

Comunicação pública e qualidade da informação sobre políticas públicas para mulheres nos portais web governamentais

Public communication and quality of information on public policies for women on government web portals

Comunicación pública e calidad de la información sobre políticas públicas para mujeres en portales web gubernamentales



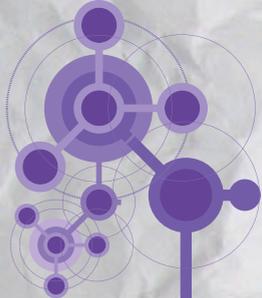
Danilo Rothberg

- Livre-docente em Sociologia da Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Doutor em Sociologia pela Unesp
- Mestre e Bacharel em Comunicação pela Unesp
- Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Unesp
- Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faac-Unesp.
- Pesquisador visitante no King's College London e na Open University – Reino Unido
- E-mail: danroth@uol.com.br



Bruna Silvestre Innocenti Giorgi

- Mestre em Comunicação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)
- Bacharel em Jornalismo pela Unesp
- Docente da Faculdade Eduvale (Avaré, SP)
- Assessora de Comunicação da Prefeitura Municipal de São Manuel (SP)
- E-mail: bruna_sig@hotmail.com



Resumo

O acesso à informação pública é direito fundamental nas democracias contemporâneas. Esta pesquisa verificou o potencial da comunicação pública digital para o atendimento do direito à informação sobre políticas públicas para as mulheres no Brasil, por meio de análise de conteúdo de portais *web* de governo baseada em onze categorias de avaliação. A amostra analisada possui cerca de 25% da informação considerada necessária para a caracterização abrangente de uma política pública conforme o contexto teórico-metodológico da pesquisa, o que indica oportunidades de aperfeiçoamento.

PALAVRAS CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • DEMOCRACIA DIGITAL • DIREITO À INFORMAÇÃO • POLÍTICAS PÚBLICAS • DIREITOS DAS MULHERES.

Abstract

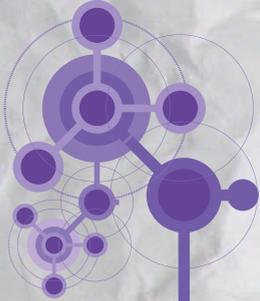
Access to public information is a fundamental right in contemporary democracies. This research verified the potential of digital public communication to meet the right to access information on public policies for women in Brazil; the work was developed through content analysis of government web portals based on eleven categories of evaluation. The analyzed sample includes about 25% of the information considered necessary for the comprehensive characterization of a public policy, according to the theoretical-methodological context of the research, which indicates opportunities for improvement.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • DIGITAL DEMOCRACY • RIGHT TO ACCESS INFORMATION • PUBLIC POLICIES • WOMEN'S RIGHTS.

Resumen

El acceso a la información pública es un derecho fundamental en las democracias contemporáneas. Este estudio evaluó el potencial de la comunicación pública digital para atender el derecho de la información sobre políticas públicas para las mujeres en Brasil, a través del análisis de contenido de los portales web de gobierno basado en once categorías de evaluación. La muestra analizada tiene aproximadamente 25% de información considerada necesaria para la caracterización amplia de una política pública, de acuerdo con los resultados y como el marco teórico y metodológico de la investigación, lo que indica oportunidades de perfeccionamiento.

PALABRAS CLAVES: COMUNICACIÓN PÚBLICA • DEMOCRACIA DIGITAL • DERECHO A LA INFORMACIÓN • POLÍTICAS PÚBLICAS • DERECHOS DE LA MUJER.



O acesso à informação pública é caracterizado como direito fundamental pela Constituição brasileira e regulamentado pela lei federal 12.527/2011 e pelo decreto 7.724/2012. A este contexto legal subjaz a crença democrática de que decisões de voto e escolha de prioridades de políticas públicas devem ser baseadas em informações públicas seguras, facilmente acessadas e compreensíveis. A disponibilidade de dados confiáveis sobre o avanço das ações do poder público pode contribuir para gerar transparência, responsividade (*accountability*) e comprometimento com os resultados das políticas públicas.

A oferta de informação e a gestão transparente são ampliadas pelos esforços da comunicação pública, que ainda pode ser fortalecida com a exploração adequada de tecnologias de informação e comunicação, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas ancoradas em novas leis e estruturas de governo que significam mudanças institucionais importantes.

No âmbito dos direitos das mulheres, em particular, a Lei Maria da Penha (Lei federal 11340/2006), que aumenta o rigor das punições de crimes domésticos, e o estabelecimento de órgãos específicos, como delegacias da mulher e secretarias de governo para a área, nota-se o crescimento de demandas à comunicação pública, que deve lidar com as exigências de disseminação de informação e a criação de diálogos em torno de direitos articulados em uma nova configuração política.

A pesquisa que tem seus resultados descritos neste artigo verificou se a comunicação pública digital oferece contribuição potencial para o atendimento do direito à informação sobre políticas públicas para as mulheres. O objeto de investigação é composto pelos 22 portais web de governo municipal, estadual e federal existentes no período de coleta de dados (janeiro a dezembro de 2015) de setores especializados na implementação de políticas públicas para as mulheres.

