

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CULTURA E SOCIEDADE – PGCULT
MESTRADO INTERDISCIPLINAR**

ASMYNNE BÁRBARA BARBOSA DOS SANTOS

**O “FANTASMA” DA TRANSPARÊNCIA: Comunicação Pública no Portal da
Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão – ALEMA**

São Luís
2017

ASMYNNE BÁRBARA BARBOSA DOS SANTOS

**O “FANTASMA” DA TRANSPARÊNCIA: Comunicação Pública no Portal da
Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão – ALEMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade/PGCult–Mestrado Interdisciplinar – da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Cultura e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. José Ferreira Júnior

São Luís
2017

ASMYNNE BÁRBARA BARBOSA DOS SANTOS

**O “FANTASMA” DA TRANSPARÊNCIA: Comunicação Pública no Portal da
Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão – ALEMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade/PGCult – Mestrado Interdisciplinar – da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, para obtenção do título de mestre em Cultura e Sociedade.

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Ferreira Júnior (orientador)

Pós-Doutor em Literatura Brasileira
Programa de Pós-Graduação Cultura e Sociedade
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof.^a Mônica Teresa Costa Sousa

Doutora em Direito
Programa de Pós-Graduação Cultura e Sociedade
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

Pós-Doutor em Comunicação Social
Universidade Federal do Paraná

Barbosa dos Santos, Asmyne Bárbara.

O fantasma da transparência : Comunicação Pública no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão ALEMA / Asmyne Bárbara Barbosa dos Santos. - 2017.

136 p.

Coorientador(a): Asmyne Barbara Barbosa Santos.

Orientador(a): JOSÉ FERREIRA JUNIOR.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade/cch, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Assembleia Legislativa do Maranhão. 2. Comunicação Pública. 3. Direito à Informação. 4. Lei da Transparência Pública. I. FERREIRA JUNIOR, JOSÉ. II. Santos, Asmyne Barbara Barbosa. III. Título.

À minha mãe

AGRADECIMENTOS

Um certo dia, lá pelos idos de 2003, estava bisbilhotando as coisas da minha mãe e me deparei com umas folhas escritas à mão. A curiosidade bateu forte e não pude deixar de ler. Era um registro, uma espécie de memorial, relatando as razões pelas quais ela desejava fazer um mestrado. Era um texto claro e conciso, que relatava suas dificuldades pessoais e os desafios profissionais que a instigaram a tentar a seleção da pós. O final dessa história é um pouco triste, afinal ela não pode mais concretizar seus planos nesta terra. Contudo, costumam dizer que os pais se sentem realizados com as conquistas dos filhos. Então, de certa forma acredito que ter chegando nas etapas finais desse mestrado é um presente para ela, uma maneira de retribuir todo amor e dedicação que a minha querida mãe me deu.

Claro que não estive sozinha nessa jornada. Posso citar meu avô, que também já partiu, mas que deixou um belo exemplo. Não sabia lê nem escrever, mas sempre cuidou para que seus filhos e netos tivessem a melhor educação possível. A minha adorada avô que até hoje é a melhor leitora voraz que eu conheço, pois nem os anos e as dificuldades da vista já cansada lhe deixam abandonar seus jornais e revistas.

Aos amigos da graduação em Comunicação Social, Robert Felipe, Swellen Danuza, Natalia Henriques, Ana Letícia e Izabella Brandão, só tenho a agradecer pelo companheirismo, risadas e conselhos.

Os meus queridos efêmeros do PGCult, Maria Thereza, Marília Milhomen, Rodrigo e Jammys que foram uma das mais gratas surpresas e alegrias que o mestrado me trouxe.

Ao meu namorado Paulo Fernando que me apoiou durante essa fase

Ao professor Ferreira Júnior, dedico especial agradecimento por todo saber compartilhado e orientação impecável ao longo desse trabalho.

E por fim, mas não menos importante, só tenho a agradecer à Deus. Sem Ele nada disso seria possível (nem mesmo escrever essas linhas tortas). Pela Sua bondade e amor incondicional tive a força necessária para enfrentar essa empreitada. Agradeço profundamente todo o cuidado e provisão que Ele trouxe para a minha vida. E espero de alguma forma, que essa conquista traga algo bom para a sociedade e para o Reino do Senhor.

“Quem tem a informação, tem poder.”

Provérbio português

RESUMO

Intensificou-se a reflexão teórica sobre o direito à informação, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), porque esta trouxe impactos não só para o cidadão, que teve o acesso aos dados e documentos produzidos e custodiados pelo Estado regulamentado – com a exceção dos que tenham caráter pessoal e os protegidos por sigilo –, mas também para a gestão pública que precisou adotar medidas e ferramentas para consecução da transparência. O acesso à informação é um direito essencial e está vinculado à noção de democracia, ancorado no princípio constitucional da publicidade dos atos públicos. Esta dissertação analisa a Comunicação Pública na efetivação do direito à informação, mediante a utilização da ferramenta digital denominada Portal da Transparência. A abordagem teórica tem respaldo nos seguintes pesquisadores: Zémor (1995), Matos (2011), Bresser Pereira (2004). A metodologia utilizada é qualitativa no estudo de caso acerca da reação da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA) diante do caso dos “funcionários fantasmas”. Percebe-se que há o cumprimento formal da LAI, contudo é tímido o trabalho efetivo de Comunicação Pública no portal da ALEMA no intuito de incentivar a participação social.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Direito à Informação; Lei da Transparência Pública; Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA)

ABSTRACT

With the approval of the Access To Information Law (AIL), the theoretical reflection about the right to information has intensified, since the law has impacted not only the citizen, who had access to the data and documents produced by and under custody of the State - with the exception of those that have a personal nature or classified - but also the public management, which had to adopt measures and tools to achieve public transparency. Access to information is an essential right and is linked to the notion of democracy, anchored in the constitutional principle of publicity of the public acts. This dissertation analyzes the Public Communication in the effectiveness of the right to information, through the use of a digital tool called Portal da Transparência (Transparency Portal). The theoretical approach finds support on the following researchers, among others: Zémor (1995), Matos (2011), Bresser Pereira (2004). The methodology used is qualitative case study about the reaction of the Legislative Council of Maranhão (ALEMA) on “ghost employees” case. It is understood that there is a formal fulfillment of the FOI; however, it is still timid the effective work of Public Communication on the ALEMA portal with the intention to encourage social participation.

Keywords: Public Communication; Right to Information; Freedom of Information Law; Legislative Council of Maranhão (ALEMA)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação do Governo Eletrônico por Belanger e Hiller (2001)	34
Quadro 2 - Classificação do Governo Eletrônico pela ONU	35
Quadro 3 - Recorte Histórico do Governo Eletrônico no Brasil	36
Quadro 4 - Aspectos da Informação Pública	45
Quadro 5 - Direito à Comunicação	47
Quadro 6 - Direito à Informação na Constituição Federal de 1988	48
Quadro 7 - Regulamentação do Acesso à Informação	49
Quadro 8 - Direito à Informação no âmbito internacional	50
Quadro 9 - Relação de Identificação com a Comunicação Pública	54
Quadro 10 - Modelo Informacional	64
Quadro 11 - Modelo de Consulta	64
Quadro 12 - Modelo de Participação.....	65
Quadro 13 - Modelo de rede de relacionamento	65
Quadro 14 - Matriz Metodológica.....	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fanpage do Senado Federal.....	37
Figura 2 - Site de Consultas Públicas do Senado Federal	37
Figura 3 - Resultados e-scanner	86
Figura 4 - Busca no Bing sobre o Portal da Transparência da ALEMA.....	92
Figura 5 - Busca no Google.....	92
Figura 6 - Busca no Yahoo	93
Figura 7 - Portal Institucional da ALEMA	94
Figura 8 - Mapa do Site da ALEMA	95
Figura 9 - Acesso à página inicial do Portal da Transparência da ALEMA.....	95
Figura 10 - Erro no site.....	95
Figura 11 - Capturas do Portal da ALEMA de um celular	96
Figura 12 - Captura do Portal da Transparência da ALEMA por celular	96
Figura 13 - Mensagem Inicial do Portal	99
Figura 14 - Perguntas Frequentes	99
Figura 15 - Fanpage da TV e Rádio Assembleia.....	103
Figura 16 - Pagina do Portal da ALEMA com informações sobre licitação	106
Figura 17 - Resultada de busca no Portal da Transparência da ALEMA	107
Figura 18 - Página inicial da Ouvidoria	108
Figura 19 - Página do Portal da Transparência da ALEMA.....	113

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RESULTADOS E-SCANNER	86
TABELA 2 - RESULTADOS NOS SITES DE BUSCA	91
TABELA 3 - ELEMENTOS DE NAVEGABILIDADE.....	93
TABELA 4 - PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS	97
TABELA 5 - ELEMENTOS DA LINGUAGEM CIDADÃ.....	99
TABELA 6 - INTERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	101
TABELA 7 - TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA RELACIONADA AOS RECURSOS HUMANOS	103
TABELA 8 - INFORMAÇÃO SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATOS	105
TABELA 9 - INFORMAÇÕES SOBRE OS GASTOS PARLAMENTARES.....	106
TABELA 10 - ELEMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	107
TABELA 11 - ADERÊNCIA À LAI.....	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - 1 DIREITO À INFORMAÇÃO: contexto, ambientes de transparência e potencialidades	20
1.1 Patrimonialismo, burocracia e modelo gerencial: a relação entre o público e o privado	21
1.2 Aspectos históricos e conceituais do governo eletrônico	30
1.3 Limites e potencialidades do governo eletrônico: para além do aparato técnico ..	36
1.4 A esfera pública conectada e o ideal de democracia digital	41
1.5 Direito à informação: arcabouço jurídico e implicações para a transparência pública	43
CAPÍTULO II - 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA	53
2.1 Conceitos de Comunicação Pública	57
2.2 Relação entre Comunicação Pública e o Acesso à Informação	61
CAPÍTULO III - 3 PERCURSO METODOLÓGICO	73
3.1 Pesquisa Bibliográfica	75
3.2 Estudo de Caso	75
3.2.1 Guia de Análise do Portal	76
3.3 Análise dos dados	83
CAPÍTULO IV - 4 ANÁLISE	85
4.1 Análise do Portal da Transparência da ALEMA	85
4.1.1 Perspectiva comunicação pública no Poder Legislativo do Estado do Maranhão	85
4.1.2 Perspectiva do cumprimento formal do acesso à informação	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve as noções de cidadania. (BRASIL, 2012)

A comunicação entre a sociedade e o Estado é de fundamental importância para concretização da cidadania. E com o desenvolvimento de novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) – que permitiu a organização de um grande volume de dados e informações em portais e plataformas da internet – os atos e ações do governo tornaram-se acessíveis aos cidadãos. Paralelo a esse crescimento tecnológico, a sociedade brasileira vivencia um crescente interesse em prol da divulgação e acesso fácil às informações de caráter público.

A Constituição Federal de 1988 garante no artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, s/p). É, portanto, dever do Estado divulgar informações de forma simples e compreensível, além de facilitar as solicitações e recebimentos de dados pela sociedade.

O direito à informação ensejou o surgimento de leis que garantissem o acesso do cidadão aos dados públicos. Entre elas a Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações. No âmbito do estado do Maranhão, a Lei nº 9.111, de 5 de janeiro de 2010, regulou a instituição do Portal da Transparência do Estado. Esse arcabouço jurídico permitiu a criação de portais da transparência. Na esfera federal a principal plataforma é o Portal Acesso à Informação que desde maio de 2012 agrega as informações referentes ao orçamento federal.

No dia 1 de maio de 2012 entrava em vigor no Brasil a Lei Nº 12.527/11, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Como tantas leis complementares que regulamentam direitos prescritos na Constituição Federal de 1988, a LAI tem por objetivo permitir que o país tivesse uma cultura do acesso livre à informação pública. Embalada no cenário de emergência das TICs, a LAI traz como principal expoente, o Portal da Transparência. Ferramenta ancorada na internet, o Portal é o repositório dos dados públicos, da execução orçamentária e financeira do governo federal.

No mês de maio de 2017, a Lei de Acesso à Informação completou cinco anos de promulgação. Há muito que se comemorar. Contudo, como parte das leis que regulamentam direitos, a LAI percorre um caminho com relevantes conquistas, mas com dificuldades para ser implementada de forma integral nas esferas de poder e, principalmente, na administração pública brasileira. Quando entrou em vigor, em 2012, a lei trouxe um aparato jurídico de fomento ao direito amplo e acessível de acesso à informação, e com esse direito descortinou práticas ilícitas praticadas até então pelos órgãos do poder. Casos de corrupção, como o mau uso de cartões corporativos descobertos por jornalistas a partir de solicitações de informações nos Portais da Transparência, ficaram ainda mais evidentes. Percebeu-se que a administração pública brasileira vivenciava uma cultura de segredo.

Passados cinco anos da promulgação da LAI, os principais jornais do estado do Maranhão, noticiavam o seguinte fato: Ministério Público ajuíza ação e pede lista de funcionários da Assembleia Legislativa do Maranhão. Sites e blogs da internet também veiculavam a informação de que a ALEMA, a Casa do Povo, descumpria a Lei de Acesso à Informação em decorrência de uma prática de corrupção: a presença de funcionários fantasmas em seus quadros. Ficava evidente que informações requisitadas pela LAI não estavam sendo disponibilizadas no Portal da Transparência da Assembleia.

Os Portais são ferramentas da transparência pública. Batista (2010) explica que a transparência é o movimento de prestação de contas de toda a administração pública e abertura de seus registros financeiros e de seus atos para fiscalização da sociedade em geral. Bresser Pereira (2004) corrobora esse argumento ao afirmar que "a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre Estado e a sociedade civil" (BRESSER PEREIRA, 2004, p.23).

Entendemos que o direito à informação vai além do acesso, seja físico ou digital. A informação precisa ser inteligível para o cidadão. Compreendemos que a sociedade é formada por indivíduos heterogêneos e com diferentes níveis de instrução. Lemos (2002) analisa que "diante de uma sociedade massificada (pouca informação com redundância), passa-se a uma sociedade informacional, prevalecendo-se o fluxo de uma quantidade gigantesca de informações" (LEMONS, 2002, p. 85). Porém, a informação precisa receber tratamento para que possa gerar diálogos.

E a simples disponibilização dos dados não garante o direito à informação. Os Portais da Transparência fornecem uma quantidade massiva de dados públicos, contudo não há

tratamento dessa informação para que a sociedade possa entendê-la e utilizar como elemento de cobrança e fiscalização do poder público.

Fazer cumprir estes mandamentos da Constituição é, acima de tudo, exercer um direito, pois o acesso à informação está relacionado às garantias constitucionais modernas e se situa nas prerrogativas dos direitos fundamentais. Sendo assim, é um constituinte sine qua non para a efetivação da cidadania.

Com o propósito de dar sentido às informações e aos dados públicos, entende-se que a comunicação pública possui uma posição estratégica de atuação nos Portais da Transparência. Zémor (2009) esclarece que a Comunicação Pública "é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e diálogos capazes de tornar um serviço desejável e preciso" (ZÉMOR, 2009, p. 214). É também um dos elementos que permeia a Constituição Federal, sendo direito fundamental de todo cidadão.

Conforme Bobbio (1990), a comunicação é "pública" no sentido etimológico da palavra "público", cuja origem se dá na distinção a partir da dicotomia direito público e direito privado. "Esse par reflete uma situação em que o grupo social já distingue aquilo que pertence (ou se refere) ao grupo ou à coletividade e aquilo que pertence a singulares. É público em sentido de res pública conceito que denota ao Estado-nação ou comunidade de homens: não se reduz, portanto, a uma interpretação meramente jurídica de "Estado". Para Bobbio (2010), Comunicação Pública resume-se, portanto, à comunicação referente aos assuntos de interesse da coletividade.

Batista (2010) esclarece que a informação pública possui três dimensões: transparência, acesso e comunicação. E utilizando esses conceitos proposto por Batista esta dissertação propõe refletir sobre a informação pública a partir dos pressupostos da comunicação pública.

Diante desse cenário, surge a seguinte hipótese que norteará esta pesquisa: os portais da transparência são instrumentos com potencialidades para fomento do capital social, porém há o risco do portal ser apenas um, entre tantos outros, dispositivos burocráticos que apenas cumprem a lei, no sentido formal e não aumentam a participação do cidadão. Um dos entraves para que o portal alcance efetivamente à sociedade é a linguagem técnica utilizada para divulgar os dados.

Com o intuito de investigar essa questão, essa dissertação tem por objetivo analisar a comunicação pública no portal da transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão

(ALEMA), para investigar a formação de uma esfera pública interconectada. O ponto central de investigação baseia-se na repercussão do caso dos “funcionários fantasmas” e a ausência de informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação no portal.

Como forma de responder a este problema, pretende-se traçar um caminho interdisciplinar de pesquisa, pois se percebe que tal situação agrega diversos campos do conhecimento e dos saberes. Haja vista, também a especificidade do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (PGCult), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que permitiu o desenvolvimento e forneceu o suporte acadêmico para a produção deste trabalho. Para tanto, busca-se os conhecimentos teóricos em áreas como a Comunicação, Administração e Direito para explicar a questão da transparência, da Comunicação Pública e do acesso à informação como essenciais para a efetivação da cidadania. Contudo, essa investigação não se limita a tais campos, como demonstrar-se-á nos capítulos que a compõe.

Este estudo se justifica pela análise de que a sociedade vive um momento de abertura de dados públicos, e no Brasil, estados e municípios estão aplicando a LAI. Dessa forma, compreende-se que mais do que a disponibilizar informação em estado bruto é necessário um trabalho efetivo de comunicação pública nos Portais da Transparência, para o que a informação adquira sentido e seja compreendida pelo cidadão.

