

# INTERNET E DEMOCRACIA: A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM PORTAIS DE GOVERNO

INTERNET AND DEMOCRACY: THE QUALITY OF INFORMATION ON PUBLIC CULTURAL POLICIES IN GOVERNMENT PORTALS

*INTERNET Y DEMOCRACIA: LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EN LOS PORTALES DE GOBIERNO*

## Danilo Rothberg

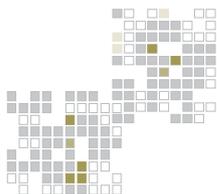
■ Bacharel em Comunicação, Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia pela Unesp (Universidade Estadual Paulista). Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Unesp. Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac/Unesp. Pós-doutorado pela Open University, Inglaterra (Visiting Research Fellow, 2006-2007) e pela UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), onde foi bolsista Prodoc/Capes (2008-2009) no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PPGCTS - UFSCar). Pesquisador visitante em King's College London e Open University. Atua principalmente com os seguintes temas: sociologia da comunicação; teoria e ética do jornalismo; comunicação pública e democracia digital; educação para mídia; estudos de ciência, tecnologia e sociedade; ensino de ciências; popularização da ciência.

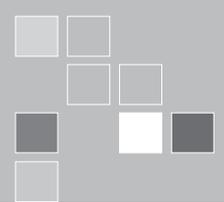
■ E-mail: danroth@uol.com.br.

## Carolina Ito Messias

■ Tem experiência na área de Comunicação, com ênfase em Jornalismo. É graduanda em Jornalismo na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp).

■ E-mail: E-mail: carolina.ito33@yahoo.com.br.





## RESUMO

A comunicação pública abrange a disseminação de informações sobre os diversos aspectos da gestão pública, de maneira transparente e responsável, inclusive por meio da exploração dos recursos tecnológicos existentes. Em particular no campo das políticas culturais, o direito à informação deve ser afirmado como contribuição à participação política e à expansão econômica. Este artigo descreve resultados de pesquisa que apurou, através de análise de conteúdo em treze categorias de avaliação, a qualidade da informação sobre políticas públicas de cultura em portais eletrônicos de diferentes esferas de governo no Brasil. Os resultados indicam a escassez de informações sobre os processos de elaboração e execução das políticas da área.

**PALAVRAS-CHAVE:** COMUNICAÇÃO PÚBLICA; INTERNET; POLÍTICAS PÚBLICAS; CULTURA.

## ABSTRACT

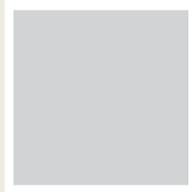
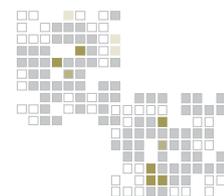
Public communication comprises the dissemination of information on the various aspects of public management, with transparency and accountability, including the use of the existing technological resources. Particularly in the field of cultural policies, the right to information must be exercised as a contribution to political participation and economic expansion. This paper presents the results of research that was investigated, through analysis of the content under thirteen categories of evaluation, of the quality of information on cultural policies in web portals of the different spheres of government in Brazil. The results show the lack of information on the processes of development and implementation of policies in that field.

**KEYWORDS:** PUBLIC COMMUNICATIONS; INTERNET; PUBLIC POLICY; CULTURE.

## RESUMEN

La comunicación pública incluye la difusión de información sobre los diversos aspectos de la gestión pública, de manera transparente y responsable, incluso utilizando los recursos tecnológicos existentes. En particular en el campo de las políticas culturales, el derecho a la información debe ser entendido como una contribución de la participación política y de la expansión económica. En este artículo se presentan los resultados de una investigación en la cual se evaluaron, usando el análisis del contenido, por medio de trece categorías la calidad de la información sobre las políticas públicas culturales en los portales electrónicos de diferentes administraciones públicas del Brasil. Los resultados indican una falta de información sobre los procesos de desarrollo e implementación de políticas del área.

**PALABRAS CLAVE:** COMUNICACIÓN PÚBLICA; INTERNET; LAS POLÍTICAS PÚBLICAS; CULTURA.



## 1. Introdução

Comunicação pública inclui a oferta de informações que atualizem o cidadão sobre diversos aspectos da gestão dos governos, de maneira transparente e responsiva. A literatura especializada sugere que a internet pode ser um meio adequado para a disponibilização de informações, uma vez que oferece recursos dinâmicos capazes de atender a necessidades variadas. Em particular no campo da cultura, em que as políticas públicas têm assumido, inclusive no Brasil, o papel de fomento econômico e passaram a estar sujeitas às deliberações de instâncias de formulação e gestão participativa, a informação online cumpre uma função democrática essencial, ao proporcionar subsídios para a avaliação de prioridades, linhas de ação e resultados.