A amostra analisada possui cerca de 25% da informação considerada necessária para a caracterização abrangente de uma política pública conforme o contexto teórico-metodológico da pesquisa, o que indica oportunidades de aperfeiçoamento.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, são revisadas breves teorizações sobre comunicação pública, direito à informação e democracia digital no Brasil. A segunda parte descreve a metodologia de pesquisa, e a terceira apresenta seus resultados.

TEORIZAÇÕES

Comunicação pública é distinta de propaganda de governo. Matos (2009, p. 6) assinala que comunicação pública é “um processo de comunicação instaurado na esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública”. Trata-se de um espaço em que convergem vozes distintas da sociedade (López et al., 2004; Gomes, 2008), efetivado quando ocorre o distanciamento da “comunicação de governo que instrumentaliza o poder, pois demanda a inclusão do cidadão no processo comunicativo – não mais como espectador da política, mas como agente participante para propor e deliberar” (Matos; Gil, 2013, p. 99).

A disseminação da informação, aqui, é tida como ponto de partida do processo de produção de comunicação pública. “Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, participação, cidadania ativa, diálogo” (Duarte, 2012, p. 46).

O direito à informação é um direito individual e um pressuposto para que outros direitos possam ser exercidos. Segundo Gentilli (2002, p. 22), “para se ter acesso ao poder público – e, por consequência, à posse de direitos –, o cidadão precisa ter assegurado o acesso à informação pública”.



Em 2011, foi promulgada no Brasil a Lei federal 12.527, que regulamenta o direito do cidadão de ser informado de forma ativa e passiva. A transparência ativa, objeto desta pesquisa, refere-se à disponibilização de conteúdo de interesse público, atualizado e claro por parte dos organismos públicos, de forma proativa e sistematizada, preferencialmente pela internet. Já a transparência passiva associa-se ao atendimento de solicitações sobre informações mais específicas dos cidadãos por órgãos públicos.

Relatório do Banco Mundial (Darbishire, 2010) enfatiza que a cidadania informada depende inclusive da divulgação proativa de conteúdos pelo poder público, que assume a responsabilidade, nas democracias contemporâneas, de assegurar “que o público tenha as informações necessárias para participar na formulação de políticas e tomada de decisões” (Darbishire, 2010, p. 3). Entretanto, o estudo reconhece que, mesmo com o desenvolvimento de dispositivos tecnológicos que facilitam a divulgação *online* de informações proativas, ainda são necessários esforços internacionais que promovam a adoção de padrões e referências para a produção de conteúdos. A questão central que emerge desse contexto para os gestores de comunicação em portais *web* de governo é simples: o que divulgar?

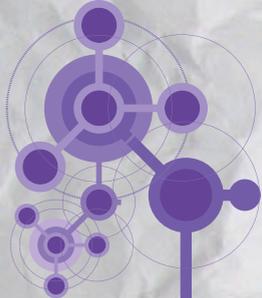
A Lei 12.527 é sintética a esse respeito. Além de divulgarem informações sobre execução orçamentária, competências e estrutura organizacional, repasses e transferências financeiras, os governos devem disseminar “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”; além disso, “órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores” (art. 8).

O decreto 7.724/2012 regulamenta a Lei 12.527 e especifica que a transparência ativa exige disseminar dados sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto” (art. 7).

Diante do vácuo de legislações nacionais como a brasileira na definição de diretrizes de comunicação pública e transparência proativa, o relatório do Banco Mundial delinea catorze classes de informações que podem ser consideradas como padrões ideais, cobrindo: 1. informação institucional; 2. informação organizacional; 3. informação operacional; 4. decisões e atos; 5. serviços públicos de informação; 6. informação sobre orçamento; 7. reuniões abertas; 8. tomada de decisão e participação do público; 9. informação sobre subsídios financeiros; 10. informação sobre contratos públicos; 11. listas, registros, bancos de dados; 12. informação sobre dados armazenadas; 13. publicações; 14. informações sobre o direito à informação.

O modelo recomendado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos percorre um caminho similar, com uma lista de dezessete classes de informações de relevância permanente (OAS, 2012, p. 16), como “informação e acompanhamento, mecanismos relevantes à autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governança corporativa e indicadores chave de desempenho, e eventuais relatórios de auditoria”. O documento salienta que, “mesmo na ausência de um pedido específico, os órgãos públicos devem divulgar informações sobre as suas funções de forma rotineira e proativa e de forma que assegure informação acessível e compreensível” (OAS, 2012, p. 12).