Os atos dos governos devem estar acessíveis aos cidadãos. É por meio da informação sobre os atos, contas e fatos da administração pública que a sociedade civil pode tomar conta de seu papel fiscalizador do poder público e promover mudanças sociais as quais julgar necessárias, pois estará embasada nessas informações (BATISTA, 2010). O acesso à informação envolve, além da questão física, a transparência e a compreensão do que é publicado. Pois, a transparência pública depende não só da abertura e disponibilização de dados e informações, mas também da efetiva compreensão do que está disponibilizado por seu receptor, a sociedade (FERREIRA, 2010).

Ter acesso às informações de forma compreensível e didática dá poder ao cidadão e o incentiva a participar da tomada de decisão e do controle e fiscalização dos gastos públicos, objetivo primordial das iniciativas de transparência. A Internet aparece aqui como meio de comunicação promissor para a realização desse objetivo, tendo em vista o impacto social, cultural e econômico já produzido em nossa sociedade (CASTELLS, 2003; LEMOS, 2002) e as profundas mudanças provocadas na comunicação social e na comunicação organizacional e pública (DUARTE, 2012).

A dissertação desenvolve-se nas seguintes etapas. No primeiro capítulo, pretende-se traçar o cenário de efetivação do direito a informação nas leis brasileiras, além de expor o contexto de formação do governo eletrônico no Brasil. Para tanto, são utilizados como referencial teórico, autores como Savian Filho (2010), as pesquisas de Bresser Pereira (2004) sobre administração pública. Tais autores esclarecem sobre as características que a administração pública no Brasil – patrimonialista, burocrática, gerencial e societal – adquiriram ao longo de sua história. Essa evolução é necessária para entender a relação que o Estado mantém com o cidadão. Bresser Pereira (2004) agrega essa discussão com sua análise da Reforma Administrativa do Estado (1995) que alterou a relação do Estado com a sociedade.

O segundo capítulo destaca os aspectos comunicacionais da LAI a partir da análise da comunicação pública nos Portais da Transparência. Discute-se o conceito de Comunicação Pública. Para discutir sobre comunicação pública, essa pesquisa apoia-se em estudiosos do assunto como Zémor (2009), Escudero (2015), Matos (2010), Duarte (2012) e outros. A discussão é centrada na ideia, como esclarece Batista (2010), que em relação à Comunicação Pública e à prestação de contas, a questão é mais complexa porque envolve a preparação do cidadão para realmente tomar conhecimento dos negócios públicos e, também, o estabelecimento de um fluxo comunicacional eficiente por parte do Estado.

Como forma de compreender esse tópico, as conclusões de Batista (2010), Ferreira (2010) e Escudero (2015) apontam possíveis caminhos de análise. Nesse contexto, torna-se crucial refletir sobre o papel da comunicação pública para a efetivação da transparência. Brandão (2009, p.6) explica que a comunicação pública "trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público". Nesse sentido, este projeto pretende usar a concepção de comunicação pública, por entender que este conceito está presente dentro da ideia de informação e construção da cidadania.

No terceiro capítulo, procede-se a descrição do percurso metodológico desta pesquisa. O objetivo é detalhar os procedimentos relacionados à investigação qualitativa, particularmente ao estudo de caso. Ainda nesse capítulo são referidas as estratégias de recolha de dados durante a investigação, nomeadamente através da pesquisa bibliográfica e documental, além da exposição sobre o guia de análise do Portal da Transparência da ALEMA

que norteará a recolha dos dados, e por fim a maneira como são tratados os resultados a estratégia metodológica utilizada.

No quarto e último capítulo realiza-se a apresentação dos resultados obtidos por meio da aplicação do guia de análise. Os dados são apresentados em forma de tabelas, para melhor leitura e visualização, além da demonstração, quando possível, de figuras que correspondem às telas retiradas do Portal da Transparência da ALEMA. Neste capítulo também são relatadas as principais conclusões sobre o cumprimento da LAI e a presença de mecanismos de comunicação pública no Portal.

1 DIREITO À INFORMAÇÃO: contexto, ambientes de transparência e potencialidades

O ato número 349 (anexo 1) publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão¹ em 12 de maio de 2016 concretizava a exoneração da servidora Lilian Dias Alves, do cargo de diretora administrativa da Assembleia Legislativa do Estado - ALEMA. De acordo com o Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa do Maranhão–SINDSALEM, a servidora com remuneração de 18 mil reais por mês, recebia sem trabalhar. A exoneração ocorreu a partir de denúncias feitas por organizações da sociedade civil e Ministério Público do Estado (MPMA), de que a servidora fazia parte do total de 200 funcionários “fantasmas” da Assembleia. A conjuntura que permitiu o escrutínio da sociedade nos atos públicos e posterior pressão social para os devidos ajustes legais começou a ser desenhada com a Constituição Federal de 1988 e posteriormente, em 2011, com a regulamentação do acesso à informação.

É notório o interesse da sociedade civil em pressionar o poder público para que este tenha mais eficiência e transparência nos seus atos. A administração pública brasileira, por sua vez, é fruto de um processo histórico que regimentou nas entranhas da máquina estatal uma mentalidade de apropriação da coisa pública pelo particular detentor do poder. Assim, ao longo da formação do Estado Brasileiro a administração pública esteve a serviço de interesses particulares, retirando do cidadão o papel de protagonista e dificultando o acesso às informações e dados sobre a guarda do poder público. Houve reformas e tentativas de modernizar a máquina que culminou em um processo, atualmente em evolução, de fomento à participação social.

Neste capítulo, inicia-se a análise do histórico de formação do aparato jurídico, tecnológico e social que permitiu a criação de conceitos como Democracia Digital e Governo Eletrônico. Ao longo da história jurídica brasileira, um conjunto de leis e políticas abordaram sobre diferentes aspectos a questão da transparência e acesso à informação. Com o surgimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a internet possibilitou que os governos elaborassem ferramentas para propagação de dados e informações públicas. Um dos destaques é o portal da transparência. No âmbito do poder legislativo, o portal da Câmara dos Deputados

¹ Disponível em: <http://www.al.ma.leg.br/diarios/>.

apresenta avanços na questão da publicização dos dados e incentivos à participação e engajamento do cidadão.

Primeiramente, analisam-se as características e a formação do governo eletrônico no Brasil e o posterior avanço para o conceito de democracia digital. Essa conjuntura é importante para compreender o direito à informação no cenário jurídico brasileiro. Também procede-se a contextualização do cenário da transparência no Brasil e, especificamente, no estado do Maranhão. Também se analisa a Lei de Acesso à Informação (LAI), com ênfase para o direito à informação e a transparência ativa, elementos importantes para a criação do Portal da Transparência.

A compreensão desses assuntos justifica-se por ser necessário entender o processo de abertura dos dados públicos e o movimento de apropriação do portal da transparência para efetivação do direito à informação.

1.1 Patrimonialismo, burocracia e modelo gerencial: a relação entre o público e o privado

O escândalo dos “anões do orçamento”², Lava-Jato³, mensalão⁴, desvios de verbas públicas, falta de transparência, favorecimento em licitações, contratações de funcionários que recebem, mas não trabalham, são apenas exemplos da intrínseca relação entre interesses privados e poder público em detrimento do interesse da sociedade. Tais fatos tornaram-se frequentes nas manchetes de jornais e geram comoção momentânea que em instantes se desfaz à medida que o cidadão é atropelado pelo escândalo seguinte.

Percebe-se, nesse cenário, que na administração pública brasileira impera resquícios do patrimonialismo. É um traço presente e persistente ao longo da formação do Brasil como nação (MOURÃO, 2015). E as consequências desse modelo de administração são a corrupção

2 O esquema conhecido como Anões do Orçamento, no qual políticos manipulavam emendas parlamentares com o objetivo de desviarem o dinheiro através de entidades sociais fantasmas ou com a ajuda de empreiteiras. Disponível em Terra Notícias: <<https://goo.gl/NhnEvo>>.

3 A operação recebeu o nome “Lava Jato” devido ao uso de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis utilizado para movimentar recursos ilícitos. A investigação avançou para outras organizações, mas o nome inicial permaneceu. Os esquemas investigados consistiam na organização de grandes empreiteiras que pagavam propina para altos executivos de estatais em troca de contratos bilionários superfaturados. Mais informações disponíveis em <<https://goo.gl/vU9S5o>>.

4 O caso conhecido como “mensalão” foi, de acordo com o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), um esquema ilegal de financiamento político organizado para corromper parlamentares e garantir apoio ao governo Lula no Congresso em 2003 e 2004. Disponível em <<https://goo.gl/oQk3XP>>.

e o nepotismo, exemplificados em crises e escândalos envolvendo autoridades públicas em claras afrontas ao ideal da democracia.

Como será exposto no decorrer desse tópico, ao longo da história administrativa brasileira operaram e atuam outros modelos de administração, burocracia e administração gerencial. A principal característica desses modelos foi tentar suplantam as formas resistentes do patrimonialismo que ainda operam no poder estatal. Já que as estruturas do poder patrimonialista se formaram no período colonial e se reproduziram e consolidaram na história brasileira em praticamente todas as épocas da história política nacional (FAORO, 1998). Contudo, tais esforços não encontraram pleno êxito, como demonstra a aceitação cultural de que é normal o agente usar do poder público em interesse próprio⁵.

Tal comportamento encontra respaldo na formação do estado brasileiro que possui suas raízes no patrimonialismo, pois durante o período colonial, o Brasil herdou a lógica patrimonialista e estamental de governar dos portugueses. Essa fase perdurou de 1500 até 1930, momento em que nitidamente os governantes consideraram o Estado como seu patrimônio, não havendo distinção entre o que era público e o privado. A ideia principal é que a administração pública deve servir aos interesses dos governantes, assim uma parcela minoritária da população detinha privilégios e recursos provenientes do poder estatal. O próprio termo traz em sua carga semântica a incapacidade do governante em distinguir entre patrimônio público e seus bens privados (BRESSER PEREIRA, 2004). E essa é uma tradição na política brasileira: a de não respeitar a separação entre o que é público do privado.

O patrimonialismo persiste na formação da República, pois ainda não há separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, assim esses têm acesso privilegiado e exploram suas posições e cargos (FILGUEIRAS, 2009). Um exemplo recente do mau uso dos cargos públicos pelos detentores de poder, é o caso dos funcionários da Assembleia Legislativa do Maranhão - ALEMA. Os deputados estaduais contratavam funcionários em cargos em comissão que apenas recebiam, mas não trabalhavam. Assim, formava-se uma casta privilegiada de funcionários que usam os cargos em comissão para prover sustentação política ao deputado. É o que Faoro (1998) define como “patronato político” caracterizado como um modelo político particularista e excludente baseado em uma

5 O então governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), usou um helicóptero do Estado para buscar o filho após uma festa de Réveillon em Escarpas do Lago, região Sul. Em vídeo divulgado em redes sociais, o petista aparece cumprimentando amigos do filho antes de conduzi-lo para a aeronave. Disponível em Folha Online: <<https://goo.gl/KAdyCW>>

cultura de privilégios outorgados pelo Estado a esse patronato. É o Estado capturado por uma “elite”.

Assim como Faoro (1998), Sergio Buarque de Hollanda (2016) também compreende a relevância dos reflexos da herança patrimonial portuguesa no desenvolvimento do Brasil. Na clássica obra, *Raízes do Brasil*, o autor aponta a incapacidade que acompanha a sociedade brasileira em separar a vida pública e a vida privada. Esse modelo de sociabilidade brasileiro é fundamentalmente atribuído ao enraizamento dos traços lusitanos de falta de fidedignidade a qualquer tipo de ordenação impessoal, sustentando, dessa forma, o patrimonialismo. Revela-se, portanto, uma dificuldade em superar os laços de pessoalidade e intimidade que permeiam o tecido social e transcende o ambiente privado, invadindo os lócus público, tornando uma coisa só. (HOLLANDA, 2016).

Atualmente, como é nítido nesse caso dos funcionários fantasmas, o patrimonialismo opera dentro de uma lógica que conduz ao enfraquecimento da democracia e da cidadania. A ação do patrimonialismo é corrosiva, pois o estado passa a atuar de forma limitada, ocasionando malefícios como ineficiências, má gestão, clientelismo e corrupção. A população também se torna apartada do poder, o cidadão não participa e nem está integrado ao Estado. Assim, o patrimonialismo opera na produção de uma democracia parcial, carente de soberania e participação popular. Em específico, o Maranhão ainda carrega uma particularidade em relação ao patrimonialismo, sendo este constituído de uma estrutura oligárquica (BEZERRA, 2010).

Nessa nova configuração do patrimonialismo, permanece a apropriação do Estado por grupos privados, mas opera de forma oculta, de maneira encoberta dentro do aparelho estatal. É um exercício informal do poder, há uma ligação com outros agentes, e a partir dessa relação escusa são decididos os destinos dos recursos públicos.

Exemplos desse neopatrimonialismo são as trocas de favores, nas ofertas de empregos e/ou cargos, fraude em licitação, desvios de verbas, privilégios para empresas e etc.

No que concerne a ALEMA, nota-se uma estrutura legítima, a previsão dos cargos em comissão, sendo usada para fins privados. Assim, vê-se ocupar os espaços de representação do cidadão, uma “aliança da máquina feudal com as verbas orçamentarias, produzindo parlamentares, que somente poderão sobreviver se forem instrumentos dóceis de seus financiadores” (FURTADO, 1962, p. 14-15).

As práticas corruptas no setor público estão enraizadas na cultura brasileira. Tal afirmação pode ser encontrada até mesmo na literatura nacional. Na trilogia *O tempo e o Vento* (publicado entre 1949 e 1961), de Érico Verissimo, encontramos o personagem Floriano que em um momento de desabafo, na terceira parte da série, faz a seguinte declaração: “...Por fim me arranhou um emprego público, uma sinecura, ordenado razoável, nenhuma obrigação de ir à repartição, tu sabes...” (VERISSIMO, 2004, p.104). Fatos que soam corriqueiros, além dos casos de apadrinhamento, nepotismo, proteção e favorecimento são normais e institucionalizados em todos os poderes estatais. Assim, tais relações geram uma espécie de corrupção aceitável, de normalidade em ambientes da administração pública.

O Brasil passou do patrimonialismo para o sistema burocrático, mas é errôneo pensar que os modelos de gestão presentes na administração pública vivenciaram momentos estanques e sucessivos. Percebe-se que a burocracia também esteve presente nos primórdios da formação do estado brasileiro. Era uma burocracia ainda incipiente, não nos moldes weberianos, mas como afirma o sociólogo colombiano Uricoecha (1978), na obra *Minotauro Imperial*, a semente de uma rotina burocrática foi plantada ainda no Império, contribuindo para a formação do estado nacional.

O autor busca na figura mitológica do Minotauro, um ser metade homem metade touro que vivia no interior de um labirinto e devorava os que nele se perdiam. A metáfora para explicar o labirinto que era o Império brasileiro, que convivia com a grande contradição entre a extensão do poder privado, na figura dos senhores do campo que representavam a sociedade tradicional brasileira, e a centralização burocrática do poder central na política da corte, aliado a realidade dos centros urbanos “criados pelo empreendimento mercantilista do colonialismo português, a burocracia inchada pela transmigração da corte portuguesa no início do século dezenove” (SCHWARTZMAN, 1980, p. 259), têm-se um cenário de conflito.

Assim, na percepção do autor colombiano na organização política brasileira do século XIX havia uma tensão entre duas estruturas de governo, o aparato administrativo - que era controlado burocraticamente pelo Estado e impulsionando a burocratização total do governo - e, de outro lado, a existência paralela de um aparato administrativo controlado de forma patrimonial pelas classes sociais e exercendo pressão para a prebendalização dos cargos. Uricoecha refere-se, portanto, ao conceito de burocracia patrimonial e a entende como o próprio minotauro, uma combinação híbrida entre a burocracia, fenômeno da sociedade moderna, e a dominação política patrimonial, fenômeno das sociedades tradicionais. Contudo,

é necessário compreender que a burocracia, entendida aqui a partir da visão de Max Weber (1996), tem por característica principal o componente legal, que é um elemento que falta às burocracias patrimoniais clássicas⁶.

Os estados burocráticos modernos que se desenvolveram nos países capitalistas mais avançados – em que Weber (1996) se baseou para analisar a burocracia como forma mais elaborada de dominação racional legal – tiveram como origem histórica, não as antigas burocracias patrimoniais, mas, sua relativa ausência ou seu enfraquecimento (SCHWARTZAMN, 1980). Assim, persiste-se uma crítica ao posicionamento do autor colombiano.

O que se compreende dessa exposição é clara noção de que no período imperial, o fosso entre burocracia e administração patrimonial começa a ser alargado. Nessa época há um esforço rumo à criação de uma administração pública mais técnica, racionalizada e burocrática, substituindo a visão personalista, paternalista e patrimonialista da época. Mas a gênese do processo de burocratização está nos anos 1920 e mais explicitamente após a Revolução de 1930 (PAIVA, 2001).

A partir desse período a pauta do projeto modernizador do Estado produziu uma série de reformas no aparato administrativo, com a finalidade de acabar com o passado patrimonialista, e afirmar uma racionalidade na gestão. Assim, a corrupção seria combatida mediante a modernização da máquina administrativa. Gerando um modelo de organização estatal centrado na impessoalidade e na racionalidade na relação entre Estado e sociedade. O processo de burocratização ganhou um caráter universal, haja vista que é o regime social presente em grande parte dos países que adotaram o capitalismo (MOTTA, 1985).

Já Max Weber (1991) afirma que, a forma moderna da burocracia baseada na razão e no direito emerge com o capitalismo avançado e com o Estado moderno. Torna-se uma estrutura social, baseada no aparelho impessoal organizado a partir de hierarquias.