Este artigo descreve resultados de pesquisa empírica que avaliou, em perspectiva comparada, como as esferas do governo federal brasileiro, do Estado de São Paulo e de municípios paulistas, têm se apropriado dos recursos de comunicação pública digital para difundir informações sobre políticas públicas de cultura em suas páginas na internet.

Os portais eletrônicos de governo analisados pertencem ao Ministério da Cultura, à Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e às Secretarias Municipais de Cultura 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. Foram analisados todos os textos das seções permanentes, que apresentam as políticas da área, e das seções noticiosas sobre acontecimentos relacionados, acessados de outubro a dezembro de 2012.

Os resultados indicam a insuficiência da informação disponível. Em média, os portais analisados possuem 25% do total considerado, segundo

os pressupostos teórico-metodológicos da investigação, necessário à caracterização abrangente de uma política pública.

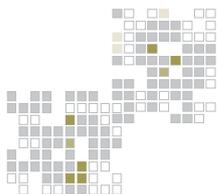
No percurso aqui adotado, em primeiro lugar são revisadas teorizações pertinentes sobre comunicação pública, democracia digital e políticas culturais. Em segundo lugar, os resultados são descritos e comentados, e são indicadas oportunidades para pesquisas futuras. Considerações finais sintetizam as contribuições do artigo.

## 2. Teorizações pertinentes

A afirmação do potencial da comunicação pública em sistemas democráticos depende de sua realização para dar suporte à expressão plural de temas e perspectivas, a fim de fundamentar debates sobre a vida pública e atender o interesse coletivo (Duarte; Veras, 2006). Tal abordagem não deve ser confundida com a publicidade de governo que faça promoção de mandatários utilizando estratégias de marketing. Ao invés, deve instaurar-se como vetor de *accountability*, ou responsabilização de mandatários pelas políticas que executa.

Neste sentido, a comunicação pública inclui prestação de contas e divulgação de informações para proporcionar o reconhecimento e a avaliação das ações de um governo, fundamentando ainda o debate público e a participação no desenho de políticas (Brandão, 2009).

Algumas das realizações de comunicação pública enumeradas por Zémor (2009) podem ser aplicadas à atuação do governo eletrônico. Um dos elementos a serem incorporados está relacionado à disponibilização de dados públicos, com objetivo de informar sobre os procedimentos legais decorrentes da execução de uma política. O acesso à informação também é uma característica relevante, relacionada ao direito à informação pública. Com a modernização da administração pública e o avanço do governo eletrônico, o acesso à informação encontra novas possibilidades, seja por conta das qualidades técnicas de navegação ofere-



## A disseminação do uso das tecnologias de informação e comunicação tem gerado expectativas de redução de custos para produzir e obter informação, facilidade de acesso e aproximação entre cidadão e instituições públicas.

cidas pela rede, seja pelo potencial de armazenar e disseminar mais dados, permitindo o acompanhamento e a influência sobre o processo decisório de determinada política.

A comunicação pública deve, nas democracias contemporâneas, assumir a missão de veicular informação institucional e sobre políticas públicas, aspectos que se destacam na literatura especializada e sublinham o direito do cidadão à informação e à participação nos processos decisórios da vida pública. No ambiente digital, a gestão em comunicação pública adquire novas possibilidades para o poder público interagir com o cidadão e disseminar informações abrangentes sobre políticas públicas, o que poderia contribuir para a consolidação de princípios e a multiplicação de práticas de democracia digital.

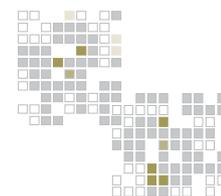
A disseminação do uso das tecnologias de informação e comunicação tem gerado expectativas de redução de custos para produzir e obter informação, facilidade de acesso e aproximação entre cidadão e instituições públicas. A expansão das práticas de comunicação pública na internet fundamenta-se inclusive no direito do cidadão à informação pública que se estabelece no Artigo 5º da Constituição brasileira e na Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), em particular em respeito ao seu Artigo 8º, segundo o qual “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, utilizando “todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores”. Cabe aos portais de governo atender às demandas da

sociedade informacional, oferecendo meios mais democráticos de formulação e avaliação de políticas públicas e matéria-prima para o debate de questões complexas que envolvam o interesse dos cidadãos a serem beneficiados (Bragatto, 2006), (Bragatto, 2011), (Braga, 2007), (Marques; Miola, 2007), Diniz et al (2009).