Um dos objetivos da transparência proativa assim considerada é fornecer *accountability*, entendida como responsividade da administração pública às demandas da cidadania e prestação de contas, característica singular das democracias contemporâneas que pode ser visível em uma dimensão vertical, quando se realiza por meio de eleições, formação de opinião e mídia livres, e horizontal, realizada por meio do controle exercido mutuamente por agências estatais (O’Donnell, 1997). Trata-se de uma dimensão de governo que assume novos contornos no âmbito da democracia digital, entendida como



promoção de ações em meios digitais, como dispositivos, programas, canais e ferramentas, que fortalecem a democracia em seu sentido participativo e de ligação entre Estado e sociedade (Gomes, 2011). O centro das ações é o cidadão, que deve ter sua participação acentuada. Os governos devem se comunicar de forma a gerar transparência e participação social, buscar a garantia de direitos e sustentar a pluralidade de debates e agendas de políticas públicas (Silva, 2011).

As políticas públicas se originam como estratégias para atender demandas específicas e, no ciclo de sua formulação, execução e avaliação, podem abranger áreas sociais diversas, como trabalho, emprego e saúde, convergentes em direção à centralização em novos desenhos institucionais, a exemplo daqueles dados por secretarias especializadas, conforme é o caso dos direitos das mulheres. Nesse sentido, nota-se o crescimento das ações especializadas para o empoderamento das mulheres em uma perspectiva de transversalidade das questões de gênero nas políticas públicas entre os diversos setores da gestão pública.

O estudo sobre o campo do gênero foi fortalecido no Brasil no final dos anos 1970, período no qual ocorreram transformações nas relações entre Estado e sociedade, principalmente por dois fatores: a redemocratização e a crise fiscal. As mudanças do Estado conceberam como referência uma agenda de reforma elaborada com a participação de vários atores e atrizes sociais. A organização de mulheres motivada pela política incluiu a busca por melhores salários e a mobilização contra desigualdades e em favor de bandeiras específicas, "como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher" (Farah, 2004, p. 51).

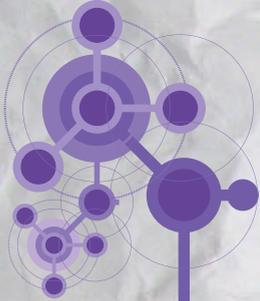
Costa e Castanhar (2003, p. 280) assinalam que a avaliação sistemática de políticas públicas possibilita "medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos". Nesse contexto, a informação deve ser situada como propulsora da detecção de possíveis falhas, do diagnóstico de obstáculos à implantação e da geração de dados importantes para eventuais reformulações.

METODOLOGIA

O *corpus* de análise se caracteriza por todas as informações disponíveis entre dezembro de 2014 e novembro de 2015 nas páginas dos portais *web* de governos selecionados, em seções de caráter permanente, que apresentam ações e políticas públicas, e em seções noticiosas, que possuem o caráter de atualidade jornalística. Foram inseridos na amostra de análise todos os 22 portais de secretarias municipais, estaduais e federais de governo existentes no período de coleta de dados, especializadas na defesa dos direitos das mulheres. A amostra assim constituída foi formada por dez portais de nível municipal (Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Natal, Parauapebas, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo); dez portais de nível estadual (Alagoas, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Santa Catarina), um portal do Distrito Federal; e um portal de nível federal (Secretaria de Políticas para as Mulheres). O *corpus* assim delimitado foi composto por 409 páginas *web*.

Baseando-se na metodologia utilizada por Rothberg (2014), composta por variáveis de avaliação das informações a respeito de políticas públicas, foram formuladas onze categorias para investigar a abrangência das informações sobre políticas existentes nos portais, a saber:

- Antecedentes: são informações referentes a premissas que apresentam o contexto anterior ou causas que motivaram a criação de determinada política.



- **Diagnósticos:** nesta variável, será observada a presença de descrições, justificativas e/ou considerações gerais referentes à implantação da política pública.
- **Objetivos:** compreende as finalidades que se estima desenvolver por meio da criação e execução de uma política pública.
- **Metas:** inclui as finalidades da política de forma mais específica, com números, porcentagens e estatísticas.
- **Recursos e ações atuais:** baseia-se no funcionamento de uma política, apresentando os recursos e ações possíveis para que uma dada política seja implantada.
- **Recursos e ações planejadas:** refere-se a projeção das ações futuras de uma política pública.
- **Eficiência:** abrange o funcionamento interno de uma política pública, em relação ao seu rendimento. Ou seja, a ligação entre os esforços despendidos com recursos materiais, humanos e financeiros e os resultados obtidos.
- **Eficácia:** é a avaliação do êxito da implantação de uma política, em relação aos objetivos e recursos propostos.
- **Impacto:** por meio dos resultados apresentados são ponderadas as consequências positivas ou negativas; previstas ou não previstas, que determinada política obteve.
- **Custo-efetividade:** compara as ações selecionadas para compor uma política com os resultados efetivamente obtidos, organizando informações sobre as atividades que receberam os objetivos propostos com o menor custo.
- **Satisfação da usuária:** compreende informações, sugestões e opiniões das usuárias sobre determinada política pública.

