para divulgação em portais eletrônicos de governo. A proposta objetiva o aperfeiçoamento das informações disponíveis nos sites, a fim de contribuir para o desenvolvimento da democracia digital no Estado de São Paulo.

Ações e estratégias comunicacionais precisam atender o interesse público, bem como ser implementadas visando o aprofundamento da cidadania, com ênfase na transparência e abrangência das informações sobre gestão pública.

A disponibilidade de informações sobre diferentes áreas de políticas públicas pode contribuir para que a comunicação pública seja eficaz no sentido de atingir o objetivo de assegurar subsídios à formação e participação dos indivíduos. A informação faz parte do processo de comunicação pública no auxílio à avaliação de ações de governo pelos diversos agentes e setores sociais, econômicos e políticos.

A comunicação pública deve adequar as informações aos temas de interesse coletivo, proporcionando a divulgação e troca de informações. A imagem do governo pode ser fortalecida pela comunicação e pelo acesso à informação pública. A ampliação da comunicação digital tornou os públicos mais informados e exigentes.

Para a gestão da comunicação tornar-se estratégica, é preciso que o profissional da área atue de maneira focada, analisando o ambiente em que atua. Estratégia pode ser compreendida nesse contexto como a utilização dos meios apropriados para alcançar os resultados almejados.

O planejamento das ações de comunicação caracteriza um processo que se desenvolve através das seguintes etapas: planejamento, implementação, acompanhamento e revisão do planejamento, implicando ações corretivas caso seja necessário durante o desenvolvimento da política. Toda ação comunicacional deve ser integrada, contínua e desenvolvida seguindo o planejamento, visando o objetivo final de aprimorar a projeção institucional.

A existência de infraestrutura nos departamentos ou seções de comunicação dos municípios analisados poderia prover informações mais consistentes acerca dos programas e projetos de ações. Os servidores ou empresas contratadas responsáveis pela comunicação das prefeituras devem ser qualificados para atender os requisitos da comunicação pública.

Idealmente, os responsáveis pela elaboração das informações sobre políticas públicas devem compor uma equipe multidisciplinar. A variedade de profissionais de diferentes formações como sociólogos, relações públicas, jornalistas e designers trabalhando de maneira integrada pode possibilitar a comunicação estratégica como ferramenta de transparência da gestão pública.

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 para dominar a seleção de informações de acordo com os critérios de avaliação de políticas públicas utilizados nesta pesquisa. A forma como as informações públicas são dispostas nos portais eletrônicos se relaciona com o aproveitamento que os cidadãos podem ter dessas informações.

Os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento das informações sobre os programas e ações disponíveis nos portais eletrônicos de governo devem atentar para que toda a equipe de comunicação esteja alinhada e comprometida com o objetivo de fornecer informações completas. Para garantir essa integração dos profissionais da equipe, o processo de comunicação interna precisa ser eficaz e as ações se transformarem em resultados, de acordo com os objetivos estabelecidos. O trabalho deve ser especializado, coordenado e proativo.

As informações sobre políticas públicas dispostas nos portais eletrônicos de governo devem expor os investimentos envolvidos, visando uma administração pública mais democrática e transparente.

O Estado pode favorecer a criação de um ambiente amigável ao interesse pelos problemas que administra, aumentando a confiança nas instituições públicas. Estabelecer um processo de comunicação dirigida para os diferentes públicos, com ações específicas, se manifesta como estratégia necessária para incentivar o envolvimento dos cidadãos.

As informações disponíveis devem conter subsídios que suportem as decisões dos cidadãos, que sejam suficientes para que haja entendimento do assunto em pauta, para que as escolhas sejam ponderadas. Neste sentido, o acesso a dados plurais e seguros oferece a oportu-

tunidade dos envolvidos ponderarem as políticas públicas para que as escolhas atendam o maior número de demandas possível.

As informações sobre ações e programas de governo nos portais eletrônicos de governo precisam ter características que as tornem valiosas para os indivíduos que as buscam. Podem ser consideradas características de informações de qualidade os seguintes predicados:

- Frequência com que as informações são atualizadas e dispostas nos sites;
- Informação isenta de erros ou incompletas;
- Conteúdo relevante, disponibilidade de informações úteis à população;
- Informações corretas e sucintas, claras e de fácil compreensão;
- Ordem na disposição das informações sobre, que precisa ter sequência lógica para melhor entendimento;
- Informações devem ser imparciais, confiáveis e objetivas;
- A acessibilidade às diversas informações públicas garante a disponibilidade e a busca por informações.