Penteado, Araújo e Santos (2010), em pesquisa sobre a presença do Ministério da Cultura na internet, apontam a existência de meios de interação com os usuários, como blogs que expandem o potencial de diálogo em torno das políticas públicas da área, apesar de sua análise indicar pouca participação da sociedade. De qualquer forma, teoricamente, segundo Penteado, Araújo e Santos (2010, p.101), é possível que as tecnologias incentivem “uma nova dinâmica que propicia a execução de novas práticas políticas, as quais rompem com o monopólio das grandes empresas de comunicação como esfera principal de produção, transmissão e circulação de informações”.

A comunicação digital pode conferir mais visibilidade aos elementos integrantes de uma política pública. Souza (2006) aponta que a formulação de políticas públicas “constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p.26). Os governos definem suas agendas, segundo Souza (2006), não apenas com o foco sobre os problemas a serem resolvidos, mas em sintonia ao contexto político, em que pesam ideologias partidárias, grupos de interesse e movimentos sociais, em maior ou menor grau representados no interior dos parlamentos.

A apropriação da cultura pelas políticas públicas tem se dado de maneira peculiar no Brasil. Cul-



tura e desenvolvimento passam a estar interligados no momento de formulação de políticas, de maneira a encorajar artistas e agentes culturais a desenvolver seus trabalhos de maneira sustentável, ampliando a criação de empregos e renda, no contexto da economia criativa.

A economia criativa está inserida em um contexto no qual “a expansão do tempo dedicado ao lazer e ao entretenimento se apresenta como o principal incentivo de mercado para as atividades culturais”, segundo Amaral (2009, p.6), que se dinamizam em função de fatores como a popularização da tecnologia, a ampliação da expectativa média de vida, a diversificação de ramos de atuação e profissões nas áreas de serviços e a segmentação da demanda.

O conceito de economia criativa adquiriu dimensão diferenciada quando se tornou objeto de políticas culturais do governo inglês, que passou a incorporar segmentos como “publicidade, arquitetura, mercado de artes e antiguidades, artesanato, design, design de moda, cinema, software, softwares interativos para lazer, música” e a produção relacionada às artes consagradas, segundo Bendassoli et al (2009, p.11). Neste contexto, economia criativa equivale ao conceito de indústria criativa, uma vez que a sistematização da produção se torna condição para a efetividade da política cultural.

Bendassoli et al (2009, p.13) fazem a ressalva de que, apesar da conversão da cultura em valor econômico parecer excessivamente pragmática, ela ocorre em um contexto socioinstitucional, ou seja, “acontece no seio de redes sociais” e incorpora tecnologias e recursos de “produção, promoção e distribuição” dos setores criativos. Esse processo sugere a convergência entre artes, tecnologia e mercado, proposta pela indústria criativa.

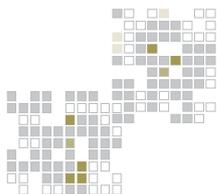
A revisão de literatura empreendida por O'Connor (2010) a respeito do contexto global do fenômeno identifica a indústria criativa com uma “nova economia dirigida pela tecnologia digital e estreitamente relacionada às economias da in-

formação e do conhecimento” (O'Connor, 2010, p.51). A ênfase na esfera econômica não exclui a possibilidade de valorizar culturas locais e de minorias. “Criatividade pode assim ser mobilizada por ‘grupos socialmente excluídos’, em particular, minorias étnicas de áreas urbanas do interior, como os sujeitos de esquemas de regeneração”, segundo O'Connor (2010), para quem o “empreendedorismo criativo promove uma agenda social e econômica que passa pelas políticas culturais” (O'Connor, 2010, p.53).

As diretrizes de como os governos devem intervir nos segmentos da cultura e da criatividade esbarram em dificuldades ligadas à complexidade e sensibilidade desse setor e à atribuição de valores aos serviços e bens culturais. O papel do poder público na economia criativa deve ser o de priorizar ações no sentido de promover a diversidade e democratização da produção cultural, diminuir a desigualdade econômica e potencializar setores criativos. Naturalmente, nem todas as comunidades estão imersas em ambientes empresariais e tecnológicos, o que não impede que a criatividade seja buscada como motor de desenvolvimento econômico e social, aspecto a ser devidamente considerados pelos governos na formulação de políticas públicas de cultura (Amaral, 2009).