Apesar da conotação pejorativa que adquiriu ao longo dos anos, a burocracia traz em seu cerne um forte caráter racional, em que os recursos necessários para desempenhar as tarefas administrativas não são propriedades dos ocupantes de cargos públicos. Na burocracia,

⁶ A explicação de Uricoecha está relacionada a dominação política de base burocrática que era *patrimonial*, no sentido de que não havia diferenciação entre cargos e pessoas, e havia a tendência à apropriação dos cargos mas era também *racional*, já que cumpria suficientemente as funções militares, mercantilistas ou outras que os governantes buscavam. No entanto, não tinham características da dominação *racional-legal* que, este sim, é tipicamente moderna e ligada ao desenvolvimento do capitalismo.

os funcionários não podem vender ou herdar seus cargos, assim os cargos não estão relacionados ao patrimônio privado, é um bem público (MOTTA, 1985). No Brasil, a Constituição Federal de 1988, traz alguns elementos burocráticos importantes, como o concurso público para ingresso na administração pública, à meritocracia, assim como enfatiza a real distinção entre o público e o privado (DRUMOND, SILVEIRA, SILVA, 2014).

A burocracia, como instituição administrativa, tenta combater o nepotismo e a corrupção – traços marcantes do patrimonialismo – utilizando o ideal de profissionalização do serviço público a partir de uma perspectiva de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (BRESSER PEREIRA, 2004). A burocracia acrescenta um novo paradigma, “ao vincular o domínio público brasileiro a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada” (PAIVA, 2001, p. 15).

A noção de que a sociedade deveria ser regida por um sistema distinto do que orienta a vida dos indivíduos na esfera privada, ocasionou importantes transformações na relação entre sujeitos sociais e o Estado. As principais estão relacionadas aos novos padrões de trabalho, principalmente com a criação do concurso público para o funcionalismo de carreira, em 1934, com a intenção de propor uma ação administrativa especializada para esse setor. Johnston e Clark (2001) analisam que o sistema patrimonialista passa a conviver no serviço público com um sistema de mérito cuja base do sistema está alicerçada na escolha por mérito, na seleção do mais competente. O sistema de mérito representou um desafio ao arraigado patrimonialismo, desvinculando de velhas práticas como as manobras entre partidos políticos que tinham por hábito premiar serviços prestados com cargos públicos.

Assim, com a burocratização do Estado e criação de uma carreira de cargos, funções e órgãos administrativos, a máquina estatal se transformou rapidamente em um organismo complexo, com tentáculos e extensões.

Contudo, no Brasil persiste uma forte permeabilidade entre os interesses públicos e individuais. Darcy Ribeiro (1995, p.2) reforça a ideia de que na formação do Brasil “houve uma imbricação entre as esferas do poder estatal e o privado”, assim não se forma uma tradição de impessoalidade na administração pública brasileira. E a burocracia não gera os efeitos esperados para controlar a corrupção. De forma inusitada, esse modelo administrativo passa a se beneficiar de práticas corruptivas, sendo considerado um dos fatores essenciais para a corrupção institucional (SILVA, NOTARI, 2013).

É possível entender o porquê da corrupção e da burocracia trabalharem tão bem juntas. A corrupção aparece com mais prominência quando as instituições geram excessiva regulamentação e centralizam as atividades do Estado, e quando as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade.

Os indivíduos percebem o mau funcionamento das instituições públicas e quanto menos confiança se tem na credibilidade desses órgãos, mais espaço se tem para comportamentos corruptos. Pesquisa realizada pela ONG Contas Abertas (2008) no fórum “O que o Brasil precisa fazer para combater a corrupção de forma mais eficiente?”, os internautas apontaram o Poder Legislativo como o mais corrupto e 51% ligam a corrupção a atuação dos políticos. Já o Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais, em pesquisa realizada em 2009, conclui que o legislativo é considerado o verdadeiro domicílio da corrupção. Tais pesquisas referendam acontecimentos como o caso dos funcionários “fantasmas” da ALEMA.

O escritor Franz Kafka, no livro *O Processo*, também refletiu sobre os meandros da burocracia, mas utilizando a ficção como metáfora e espelho da realidade burocrática em que o cidadão comum pode cair. O labirinto burocrático em que entra o personagem K. ao ser parte de um processo, cunhou fortemente no imaginário o termo kafkiano para evocar pesadelos, injustiças, absurdos e perversões do Estado e da burocracia. E principalmente, o lugar do indivíduo perante as enormes burocracias estatais. Assim, parece natural que para enfrentar o excesso de regulamentação e formalismo o cidadão, no Brasil, tenha desenvolvido uma “tecnologia social” para lidar com a burocracia, o chamado “jeitinho brasileiro”.

Assim, o que se percebe é que uma administração estatal doente tornou-se dependente de interesses particulares e mecanismos corruptivos para funcionar (REGO, CUNHA, WOOD Jr, 2010). O mais recente escândalo da Petrobras, investigado na operação Lava-Jato, é um claro exemplo do conluio em que empresas privadas se utilizam de suborno para firmar contratos com a administração pública, que por sua vez aceita e colabora com tais atos. A realidade e ficção se cruzam, contudo o mais terrível é a constatação de que “nossas burocracias, sejam elas governamentais, estatais ou privadas, conseguem suplantar os mais tenebrosos pesadelos criados por Kafka” (REGO, CUNHA, WOOD Jr., 2010, p. 58).

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, que não foi capaz de extirpar o patrimonialismo, e em contrapartida também não consolidou a burocracia profissional e civil forte no país. Assim, quando o Estado liberal brasileiro se

transforma, no século XX, no grande Estado social – assumindo um número significativo de serviços tais como educação, saúde, cultura, previdência e outros – o problema da ineficiência da burocracia se agrava. A Administração Pública se mostra sem rapidez e qualidade para atender o cidadão (BRESSER PEREIRA, 2004).

O Estado, então, parte para reformas e tentativas de enfrentamento da máquina burocrática. Contudo, ela vem se demonstrando resistente e com grande capacidade de adaptação. Nem a internet e os avanços tecnológicos conseguiram enfraquecê-la, antes permitiu que a burocracia enveredasse por novos formatos e chegasse a um suporte digital. É a chamada e-burocracia.

Nos anos 70, os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático começam a se agravar. Em um contexto mundial, a opinião pública passa a crê que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Aliado a uma crise de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e do avanço de uma ideologia privatizante, o modelo gerencial começa a ser implantado no setor público. Assim, o modelo burocrático entra em colapso na administração pública, em decorrência da fragilização do poder estatal. Nessas circunstâncias se faz necessária a reforma gerencial, que promete fornecer mais flexibilidade aos regulamentos e processos burocráticos (BRESSER PEREIRA, 2004, p.6).

Uma das primeiras tentativas de suplantando a burocracia acontece com a reforma gerencial da administração pública brasileira, no final dos anos de 1960, com o Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, que traz em seu bojo uma proposta de superação da rigidez burocrática, a ênfase na descentralização, autonomia da administração indireta e a utilização de empregados celetistas. Contudo, uma das consequências desastrosas do decreto, de acordo com Bresser Pereira, é que ao permitir a contratação de funcionários sem concurso, se mantêm as práticas patrimonialistas.

Já em 1979, inicia-se o Programa Nacional de Desburocratização, comando pelo ministro extraordinário para a Desburocratização, Hélio Beltrão, que desengavetou a reforma administrativa proposta pelos militares e colocou em prática o decreto assinado pelo ex-presidente Figueiredo. O objetivo era reduzir a interferência estatal na atividade do cidadão e do empresário, além de descentralizar as decisões e simplificar o trabalho administrativo eliminando formalidades e exigências. A intenção era “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984, p.11).

Com um salto histórico, em 2005, é implantado no governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. O programa representa uma evolução das iniciativas do governo federal, ao longo das últimas décadas, para promover a qualidade na administração pública, com orientação para o cidadão. Assim, muda-se o foco no processo – como na burocracia que criou uma máquina estatal que funciona para a própria máquina – e busca-se o resultado - é voltado para a disposição de resultados para a sociedade, com impactos na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum (GRIN, 2013).

É importante destacar que o regime democrático brasileiro elegeu um sistema de governança que incentiva a participação popular, contudo o modelo burocrático vai de encontro a esse ideal, A burocracia adotada pelo Estado nos procedimentos administrativos gerava uma contradição com o ideal de fomento a intervenção popular na administração da coisa pública (BRITO, 2006).

A burocracia se aloja no interior do aparelho do Estado e à medida que isso ocorre, o Estado tende a ganhar uma certa autonomia em relação à sociedade civil. Contudo, esse elemento que aparta o cidadão do Estado não é compatível com os valores democráticos do mundo contemporâneo. Assim, a reforma gerencial reflete essas novas relações entre o Estado e a sociedade. Um avanço atrelado ao desenvolvimento dos institutos de participação da sociedade civil e a abertura de canais de diálogo pela administração pública.

Aliado, ao “ressurgimento” da cidadania nesse fim de século, muda-se a mentalidade estatal e passa-se a considerar o usuário do serviço como o “dono”, e não apenas seu destinatário.

A administração estatal deve trazer em seu cerne a prática da transparência, que está relacionada a necessária motivação dos atos públicos e das decisões, assim como da abertura do acesso à informação e incentivo à participação popular. Dessa forma, passa-se a pensar em novos espaços de engajamento social, além da atuação do poder público para a promoção desse ideal de transparência.

Com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação começa-se a desenhar um certo otimismo – de pesquisadores a gestores - em relação a essas novas tecnologias como ferramentas que poderão promover a comunicação total e interação plena do cidadão com o Estado.

1.2 Aspectos históricos e conceituais do governo eletrônico

Um exemplo simples e corriqueiro do uso da internet pelos órgãos públicos para facilitar o atendimento ao cidadão é o trabalho desenvolvido pela Receita Federal do Brasil de digitalizar a entrega do Imposto de Renda – IR. Um processo que começou em 1995, quando a Receita Federal começa a oferecer serviços aos cidadãos pela internet. Já em 1997, iniciou a entrega de declaração do imposto pelo site, e 2010 foi o último ano em que se usou o formulário de papel.

Exemplo simples porque afeta a vida de milhões de brasileiros e que é notório pelo uso eficiente, pela Administração Pública, das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para prover serviços públicos à sociedade. Contudo, essa simples prestação de serviços ainda é o maior exemplo de efetivo uso do Governo Eletrônico, ou Governo Digital, ou ainda e-gov, denominação usada pelo Governo. O Brasil ainda caminha em passos lentos para a concretização de uma democracia digital arrojada que ultrapasse a fase de prestação de serviços públicos via internet e verdadeiramente interaja e se comunique com a sociedade.

As políticas e estratégias elaboradas pela administração estatal ainda possuem foco na prestação de serviços, não há ainda efetivas estratégias de comunicação e incentivo à participação social. Assim, com o exemplo da entrega do IR, pode-se ilustrar que o uso das TICs ainda é uma discussão orientada para o aspecto tecnológico e sem o valor conversacional e comunicacional. Avaliando o processo de implantação do governo eletrônico, percebe-se que o impacto maior ainda é na gestão interna da Administração Federal do que no atendimento ao cidadão.

Neste tópico, conecta-se a questão da evolução dos modelos da Administração Pública com o surgimento do governo eletrônico e uma posterior discussão sobre democracia digital. Essa fundamentação é importante para orientar a análise dos Portais da Transparência, foco dessa pesquisa.

Mas o que é governo eletrônico? E qual a relação deste termo com a democracia digital? Primeiramente, governo eletrônico é um termo de uso recente e encontra-se em fase de maturação.

O conceito surge na década de 1990, e inicialmente, era usado como um instrumento de marketing governamental para destacar que a administração pública estava fazendo uso de novos sistemas com foco na internet. O termo tornou-se popular nos últimos anos, mas não

houve uma consolidação ou definição precisa de sua abrangência, muitos dos conceitos relacionam o termo ao uso que os governos fazem das TICs (VAZ, 2003).

No Brasil, o governo eletrônico se consolida a partir de dois movimentos. O cenário mostra que de um lado têm-se as TICs e de outro o movimento de reforma do Estado e a emergência de temas como transparência. O primeiro está relacionado a busca pela modernização da administração pública e melhoria dos processos operacionais (DINIZ, BARBOSA, JUNQUEIRA e PRADO, 2009). Como exposto no tópico anterior, a administração pública passa por uma mudança em direção a gestão gerencial, que pressupõe um uso eficiente da máquina pública. O processo de modernização da gestão pública está relacionado a temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas.

Com as TICs, têm-se possibilidades tecnológicas como a diminuição das distâncias, comunicação em tempo real e acúmulo massivo de dados. Tais adventos técnicos permitem a formulação de um governo eletrônico e uma tendência a pensar na democracia em um ambiente digital. Essas exigências encontram nas TICs uma forma de concretização. Assim, começa a se desenhar no Brasil um processo de construção de programas de governo eletrônico. Outro momento que se concilia com as prerrogativas do governo eletrônico é o movimento pela transparência pública e direito à informação, detalhado melhor no próximo tópico.

O uso das TICs pelo governo surge no contexto em que os cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais já faziam uso intensivo dessas tecnologias. O governo passa a usá-las nos seus processos internos com a intenção de melhorar os serviços públicos prestados à sociedade. Esse processo parte da difusão das tecnologias no cotidiano do cidadão moderno que forçam o governo a também se fazer presente nesse espaço para atender a sociedade. Entre os fatores que explicam o aumento e importância do governo eletrônico estão o crescimento da expectativa de vida dos cidadãos, globalização e progresso tecnológico e reforma da administração pública.

Com o crescimento da expectativa de vida, a sociedade passa a exigir, não só melhor prestação de serviços que impactem diretamente na qualidade de vida, como um relacionamento mais aberto com o governo, haja vista que precisarão recorrer mais ao setor público. A reforma do governo, como analisado no tópico anterior, ensejou uma busca pela

descentralização e eficiência. O governo eletrônico é compreendido por parte da literatura que aborda o assunto, como um dos resultados do próprio processo de reforma (PRADO, 2009)

As TICs, por sua vez, são um conjunto de recursos tecnológicos que permitem a comunicação informática em todos os modos como texto, vídeo, gráficos, programas interativos. Outro conceito pressupõe que as TICs são todas as tecnologias que interferem e medeiam processos informacionais (NEIVA, 2013). Percebe-se nesses conceitos uma ligação entre processos tecnológicos e comunicação.

Já para a Administração Pública Federal as TICs “são ativos estratégicos que apoiam processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizadas para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso das informações” (EGD, MP, 2016, p. 5). Percebe-se que o conceito da Administração reforça o caráter técnico das TICs e se distancia do elemento comunicacional.

E nos processos adotados pelo governo constata-se que há uma tendência a transpor a informação baseada em papel para as mídias eletrônicas, agregando a prestação de serviços online (DINIZ, BARBOSA, JUNQUEIRA e PRADO, 2009). Contudo, avaliando esse processo, ocorre apenas uma migração do papel para o digital. Da burocracia de escritório para a e-burocracia.

As TICs já eram utilizadas pelo governo na década de 1960, contudo estavam restritas e limitadas a um grupo de peritos e tinham o objetivo de reforçar as estruturas e sistemas de poder existentes na administração. Nesse mesmo período, com o início da internet comercial, muda-se essa visão. A administração pública passa a vislumbrar o uso das redes informacionais como canais de suporte para dinamizar e integrar as diversas transações empreendidas pelo aparelho estatal, sendo utilizada para a tomada de decisões, prestação de serviços ao cidadão, assim como um canal de retroalimentação constante entre sociedade e governo (SANCHEZ, ARAÚJO, 2003). Surgem, dessa forma, alguns conceitos que tentam elucidar esse momento. Tais como a concepção de que o governo eletrônico diz respeito “à contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação” (FERGUSON, 2002, p. 105).

Essa definição engloba os elementos principais do governo eletrônico, quais sejam: prestação de serviços, participação e melhor eficiência da administração. Enfatiza-se, assim os objetivos associados ao governo eletrônico; a) melhora na prestação dos serviços públicos,

com uma maior extensão de alcance do atendimento e economia dos recursos; b) foco na transparência das ações do estado e maior controle social – que ocorre com prestação de contas e divulgação do orçamento e das licitações; e c) maior participação popular com a utilização de voto eletrônico e fóruns de discussão.

Os estudiosos da questão elaboram diferentes entendimentos sobre o que é governo eletrônico. Na revisão de literatura a que se precedeu essa pesquisa foram identificados alguns desses conceitos. Garcia (2011) entende que o governo eletrônico materializa uma relação direta entre duas grandes áreas aplicadas: a social aplicada que engloba a administração, contabilidade e economia e a tecnologia com a engenharia da computação.

Assim, para este estudioso o termo passa a ser associado ao uso de softwares inteligentes que permite ao cidadão o acesso permanente a serviços governamentais. Para a Prado (2009), o foco está no lado técnico do governo eletrônico, pois o enxergam como um processo de transformação do governo pelo uso das TICs com o intuito de promover maior eficiência e menor custo às atividades burocráticas, facilitando, também, a comunicação entre as autoridades. Na visão de Dorris (2000) e Fountain (2001), o governo eletrônico usa as TICs para disponibilizar serviços e informações all time, além de proporcionar um canal de comunicação de mão dupla, pois o governo pode receber informações produzidas pela sociedade.

É possível encontrar uma diversidade de definições e enfoques. Contudo, para este trabalho toma-se como governo eletrônico o conceito proposto por Sanchez e Araújo (2003), além de Belanger e Hiller (2001). Eles associam o conceito de governo eletrônico a três componentes: e-administração, e-democracia e e-governança. A e-administração diz respeito à prestação eletrônica de serviços. A e-democracia está relacionada à busca pela transparência na gestão pública, assim como a participação do cidadão nas decisões políticas por meio eletrônicos tais como acesso a processos eletrônicos, comunicação eletrônica com os representantes e votação eletrônica. E por fim, a e-governança que incorpora as TICs como suporte aos gestores públicos para auxílio na tomada de decisões e implementação das políticas públicas.