No âmbito da metodologia utilizada na avaliação das informações sobre políticas públicas presentes nos portais eletrônicos de governo selecionados, são sugeridas diretrizes de um cenário ideal. A proposta a partir da metodologia empregada aponta para a exigência de informações públicas com índices máximos de qualidade da informação. Relacionando as doze categorias de avaliação às informações necessárias aos portais eletrônicos, sugerimos que as seguintes particularidades:

1) Antecedentes: os portais devem oferecer informações que contextualizem a criação das políticas públicas e apresentar o cenário que originou seu desenvolvimento, para que o cidadão possa se informar de maneira correta sobre a existência de fatores que ocasionaram a criação de determinada política. A falta de dados sobre os antecedentes que possibilitaram a existência da política pública dificulta sua compreensão.

2) Diagnósticos: cabe aos portais descreverem no que consiste a política enfocada e o que será realizado. O diagnóstico incide sobre a análise das informações existentes de forma a orientar os envolvidos com a apresentação de dados característicos da política observada. Informações sobre diagnósticos foram as mais presentes nos portais eletrônicos de governo avaliados de acordo com os resultados. No entanto, é preciso aprofundar a qualidade das informações, oferecendo dados mais abrangentes e atualizados.

3) Objetivos: os portais devem apontar as finalidades desejadas a partir da implantação das políticas públicas. Torna-se primordial para o cidadão conhecer as possíveis projeções que o programa pode alcançar. Estrutura, recursos e ações são estabelecidos de acordo com o objetivo definido. A falta de informações acerca das finalidades diminuem a credibilidade e expectativas dos cidadãos.

4) Metas: apresentar com detalhes informações como projeções de tempo bem definidas. A meta oferece a direção a ser tomada pela política com detalhes de requisitos e espaço de tempo a ser cumprido. O fornecimento de informações específicas sobre as metas públicas possibilita melhor compreensão dos cidadãos.

5) Recursos e ações atuais: os portais devem apresentar os recursos disponíveis e ações implantadas para a realização das políticas públicas. Os meios utilizados devem ser explicitados com clareza, bem como as ações executadas a partir dos recursos disponíveis. Informações sobre os recursos e ações atuais dão aos cidadãos a dimensão da execução e infraestrutura necessária.

6) Recursos e ações planejadas: os portais devem disponibilizar informações acerca dos recursos e ações necessárias para a implementação futura, previamente estabelecida. Tais informações possibilitam que os cidadãos tenham conhecimento dos planos, perspectivas e extensão.

7) Eficiência: os portais devem oferecer informações sobre os resultados obtidos com a implantação de políticas públicas em relação aos recursos empregados. Informações como essas auxiliam os cidadãos na compreensão do rendimento obtido a partir da execução. A ausência de tais dados tende a dificultar o entendimento dos efeitos e capacidades das ações de governo em atingir os resultados desejados.

8) Eficácia: os portais devem expor informações acerca dos esforços concentrados para o desenvolvimento das políticas. Dados que envolvam os resultados alcançados em relação aos objetivos propostos complementam a percepção dos cidadãos.

9) Impacto: os portais devem apresentar informações que envolvam a execução e os resultados efetivos de determinada política pública. O conhecimento dos cidadãos sobre os efeitos sociais ocasionados a partir da implantação é importante para compreender as exigências de continuidade dos programas e projetos desenvolvidos pelos municípios. A ausência desse tipo de informação pode dificultar a compreensão dos cidadãos sobre a ponderação dos impactos e efeitos de políticas.

10) Custo-efetividade: os portais devem exibir os custos e gastos obtidos com a implementação das políticas e possíveis alternativas de ações com menor cotação. Ao exibir informações de ações alternativas comparando-as às ações tomadas anteriormente, em relação aos impactos obtidos, os cidadãos podem ter conhecimento dos custos envolvidos.

11) Satisfação do usuário: os portais devem permitir que os cidadãos tenham acesso aos resultados de eventuais sondagens de opinião realizadas com o objetivo de registrar as perspectivas dos diversos públicos sobre a qualidade da gestão pública.

12) Equidade: os portais devem apresentar informações sobre o alcance das políticas públicas, a quem foram direcionadas e como foi buscada a igualdade em sua implementação. A disponibilidade de informações acerca da dimensão das ações e programas de governo, a quem se destina, considerando as necessidades e igualdade de distribuição, incentiva a confiança ao sistema político e o aumento de sua credibilidade.