No Brasil, parte da reação em termos de política cultural ao conceito emergente de indústria criativa veio na forma do Plano Nacional de Cultura (PNC), que atende ao disposto no artigo 215 da Constituição federal, segundo o qual o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. O PNC foi estabelecido pela lei 12.343/2010.

O PNC propõe ênfase sobre o acompanhamento e a avaliação das ações pela sociedade, de forma a “consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas públicas”; o portal do Ministério da Cultura deve ser utilizado para divulgar



## A avaliação da informação referente aos aspectos que envolvem a formulação, execução e avaliação de políticas públicas de cultura deve verificar se há indicadores de uma comunicação eficiente sendo praticada entre governo e sociedade.

informações sobre as decisões do órgão e receber colaborações dos usuários, a fim de “assegurar a maior abrangência possível de envolvimento e participação de esferas governamentais e setores sociais identificados por fatores geográficos, artístico-culturais ou identitários” (Brasil, 2007, p.23).

A avaliação da informação referente aos aspectos que envolvem a formulação, execução e avaliação de políticas públicas de cultura deve verificar se há indicadores de uma comunicação eficiente sendo praticada entre governo e sociedade. Os *websites* institucionais podem facilitar essa comunicação, tornando relevante a avaliação qualitativa do conteúdo que dispõem, conforme se realiza no estudo que tem seus resultados descritos na próxima seção.

### 3. Metodologia

A análise de conteúdo exigiu leitura prévia da amostra a fim de buscar a compreensão das páginas web como “manifestação que contém índices que a análise explicitará”, segundo Bardin (2011, p.130).

Após a leitura exploratória, para a definição de tais índices foram empregadas referências da literatura especializada sobre avaliação de políticas públicas, como Trevisan e van Bellen (2008), Costa e Castanhar (2003) Souza (2003) e Arretche (1998), que fundamentaram a elaboração de uma lista de 13 categorias de informações identificáveis nos portais de governo, a saber: 1. Antecedentes (condições prévias que motivaram a formulação de uma política pública); 2. Diagnósticos (planejamento da política em relação aos recursos disponíveis, em uma abordagem que justifica a viabilidade de sua implementação); 3. Objetivos (idealiza-

ção de resultados genéricos, não necessariamente especificados em termos quantitativos); 4. Metas (em termos de números, estatísticas e projeções); 5. Recursos atuais e planejados (recursos materiais, humanos e financeiros, em aplicação na execução de uma política ou previstos no planejamento de ações futuras); 6. Ações atuais (atividades objetivas realizadas durante a implementação de uma política); 7. Ações planejadas (atividades objetivas previstas no planejamento da política, escalonadas conforme prazos de execução); 8. Eficiência (esforços empreendidos para a otimização dos resultados de uma política); 9. Eficácia (caracterização dos resultados nos termos de evidências empíricas dos impactos obtidos); 10. Impacto-efetividade (dados sobre melhorias efetivas de médio e longo prazo nas condições sociais das populações atingidas); 11. Custo-efetividade (considerações sobre alternativas de ação na situação específica enfrentada por uma política, que tenham eventualmente sido preteridas em função de cálculos sobre a escolha supostamente mais adequada); 12. Satisfação do usuário (aferida por meio de pesquisas de satisfação ou avaliação espontânea do usuário; também foram aqui classificadas eventuais informações sobre como os públicos-alvo puderam se beneficiar com uma política); 13. Equidade (informações sobre como os diversos públicos foram beneficiados por uma política, em relação a suas necessidades e demandas específicas).

A disponibilidade de informação disponível em uma página web em cada categoria foi assinalada com um indicador entre ‘0’, ‘1’ e ‘2’, com ‘0’ significando ausência de informação relacionada, ‘1’ para a presença de informações superficiais, com até 200 caracteres (com espaços), e ‘2’ para infor-

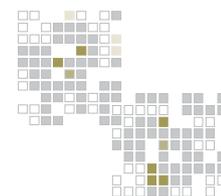
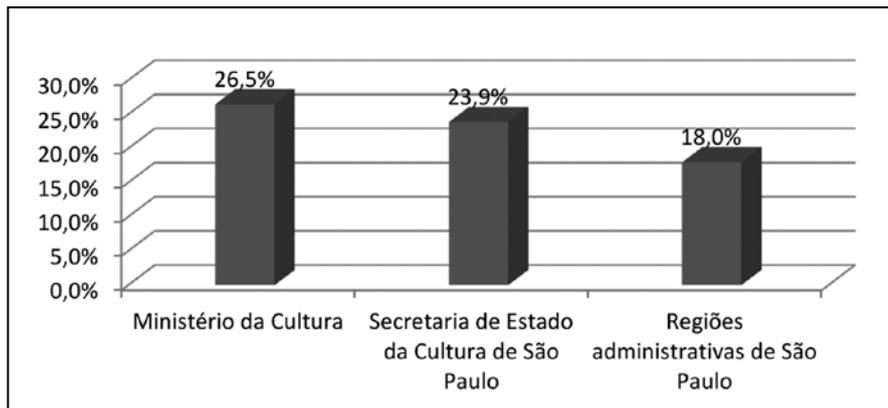