Ao verificar o histórico de implantação de estratégias do governo eletrônico no Brasil, a segunda dimensão e-democracia, é a que menos possui avanços. Em relação à classificação do governo eletrônico, a partir de suas fases de desenvolvimento, entendem esse processo de maturação a partir dos níveis de interatividade proporcionados pela administração pública.

Assim, têm-se cinco momentos, conforme elencados no quadro abaixo, para melhor visualização.

Quadro 1 – Classificação do Governo Eletrônico por Belanger e Hiller (2001)

NÍVEL DE INTERATIVIDADE	ESTRATÉGIAS
Informação	É a fase mais simples. Ocorre a divulgação, em sites, de informações.
Comunicação de duas vias	Nessa fase o cidadão pode protocolar pedidos e encaminhar e-mails para a administração pública
Transação	A administração passa a oferecer serviços alternativos aos executados pelos órgãos públicos, como renovação de licenças e pagamentos de impostos.
Integração	Centralização de todos os serviços em um único portal além de disponibilização de todas as informações disponíveis.
Participação Popular	Possibilidade de votação online.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Essa divisão é importante para entender o processo de instauração e análise da transparência na Assembleia Legislativa do Maranhão. Entre as funções do governo eletrônico se destacam a regulamentação das redes informacionais, ensino a distância, difusão cultural, aquisição de bens e serviços por meio eletrônico. Com destaque para a prestação eletrônica de informações e a transparência. As Nações Unidas também propuseram um modelo de estágios do governo eletrônico, esclarecidos no quadro abaixo:

Quadro 2 – Classificação do Governo Eletrônico pela ONU

ESTÁGIO	CARACTERÍSTICA
Presença Emergente	Presença na web por meio de website oficial.
Presença Aprimorada	Serviços online, base de dados, mapa do sítio.
Presença Interativa	Serviços online interativos, facilidades para download.
Presença Transacional	Transações online, licitação online.
Presença em Rede	Governo para o cidadão, estrutura de agências em rede, ênfase no feedback.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Analisa-se que, nos dois quadros, que uma evolução natural do governo eletrônico direciona para a participação popular. Na classificação da ONU, o entendimento dessa participação traz o conceito de governo para o cidadão, reforçando o ideal da gestão pública gerencial de que a administração deve está voltado para o atendimento das demandas da sociedade.

Em um breve recorte histórico, Reinhard e Dias (2005) elencam quatro períodos de uso das TICS no setor público. O pioneirismo na década de 1950 e começo da década de 1960. Depois a tendência à centralização até o final de 1970. E a terceirização, a partir de 1980. Reinhard e Dias (2005) também dividem de forma mais clara o desenvolvimento das tecnologias no governo em três fases, a primeira voltada para a gestão interna (1970 a 1992), a segunda direcionada a serviços e informações ao cidadão (1993 a 1998) e a terceira com foco na entrega de serviços via internet – que iniciou em 1999 e perdura até hoje. O que enfatiza o argumento de que o governo eletrônico, no Brasil, ainda não caminha para uma efetiva estratégia de incentivo à participação popular.

Em 2016, o Governo Federal lançou o plano de Estratégia de Governança Digital denominado “Governo como Plataforma”, com vigência até 2019, tendo como meta principal a promoção de serviços públicos na internet, retirando o cidadão da repartição e construindo canais de prestação de serviços 100% digitais.

A iniciativa é louvável, mas de pouca relevância quando se pensa em espaços de participação popular. O interesse do governo assim, não é ouvir o cidadão, introduzi-lo no processo decisório, mas apenas oferecer serviços em ambiente digital.

O plano também é uma revisão das estratégias de governo eletrônico implantado pelo Brasil desde o ano 2000. A figura abaixo traz um recorte histórico das principais estratégias e ferramentas adotadas pelo governo.

Quadro 3 – Recorte histórico do Governo Eletrônico no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

1.3 Limites e potencialidades do governo eletrônico: para além do aparato técnico

Analisando esses momentos do governo eletrônico brasileiro, entende-se que ao longo dos anos a administração priorizou a ampliação de canais e redes de interatividade. Facilitou o acesso aos portais, incrementou a navegabilidade dos sítios eletrônicos e estabeleceu uma infraestrutura de redes tecnológicas que atendessem as legislações referentes à Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As ferramentas de e-participação no poder legislativo são iniciativas que objetivam mais informar os governos sobre a vontade popular, do que permitir a tomada de decisões pelos participantes envolvidos. Um exemplo são as enquetes promovidas pelo site do Senado Federal que indagam sobre temas em votação, questionando se o cidadão é contra ou a favor daquele tema, por exemplo, na figura abaixo retirada da fanpage (página do Facebook) do Senado, o internauta é apresentado ao projeto que vincula o pagamento do piso salarial dos professores pelo governo federal. É postado um link que direciona para outro sítio, figura 2, em que o internauta poderá expressar sua opinião com SIM ou NÃO, enquanto a matéria tramita no Senado. É um nível de participação básico, simples e de pouca efetividade. O cidadão não pode expressar amplamente sua opinião.

Figura 1 – Fanpage do Senado Federal

The image shows a Facebook post from the Senado Federal page. On the left is a green graphic with white text: "PISO SALARIAL DOS PROFESSORES poderá ser pago pelo governo federal". Below this, it says "O objetivo do projeto é garantir que nenhum profissional receba menos do que o piso. Qual sua opinião?". On the right is the Facebook post content: "No dia 23 de março é celebrado o Dia Nacional do Piso Salarial dos Professores. Tramita no Senado projeto cujo objetivo é garantir que todos os professores possam receber, pelo menos, o piso. Saiba mais: <http://bit.ly/2o8gYNf> Qual a sua opinião sobre o projeto? Vote: <http://bit.ly/PLS155-2013>". The post has 1,237 shares and 295 comments.

Fonte: Fanpage do Senado

Figura 2 – Site de Consultas Públicas do Senado Federal

The image shows a screenshot of the Senado Federal's Public Consultation website. The header includes "CONSULTA PÚBLICA" and "COMO FUNCIONA". The main content is for "PLS 155/2013", a "PROJETO DE LEI DO SENADO nº 155 de 2013" by Senator Cristovam Buarque. It includes an "Ementa" (summary) and an "Explicação da Ementa" (explanation of the summary). At the bottom, there is a poll with 240 "SIM" (Yes) votes and 24 "NÃO" (No) votes. Buttons for "Ler texto completo" and "Ver tramitação" are also visible.

Fonte: Site de Consulta Pública do Senado

Retrocedendo à Grécia antiga, na polis, percebe-se o interesse pela discussão de formas de governar em parceria com a sociedade (GARCIA, 2011). Nos dias atuais essa demanda continua presente. E com o advento das TICs a expectativa gerada por essas tecnologias era de trazer a arena pública e a participação política, assim como o diálogo direto com os representantes políticos, para esse ambiente que promete espaço ilimitado e interação em fluxo contínuo.

Existia, assim, uma perspectiva de que as TICs proporcionariam a concretização desse ideal de participação ativa do cidadão. A internet surge, portanto, como motor da democracia eletrônica. Por ser um fenômeno que traz tecnologias disruptivas⁷ é possível compreendê-la a partir de três dimensões que estão interligadas (GOMES, 2008). O primeiro é que a internet é um ambiente de conexão em que qualquer pessoa pode atuar como vários elementos do fluxo comunicacional, podendo ser receptor, provedor de informações, ou até mesmo distribuí-las. Além dessa dimensão, a internet é um repositório altamente volumoso de informações e dados. E por último, ela é um sistema de interações que permite colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, por meio de ações recíprocas e vínculos variados, tais como as redes sociais. Assim, a internet se mostra um importante lugar para o estabelecimento de uma arena conversacional, pois gera uma conexão coletiva.

Dessa forma, é compreensível a reflexão teórica sobre a relação entre democracia e internet, haja vista que as possibilidades democráticas podem ser influenciadas e regidas por novas tecnologias, pois é inegável que estas têm a capacidade de alterar a maneira com que as pessoas, organizações e empresas interagem e se comunicam entre si e com os governos (FISHKIN, 2009). A internet possibilita um meio ao qual o cidadão pode se comunicar entre si e com o governo, além de trocar informações e debater, fugindo das barreiras burocráticas (GOMES, 2008).

Contudo, um passo para clarear essa discussão é tentar dissociar a forma exageradamente otimista com que a questão da ciberdemocracia ou democracia digital tem sido analisado, sempre com uma ênfase apenas nas capacidades tecnológicas. O destaque da discussão, ao longo desses anos, é um reforço constante sobre como as TICs possuem um potencial para revitalizar as instituições e práticas democráticas. Um novo passo deve ser dado no sentido de entender essas aplicações tecnológicas de maneira associada aos elementos sócio históricos próprios dos atores sociais, além de compreender os procedimentos comunicacionais estabelecidos entre a sociedade e o governo – a questão dos procedimentos comunicacionais será analisada no segundo capítulo dessa dissertação.

Autores como Noveck (2009) analisam que as TICs também teriam a capacidade de facilitar mobilizações em larga escala de grupos e movimento da sociedade, inclusive recrutando cidadãos alheios ao debate e à participação política. Entende-se que com o alto

⁷ O termo disruptiva, que vem de ruptura, caracteriza produtos e serviços que transformam o mercado e, de certa maneira, desestabilizam os concorrentes que antes o dominavam.

alcance dessas redes informacionais, não apenas o cidadão engajado passa a ter acesso às informações públicas, como os cidadãos tipicamente excluídos do debate teriam novos incentivos para se inserir na discussão (PRADO, 2009).

O governo eletrônico, no Brasil, ainda está em fase embrionária. A sua possível evolução aponta para uma possibilidade de extensão da esfera do Estado conjugada a uma maior permeabilidade à cidadania. Entre as potencialidades que se destacam para o uso do governo eletrônico têm-se a interação crítica entre sujeitos coletivos com o Estado, criando-se um mecanismo de controle social.

A base da democracia representativa é o governo visível. A administração pública precisa superar os entraves patrimonialistas e resquícios de apropriação da coisa pública por particulares, para adentrar em uma democracia transparente e aberta.

Uma democracia fortalecida, seja digital ou offline, precisa - para além das estruturas tecnológicas e comunicacionais eficiente - do interesse do cidadão para engajamento no debate. Assim, as TICS possuem um enorme potencial democrático, mas é preciso que haja definição política no sentido de incentivar a participação popular e a transparência.

É preciso entender o governo eletrônico como facilitador das relações entre estado e sociedade civil. Entretanto, não basta ter o acesso amplo às tecnologias, é necessário expandir o interesse pelas questões políticas para que uma parcela maior da população tenha chances de participar.

O governo eletrônico tem uma ligação com as TICs e é inegável que sem essas tecnologias seria impossível consolidar essa forma de governo. Contudo, é necessário pensar no governo eletrônico para além de uma simples questão tecnológica, de automação dos processos ou a disponibilização de serviços online. Há uma forte indicação da função societal e de potencial para melhoria da cidadania, pois essas tecnologias quando aplicadas ao governo eletrônico podem empoderar o cidadão por meio de um acesso fácil à informação – e assim temos um movimento pela transparência (PRADO, 2009). As políticas de governo eletrônico devem ter no seu bojo o elemento político, além da primazia pela transparência.

As estratégias, por sua vez, devem considerar duas frentes de atuação que estão interconectadas. Por um lado, o Estado agindo de forma responsiva e aberto à participação da sociedade, além de uma atuação mais transparente. Na outra parte, têm-se o protagonismo da sociedade civil, que por intermédio do cidadão ou movimentos da sociedade civil, podem checar, aferir e controlar o governo (SACRAMENTO, PINHO, 2007). Essas duas partes

também estão imbricadas com a transparência pública, pois se não há abertura e transparência ativa por parte do Estado, o cidadão fica aliado de exercer esse papel. As estratégias relacionadas ao governo eletrônico devem produzir mediações informacionais. A partir das quais a sociedade civil possa controlar – no denominado controle social – o Estado brasileiro.

Em 2014, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou o documento Revisão da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) que expõe uma reavaliação da aplicação do governo eletrônico, além do estabelecimento de novas diretrizes do programa. Entre as prioridades estabeleceu-se o foco na cidadania, a partir de medidas como acesso a serviços públicos de qualidade, direito à informação, controle das ações do serviço público e direito à participação política (BRASIL, 2014).

O governo eletrônico tem, portanto, como elemento constituído a participação social e a transparência. Esse modelo de governo eletrônico incorpora a participação e controle social. Assim, entende-se um aprimoramento do conceito para agregar a ideia de governabilidade eletrônica, que assegura o acesso e participação dos cidadãos individual e coletivamente dentro das redes governamentais.

Para essa visão, têm-se o conceito de governança eletrônica, que é compreendido como “um processo que visa a manifestação política e a participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia” (GUIMARÃES, MEDEIROS, 2005, p.1). O termo governança tem a ver com estratégias pelas quais os governos se articulam e se tornam mais abertos e transparentes, reforçando as instituições da sociedade civil.

Assim, a governança eletrônica atua diretamente na dimensão de participação civil, pois pressupõe a união de cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem da formulação de políticas públicas. Pode-se, citar iniciativas como o Artigo 19 e ONG Conta Abertas como organizações da sociedade civil que enveredaram pelos caminhos do governo eletrônico e da democracia digital em prol do cidadão.

As atuais políticas de e-gov adotadas pelo governo federal entendem o cidadão apenas como um ponto a conectar dentro de uma rede. Deve-se, então, partir para uma análise das condições de estabelecimento da esfera pública virtual.

1.4 A esfera pública conectada e o ideal de democracia digital

Apesar dos avanços – e aqui pode se apontar como principal, a formação de uma rede e infraestrutura tecnológica – o governo eletrônico ainda está longe de romper com os mecanismos obscuros, burocráticos e patrimoniais do Estado brasileiro. A conclusão a que se chega é que uso das TICs no governo eletrônico ainda tem atendido prioritariamente a melhoria da eficiência da máquina administrativa e dos serviços ao cidadão. Mas pouco avançou nas ferramentas de participação popular. Dessa forma, amplia-se essa discussão para uma possível democracia digital.

Notoriamente é um termo que está no centro das discussões acadêmicas, no cerne das reformas administrativas e aparenta ser a solução para as falhas da democracia. Democracia digital é uma das palavras-chave do século XXI. No começo de sua elaboração conceitual os estudos apontavam que era a resposta final para a indagação “Quem pode revigorar as instituições?”.

Contudo, em uma análise superficial esse conceito faz referência ao cruzamento de duas dimensões: democracia e tecnologia. Uma junção que permitiria formas de discussão entre governo e população através da internet. É uma prática, portanto, que utiliza as TICs como meio para o cidadão interagir com a administração. O foco está em uma democracia deliberativa que faz uso dessas tecnologias para promover debates e decisões políticas (DAHLBERG, 2011). Assim, como governo eletrônico a democracia digital está ancorada nas potencialidades das tecnologias. Contudo, é necessário ir além. Esse é um processo de aprofundamento da democracia por meios digitais, não uma mera digitalização da democracia.

Entende-se nessa pesquisa o direcionamento da democracia digital para uma concepção de democracia no sentido de participação, transparência e comunicação. Uma atuação mais próxima da sociedade com o governo. Assim, envereda-se pela construção de um conceito próprio a essa pesquisa de democracia digital que corresponde às iniciativas que utilizam da comunicação pública para a promoção da transparência dos atos públicos e participação social. Essa conceituação parte da premissa de que governo e sociedade têm mais é que aprender a empregar e a proporcionar oportunidades digitais para garantir funções vitais da democracia. O cerne da questão está, portanto, na configuração da esfera pública.

A esfera pública é uma estrutura intermediária que funciona como mediação entre o Estado e o sistema social. Esse conceito se apoia em uma concepção deliberativa de política, em que o processo democrático tem início pela formação da opinião e da vontade nas esferas públicas e deságua nas instâncias formais de deliberação e decisão. A própria questão da democracia deliberativa, proposta por Habermas, assenta em uma concepção procedimental de democracia, que a entende a partir de uma exigência de ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação (LUBENOW, 2010).

Para entender o alcance da democracia digital como um espaço da esfera pública que se utiliza das Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs), Yochai Benkler (2009) traz o conceito de esfera pública interconectada relacionando-a com as mudanças introduzidas pelas novas tecnologias na sociedade. Com a internet a esfera pública, antes dominada pela mídia, passa para outro momento em que o cidadão não só recebe conteúdos, mas também o constrói, caracterizando a esfera pública interconectada. Benkler (2009) esclarece que as TICs tiram o cidadão da passividade, tornando-os mais participantes e engajados no debate. ⁱ

Nesse novo espaço qualquer um pode falar, inquirir e investigar. Brito corrobora esse posicionamento ao afirmar que com a popularização das novas tecnologias se permite uma maior aproximação do ideal democrático do acesso às informações com “transparência, solidariedade, direitos humanos e participação dos cidadãos” (BRITO, 2006, p. 114). No entendimento da concepção da esfera pública deliberativa, Habermas a descreve como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de opiniões e posições, local em que os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, com o intuito de condensar as opiniões públicas em temas específicos (LUBENOW, 2010). Percebe-se que são conceitos – esfera pública e esfera pública interconectada – que se complementam.

Volta-se ao caso dos funcionários fantasmas da Assembleia Legislativa do Maranhão. A ausência de informações no Portal da Transparência sobre os funcionários comissionados do órgão ensejou um debate na sociedade. Constrói-se, dessa forma, um ponto de suporte para a circulação de informações a qual todos podem ter acesso.

Há uma percepção de que a política parece está se convertendo num território de especialistas, em uma espécie de zona proibida e vetada para os cidadãos comuns, que são apenas bem-vindos como eleitores. Assim, refletir sobre a democracia digital é analisar formas de romper essa barreira obscurantista, pois com fácil acesso à informação – e nesse

assunto entra a questão da transparência – os cidadãos podem ser tão bem informados quanto seus líderes (CASTELLS, 2003).