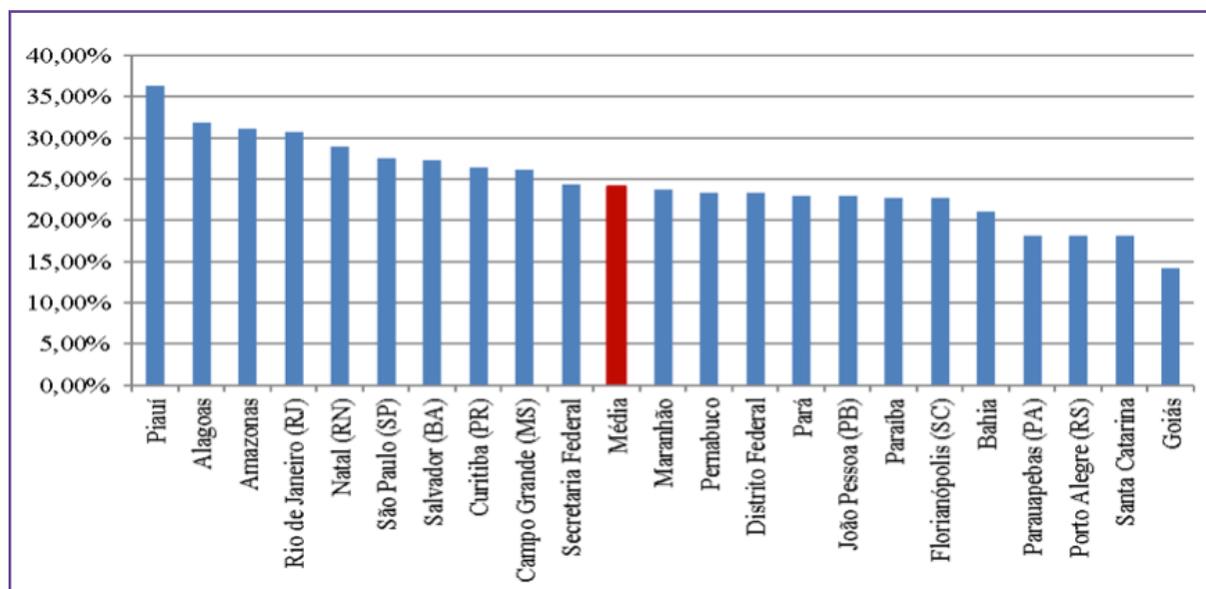
Planilhas eletrônicas foram empregadas para a tabulação de dados, que gerou números representativos a respeito da abrangência e da profundidade atingidos pela comunicação pública digital das diversas políticas públicas abordadas nos portais estudados. As informações disponíveis em cada uma das 409 páginas analisadas foram classificadas por meio de um simples indicador para cada categoria, com "0" indicando ausência de informação relacionada e "1" para presença de informação relacionada. Desta forma, uma política pública apresentada com todas as informações no âmbito das onze categorias de análise obteria onze pontos. O número efetivamente obtido pelas páginas de um portal analisado, quando comparado ao total possível de pontos, gerou número percentual que corresponde ao nível de abrangência e profundidade de informação. Esse número foi denominado índice de qualidade da informação (IQI).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Gráfico 1 apresenta o índice de qualidade da informação (IQI) obtido pelos portais de governo estudados. A média do IQI verificada na amostra de análise foi de 24,13%, o que indica que os portais analisados obtiveram menos de um quarto das informações consideradas necessárias, segundo o contexto teórico-metodológico da pesquisa, para a caracterização abrangente de uma política pública destinada às mulheres.



Gráfico 1: Índice de qualidade da informação sobre políticas públicas de direitos das mulheres em portais web de governo selecionados.



Fonte: elaboração própria.

Entre os portais analisados, o do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos das Mulheres do Piauí¹ obteve o maior IQI (36,36%), seguido da Secretaria Estadual da Mulher e dos Direitos Humanos de Alagoas² (31,82%), da Secretaria Executiva de Políticas para Mulheres do Amazonas³ (31,06%) e da Secretaria Municipal Especial de Políticas para as Mulheres do Rio de Janeiro⁴ (30,77%).

Os portais da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de Natal⁵, da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de São Paulo⁶, da Superintendência Municipal de Políticas para as Mulheres de Salvador,⁷ da Secretaria Municipal Extraordinária da Mulher de Curitiba⁸, da Secretaria Municipal da Mulher de Campo Grande⁹ e da Secretaria Federal de Políticas para as Mulheres¹⁰ também apresentaram IQI acima da média detectada entre a amostra de análise, de 28,9% a 24,3%.

As informações presentes nos portais da Secretaria Estadual da Mulher do Maranhão¹¹, da Secretaria Estadual da Mulher de Pernambuco¹², da Secretaria Adjunta das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal¹³, da Coordenadoria Estadual de Integração de Política para as Mulheres do Pará¹⁴, da Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres de João Pessoa¹⁵, da Secretaria Estadual da Mulher e da Diversidade da Paraíba¹⁶, da Coordenadoria Municipal da Mulher de Florianópolis¹⁷ e da Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres da Bahia¹⁸ obtiveram IQI entre 23,75% e 21%.