Gráfico 1. Índice de Qualidade da Informação verificado em portais web selecionados.



Fonte: elaboração própria

mação mais abrangente.

Desta forma, cada página web poderia obter até 26 pontos (13 categorias X 2 pontos). O total de pontos efetivamente obtido em cada página web, quando calculado em proporção ao total de 26, gerou um número percentual, então denominado Índice de Qualidade da Informação.

As análises foram realizadas sobre todas as páginas web disponíveis nos portais selecionados entre outubro e dezembro de 2012 com informações tanto em seções de notícias sobre acontecimentos da área de cultura quanto em seções permanentes de apresentação de políticas da área. A amostra assim compreendida atingiu o total de 176 páginas web, abrangendo, no portal do Ministério da Cultural, 21 (seção noticiosa) e 18 páginas (seção permanente); no portal da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo, foram 10 (seção noticiosa) e 17 páginas (seção permanente); e, entre as cidades-sede das regiões administrativas do Estado de São Paulo, foram analisadas 59 páginas da seção noticiosa de Bauru (11 páginas), Campinas (10), Araraquara (9), Ribeirão Preto (6), São Carlos (6), Araçatuba (5), Sorocaba (4) e São José do Rio Preto (4), Santos (3) e Registro (1), e 51 páginas da seção permanente das cidades de Campinas (18 páginas), Ribeirão Preto (9), São José dos Campos (9), Marília (5), Araraquara (5), Bauru (4) e Santos (1). As

cidades não incluídas não contiveram páginas relacionadas à temática no período analisado.

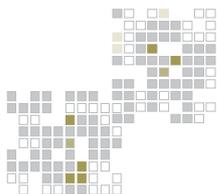
#### 4. Resultados e discussão

Em média, os Índices de Qualidade da Informação (IQI) dos portais analisados variaram entre 26,5% e 18%, destacando-se o Ministério da Cultura como melhor desempenho, seguido por Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e o conjunto das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo (Gráfico 1).

Ou seja, em média, foi detectada, nas páginas web analisadas, a presença de uma fração de cerca de um quarto do conteúdo considerado necessário, no âmbito do referencial teórico-metodológico adotado, para a caracterização abrangente de uma política pública da área de cultura, o que sugere importante insuficiência de desempenho dos portais na exploração do potencial da internet para o atendimento do direito à informação sobre gestão pública.

Cabe discernir a razão pela qual os portais das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo foram considerados como um todo no Gráfico 1. Embora tenham sido detectadas variações de Índices de Qualidade da Informação entre 13% e 24% nos 15 portais analisados, agrupá-los singularmente sob um IQI médio justifica-se porque os municípios possuem estruturas administrativas similares entre si, o que pode conferir coerência à explicação do desempenho distinto de cada esfera de governo em função da dimensão diferenciada de suas atribuições de gestão.

Este raciocínio conduz à apreciação, em perspectiva comparada, da performance de instâncias de governo diferenciadas por sua natureza institucional. À medida que o Ministério da Cultura, como instância federal, exerce atribuições de maior escopo, dispõe de recursos de magnitude não dispo-