A importância da esfera pública reside no fato de que falta às democracias liberais contemporâneas um espaço de deliberação pública realmente densa, pluralista e enraizada na sociedade civil, mediada pela troca pública de razões e com capacidade de influenciar a decisão política. Portanto, pensa-se na internet como essa ferramenta facilitadora da participação da sociedade. Reforça-se que não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social, pois existem outros mecanismos para isso, contudo, as TICs podem facilitar sua concretização.

As plataformas digitais não geram participação política, mas oferecem um terreno fértil, pois privilegiam elementos importantes para a democracia como o acesso à fontes de informação, canais de discussão públicos e comunicação facilitada.

A democracia digital, apesar do pouco avanço, tem como destaque o incentivo à atividade política digital, o que pressupõe um Estado proativo no sentido de concretizar estratégias, instrumentos e procedimentos para a participação da sociedade, e a participação política da sociedade civil junto ao Estado.

Há um interesse em, a partir dos usos da TICs, diminuir a assimetria informacional entre governo e sociedade. Trata-se de entender o acesso ao governo, entrando em novo patamar de interação, interlocução entre decisores e cidadãos, bem como o provimento de informações relevantes com real valor agregado, que permita pautar a agenda pública. Um elemento importante para a concretização da transparência está relacionado ao direito à informação.

1.5 Direito à informação: arcabouço jurídico e implicações para a transparência pública

Retomando o caso dos funcionários “fantasmas” da Assembleia Legislativa do Maranhão, durante o tempo em que o portal da transparência não forneceu os dados dos servidores do órgão, a sociedade maranhense vivenciou um estado de suspense e desconfiança alimentado por um cenário de informações defeituosas. O primeiro passo para que essa situação fosse alterada teve início com a busca nas leis do respaldo jurídico que obrigue a Assembleia a fornecer as informações de interesse público.

Os governos, em relação ao direito de acesso à informação, possuem duas obrigações. A de publicar e disseminar informações sobre as atividades dos órgãos públicos. E de receber da sociedade pedidos de informação e respondê-los, além de disponibilizar os dados solicitados e permitir que o público tenha acesso aos documentos originais ou receba cópias (MARTINS, PAIVA, 2010). A ALEMA, no caso dos “funcionários fantasmas”, descumpriu o que dispõe a LAI, e como consequências denegriu a imagem do órgão, prejudicou a cidadania e feriu a democracia. Para Bobbio (2010), a democracia traz em seu significado o sentido de soberania popular. Dessa forma, é relevante que o cidadão saiba e entenda como os parlamentares estão desempenhando suas funções, pois a democracia é o lugar do “poder visível”.

De modo geral, quando a informação relevante está disponível e é compreendida pelas pessoas, ocorre uma mudança em suas vidas, ensejada pelo acesso ao conhecimento (BURKE, ORNSTEIN, 1999). É notório o poder da informação. Cidadãos bem informados são capazes de refletir, pensar e agir. A participação política acontece com maior responsabilidade e consciência quando o cidadão está apto a utilizar a informação. Entende-se que a vivência na democracia exige participação, o que só pode acontecer com prévia difusão de conhecimentos e dados sob a guarda da administração pública.

A informação é entendida, portanto, como uma necessidade. Assim, um simples dado que afirma e categoriza um recorte da realidade está vinculado ao cumprimento de direitos. Resumindo, a informação é vista como um direito sendo essencial para o exercício da cidadania, pois a condição de cidadão implica a necessidade de ser informado (XIFRAS-HERAS, 1974).

A base do direito de acesso à informação é o princípio de que a autoridade pública, por receber poderes delegados do eleitor e por ter sustentação no contribuinte tem a obrigação de fornecer à sociedade informações de como o dinheiro público está sendo gasto. A Constituição Federal de 1988 assegura no art. 37, caput, o princípio da publicidade na Administração Pública assim como o direito à participação do cidadão na administração:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Sobre o princípio da publicidade, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2016) aponta que “diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade” (DI PIETRO, 2016, p. 424).

Com entendimento semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) afirma sobre o princípio da publicidade que “não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida” (MELLO, 2014, p. 114).

A partir desse princípio, compreende-se que o cidadão tem prerrogativas de acesso, haja vista que o acesso à informação também está alicerçado no princípio da publicidade.

Sobre essa questão, Bento (2015) esclarece que

Assim, qualquer pessoa, física ou jurídica, com ou sem fins lucrativos, possui idêntico direito de acesso (...). Portanto, a titularidade do direito à informação é universal. Em segundo lugar, uma vez concedido o acesso à informação, o solicitante tem o direito de divulgá-la livremente, por quaisquer meios, de modo a que ela circule na sociedade e que esta, por sua vez, possa conhecê-la, discuti-la e passá-la adiante. Ambas as consequências decorrem do fato de que direito de acesso à informação possui duas dimensões, individual e social, isto é, é ao mesmo tempo um direito individual e um direito difuso (BENTO, 2015, p. 138).

O conceito de informação pública, elemento importante para a compreensão mais ampla do direito à informação, de acordo com o Artigo 19, organização da sociedade civil, pode ser entendida a partir de seis aspectos:

Quadro 4 - Aspectos da Informação Pública

1. Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento;	4. Informações sobre atividades de órgãos ou entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços;
2. Informações que são produzidas, acumuladas ou sob a guarda dos órgãos e entidades públicas, exceto sob sigilo;	5. Informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e

3. Informações produzidas e mantidas por pessoa física ou privada decorrente de vínculo com órgãos ou entidades públicas;	6. Informações sobre políticas públicas, inspeções e auditorias, prestações e tomadas de contas.
---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2017) a partir de relatório da ONG Artigo 19

Dentro desse rol exemplificativo do que abrange a informação pública, percebe-se a predominância de dados que estão ligados ao interesse público e a transparência na gestão pública. A informação é entendida a partir de dois aspectos: o que concerne à liberdade de imprensa e, um aspecto mais moderno, o direito à informação. Sobre esse último aspecto entende-se que o direito à informação é um direito passivo, não se refere a uma liberdade de fazer, mas uma possibilidade de receber, uma outorga ao cidadão que possui perante à administração pública uma espécie de crédito de informação. É, portanto, uma concessão positiva do próprio poder (XIFRAS-HERAS, 1974).

No arcabouço jurídico brasileiro existem os direitos fundamentais, no qual o direito à informação está inserido. São considerados fundamentais, pois “visam assegurar a todos uma existência digna, livre e igual, criando condições à plena realização das potencialidades do ser humano” (BIANCO, 2006). E ainda podem ser definidos como um conjunto institucionalizado de direitos e garantias ao ser humano, com a finalidade de protegê-lo contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana (MORAES, 2000). São ainda direitos variáveis, que se modificam ao longo da história da humanidade de acordo com os interesses sociais.

Assim, a doutrina jurídica trata das dimensões, ou gerações, de direitos fundamentais. Os de primeira geração, que são os direitos civis, dizem respeito a obrigações do Estado perante o indivíduo, tais como liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica. Os direitos políticos são os de segunda geração e correspondem à liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais. Estão associados à formação do Estado democrático representativo e implicam na liberdade ativa e participação do cidadão.

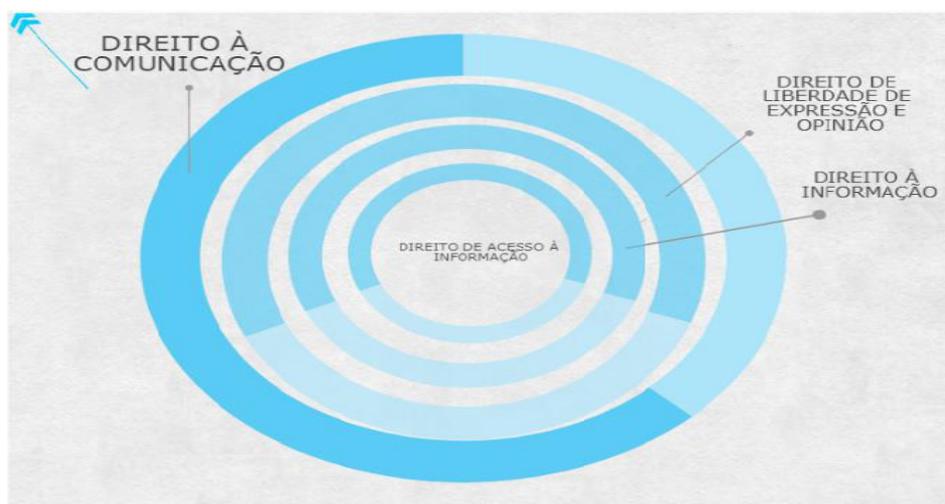
Já os direitos sociais são os de terceira geração e implicam em um comportamento ativo por parte do Estado na prestação de serviços como saúde e educação. Os direitos de quarta geração são mais recentes, criados pelo professor Paulo Bonavides (2008), que os define como o resultado da globalização dos direitos fundamentais de forma a torná-los

universais no campo institucional. O direito à informação é visto como um direito de quarta geração.

A expansão das leis de acesso à informação, no mundo, aconteceu somente nos anos 1990. O continente europeu possui o maior número de países com leis de acesso à informação – dos 46 países, apenas Chipre e Luxemburgo não possuem LAI. Na América, a legislação da transparência teve como marco a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica – ratificado pelo Brasil em 1992. Dos 100 países que aderiram à legislação, o Brasil foi o 89º a aderir (SOUZA, 2016).

No cenário internacional, o direito de acesso à informação foi reconhecido no final da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, posterior, aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A ONU reconhece que no direito de liberdade de informação está incluso o direito de acesso à informação. O direito de informação, portanto, está contido no direito de liberdade de expressão, que por sua vez compõe o direito à comunicação (CINTRA, 2016). O direito à informação, no sentido restrito, corresponde ao direito individual ou coletivo de acesso à informação pública. No círculo, abaixo, demonstra-se como se organiza essa questão do direito à comunicação (círculo maior) que engloba o direito à liberdade de expressão e de opinião (segundo círculo) que por sua vez relaciona-se com o direito à informação e dentro dele tem o direito de acesso à informação.

Quadro 5 – Direito à Comunicação



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

No Brasil, o caminho para que o acesso à informação fosse entendido como direito fundamental do cidadão, tem por protagonista a sociedade civil que começou a se articular antes do término da ditadura (1984). Contudo, esse processo ganha destaque com a redemocratização. Com a Constituição Federal de 1988, que nos artigos expostos no quadro abaixo, preconiza o amplo acesso à informação:

Quadro 6 - Direito à Informação na Constituição Federal de 1988

<p>Título I – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos Individuais e Coletivos:</p>	<p>Capítulo VII da Administração Pública Seção I Disposições Gerais:</p>	<p>SEÇÃO II DA CULTURA</p>
<p>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>-----</p> <p>XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;</p> <p>-----</p> <p>XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do</p>	<p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:</p> <p>-----</p> <p>§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:</p> <p>II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)</p>	<p>Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:</p> <p>-----</p> <p>§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)</p>

Estado; (Regulamento) (Vi de Lei nº 12.527, de 2011) (BRASIL, 1988, online)		
---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2017) a partir da Constituição Federal de 1988

Além da Constituição Federal, outros decretos e leis que aumentam e fornecem mais transparência para o acesso às informações públicas, como demonstra o quadro:

Quadro 7 – Regulamentação do Acesso à Informação

Lei Nº 9.507/1997	Regulamenta o rito processual do habeas data – processo que dá aos cidadãos todo o acesso a informações existentes sobre si em banco de dados de instituições públicas e governamentais. A habeas data é considerada uma ação constitucional, um direito garantido para todos os cidadãos, de maneira gratuita, com o intuito preventivo e corretivo.
Lei Nº 9.784/1999	Lei do Processo Administrativo
Lei Nº 10.520/2002	Criou os pregões presenciais e eletrônicos
Decreto Nº 6.170/2007	Criou o SINCOV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
Decreto Nº 6.370/2008	Criou o cartão corporativo de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” – suprimento de fundos.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

No âmbito internacional o Brasil também corrobora para a aplicação e melhoria do direito à informação. O país é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que no artigo 19 postula que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”. O governo brasileiro

também ratificou os seguintes tratados internacionais cujo ponto central é o direito à informação:

Quadro 8 - Direito à Informação no âmbito internacional

ACORDO	ITEM QUE ABORDA O DIREITO À INFORMAÇÃO
Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953)	“Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras” Artigo 10
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)	“Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artísticas, ou por qualquer outro meio à sua escolha” Artigo 19
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1986)	“Toda pessoa tem direito à informação” Artigo 9
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992)	“Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer processo de sua escolha” Artigo 13
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (1992)	“Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer condição social” Princípio Número 2
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2005)	“Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na

	prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deverá se esforçar com as seguintes medidas: b) Garantir o acesso eficaz do público à informação” Artigo 13
--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O direito à informação é crucial para a democracia. Um dos destaques do aparato jurídico que subsidia esse direito é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que regulamenta o artigo 163º da Constituição Federal de 1988. A LRF estabelece normas que orientam as finanças públicas do país e tem por objetivo aprimorar a responsabilidade da gestão fiscal dos recursos públicos, utilizando ações de planejamento. A importância primordial da LRF está na sua prerrogativa de instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal – como prestações de contas e relatórios – além de determinar a ampla divulgação à sociedade dessas informações (CGU, 2010).

Um marco importante para a democracia digital acontece em 18 de novembro de 2011, com a sanção da Lei Nº 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O propósito dessa legislação é regulamentar o direito de acesso do cidadão às informações públicas. A LAI regulamenta os artigos 5º e 37º da Constituição Federal, e traz a possibilidade do cidadão acompanhar os atos da administração pública e influenciar a gestão dos recursos públicos. A lei possui aspectos positivos para a democracia ao fornecer elementos eficientes para que o cidadão tenha acesso a dados sob a guarda do poder público.

Com a legislação de acesso à informação a realidade de opacidade na administração pública não mudou, pois segredos sempre vão existir, contudo, a LAI pode e deve servir de mola propulsora para que a sociedade possa reivindicar de forma consciente mudanças (SOUZA, 2016).

O direito de acesso à informação é um importante caminho para a coibição da corrupção, além de ter consonância com a Administração Pública transparente que presta contas aos cidadãos. Haja vista que a crença nas instituições públicas depende da transparência. A sociedade tende a ser excluída quando a administração age como um regime fechado em que seus líderes se sentem donos da informação. Esse cenário cria um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. Assim, a transparência na gestão –

aliada ao direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública – é um antídoto à corrupção (MARTINS, PAIVA, 2010).

O modelo de administração pública gerencial permitiu uma aproximação com os ideais de transparência e promoção da cidadania. O movimento pela transparência está associado à tendência de exigir que o aparelho de Estado, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade e que seja capaz de se comunicar com a sociedade de forma desimpedida (CARDOSO, 1998).

O movimento de abertura das informações trouxe para a sociedade a possibilidade de exercer controle sobre a administração pública e proteger a coisa pública da corrupção. Por outro lado, a visibilidade também gera temor, por parte dos agentes públicos no exercício de suas funções, de cometer desvios de poder.

A transparência pública é um movimento de prestação de contas de toda a administração pública e abertura de seus registros financeiros e de seus atos. Assim, a transparência das informações públicas deve ser um dos objetivos centrais dos órgãos da administração pública na esfera federal, estadual e municipal. A ampla divulgação desses dados é fundamental para o exercício pleno da cidadania e fortalecimento da democracia participativa.

Há uma percepção de que concretização da democracia está ligada aos meios de comunicação, haja vista que a formação da opinião pública e da vontade política depende da informação política, e do próprio debate ampliado sobre as questões de interesse comum. Um marco importante em todo o processo de governo eletrônico é sua íntima relação com o direito à informação, que por sua vez está relacionado à comunicação pública. Essa discussão é o fio condutor do próximo capítulo.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

A comunicação é um campo com vários adjetivos que delimitam sua atuação. Têm-se a comunicação social, comunicação governamental, comunicação empresarial e outros. Um dos seus desmembramentos, muito em voga nos últimos anos, é a comunicação pública. Kegler e Fossá (2007) questionam: toda comunicação não é pública? Não é uma redundância utilizar esse termo? Qual a real necessidade desse conceito? Assim se faz necessário esclarecer o que é comunicação pública e seus usos, destacando-o de outros conceitos relacionados à comunicação.

Entende-se que a comunicação pública é aquela que se realiza com base no diálogo e com vistas ao interesse público. É a comunicação não linear, que acontece através da relação entre sujeitos, contudo não é uma relação hierárquica que almeja a superação ou a predominância de um sujeito pelo outro (KEGLER; FOSSÁ, 2007). Dessa maneira, a comunicação pública retoma a questão política por um viés dialógico.

É importante destacar que a comunicação pública é um conceito em construção. Brandão (2009) esclarece que, no Brasil, a consolidação da comunicação pública é guiada pelo paradigma da construção da cidadania. Dessa forma, o processo de maturação desse conceito traz a prerrogativa de que a comunicação pública concede poder ao cidadão, ao utilizar meios de realizar o que é considerado uma promessa de participação ativa e consciente da sociedade civil. No processo histórico de elaboração conceitual da comunicação pública nota-se que a expressão começou a substituir outros termos usados para designar a comunicação feita pelos governos – comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental e outros. Esse processo de substituição é resultado da necessidade de legitimar a comunicação de responsabilidade do Estado e/ou governo de forma a não se confundir com a comunicação que se fez em outros momentos da história do país (BRANDÃO, 2009).

Existem cinco áreas diferentes do conhecimento e das atividades profissionais que trazem interseções com a comunicação pública, conforme identificadas por Brandão (2009). São elas: a comunicação organizacional, a comunicação científica, a comunicação governamental, a comunicação política e a comunicação associada à sociedade civil. Cada uma delas traz um elemento que compõe a comunicação pública, e por isso a identificação

conceitual, contudo, nenhuma delas abarca em sua completude a real função do conceito ao qual estão ligadas. O quadro abaixo faz essa relação.