A forma de apresentação das informações através da interface dos sites das prefeituras é aspecto relevante em relação à gestão estratégica da comunicação pública e informações consistentes. O site apresenta-se como um canal de informação que deve ser eficiente e funcional, bem estruturado, que apresente conteúdo relevante. O portal eletrônico de governo precisa atender a demanda de divulgar as informações sobre políticas públicas e mantê-lo sempre atualizado.

A usabilidade dos sites se relaciona à facilidade de navegação. Os links de acesso a outras páginas devem estar devidamente destacados e direcionar a página correta. As informações em desenvolvimento precisam ter destaque nos portais eletrônicos de governo, sejam elas relacionadas às secretarias dos municípios ou a políticas.

A criação de seções específicas para informações sobre políticas públicas facilitaria a busca. A divisão sobre as diferentes áreas como saúde, educação, meio ambiente e assistência social também é necessária para pesquisar com facilidade o assunto almejado. A segmentação de informações de acordo com os públicos-alvo das notícias é outro recurso que facilitaria a busca e a navegabilidade nos sites das prefeituras.

De maneira geral, as informações precisam estar dispostas de forma clara, com interface de fácil navegação. A internet apresenta grande potencial para a revitalização da gestão da comunicação pública digital. Aprofundamentos e atualizações na área são necessários para que essa plataforma possa ser utilizada como meio de disponibilizar informações para o provimento de avanços democráticos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas tecnologias por meio da democracia digital e comunicação pública podem ajudar a desenvolver formas de acesso à informação pública.

A um governo, estabelecer metas claras, como resultados previstos em função de determinado orçamento empregado no desenvolvimento de ações e programas poderia desencadear pressões por desempenho. Da mesma maneira, ao disponibilizar o planejamento de recursos necessários para a implantação de uma política, um governo poderia causar insatisfação dos cidadãos se os gastos excederem o previsto e divulgado, ou se o número de cidadãos beneficiados fosse menor do esperado.

A ausência de informações consistentes que contemplassem as 12 categorias de avaliação sobre as políticas públicas analisadas poderia se justificar pela possibilidade de as prefeituras municipais seguirem políticas federais e não reproduzirem o conteúdo informativo correspondente para os portais municipais. No entanto, sustentamos que, ainda assim, é preciso disponibilizar dados relevantes.

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

Dessa forma, a avaliação dos portais e das planilhas eletrônicas indica que é necessário que os governos municipais invistam na disponibilização de informações sobre gestão pública. Para que o objetivo de fortalecimento da cidadania e direito à informação seja cumprido, é necessário aprimorar o conteúdo existente nos portais eletrônicos de governo.

A partir do aprofundamento das informações e da disponibilização de informação plural, a participação dos cidadãos pode se tornar mais qualificada nos Conselhos Gestores, Fóruns Virtuais, Orçamento Participativo e Consultas Públicas.

Falta, portanto, aprofundamento das informações, na forma de dados e números que confirmem transparência aos resultados e recursos utilizados. Sem informações completas, o cidadão poderá ter dificuldades para formular opinião embasada sobre a gestão pública de seu município, fator necessário para a ampliação de espaços deliberativos e amadurecimento das instituições democráticas na tentativa de diminuir a apatia política.

A partir da relação entre os referenciais teóricos e a metodologia de análise desenvolvida, pode-se indicar que a maneira como os dados públicos são disponibilizados na rede está relacionada ao uso potencial que o cidadão terá deles. Dados completos, acessíveis e atualizados, contidos em um site de interface clara e organizados, devem possibilitar ao usuário encontrar com facilidade informações que deseja.

Os resultados da análise sugerem a necessidade do aprimoramento na formação dos profissionais que trabalham com comunicação pública para considerarem adequadamente o uso das novas tecnologias de informação e comunicação nos sites municipais. A qualificação profissional torna-se fundamental na compreensão e atendimento das demandas de informações sobre políticas públicas e ações governamentais que representem as necessidades dos cidadãos. É preciso trabalhar com a nova realidade dos municípios. É indicado que haja preparo em atender as necessidades de informações sobre projetos e programas de governo que contemplem as necessidades dos cidadãos.

Os baixos Índices de Qualidade de Informação observados na análise realizada indicam que as perspectivas otimistas trazidas pelo uso das tecnologias digitais no fornecimento de informações públicas para a formação política e engajamento cívico do cidadão ainda não foram atingidas.