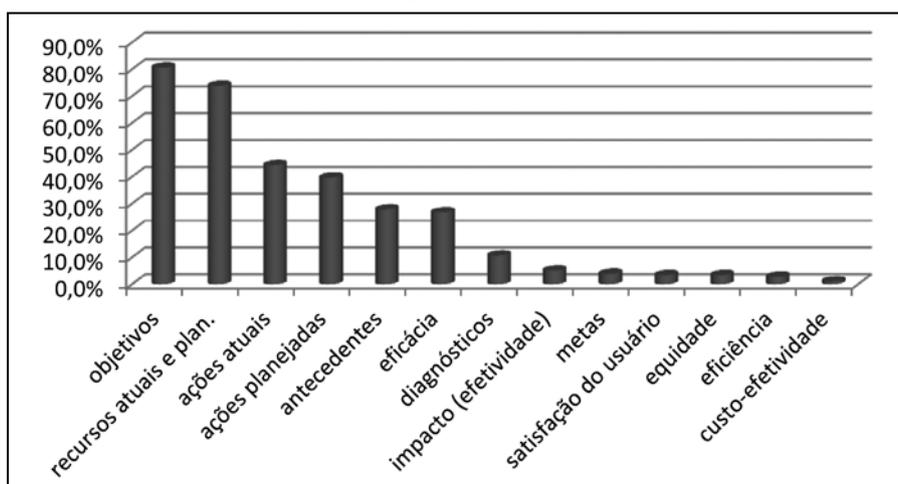
nível aos Estados, ao mesmo tempo em que os Estados ainda exercem atribuições de escopo mais amplo do que os municípios. Neste sentido, o desempenho diferenciado das três esferas de governo indicado pelo Gráfico 1 parece coerente com o desenho institucional federativo, e pode ser explicado pela correspondência entre a dimensão de responsabilidades de gestão e necessidade de comunicar-se a respeito de todas elas; ou seja, à medida que crescem as atribuições de uma instância de gestão, sua comunicação pública

digital tende a se sofisticar e incluir informações mais variadas, sugere o Gráfico 1.

As categorias de informação mais frequentes, considerando-se toda a amostra de 176 páginas web analisadas, são ‘objetivos’ e ‘recursos atuais e planejados’, presentes em 80,6% e 73,8%, respectivamente, da amostra, independentemente da extensão do conteúdo identificado. Este resultado indica que os dados mais facilmente encontrados se referem a aspectos em tese mais visíveis das políticas, ligados à sua execução objetiva (Gráfico 2), ou seja, pode-se estimar que são informações disponíveis já no momento da concepção de uma política, de recuperação mais acessível pelos comunicadores.

Em uma faixa média de desempenho, segundo o Gráfico 2, estão as categorias ‘ações atuais’ (44,3%), ‘ações planejadas’ (39,7%), ‘antecedentes’ (27,8%) e ‘eficácia’ (26,7%). A presença mediana de informações como estas sugere que as abordagens de comunicação pública revelam-se insuficientes em termos de clareza sobre as atividades efetivamente realizadas no âmbito de uma política, a qual assim é caracterizada de forma genérica, notando-se a escassez de conteúdo substantivo capaz de basear a avaliação abrangente das medidas tomadas em decorrência da adoção de uma política. Este resul-

Gráfico 2. Categorias de informação mais frequentes, em média, nos portais do Ministério da Cultura, Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e regiões administrativas de SP.



Fonte: elaboração própria.

tado também indica que aspectos essenciais, como os ligados ao contexto anterior que motivou a ação política, foram negligenciados; e principalmente, em função da baixa porcentagem detectada, indica que considerações sobre as consequências objetivas das realizações culturais, verificáveis empiricamente, foram abandonadas.

Em registro inferior a praticamente um décimo da amostra, segundo o Gráfico 2, foram encontradas informações classificadas nas categorias ‘diagnósticos’ (10,7%), ‘impacto (efetividade)’ (5,1%), ‘metas’ (3,9%), ‘satisfação do usuário’ (3,4%), ‘equidade’ (3,4%), ‘eficiência’ (2,8%) e ‘custo-efetividade’ (1,1%). Isto indica que informações de diversos matizes, relevantes para proporcionar a compreensão acurada das dimensões de uma política pública, têm sido ignoradas pelos governos e sua comunicação pública digital.

Quando são confrontados os diferentes desempenhos dos portais analisados, surgem surpreendentes padrões em termos das categorias de informações mais frequentes (Gráfico 3).

O Gráfico 3 indica que as duas categorias mais frequentes são as mesmas nos portais analisados, o que pode ser apreciado sob dupla interpretação. De um lado, novamente pode-se sustentar que ‘objetivos’ e ‘recursos atuais e planejados’ referem-se