1 www.conselhodamulher.pi.gov.br

2 www.mulhercidadania.al.gov.br

3 portaldamulher.am.gov.br

4 www.rio.rj.gov.br/web/spm-rio

5 natal.rn.gov.br/semul/

6 www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/politicas_para_as_mulheres/

7 www.spm.salvador.ba.gov.br/

8 www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/secretaria-secretaria-da-mulher

9 www.pmcg.ms.gov.br/SEMMU

10 www.spm.gov.br/

11 www.semu.ma.gov.br

12 www.pe.gov.br/secretarias/secretaria-da-mulher

13 www.mulher.df.gov.br

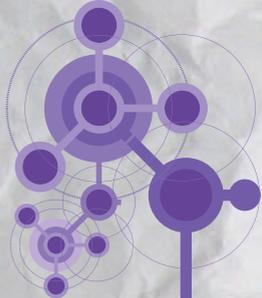
14 www.paraopebas.pa.gov.br/index.php/2015-10-20-12-59-32/semmu-secretaria-municipal-da-mulher

15 www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/seppm

16 www.paraiba.pb.gov.br/mulher-e-da-diversidade-humana

17 www.pmf.sc.gov.br/entidades/mulher

18 www.mulheres.ba.gov.br



Os portais da Secretaria Municipal da Mulher de Parauapebas¹⁹, da Secretaria Municipal Adjunta da Mulher de Porto Alegre²⁰ e da Coordenadoria Estadual da Mulher de Santa Catarina²¹ alcançaram índices de 18,18%. Já o portal da Secretaria Estadual da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho de Goiás²² obteve IQI de 14,4%.

A insuficiência de informação observada nas páginas dos portais da amostra sugere a dificuldade dos gestores de comunicação pública digital em tornar transparentes as políticas públicas referentes aos direitos das mulheres pela via digital.

O acesso à informação pública é considerado um direito humano e contribui para que outros direitos sejam alcançados. A informação pública abrangente e aprofundada sobre as políticas para as mulheres pode contribuir para ampliar e consolidar seus direitos. A informação de qualidade está relacionada à publicidade enquanto meio de tornar questões visíveis da esfera privada em potenciais assuntos do diálogo público (Silva, 2011), o que possibilitaria o embasamento para uma discussão ampla sobre igualdade de gênero.

A média de IQI entre os portais estudados é de 24,13%, o que indica a necessidade do aprimoramento da abordagem dada às políticas públicas especializadas para as mulheres, a fim de incrementar a disseminação de subsídios que poderiam contribuir para o fortalecimento da diversidade de perspectivas no campo da conversação civil.

A média de IQI inferior a um quarto do considerado ideal, conforme o contexto teórico-metodológico, sugere o subaproveitamento das tecnologias de informação no desenvolvimento da democracia digital.

O Gráfico 1 indica uma disparidade significativa entre os portais de maior e menor IQI, o que ainda sugere o desafio de estabelecer e disseminar referências de qualidade da informação. A existência de diretrizes de classes de informação na legislação pertinente poderia contribuir para a determinação de referências adequadas.

Abordagens mais superficiais de informação podem servir à construção de uma imagem genérica e simplificada de que os governos estão trabalhando em prol do público. Isto sugere que a associação entre comunicação pública e propaganda política pode não ter sido superada, o que implicaria a instrumentalização do poder e a redução das plataformas digitais a um canal de informação sobre ações de governo entendidas como favores políticos (Matos; Gil, 2013).

O Gráfico 2 apresenta os percentuais de informação observados segundo categorias de análise de conteúdo nas páginas dos portais analisados. Para facilitar a compreensão dos dados, os resultados podem ser agrupados em quatro faixas, a saber: a primeira refere-se às categorias que foram encontradas entre 82,2% e 69,2% das páginas da amostra selecionada; a segunda, entre 26,7% e 17,8%; a terceira, entre 8,6% e 5,4%; e a quarta, em 1,7%.

19 www.parauapebas.pa.gov.br/index.php/2015-10-20-12-59-32/semmu-secretaria-municipal-da-mulher