Quadro 9 – Relação de Identificação com a Comunicação Pública

TERMO	CONCEITO	RELAÇÃO COM A COMUNICAÇÃO PÚBLICA
COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL	É toda e qualquer ação, atividade, estratégia, produto e processo tomados pela empresa ou entidade para reforçar a sua imagem junto a todos os seus públicos de interesse – consumidores, colaboradores, políticos, empresários e acionistas, entre outros, ou perante a opinião pública.	- Relacionamento das instituições e seus públicos como um processo de informação voltado para esfera pública.
COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL	O termo refere-se ao processo comportamental associado à criação e à comunicação de ideias, entre os cientistas, tanto no âmbito interno – comunidade científica – como no âmbito externo – público em geral. Compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos seus órgãos (secretarias, ministérios) e empresas no sentido de colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando contas de seus atos.	– A atuação no espaço público com vistas à divulgação científica, além do entendimento de que o acesso às informações de ciência e tecnologia são fundamentais para o exercício pleno da cidadania. – Entendida como comunicação pública na medida em que é instrumento de construção da agenda pública, prestação de contas e estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas.
COMUNICAÇÃO POLÍTICA	Pode-se entender a comunicação política a partir de dois ângulos (1) utilização de instrumentos para expressão pública de ideias, (2) direito	Relação da comunicação com o interesse público e a referência a temáticas de interesse geral ao qual devem ser debatidas

<p>COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA SOCIEDADE CIVIL</p>	<p>de interferência da sociedade nos veículos de comunicação.</p> <p>Sociedade Civil é uma expressão que indica o conjunto de organizações e instituições cívicas voluntárias que constituem os alicerces de uma sociedade em funcionamento, em oposição com estruturas que são ajudadas pelo Estado.</p>	<p>livremente na esfera pública.</p> <p>Compreensão de que a comunicação é um bem público, assim como a informação, e a apropriação destes pela sociedade.</p>
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2017) a partir de Brandão (2009)

Percebe-se nesse quadro a formação inicial do conceito de comunicação pública a partir de outras áreas da comunicação. O que também permite esclarecer sobre o que não é a comunicação pública, pois “não se trata de uma comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercados, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de um público” (DUARTE, 2012, p.60). Assim, a comunicação pública não é uma expressão que delimita um conjunto de conhecimentos, áreas ou profissões.

Esse momento a que Brandão faz referência diz respeito à comunicação governamental, historicamente utilizada no Brasil a partir de um viés publicitário, para divulgar as ações do governo. Usada desde a época do rádio, no governo Getúlio Vargas, passando por campanhas cívicas, políticas, e as produzidas pela ditadura militar.

No processo de redemocratização que se inicia na gestão de José Sarney (1985-1990), o espaço de veiculação televisiva gratuita, voltado para a propaganda institucional, buscava envolver o cidadão, através do tempo destinado a manifestação de setores organizados. Esse exemplo retrata uma democracia ainda em construção e um primeiro passo da comunicação pública que chama e instiga o cidadão a participar. Contudo, esse foi um caso isolado.

Matos (1999), contrariando Brandão, demonstra que a comunicação não foi pensada pelo governo como um processo. E na redemocratização brasileira, os governos civis pensaram a tarefa comunicacional como uma tarefa exclusiva da comunicação política, “como produto da publicidade ou das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados imediatos” (MATOS, 1999, p.3).

A consequência foi que não se definiu a comunicação como um processo de reconstrução da cidadania, haja vista que comunicação pública ora era vista como processo

ora era vista como política. Contudo, Brandão (2009) ressalta que é a partir do Governo Lula que o conceito ganha o sentido de informação para a cidadania e começa a ser citado com frequência e ganha status. A autora afirma que o governo teve preocupação em preparar técnicos do executivo para realizar a comunicação pública, além de propor a criação da função de Gestor da Comunicação Pública.

Atualmente, no quadro geral da comunicação pública nos Poderes brasileiros percebe-se que o Poder Executivo é que mais fornece visibilidade de suas ações e possui uma estrutura melhor de comunicação.

É relevante destacar que o processo de comunicação do Estado com o cidadão se estabelece a partir das facilidades de acesso. Como esclarece Weber (2011):

A produção de comunicação do Estado o fortalece à medida que é ampliado e facilitado o processo de acesso aos cidadãos e à sociedade e, como tal, passa a ser reconhecido em suas ações e discursos. Nesse sentido é que se pode falar que esse poderoso Estado se comunica estrategicamente e disputa a opinião pública com as mídias, a partir de sua versão dos fatos e da sua promoção. (WEBER, 2011, p. 111-112)

Weber (2011) acentua que a comunicação oriunda dos entes públicos possui um caráter estratégico e ao mesmo tempo em que atende às necessidades de transparência e participação, inevitavelmente é marcada por interesses privados, caracterizados pela busca de visibilidade política e uma imagem pública favorável perante a sociedade.

Como visto no capítulo anterior, o Brasil está inserido em um novo contexto de transparência ao instituir um marco regulatório, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), além de ser signatário de tratados internacionais que versam sobre o acesso amplo às informações de caráter público. Para concretizar o ideal de transparência plena, o poder público tem como instrumento a comunicação pública, aqui entendida como elemento crucial para dotar as informações - disponibilizadas pela administração pública nos portais da transparência - de sentido social, e assim permitir que a informação seja um direito social. Compreende-se que nem toda informação pode ser considerada um direito social, somente aquela que possui uma utilidade social, ou seja, que permita a realização de outros direitos, como saúde e educação. A comunicação pública emerge, assim, como um serviço essencial às sociedades democráticas.

A comunicação pública tem um papel importante na promoção da transparência administrativa. Pois, um dos seus pressupostos é propiciar o direito de acesso, pela sociedade, à informação, em prol da cidadania (BRANDÃO, 2009). Entende-se que a democracia plena

só será alcançada quando a cidadania estiver consolidada nos espaços sociais e nas instituições, permitindo que a sociedade civil atue conjuntamente com o poder público. E um dos meios para fomentar os espaços de diálogo entre cidadão e poder público é a comunicação pública.

Demonstra-se nesse capítulo que a comunicação pública contribui na consolidação da transparência, pois cumpre um papel informativo e formativo na sociedade contemporânea. E propõe-se entender que a LAI traz uma mudança paradigmática no tocante ao conceito de comunicação pública no Brasil. Para tanto, inicialmente discute-se o conceito de comunicação pública. Em seguida, analisa sua relação com a transparência e atuação nos portais.

2.1 Conceitos de Comunicação Pública

Como dito anteriormente, a comunicação pública é um conceito em construção. Assim, não há um consenso ou conceito único que a defina plenamente. Os estudiosos dessa área demonstram as diversas faces da comunicação pública e seus usos. Contudo, a partir de autores - como Brandão, Matos, Zémor, Escudero - e seus respectivos conceitos busca-se demonstrar um elemento comum e latente da comunicação pública: seu caráter de comunicação entre Estado e sociedade civil e seu potencial para fortalecimento da cidadania.

Haswani (2011) entende que a comunicação pública, embora usada de forma genérica, é um conceito que envolve fundamentalmente o relacionamento entre o cidadão e o Estado, pois compreende processos de articulação e interação entre atores públicos, além de ativar a relação entre governo e sociedade civil. Entretanto, ao articular comunicação pública com relacionamento entre cidadão e Estado, volta-se a questão da comunicação governamental e política. Um contraponto a essas semelhanças é delimitar que a comunicação pública está relacionada ao conceito de público. O que abarca o interesse comum (não privado) e a intenção de defesa do social e não do societário (NOBRE, 2011). Outros autores trazem uma abordagem que distingue a comunicação pública desses outros conceitos.

O francês Pierre Zémor (2009), um dos mais importantes estudiosos do assunto, compreende que a comunicação pública está relacionada com a troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesse gerais. A responsabilidade por utilizar a comunicação pública é de competência das instituições públicas, ou seja, da

administração do Estado. O autor também destaca que essa contribui para a conservação dos laços sociais, o que remete à questão da cidadania.

Para Regina Escudero (2015) - em recente trabalho que associa a comunicação pública com a formação da esfera pública -, a função primordial da comunicação pública é atuar como mediadora entre o Estado e a sociedade civil, além de permitir a abertura de canais democráticos que possam viabilizar o livre fluxo de informações entre os atores que participam da esfera pública, e para isso, utiliza-se de veículos de comunicação adequados e suportes informais, sejam massivos – TV, rádio e jornal - ou tecnológicos – sites, aplicativos para celular, portais e outros. Assim, a partir dessa perspectiva é possível entender a importância da comunicação pública para a esfera pública, pois “seu objetivo é a discussão de temas de interesse comum a serem debatidos na esfera pública e o seu resultado é a formação da opinião pública e o fortalecimento da democracia” (ESCUDEIRO, 2015, p. 112).

A natureza da comunicação pública é democrática, não restritiva, não especializada e não excludente. Dessa maneira, permite ampla participação social, o que a habilita ainda mais para proporcionar a materialização da esfera pública em uma estrutura de comunicação generalizada, que não restringe e não exclui, além de aceitar todos os tipos de discussão de interesse público (GOMES, 2008).

No contexto brasileiro, a democracia exige novos posicionamentos e participação mais ativa da sociedade civil, assim como a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. Entende-se a questão da cidadania, nesse processo de fortalecimento da democracia, como o livre exercício de direitos e deveres só concretizado quando cidadão possui condições de informação e comunicação (BRANDÃO, 2009).

Dessa forma, se a democracia se efetiva por meio da participação social e das deliberações populares na esfera pública, é necessário que haja liberdade de comunicação e expressão, além de canais que possibilitem o diálogo e participação. Assim, a comunicação pública é o meio que viabiliza a discussão na esfera pública, o que acarreta no fortalecimento da cidadania. Em termos simples, comunicação pública é a que se dá na esfera pública (JARAMILLO LÓPEZ, 2011).

Outro aspecto importante para a compreensão da comunicação pública é reafirmar sua função de mediadora da relação Estado/sociedade, a partir de canais efetivos de comunicação que permitam uma relação dialógica entre iguais (ESCUDEIRO, 2015). Deixa-se claro que esta pesquisa parte do conceito de comunicação pública alinhado com os princípios da

democracia deliberativa. Zémor (2009) destaca algumas implicações e desafios que se colocam para a comunicação pública realizar esse ideal. Entre eles a ambiguidade com a política, a tentação de entender o cidadão como um cliente da coisa pública e a dificuldade dos órgãos públicos assumirem a comunicação pública como um serviço público.

É importante destacar que essa nova legislação altera um paradigma até então presente na administração pública, tornando como regra a cultura da transparência e o segredo como exceção. Destaca-se que o não cumprimento do direito de informação não é só uma grave afronta às leis, mas um impedimento ao exercício da cidadania, pois como esclarece Silva (1992), nenhum indivíduo pode estar no pleno gozo da cidadania se não possui acesso às informações de caráter público. Dessa forma:

[...] o direito a receber informações verdadeiras é um direito de liberdade e caracteriza-se essencialmente por estar dirigido a todos os cidadãos, independentemente de raça, credo ou convicção político-filosófica, com a finalidade de fornecimento de subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos (MORAES, 2000, p.162).

De forma sucinta "a transparência pública é o movimento de prestação de contas de toda a Administração Pública e abertura de seus registros financeiros e de seus atos para fiscalização da sociedade em geral" (BATISTA, 2012, s/p). As consequências desse movimento, como postula Bresser Pereira (2004), é que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental; e, com esse acesso, a relação entre Estado e sociedade se torna mais democrática. A transparência é, portanto, um elemento crucial para a cidadania e a comunicação pública é essencial para caracterizar esse processo, principalmente, no portal da transparência.

O contexto democrático apenas se efetiva por meio da participação do povo nas deliberações. É necessário, portanto, que haja liberdade de expressão e canais de comunicação que possibilitem essa participação. O portal atua como ferramenta de comunicação pública, pois "a Administração Pública, em qualquer esfera, mais que a administração privada, precisa abrir portas e compartimentos, dando vazão à transparência e à correção de atitudes" (TORQUATO, 2008, p.121). Para entender o alcance dos portais como um espaço da esfera pública que se utiliza das Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs), Yochai Benkler (2009) traz o conceito de esfera pública interconectada relacionando-a com as mudanças introduzidas pelas novas tecnologias na sociedade.

Com a internet a esfera pública, antes dominada pela mídia, passa para outro momento em que o cidadão não só recebe conteúdos, mas também o constrói, caracterizando a esfera pública interconectada. Benkler (2009) esclarece que as TICs tiram o cidadão da passividade, tornando-os mais participantes e engajados no debate. Nesse novo espaço qualquer um pode falar, inquirir e investigar. Brito corrobora esse posicionamento ao afirmar que com a popularização das novas tecnologias se permite uma maior aproximação do ideal democrático do acesso às informações com “transparência, solidariedade, direitos humanos e participação dos cidadãos” (BRITO, 2006, p. 114).

É cabível a atuação dos instrumentos de comunicação pública na esfera pública interconectada. Um dos objetivos da comunicação pública é “a discussão de temas de interesse comum a serem debatidos na esfera pública e o seu resultado é a formação da opinião pública e o fortalecimento da cidadania” (ESCUDEIRO, 2015, p. 112). E como afirma Brandão, a comunicação pública também se identifica com a Comunicação do Estado e/ou Governamental e mostra-se como a “dimensão da Comunicação Pública que entende ser de responsabilidade do Estado e do Governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (BRANDÃO, 2009, p. 5). Assim, a comunicação atua na esfera pública interconectada a partir de sua posição estratégica para a tomada de decisão, além da capacidade de dar sentido às informações e dados.

Torquato (2008) compreende que a comunicação pública traz em suas funções o direito à informação como base da cidadania. Assim, o portal da transparência, como ferramenta de promoção desse direito, também realiza o ideal da comunicação pública, que consiste em informar e comunicar para a formação da opinião pública e atuação do cidadão na esfera pública. Isso se realiza quando a comunicação pública atua para atender melhor o cidadão, de forma a trazê-lo para a esfera pública (FERREIRA, 2010), acompanhando o desenvolvimento da sociedade para melhor servi-la.

A Administração Pública, contudo, não cumpre a lei, ocorrendo uma quebra da legitimidade do espaço público, ocasionado uma ruptura do pressuposto fundamental do portal da transparência, que é estabelecer o diálogo e a participação com base na informação.

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 o cenário comunicacional vivenciado pelo Brasil refletiu nos dispositivos comunicacionais dispostos na Carta Magna. Assim, a Constituição trouxe um enfoque na publicização dos atos do Estado, e o paradigma que dava suporte para modelo de comunicação entre governo e sociedade era o broadcasting,

que preconiza um processo de comunicação um para todos, de mão única. Um exemplo de publicização dos atos governamentais dentro desse paradigma é o Diário Oficial.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) está relacionada com os princípios da comunicação pública aberta e livre, pois enfatiza que a informação relevante e válida circule pela sociedade. A LAI também traz para a comunicação pública o potencial para diminuir a opacidade pública e ampliar o governo aberto. Além de contribuir para uma maior participação social do cidadão, fortalecendo o Estado democrático (SOUZA, 2016). A comunicação pública também está em consonância com a LAI ao promover as instituições públicas a partir de uma perspectiva dialógica, criando canais de comunicação com a sociedade.

É importante entender as principais características da transparência que são: informações livres, disponíveis e compreensíveis, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados (CRUZ et al, 2003).

Os três conceitos interligados à transparência são: publicidade, compreensibilidade das informações e utilidade das informações. Quando se fala de transparência das informações é necessário entender que esse é um processo que vai além da ampla divulgação das informações. A transparência reforça o papel comprometido dos gestores para com os bens públicos, pois é impossível pensar na transparência sem associar com a responsabilização política e no papel ativo que as instituições públicas devem ter para diminuir o déficit de informações entre o homem comum e o poder público.

2.2 Relação entre Comunicação Pública e o Acesso à Informação

Comunicação e informação são termos que para o senso comum comungam de similaridade, contudo ao analisar o significado desses conceitos, percebe-se diferenças conceituais e teóricas. A informação, no que concerne a Teoria da Informação⁸, não se preocupa com o significado ou efeito da mensagem comunicada, atuando no nível mais básico da comunicação, que é a transmissão, não interessa nesse momento o conteúdo ou qualidade da mensagem. A comunicação, por sua vez, é um processo que envolve não só a transmissão,

8 A Teoria Matemática da Comunicação, ou Teoria da Informação, tem por pedra angular o conceito de informação, tratando de uma grandeza estatística abstrata que qualifica a mensagem, independente de sua significação (NEIVA, 2013, p,320)

mas a recepção de mensagens, a decodificação, é portanto a informação transmitida, seu conteúdo (NEIVA, 2013).

A relação informação e comunicação também está presente quando volta-se a atenção para a questão do acesso à informação. Como analisado no Capítulo 1, existe um arcabouço jurídico que preconiza o livre acesso à informação pública. O Decreto 7.724/2012, que faz parte desse conjunto de leis e regulamenta a LAI, esclarece que informação compreende, de acordo com o Art. 3º, I, “dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (DECRETO 7.724/2012, s/p). Assim, o Decreto estabelece o acesso e a transmissão. Já no artigo 8º, da LAI, a lei lança referência a outra parte desse processo, estabelecendo diretrizes para a divulgação dessas informações, e afirmando uma relação com o processo comunicativo em sua completude, preocupando-se com o entendimento dessas informações e das mensagens por parte do receptor, no caso o cidadão.