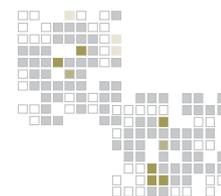
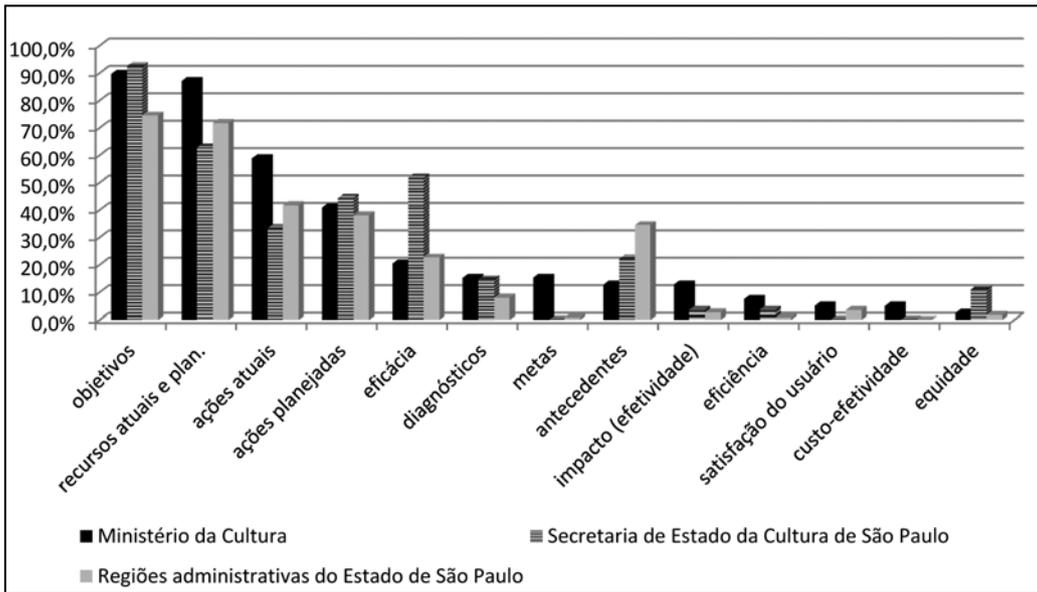


Gráfico 3. Categorias de informação mais frequentes em portais web selecionados.



Fonte: elaboração própria.

a informações de mais visibilidade das políticas e, assim, estariam sujeitos ao acesso mais fácil para os comunicadores responsáveis pela alimentação dos portais de comunicação pública digital. No entanto, por outro lado, diante da notável insuficiência das páginas web analisadas em relação às demais 11 categorias, que estiveram ausentes em praticamente metade da amostra, ao menos, pode-se sugerir que as tarefas de apuração, tratamento e veiculação de dados permaneceram largamente aquém dos desafios de um campo profissional específico da comunicação, que possui compromisso inalienável com o atendimento do direito à informação.

Nota-se, conforme o Gráfico 3, a existência de informação em nível mediano em ao menos um dos três setores da amostra nas categorias 'ações atuais', 'ações planejadas', 'antecedentes' e 'eficácia', entre 34% e 59%. Se as duas primeiras ainda podem ser consideradas de mais fácil acesso, por serem decorrentes da execução diretamente observável de uma política, as duas últimas sugerem que, em ao menos um dos níveis de gestão, os comunicadores estiveram atentos a dados mais complexos, relativos ao cenário precedente e motivador de uma linha de ação e às suas consequências

empiricamente verificáveis.

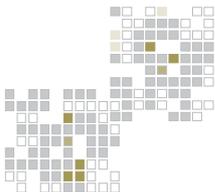
Também nota-se que informações relevantes, associadas às categorias 'diagnósticos', 'metas', 'impacto (efetividade)', 'eficiência', 'satisfação do usuário', 'custo-efetividade' e 'equidade' foram apenas esporadicamente, em geral, objeto de atenção dos comunicadores dos portais de governo analisados.

Seria possível sustentar que os próprios governos não têm controle ou ao menos preocupação no levantamento de dados relacionados àqueles

aspectos, o que minimizaria a responsabilização dos comunicadores pelas insuficiências. Mas também se pode argumentar que os vetores responsáveis pela promoção da transparência da gestão pública não excluem os comunicadores. Se não é justo responsabilizar integralmente os profissionais da comunicação pelos problemas identificados neste estudo, é igualmente injusto isentá-los de responsabilidade.

E, se a tarefa de estimar as razões das faltas dos governos está fora dos limites deste artigo, as insuficiências da comunicação podem aqui encontrar possíveis explicações à luz das teorizações pertinentes desenvolvidas inicialmente.