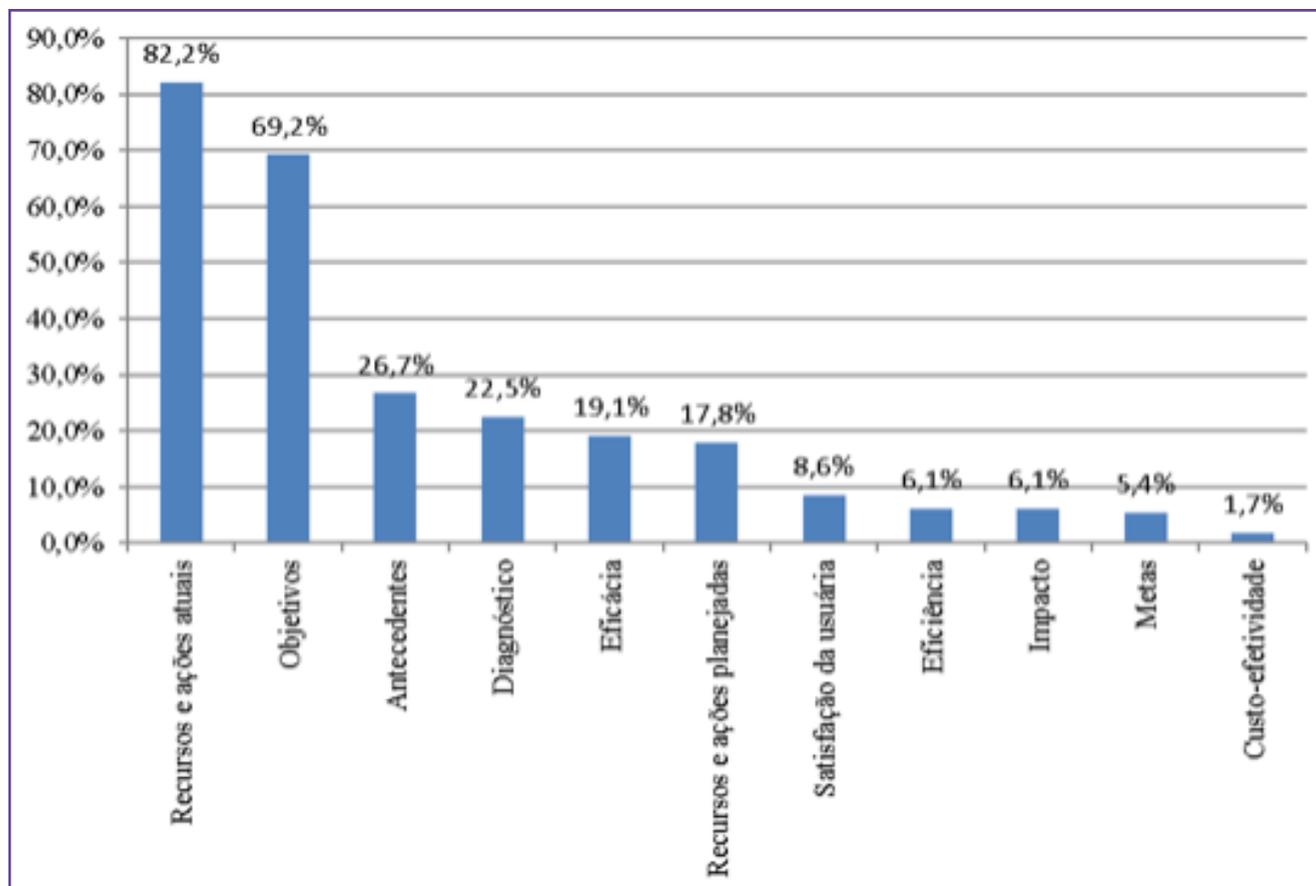
20 www.portoalegre.rs.gov.br/cmm

21 www.cem.sc.gov.br

22 www.semira.go.gov.br



Gráfico 2: Percentuais de informação segundo categorias de análise de conteúdo sobre políticas públicas de direitos das mulheres em portais web de governo selecionados.



Fonte: Elaboração própria.

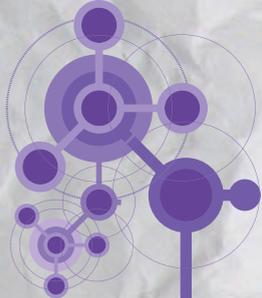
Observa-se no Gráfico 2 que informações classificadas nas categorias “recursos e ações atuais” e “objetivos” foram identificadas em 82% e 69% das páginas analisadas, respectivamente. Esse resultado sugere que os gestores de comunicação pública digital dos portais delimitados pela amostra priorizam a disponibilização de informações operacionais e sobre o funcionamento de uma dada política pública, com conteúdo sobre os recursos disponíveis à aplicação e o propósito genérico das ações.

A representação simbólica formulada com a presença comparativamente mais elevada dessas categorias de informações nas páginas analisadas indica as limitações dos governos na divulgação das políticas públicas, que acabam adotando abordagens restritas.

Informações classificadas nas categorias “antecedentes”, “diagnóstico”, “eficácia” e “recursos e ações planejadas” foram identificadas em uma gama de 26,7% a 17,8% das páginas analisadas.

Em particular, informações relativas à categoria “antecedentes”, que indicam a base para o planejamento das políticas públicas a serem executadas, foram percebidas em 26,7% das páginas analisadas. Já a informação classificada na categoria “diagnóstico” foi verificada em 22,5% das páginas da amostra.

O resultado indica a escassez de dados precedentes à formulação de políticas públicas. De acordo com Souza (2003), o diagnóstico de um problema ou fato levado ao sistema político e à sociedade é que caracteriza o fluxo de uma política pública. Nesse sentido, a categoria “diagnóstico” é fundamental para a compreensão da origem de um dado programa e pode legitimar as ações criadas para transformar os cenários político e social da mulher.



A concepção de que políticas públicas são dinâmicas e podem evoluir auxilia o reconhecimento dos direitos das mulheres pela sociedade. Disseminar informações sobre “antecedentes” e “diagnóstico” de uma política pública pode contribuir para o reconhecimento dos direitos consolidados das mulheres, contribuindo para uma mudança cultural da sociedade.