Neste caso específico, a informação é compreendida como pública, assim “a informação pública é toda informação que trata de questões que envolvem o interesse coletivo e individual do cidadão” (DUARTE, 2012, p. 25). Dessa forma, relaciona-se com a Comunicação Pública, como analisa Silva (2010), ao argumentar que a “Comunicação Pública é a essência da comunicação a ser realizada pela administração pública, e está ligada diretamente a princípios legais” (SILVA, 2015, p.30). E desses princípios legais destacam-se a LAI e o Decreto 7.724, como demonstrar-se-á com a exposição dos artigos e preceitos desses regulamentos que corroboram a relação dialógica entre a Comunicação Pública e a Lei de Acesso à Informação.

Duarte (2012) classifica de forma pragmática os instrumentos de Comunicação Pública em informação e diálogo. Para o estudioso, os instrumentos de informação “destacam-se pelo foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre o tema” (DUARTE, p. 65, 2012). Como exemplo, têm-se os relatórios, os bancos de dados, manuais, publicações institucionais e outros. Já os instrumentos de diálogo são caracterizados por “estabelecer instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamentos na busca de soluções” (DUARTE, p. 65, 2012). O autor esclarece ainda que são canais de diálogo que estimulam a cidadania ativa, e entre os exemplos estão os fóruns de consulta, orçamento participativo, ouvidorias, consultas públicas e outros.

A Comunicação Pública, conforme explica Zémor (2009), acompanha a aplicação de normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão política. O autor francês identifica um percurso democrático de acesso à informação, no qual a Comunicação Pública tem papel de relevo. Assim, as mensagens (aqui tomadas no sentido de informação) são inicialmente emitidas, recebidas e tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, paralelo ao que acontece com o processo de votação das leis e pronunciamento dos julgamentos (ZÉMOR, 2009).

Nesse ciclo de emissão, recepção e tratamento, temos a comunicação que se situa no espaço público, sob o olhar do cidadão, pois para assegurar o cumprimento do interesse geral, é necessário transparência, haja vista que as informações, salvo exceções, são de domínio público. O autor conclui que “a Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público” (ZÉMOR, 1995, p.1).

Estabelece-se, então, que a Comunicação Pública é uma comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública. Também se configura como uma resposta à complexidade crescente das nossas sociedades, pois facilita a busca do interesse geral resultante de uma arbitragem difícil entre interesses singulares. A Comunicação Pública responde a uma busca de significação bem como uma necessidade de relação com o acesso à informação e a transparência, explicitado pela Lei de Acesso à Informação.

Diante dos argumentos expostos é possível concluir que “ser portador do interesse geral marca profundamente a natureza das mensagens da Comunicação Pública” (ZÉMOR, p.15, 1995).

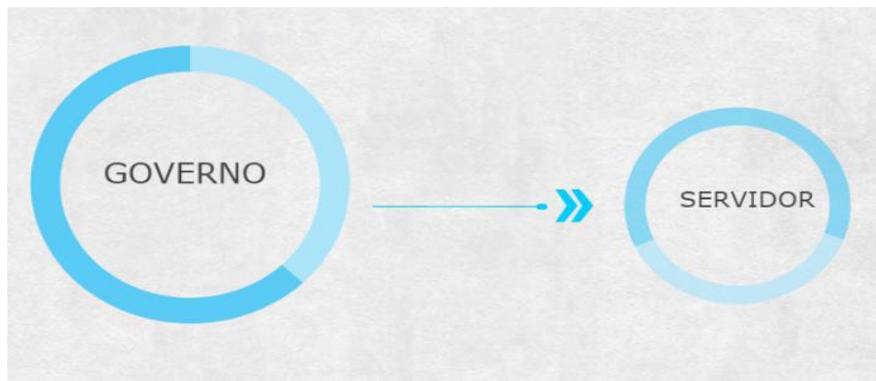
Zémor esclarece ainda que o interesse geral é o resultado de um compromisso de interesses entre os indivíduos e os grupos sociais que consentem em um contrato social, no qual se inserem leis, regulamentos e jurisprudências. Assim, a Comunicação Pública se justifica pelo interesse geral. E sua relação com a LAI se estabelece ainda por essa lei não conter apenas a regulação sobre o acesso à informação, mas ser um instrumento de efetivação da Comunicação Pública (SILVA, 2015).

A Comunicação Pública nas sociedades democráticas possui três dimensões, a primeira é a comunicação de relacionamento, direcionada para o cidadão usuário do serviço público. A segunda é a comunicação de imagem voltada para o cidadão defensor do

patrimônio do Estado. E a última é a comunicação política que se relaciona com o cidadão eleitor (CURVELLO, 2012).

Paralelamente, de acordo com Curvello (2012), nos órgãos públicos federais é possível encontrar quatro modelos de comunicação. O predominante é o modelo informacional (conforme figura abaixo), baseado na lógica da transmissão de informação, tendo o servidor público como destinatário.

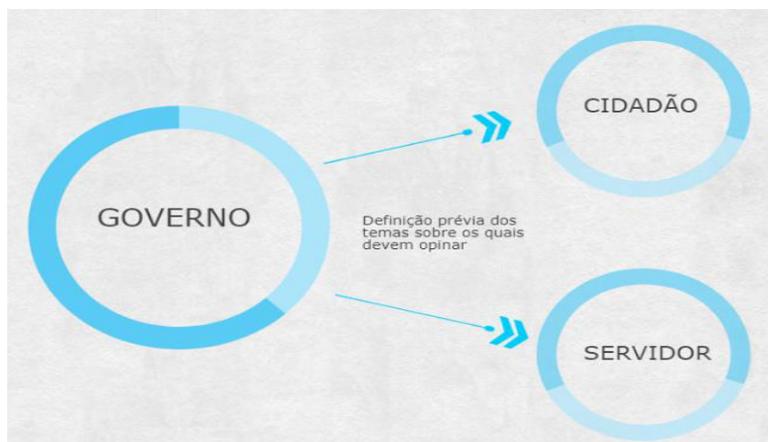
Quadro 10 – Modelo Informacional



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Outros modelos são o de consulta (figura abaixo), no qual o governo mantém com o servidor ou o cidadão um relacionamento informacional baseado no feedback, o que realimenta o ciclo de conversação.

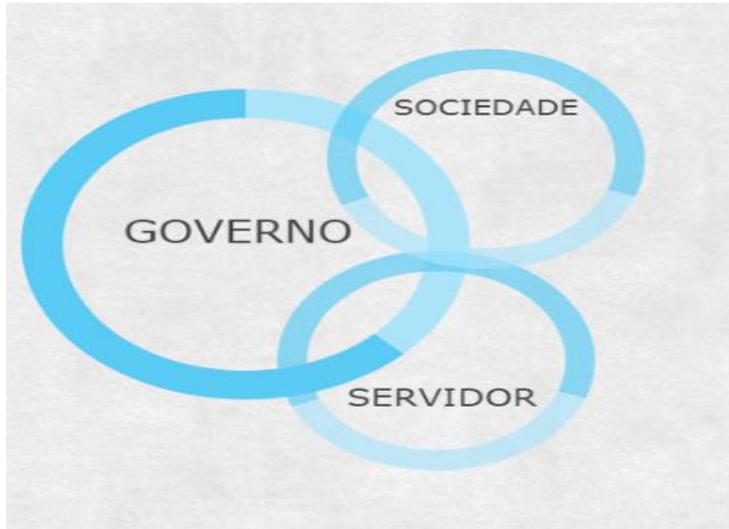
Quadro 11 – Modelo de Consulta



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

No modelo de participação ativa (figura abaixo), o servidor passa a atuar no diálogo entre governo e sociedade.

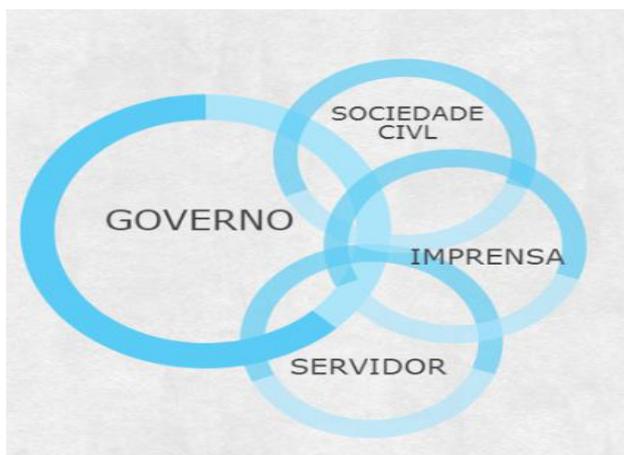
Quadro 12 – Modelo de Participação



Fonte: elaborado pela autora (2017)

E o modelo de rede de relacionamento (figura abaixo), mais condizente com os ideais da Comunicação Pública, percebe-se uma interação do governo com outros sistemas autônomos, mas interdependentes.

Quadro 13 – Modelo de rede de relacionamento



Fonte: elaborado pela autora (2017)

O modelo rede de relacionamento alcança maior efetividade quando se trata da função do Portal da Transparência.

É importante compreender que o ambiente em que a Comunicação Pública se realiza é um lugar formado pelo jogo político, no sentido amplo de espaço de consenso e deliberação, assim como no sentido de persuasão, manutenção e exercício do poder. Contudo, a Comunicação Pública extrapola esse ambiente, pois precisa do receptor (neste caso, o cidadão) para que se efetive, logo ela não é apenas do Estado, mas uma comunicação de todas as esferas e agentes da sociedade (SILVA, 2015).

Dessa forma, pensar a Comunicação Pública é entender o cidadão e toda a sociedade como agentes centrais do processo comunicacional. Os espaços de Comunicação Pública são, portanto, lugares plurais que têm como base o debate e o interesse público (MATOS, 2011). Sobre isso, Silva (2015) conclui que:

pensar a Comunicação Pública é refletir sobre os diversos aspectos que envolvem o fazer comunicacional na relação entre instituições e o cidadão, tendo como base o interesse público e o diálogo, em um processo de troca a fim do ganho coletivo. Portanto, ela se estabelece em um fluxo dialógico, em um plano horizontal na relação instituições/cidadão (SILVA, 2015, p. 29-30)

Contudo, essa relação dialógica entre Estado e sociedade, se estabelece em níveis hierárquicos distintos. Pois, primeiramente, ao administrador público cabe apenas fazer o que lhe é autorizado legalmente, não incide sua vontade subjetiva (MORAES, 2000). Entendido esse ponto, Silva (2015) esclarece que a Comunicação Pública é a essência da comunicação a ser realizada pela Administração Pública, não é uma opção, haja vista a sua base, o interesse público, está ligado diretamente aos princípios legais. Assim, não cabe ao administrador público decidir por fazer ou não Comunicação Pública. O Estado é diferente em relação aos demais atores, pois suas atividades têm obrigação legal de serem pautadas pela supremacia do interesse público e pela transparência.

Assim, o Estado é o único entre os demais atores que deve atuar integralmente com a Comunicação Pública (KOÇOUSKI, 2012). Haja vista que:

A Comunicação Pública tem papel fundamental tendo em vista a função que desempenha nessa relação Estado/cidadão. Por meio de sua efetividade as ações, os direitos e as necessidades conjuntas ficam mais claras, mais transparentes, uma vez que o processo comunicacional se dá de forma homogênea e bidirecional, pois a comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e seus poderes, mas também como produtores ativos do processo (BRANDÃO, 2009, p. 93)

Neste jogo normativo, destaca-se a Lei de Acesso à Informação, que se configura não apenas como um elemento de regulação, mas um instrumento de efetivação da Comunicação Pública.

Os artigos que compõem a LAI são de conteúdo normativo, contudo, trazem noções e elementos relacionados à Comunicação Pública. E o Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012, tem por objetivo “regulamentar no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo” (BRASIL, 2012, s/p.). Assim, os dois dispositivos legais são ferramentas da Comunicação Pública, conforme expõe-se a seguir.

Entre eles, tem-se o artigo 3º, que nos incisos II, III e V, da Lei de Acesso à Informação, explicitam a relação dialógica característica da Comunicação Pública.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)

IV- desenvolvimento do controle social da administração pública (LAI, 2012, s/p).

Logo no inciso II, está estabelecido que o ideal de informação é o interesse público. Assim, conforme proposto por Zémor (1995), sabe-se que a Comunicação Pública é portadora desse interesse geral, portanto, a LAI entra em consonância com essa diretriz. Já no inciso III é destacado a importância das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para propagação da informação. Um dos resultados dessa proposta é o Portal da Transparência, site alocado na rede mundial de computadores que permite ao cidadão o acesso em tempo real às informações públicas.

Como dito anteriormente, a comunicação é mais bem entendida como um ato de interação, com a presença do receptor, portanto, a Comunicação Pública também se utiliza de instrumentos digitais, como os Portais da Transparência, para fomentar o diálogo. O que leva para o inciso IV que propõe o desenvolvimento do controle social da administração pública. Esse controle acontece de forma mais efetiva quando há envolvimento e participação do cidadão, além do acesso e entendimento da informação pública disponibilizada no Portal. Em todo esse processo percebe-se o envolvimento da Comunicação Pública para realização do disposto na Lei.

Em seguida, a LAI estabelece que:

Art. 8º 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.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

(...)

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Fica estabelecido que o acesso à informação deve ser facilitado. A LAI prioriza o acesso simples e direto, o que também se relaciona com a própria atuação da Comunicação Pública, pois, como esclarece Duarte (2012), esta exige a adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos mais diversos públicos. Assim, a disponibilização de dados caracteriza-se como instrumento de informação, mas pode gerar um instrumento de diálogo.

A Lei de Acesso à Informação detalha no parágrafo 3, do artigo 8, os requisitos que os Portais devem conter para viabilizar o acesso à informação:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

No conjunto dos incisos expostos acima, é possível notar um elemento comum, ainda que implícito: a necessidade de assegurar no Portal o uso da linguagem cidadã. De acordo com a Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, a linguagem cidadã se refere aos nomes mais intuitivos para apresentação das ações governamentais. Um exemplo é o nome cidadão dado ao programa de Transferência de Renda

Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, mais conhecido como Bolsa Família. A linguagem cidadã atua no tratamento da informação pública, para que ela fique inteligível e compreensível para todas as camadas da população brasileira.

No tocante ao Decreto 7.724, têm-se no Capítulo III, que trata da Transparência Ativa, um conjunto de orientações sobre como a informação deve ser disponibilizada. Inicialmente, no artigo 7, o Decreto define o que é a Transparência Ativa:

Art.7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

Em seguida, especifica o tratamento inicial que deve ser dado pela Administração Pública para que o cidadão encontre facilmente o Portal:

§1º—Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o **caput**.

§ 2º—Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I-**banner** na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e
II -barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei nº12.527, de 2011.

Quando se trata de acessibilidade à informação, o acesso está condicionado à simplicidade dos usos dos dados, haja vista que as informações públicas e formalidades administrativas são destinadas a facilitar o exercício dos direitos e deveres. Dessa forma, o Decreto também orienta sobre os requisitos necessários para que a informação seja transformada em comunicação:

Art. 8º—Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

I - conter formulário para pedido de acesso à informação;

II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;

VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e

VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Percebe-se nesses artigos da LAI e do Decreto, a preocupação do legislador em dotar os Portais da Transparência de linguagem compreensível, além de permitir o seu uso nos mais diversos formatos, para que o cidadão possa usar a informação em outras plataformas e meios de comunicação. Sobre essa questão de disponibilização dos dados públicos, Zémor (2009) traça dois paralelos, entre a obrigação de comunicar e a difusão de informação. O autor francês explica que, em princípio, toda a massa de informações e dados está potencialmente destinado ao público. Contudo, há de se considerar a quantidade e a tecnicidade desses dados que geram dificuldade de apreensão por parte da população. Para Zémor (2009), os dados públicos só são úteis quando divulgados sob a forma reduzida, simplificada, transformados, portanto, em informação prática.

A lei expõe duas condições essenciais, primeiramente a disponibilidade da informação e a segunda, como essa informação deve ser apresentada. Contudo, mesmo com essa disponibilização legal, não há a garantia que a população entenda e compreenda as informações apresentadas (SILVA, 2015).

Com a obrigatoriedade do acesso à informação e os portais da transparência, percebe-se um grande número de informações disponíveis, mas pouca compreensão sobre essas, precária produção de sentidos ou conhecimento. (...) A informação é tratada segundo a definição clássica que remete à ideia de relação, de compartilhamento, de negociação (WOLTON, 2011, p.17).

A Comunicação Pública pressupõe tratar o processo comunicativo como algo mais amplo do que a informação, e por consequência adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos. E ao colocar a centralidade do processo de comunicação no cidadão, ela ultrapassa a mera garantia de direitos de acesso, e estabelece um diálogo que respeita as características e necessidades do cidadão (DUARTE, 2012). Mas, para tanto, é necessário avançar da informação para a comunicação, para o uso social dos Portais da Transparência e, assim do cumprimento legal para a apropriação pela sociedade dos dados disponibilizados. E esse caminho perpassa pela importância e ênfase dada à linguagem simples e de fácil compreensão para todos (ZÉMOR, 2012). “Uma coisa é obrigatória: traduzir. Como? Da maneira adequada à compreensão. Um traduzir que não seja empobrecer o pensamento original” (GIANNOTTI, 2004, p.110). O autor da citação utiliza o termo traduzir para destacar a necessidade de deixar os termos técnicos de forma clara, simples e

compreensíveis para a maioria das pessoas, haja vista que existem os termos relacionados a semântica, ou mesmo explicações das palavras presentes nos portais, para que o usuário tenha condições de compreender o conteúdo buscado e visualizado no Portal.