Em síntese, do ponto de vista normativo, é relativamente consensual na literatura especializada a definição de diretrizes para a atuação da comunicação pública nas democracias contemporâneas, em direção à responsabilização de mandatários pelas políticas que formulam e executam, na forma de transparência e *accountability*. Neste contexto, destacam-se também a obrigação da disseminação de dados e chaves de compreensão das políticas públicas, em atendimento ao direito à informação consagrado na legislação em vigor,



## A fim de contribuir para a formulação de indicações de aperfeiçoamento à atuação na área, o arcabouço normativo lastreado sobre teorias e dispositivos legais no Brasil poderá ser um recurso operacional.

e a exigência democrática da disponibilidade de subsídios que possam vir a fundamentar o engajamento e a participação na formulação, implementação e avaliação de políticas. Estas demandas acentuam-se no campo da cultura no Brasil nos últimos anos, no qual o ambiente participativo foi instaurado legalmente.

Mas, embora estes fatores sejam objetivos e lastreados teórica e legalmente em escala e abrangência suficientes para orientar os comportamentos dos profissionais da comunicação pública, há um leque crescente de evidências empíricas, para o qual este artigo trouxe contribuições, de que o campo profissional nem sempre obtém resultados satisfatórios; possivelmente, porque não esteja satisfatoriamente esclarecido para atuar de forma compatível com as expectativas de aprofundamento da cidadania, ou porque faltem incentivos adequados para uma atuação nesse sentido.

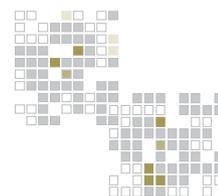
Abrem-se, desta forma, duas direções de pesquisa, a saber: torna-se necessário identificar diretrizes de formação profissional capazes de influenciar a atuação desejada no âmbito da comunicação pública, e verificar se e em qual medida estão ou podem estar presentes nos cursos brasileiros de graduação e pós-graduação; é preciso determinar as condições ideais de operação nas assessorias de comunicação dos governos, capazes de fundamentar uma atuação com independência e expertise adequada, e investigar se e em qual medida estão ou podem estar presentes nos ambientes de trabalho existentes. Em ambos os casos, a importância da formulação de caráter propositivo, em busca de aperfeiçoamentos efetivos, não pode ser menosprezada.

### 5. Considerações finais

Este artigo apresentou resultados de pesquisa empírica sobre o desempenho de portais de governo na disseminação de informações sobre políticas públicas de cultura. A amostra foi composta por 176 páginas web de três instâncias de poder: Ministério da Cultura, Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo. A análise de conteúdo empregou 13 categorias de informações sobre políticas, o que permitiu indicar um quadro de potencialidades e lacunas.

Os resultados indicaram insuficiências importantes. Em geral, os portais analisados apresentam uma fração de cerca de um quarto do conteúdo que, no contexto teórico-metodológico da investigação, foi considerado necessário para a caracterização abrangente de uma política pública. As informações mais frequentemente encontradas se referem a aspectos de fácil acesso aos comunicadores responsáveis pela alimentação dos portais, enquanto perspectivas de acentuada relevância para a compreensão das políticas foram negligenciadas.

Como hipóteses a serem verificadas por pesquisas futuras, foram oferecidas explicações provisórias para as insuficiências detectadas, ligadas à possível ausência de formação profissional adequada e de condições de trabalho nas assessorias dos governos. A fim de contribuir para a formulação de indicações de aperfeiçoamento à atuação na área, o arcabouço normativo lastreado sobre teorias e dispositivos legais no Brasil poderá ser um recurso operacional.



## Agradecimentos

Os autores agradecem ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pela bolsa concedida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, J. Cultura, criatividade e desenvolvimento. *Políticas Culturais em Revista*. Bahia, v. 1, n. 2, p.4-19, 2009.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p.29-39.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BENDASSOLI, P. F.; WOOD, T.; KIRSCHBAUM, C.; CUNHA, M. P. Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n.1, p.10-18, 2009.
- BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*. Campinas, v. 13, n. 1, p.1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- \_\_\_\_\_. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. *Compólitica*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 1, 2011.
- BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009, p.1-33.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: 1988.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes gerais para o Plano Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: 2011.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p.969-992, 2003.
- DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.23-48, 2009.
- DUARTE, J.; VERAS, L. (orgs). *Glossário de comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, Brasília, 2006.
- MARQUES, F. P.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, n. 9, 2007.
- O'CONNOR, J. *The cultural and creative industries: a literature review*. Londres: Arts Council England, 2010.
- PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P.; ARAUJO, R. P. A. O uso das NTICs na formulação e divulgação de políticas públicas: o caso do Ministério da Cultura. *Ponto-e-virgula*, São Paulo, n. 8, p.88-121, 2010.
- SOUZA, C. 'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p.15-20, 2003.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, 2006.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-50, 2008.
- ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