Nota-se, segundo o Gráfico 2, que 19,1% das páginas analisadas apresentaram informações classificadas em “eficácia”. A categoria de informação “eficácia” aponta para o comprometimento em informar como certa política foi desenvolvida de acordo com o objetivo especificado e as ferramentas disponíveis, comumente divulgando dados sobre as beneficiadas. O desempenho nesta categoria indica menor transparência das ações do poder público, contrariando o contexto de exigência de *accountability*.

Informações sobre “recursos e ações planejadas” assinalam organização e planejamento do governo em gerenciar as ações públicas. No entanto, verifica-se que apenas 17,8% das páginas analisadas apresentam essa categoria de informação.

Informações classificadas nas categorias “satisfação da usuária”, “eficiência”, “impacto” e “metas” foram identificadas em uma gama de 8,6% a 5,4% das páginas analisadas.

Conteúdo classificado como “satisfação da usuária”, identificado em 8,6% das páginas analisadas, corresponde à preocupação em dialogar com a usuária para buscar conhecer sua avaliação e obter subsídios para o aperfeiçoamento das ações.

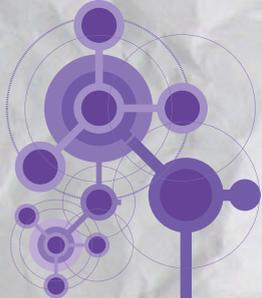
A democracia digital deve gerar publicização, responsividade e porosidade (Silva, 2011). Publicização se refere à disponibilização de conteúdos que viabilizem a transparência; responsividade implica responsabilização de gestores pelas políticas que executam; e porosidade ocorre por meio do diálogo entre governo e opinião pública. Para Silva (2011), a porosidade pode facilitar a participação da sociedade na produção da decisão política pelas instituições formais de governo.

A porosidade pode estar ligada à categoria de *satisfação da usuária*. Se a comunicação pública é pensada como aquela que ocorre na esfera pública, é por meio dela que as mulheres podem expor a opinião sobre as políticas e sugerir problemas inerentes a um grupo para que se tornem pauta da administração pública. Publicizar essas opiniões é uma forma de incentivar a participação, proporcionando confiança das usuárias de que elas serão ouvidas. Nesse sentido, o desempenho insuficiente dos portais nessa categoria sugere que sua contribuição à sustentação da esfera pública é limitada.

Informações classificadas na categoria “eficiência” estiveram presentes em 6,1% das páginas analisadas e sugerem a falta de transparência na divulgação do funcionamento interno das políticas. As informações de como os recursos públicos são manejados, gastos e auditados são essenciais para que as cidadãs compreendam a burocracia do Estado, possibilitando ações mais engajadas.

Informações classificadas na categoria “impacto” estiveram presentes em 6,1% das páginas analisadas. Essa categoria – como “satisfação da usuária”, que é capaz de embasar a análise de “impacto” –, tem o potencial de desenvolver positivamente a transparência das políticas e compartilhar exemplos entre os órgãos governamentais.

A baixa presença de informações classificadas na categoria “metas” nas páginas (5,4%) sugere a existência de abordagens superficiais. A escassez de informações sobre “metas” dificulta o acompanhamento da política pública pela sociedade e prejudica a *accountability*.



Por fim, a escassez de informações classificadas na categoria “custo-efetividade” (presentes em 1,7% das páginas analisadas) indica falta de transparência sobre custos da implantação de políticas e possíveis alternativas.

Diante do contexto do direito ao acesso à informação, como modo de aperfeiçoamento da comunicação pública, que preza pelo interesse público e utilidade pública (Matos, 2009), sugerimos a produção de conteúdo pautada nas onze categorias de informações analisadas nesta pesquisa. A informação pública sobre políticas públicas direcionadas às mulheres considerada de qualidade deveria contar com dados sobre “antecedentes”, como contexto e circunstâncias que motivaram a elaboração e aplicação de uma determinada ação, de modo a explicar a sua criação. O “diagnóstico” sobre o motivo da elaboração dessa política possibilitaria a análise dos critérios que guiam as ações. Informações sobre os “objetivos” da política pública deveriam ser disponibilizadas de forma geral e também de maneira especificada (“metas”).

Do mesmo modo, profissionais de comunicação deveriam disponibilizar conteúdo sobre “recursos e as ações atuais” da política, bem como os “recursos e as ações planejadas”, proporcionando confiabilidade e clareza sobre planejamento de gestão. Essas duas categorias de informações devem estar associadas ao “diagnóstico”, principalmente quando a política pública trata de ações e programas voltados ao combate à violência. Essa relação emerge do fato de que diagnosticar uma situação sem disponibilizar informações sobre a proposição de objetivos sobre como buscar o fim da violência, pode afastar mais as mulheres da esfera pública.