As informações encontradas nos *web* sites analisados se concentram em caracterizar de maneira geral no que consiste uma dada política pública, sem apresentar dados mais abrangentes, que contextualizem sua criação, desenvolvimento e execução.

A contribuição do grau de democracia digital explorado no Brasil, ao menos no que se refere às realizações das prefeituras das cidades sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo, para a realização do ideal democrático de formação da opinião pública é reduzida.

Os resultados sugerem que o uso da internet para a oferta de informações sobre políticas das áreas de educação, meio ambiente, assistência social e saúde ainda ocorre de maneira insuficiente. Embora a contextualização teórica disposta no trabalho indique o enorme potencial da plataforma digital no acesso e disponibilização de informações públicas, são necessários aperfeiçoamentos, aos quais os pesquisadores e profissionais que atuam nas áreas de comunicação e política devem atentar como objeto de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, p. 7-9.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, 2000, p. 25-46.
- _____. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados* v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v.14, n. 1, 2008, p. 43-64.
- BAQUERO, M. e BAQUERO, R. Capital social e empoderamento como construtores de cidadania plena em sociedades em desenvolvimento. In: MARQUES, A. e MATOS, H. (orgs). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011, p. 231-254.
- BARBOSA, A. F. (Coord). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009* = Survey on the use of information and communication technologies in Brazil : 2005-2009/. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, C. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. *Intexto*, n. 26, 2012, p. 204-222.
- BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A (tradução e organização). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 109-142.
- BEST, N. et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, v. 9, 2010, p. 105-124.
- BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: *Anais do 34º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*. Caxambu, MG, 2010.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- 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, p. 198-214.
- 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. São Paulo, 2000. Mimeografado.
- CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, 17, n. 3-4, 2003, p. 185-197.
- CHAMBERS, S. Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, v. 37, n. 3, 2009, p. 323-350.
- COHEN, J.; FUNG, A. Radical democracy. *Swiss Journal of Political Science*, v. 10, n. 4, 2004.
- COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- COLEMAN, S. *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Londres: Hansard Society, 2002.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, 2003, p. 962-969.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHRENDORF, R. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New media & society*, v. 3, n. 2, 2001, p. 157-177.
- DRYZEK, J. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V.S. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 41-62.
- DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 59-71.
- DUARTE, J e VERAS, L. (orgs). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, 2005, p. 97-109.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.S. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. Tradução: Máira Rocha Machado. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.
- GENTILLI, V. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.
- GOMES, W. Internet e participação política. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008a, p. 293-326.

_____. Esfera pública política e comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008b, p. 31-68.

_____. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008c, p. 69-115.

_____. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. (orgs.) *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008d, p. 117-162.

_____. Capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008e, p. 221-274.

_____. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R, GOMES, W e MARQUES, F. (orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JOSGRILBERG, F. B. A opção radical pela comunicação na cidade. In: SILVEIRA, S. A. (org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, p. 155-185.

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 midiática e espaço público: novos olhares*. São Paulo: Paulinas, 2006, p. 157-178.

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

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

_____. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: MAIA, R, GOMES, W e MARQUES, F. (orgs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 47-91.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 207-237.

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

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, p. 47-58.

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

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação *online*: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. In: *Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública*. Belo Horizonte, 2011.

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

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 21-40.

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

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

PARKINSON, J. Holistic democracy and physical public space. *British Journal of Political Science Conference*, London, 8 jun. 2006.

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

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

RAWLS, J. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROTHBERG, D. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. *Liinc em Revista*, v.5, n.1, 2009, p. 4- 18.

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

_____. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *CTS. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, v. 5, n. 14, 2010a, p. 1-19.

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

_____. Socialização virtual e democracia: o debate contemporâneo sobre cidadania e internet. In: *Anais da ALAIC - XI Congresso Latinoamericano de Investigadores de La Comunicación - Gi "Comunicación Digital, Redes y Procesos*. Montevideo, 2012.

SAMPAIO, R; MAIA, R e MARQUES, F. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, Novembro, 2010, p. 446-477.

_____. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. *Comunicação & Sociedade*, v. 32, n. 55, 2011, p. 203-229.

SCHLEGEL, R. *Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente*. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Universidade de São Paulo, 2010.

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

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, 2005, p. 450-468.

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

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

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L (org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 323-370.

TATAGIBA, L. e ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, jan/mar. 2012, p. 68-92,

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.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. Tradução: Cláudia Feres Faria. In: AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V.S. e NOBRE, M. (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-238.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Paris, 1995.