Informação sobre a “eficiência” da política pública deve ser divulgada para possibilitar a comparação existente entre os esforços empregados e os resultados alcançados, tornando mais transparente a forma como o trabalho foi dirigido nos bastidores das ações (“eficácia”). A oferta de conteúdos sobre o “impacto” proporcionado pelo resultado das ações, bem como a opinião da usuária da política pública (“satisfação da usuária”) e quais recursos foram necessários empregar, tomando como base o efeito obtido diante de alternativas possíveis (“custo-efetividade”), ampliariam a transparência de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os resultados obtidos, cabem considerações em ao menos três direções.

A primeira se relaciona à qualidade da informação disponível nos portais governamentais da amostra. O índice de qualidade da informação de 24,13% indica que menos de um quarto das informações consideradas relevantes no contexto teórico-metodológico da pesquisa está disponível, em média, nas páginas analisadas. Isto sugere a existência de uma oportunidade de aprimoramento da comunicação pública digital para a disseminação de informações e potencial meio de criação de diálogo a respeito do atendimento dos direitos das mulheres, que devem ser vistos pelos gestores públicos como estratégia articuladora no processo de transformação cultural, reconhecimento de direitos e de aproximação entre as cidadãs e mandatários.

A segunda consideração se refere à disparidade do IQI entre os 22 portais da amostra, que variou entre 36% e 14%. Uma solução poderia vir da formulação de diretrizes oficiais para a produção de informações públicas digitais pautadas em classes de informações. A existência de guias oficiais facilitaria o trabalho dos gestores de comunicação, ao possibilitar que eles identificassem o conteúdo de política pública indispensável para ser publicizado. Já na perspectiva dos cidadãos, as diretrizes com as classes de informações expressas possibilitam a fiscalização das ações do poder público. À medida



que faltam esforços de organismos internacionais para promover a normatização dos conteúdos indispensáveis para os cidadãos e diante do vácuo a esse respeito na legislação brasileira de direito à informação, setores profissionais de comunicação pública instalados nos governos estaduais e federal poderiam contribuir com a produção de guias adequadas.

A especificação de classes de informações é uma forma de desenvolver *accountability* através da comunicação pública digital, e interromper a instrumentalização dos portais governamentais como meios de propaganda de governo.

A terceira consideração refere-se à limitação dos gestores de comunicação pública ao construírem abordagens superficiais. As informações classificadas nas categorias "recursos e ações atuais" e "objetivos" estiveram presentes na maior parte das páginas analisadas. Apesar de constituir categorias importantes para informar a usuária de que a política pública se trata, esse tipo de conteúdo não é suficiente para o aprofundamento da caracterização das ações públicas. Informações classificadas nas categorias relacionadas à transparência dos gastos públicos, da gestão e dos resultados de uma política pública, que podem ser consideradas tratamentos mais abrangentes, aparecem restritas na comunicação pública digital. O provável receio dos governos em serem pressionados pela sociedade civil pode gerar limitação das abordagens de informação nos portais de políticas públicas para as mulheres.

Mas cabe salientar a potencial contribuição da comunicação pública digital em disseminar informações e problematizar questões de igualdade de gênero e direitos das mulheres. A participação das mulheres na esfera pública possibilita a elas um meio para contribuírem ao aprimoramento de suas próprias políticas públicas.

Recomendações para estudos futuros incluem a busca por comparações que situem o déficit de informação identificado nesta pesquisa diante de outras realizações de portais de governo em países de outros continentes ou no contexto latino-americano. Também seriam apropriadas comparações com portais de governo no âmbito de políticas públicas de outras áreas, a fim de verificar se a comunicação pública sobre equidade de gênero apresenta maior ou menor desempenho em relação a outras temáticas.

REFERÊNCIAS

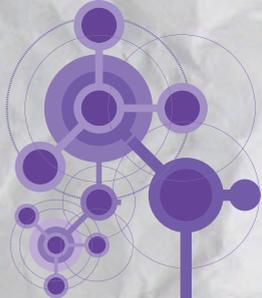
COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, FGV, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

DARBISHIRE, Helen. Proactive transparency: the future of the right to information? Washington, DC: World Bank Institute, 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

DUARTE, Jorge. Instrumentos da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação pública*. estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

FARAH, Marta F. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, p. 47-71, 2004.

GENTILLI, Victor. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a comunicação. *Famecos*, Porto Alegre, n. 19, p. 36-48, 2002.



GOMES, Wilson. Capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira (Orgs.). *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 221-274.

_____. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco P. J. Almeida (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

LÓPEZ, Juan C. et al. *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado*. Bogotá: Usaid, Casals&Associates Inc., 2004.

MATOS, Heloiza. A comunicação política no Brasil e na França: desafios conceituais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXXII, Curitiba, 4 a 7.09.2009. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2009.

MATOS, Heloiza; GIL, Patricia. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. *Eptic Online*, Sergipe, v. 15, n. 2, p.12-27, 2013.

OAS. Organization of American States. *Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines*. Washington, DC: Department of International Law, Secretariat for Legal Affairs, Organization of American States, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1997.

ROTHBERG, Danilo. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2014.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco P. J. Almeida (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123-146.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpoc, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

Texto recebido em 06.03.2017 e aprovado em 25.05.2017.