Quando relacionada ao serviço público, a Comunicação Pública deve responder a quatro exigências. A primeira é informar por dever. Sobre esse tópico, atualmente, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação e o Decreto 7.724 estabelecem as diretrizes da transparência ativa. Segundo, cabe à Comunicação Pública assegurar a pedagogia indispensável para transmitir informações complexas. Nesse sentido, a informação massiva e de apelo publicitário que pretende atingir homogêneo o público não é de responsabilidade da Comunicação Pública, pois a diversidade das situações de recepção e complexidade das mensagens que devem se adaptar a variedade de públicos. Ainda é de responsabilidade da Comunicação Pública, incluir a Comunicação no processo de deliberação além de contribuir para restituir o sentido da vida coletiva. Assim, fica claro que a Comunicação Pública remete a uma ordem simbólica de transparência, participação popular, engajamento social e interatividade (MATOS, 1999). Conforme esclarece Duarte (2012), a Comunicação Pública é uma expressão que está associada ao esforço de melhorar a vida do cidadão por intermédio da comunicação. Sendo assim:

Para conseguir isto, os instrumentos de comunicação são utilizados a partir do ponto de vista do cidadão em sua plenitude e não apenas em suas faces de consumidor, eleitor e usuário. Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar os interesses coletivos em detrimento das perspectivas pessoais e corporativas (DUARTE, p. 61, 2012).

Kucinski (2012) corrobora essa ideia ao afirmar que a Comunicação Pública está associada ao exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo o que for de interesse público.

Sobre essa discussão, encontra-se em Brandão (2009) o argumento que contextualiza essa necessidade de regulamentação da Comunicação Pública:

Um dos desafios atuais é fazer com que a prática da Comunicação Pública ultrapasse os limites das assessorias para se infiltrar nas estruturas dos órgãos públicos, privados ou do terceiro setor, deixando de ser instrumental para se transformar em um princípio ético do relacionamento do Estado com o cidadão. A grande mudança que a Comunicação Pública pode e está promovendo é a mudança de valores no atendimento ao cidadão (BRANDÃO, 2009, p. 98).

A Comunicação Pública também é um fator relevante quando se relaciona com a necessidade de abertura para a governança, que seria a forma adotada pelo Estado para

implantar seus projetos por meio da capacidade democrática de estimular e viabilizar a participação efetiva da sociedade na elaboração e condução de políticas públicas (NOVELLI, 2006). Nesse sentido, passa-se a questionar se a Comunicação Pública não poderia ser uma política de estado ou até mesmo ser regulamentada por uma Lei (a discussão surgiu durante exposição do tema desta pesquisa no Encontro Nacional de Ciência da Comunicação - Intercom, 2017).

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Com o objetivo de demonstrar o percurso metodológico que baseou a análise apresentada no próximo capítulo, expõe-se a seguir as características dessa pesquisa, assim como as escolhas metodológicas e acadêmicas que nortearam esse estudo.

As disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal do Maranhão foram importantes para delimitar o objeto desta pesquisa, além de fornecer o embasamento teórico para fundamentá-lo.

Este estudo se justifica pela análise de que a sociedade vive um momento de abertura de dados públicos, e no Brasil, estados e municípios estão aplicando a Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, compreende-se que mais do que disponibilizar informação em estado bruto é necessário um trabalho efetivo de comunicação pública nos portais de transparência, para o que a informação adquira sentido e seja compreendida pelo cidadão. Além da pergunta inicial, outras indagações funcionarão como fio condutor durante o desenvolvimento do trabalho:

a) A comunicação pública do Portal da Transparência permite espaços de discussão e exercício da cidadania?

b) Como a sociedade entende e utiliza essas ferramentas para auxiliar na fiscalização do poder público?

O objetivo geral dessa pesquisa é: avaliar o processo de Comunicação Pública no tratamento da informação no Portal da Transparência.

Os objetivos específicos desse projeto são:

a) detectar as potencialidades da Comunicação Pública como ferramenta e agente da realização da transparência;

b) verificar como são construídos esses portais no tocante a efetivação do direito à informação;

c) analisar se o portal da transparência colabora para a cidadania; e

d) investigar o caso dos funcionários “fantasmas” e sua repercussão no âmbito da transparência pública.

Diante desse cenário, surge a seguinte problematização que norteará esta pesquisa: os portais da transparência são instrumentos com potencialidades para fomento do capital social, porém há o risco do portal ser apenas um, entre tantos outros, dispositivos burocráticos que

apenas cumprem a lei, no sentido formal e não aumentam a participação do cidadão. Um dos entraves para que o portal alcance efetivamente à sociedade é a linguagem técnica utilizada para divulgar os dados e esse obstáculo é o ponto de análise desta pesquisa.

A natureza desta dissertação é qualitativa e tem por instrumento de pesquisa o estudo de caso. A escolha por essa metodologia se justifica pelo interesse em buscar “[...] a compreensão de um particular caso, em sua idiossincrasia, em sua complexidade [...]” (STAKE, 1998, p. 256). Segundo Araújo et al (1996) quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores. Já Gomez, Flores e Jiménez (1996) referem que o objetivo geral de um estudo de caso é explorar, descrever, explicar, avaliar e/ou transformar. Pode-se dizer que um projeto que tenha o método envolva quatro fases distintas, são elas:

- a) a escolha do referencial teórico sobre o qual se pretende trabalhar;
- b) desenvolvimento de protocolo para a coleta de dados;
- c) condução do estudo de caso, com a coleta e análise de dados, culminando com o relatório de caso; e
- d) análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada, interpretando os resultados. (YIN, 2001, p. 40).

Um elemento importante para este estudo é a internet. Quando se trata de métodos de investigação, a internet pode ser tanto o objeto (aquilo que se estuda), o local (o ambiente onde o estudo é realizado) e ainda o instrumento de pesquisa, uma ferramenta, por exemplo, para coleta de dados sobre um determinado assunto (AMARAL; FRAGOSO; RECUERO, 2011). Neste estudo, toma-se o Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão como o objeto de estudo, que assim se torna também o local onde a averiguação é realizada. A internet, a partir de buscadores específicos, também se torna o instrumento de recolha de informações, utilizado como a ferramenta para a coleta de dados. Também perpassa pela compreensão da internet enquanto cultura e enquanto artefato cultural. Enquanto cultura para compreendê-la enquanto espaço semelhante ao offline. E como artefato cultural compreende que existem diversos significados culturais em diferentes contextos de usos, assim, o objeto internet não é o único, mas sim multifacetado e passível de apropriação.

Ter a rede mundial de computadores como espaço de descoberta se justifica por ser a internet uma representação de nossas práticas sociais, contudo “demanda novas formas de observação que requerem que os cientistas sociais voltem a fabricar suas próprias lentes, procurando instrumentos e métodos que viabilizem novas maneiras de enxergar” (AMARAL;

FRAGOSO; RECUERO, 2011, p. 13). Dessa forma, este estudo utiliza-se de uma combinação de métodos para alcançar seus objetivos de pesquisa.

3.1 Pesquisa Bibliográfica

A primeira etapa dessa pesquisa inicia com o levantamento bibliográfico necessário para a fundamentação teórica sobre os assuntos abordados no trabalho: transparência, direito à informação, Comunicação Pública, tratamento da informação. Para discutir as potencialidades da Comunicação Pública como ferramenta e agente da realização da transparência procede-se ao levantamento dos principais conceitos e discussões que tratam desta questão. Ainda nesta etapa, realiza-se a análise do referencial teórico sobre o tratamento da informação em ambiente digital. Nessa fase, também ocorre à consulta das leis em âmbito federal e estadual que tratam da questão do direito à informação e transparência pública.

De acordo com Ventura (2007), a revisão bibliográfica é útil para realizar comparações com outros casos semelhantes, além de buscar fundamentação teórica para reforçar a argumentação de quem está descrevendo o caso. “A discussão permite avaliar os caminhos seguidos (como se desenvolve o caso), desde a elaboração dos objetivos (por que estudar o caso) até as conclusões (o que se aprendeu com o estudo de caso).” (VENTURA, 2007, p. 385).

Assim, da pesquisa bibliográfica e das reflexões suscitadas pelos autores pesquisados, elaboram-se o Capítulo 1 e o Capítulo 2.

3.2 Estudo de Caso

A segunda etapa de pesquisa diz respeito ao desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados. A elaboração do protocolo de pesquisa é a construção do documento que contém o instrumento de coleta de dados e que define a conduta a ser adotada para a sua aplicação. Dessa forma, seguiremos os seguintes parâmetros, de acordo com Yin (1984), para formulação do protocolo:

- 1 - Visão geral do projeto do estudo de caso;
- 2 - Procedimentos de campo;
- 3 - Questões do estudo de caso; e

4 - Relato do estudo de caso.

Nesta etapa, têm-se como objetivo a elaboração do formulário para análise das dimensões da informação pública, com o intuito de analisar a organização e representação dos conteúdos informacionais a partir dos níveis de informatividade propostos por Batista (2010). A intenção é verificar como os portais são construídos e de que forma a informação pública é percebida e compreendida pelo usuário.

Sobre os procedimentos de campo para o estudo de caso, entendemos que o uso de múltiplas fontes de evidência ou dados permitem, por um lado, assegurar as diferentes perspectivas do objeto e, por outro, obter várias “medidas” do mesmo fenômeno, criando condições para uma triangulação dos dados, durante a fase de análise dos mesmos. Segundo Yin (1994, p. 92), a utilização de múltiplas fontes de dados na construção de um estudo de caso, permite-nos considerar um conjunto mais diversificado de tópicos de análise e em simultâneo permite corroborar o mesmo fenômeno.

Portanto, para esta pesquisa, recorre-se às seguintes técnicas de investigação, além da análise de conteúdo dos referidos portais.

3.2.1 Guia de Análise do Portal

Uma das etapas de análise do Portal pressupõe a construção de um Formulário de Análise, caracterizado como um modelo de avaliação que engloba questões a serem verificadas nos portais. O formulário foi elaborado a partir da perspectiva da Comunicação Pública e do disposto no arcabouço jurídico que fundamenta o acesso à informação. A partir dessas duas perspectivas são analisadas dimensões que são compostas por vários critérios de análise, criando-se assim uma estrutura que objetiva elencar os principais elementos relevantes acerca da transparência e Comunicação Pública.

O primeiro grupo de análise pretende averiguar os pressupostos da Comunicação Pública nos Portais, portanto são avaliados os seguintes itens: Acessibilidade e Navegabilidade, Prestação de Informações Básicas ao Cidadão, Linguagem Cidadã e o último sobre Interação e Participação.

A elaboração de tais itens fundamenta-se nas pesquisas de Sales (2012) que elaborou um instrumento de avaliação a partir de estudos anteriores de Lemos et al (2004) e Gomes (2005). De Lemos et al (2004), Sales (2012) incorpora a avaliação da dimensão técnica dos

portais, representada no instrumento pela categoria Acessibilidade e Navegabilidade. De Gomes (2008), Sales (2012) incorpora três categorias relacionadas às potencialidades interativas dos portais: Prestação de Informações Básicas ao Cidadão e o item e Interação e Participação. O item Linguagem Cidadã foi adicionado pela autora da pesquisa.

Em relação à Acessibilidade e Navegabilidade, entende-se que são elementos que geram o primeiro contato do usuário com o portal. Dessa forma, a intenção é investigar se o portal possui visibilidade na página inicial do site do órgão público, além de questionar se o site possui elementos que auxiliem a navegação.

No item Prestação de Informações Básicas ao Cidadão, em complemento ao primeiro item, é averiguado se o ambiente digital do Portal disponibiliza dados e recursos sobre a organização interna do órgão público, também questiona a disponibilidade de itens que descrevam o que é e como funciona o portal, avalia a pertinência do campo Perguntas mais Frequentes e a oferta de telefones de contato.

Em relação ao item Linguagem Cidadã são analisados os recursos de decodificação das informações presentes no Portal. São averiguados a presença de textos noticiosos, infográficos e glossários.

No elemento Interação e Participação a análise busca investigar a presença de ferramentas de relacionamento entre o Estado e o cidadão, e a presença de fóruns de debate.

FORMULÁRIO DE ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
1. PERSPECTIVA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO
DO ESTADO DO MARANHÃO
1.1 DIMENSÃO DE ACESSO

CRITÉRIO	TÓPICO ANALISADO
ACESSIBILIDADE	Para análise desse tópico será utilizado o eScanner, que é uma ferramenta para validação automática de acessibilidade de páginas Web segundo o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – e-MAG. Ele foi construído para realizar uma varredura rápida no código fonte do

	documento aberto no navegador e exibir erros e alertas encontrados com base nas recomendações do e-MAG. Além disso, o eScanner também exibe informações sobre o Departamento de Governo Eletrônico, o e-MAG e sobre outras ferramentas de validação.
NAVEGABILIDADE	Aparece como primeiro resultado nos sites de busca?
	Possui link para o portal na página do respectivo poder?
	Possui mapa do site?
	O portal pode ser encontrado facilmente?
	Pode ser usado em qualquer plataforma ou sistema operacional?
	Oferece ajuda em caso de erro?
	Otimizado para celular?

1.2 DIMENSÃO DA COMUNICAÇÃO

CRITÉRIO	TÓPICOS ANALISADOS
PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS AO CIDADÃO	Disponibiliza informações sobre o funcionamento do portal?
	O site divulga telefone para contato?
	Possui o item perguntas frequentes?
	As informações são atualizadas?
LINGUAGEM CIDADÃ	Disponibiliza glossário?
	Possui espaço para notícias relacionadas aos dados divulgados?
	A informação é clara e concisa?

	As frases estão em discurso direto?
	Oferece visualização dos dados em formato de infográficos?
INTERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	Possui fóruns para debate?
	Mapas interativos?
	Oferece ferramenta de contato com o cidadão?
	Existe informação do Portal em redes sociais?
	Possibilidade de receber informações por e-mail?
	E-mail para contato?
	Espaço para denúncias e reclamações

2. PERSPECTIVA DO CUMPRIMENTO FORMAL DO ACESSO À INFORMAÇÃO

2.1 DIMENSÃO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

CRITÉRIO	TÓPICOS ANALISADOS
RECURSOS HUMANOS	Divulga lista completa de servidores efetivos e comissionados
	Divulga lista completa de servidores aposentados e de pensionistas
	Divulga lista completa de terceirizados e estagiários
	Divulga quantitativo de cargos efetivos e comissionados
	Divulga quantitativo de cargos efetivos e comissionados
	Divulga informações sobre horas extras

	Divulga remuneração de servidores efetivos e comissionados
	Divulga informações sobre viagens oficiais realizadas pelos servidores
	Divulga informações sobre concursos públicos
	Divulgação a legislação relacionada a questões de RH
LICITAÇÕES E CONTRATOS	Divulga informações sobre licitações realizadas pela Instituição
	Divulga informações sobre contratos firmados pela instituição
	Divulga a legislação relacionada a licitações e contratos de sua esfera de atuação
GASTOS PARLAMENTARES	Divulga informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória
	Divulga os subsídios dos parlamentares
	Divulga proventos de aposentadoria e pensionistas
	Divulga legislação relacionada a gastos dos parlamentares

2.2 DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

CRITÉRIO	TÓPICOS ANALISADOS
PARTICIPAÇÃO POPULAR	Disponibiliza mecanismo específico para população contribuir com o processo legislativo
	Disponibiliza mecanismo para a população se comunicar diretamente com os parlamentares

	Tem uma ouvidoria
	Disponibiliza mecanismo de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes)
	Disponibiliza outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente, não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos

2.3 DIMENSÃO DE ADERÊNCIA À LAI

CRITÉRIOS	TÓPICOS ANALISADOS
PERGUNTAS FREQUENTES	Disponibiliza em sua página na internet respostas a perguntas mais frequentes da sociedade
FOMENTO À CULTURA DA TRANSPARÊNCIA	Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre transparência
	Publica anualmente, em seu sítio na internet, relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?
DIREITO DE ACESSO À	Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá acessar a informações não publicadas no sítio
	Viabiliza alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de sua página na internet

INFORMAÇÃO	Tem um órgão recursivo de solicitação de acesso à informação
FACILIDADE DE ACESSO	A página na internet contém ferramenta de busca que permita o acesso à informação de forma objetiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão
	A página na internet possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos não proprietários que facilitem a análise (planilha e texto)
	Divulga em detalhes os formatos eletrônicos utilizados para estruturação da informação
	O órgão adotou as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiências no sítio na internet
CANAIS DE COMUNICAÇÃO “FALE CONOSCO”	Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação por via eletrônica com o órgão

Ressalta-se que a aplicação do instrumento de pesquisa se justifica por permitir uma visão mais detalhada e precisa, além de contemplar aspectos estruturais e de disponibilidade de informações.

3.3 Análise dos dados

O tipo de amostra resultante dos dados coletados é a intencional, de acordo com a classificação de Amaral, Fragoso e Recuero (2010), cujos elementos são selecionados conforme critérios que derivam do problema de pesquisa, das características do universo observado e das condições e métodos de observação e análise. O subtipo da amostra é por intensidade, que é uma seleção que favorece os elementos em que as características que interessam à pesquisa estão presentes de forma intensa ou evidente, mas que não se caracterizam como casos extremos, assim coloca foco em características previamente definidas.

Com o aporte teórico e os dados coletados procede-se a análise do Portal da Transparência com o intuito de verificar sua estrutura e cumprimento à Lei de Acesso à Informação e pressupostos da Comunicação Pública. Após essa etapa, é conduzida a respectiva análise e coleta de dados para elaboração do relatório de caso e posterior análise e interpretação dos dados com o objetivo de compreender o objeto de estudo à luz das teorias e conceitos estudados.

No Quadro 14, abaixo, demonstra-se a Matriz Metodológica da pesquisa:

Quadro 14 - Matriz Metodológica

OBJETIVO	ESTRATÉGIA	RESULTADO
Detectar as potencialidades da Comunicação Pública como ferramenta e agente da realização da transparência	Pesquisa bibliográfica para aprofundamento teórico dos pressupostos da Comunicação Pública;	Capítulo 2
Investigar o contexto, ambiente e potencialidades da transparência pública	Pesquisa bibliográfica para aprofundamento teórico sobre a Lei de Acesso à Informação, formação do Estado brasileiro e sua relação com a transparência, conceitos de democracia digital;	Capítulo 1

Analisar se o portal da transparência colabora para a cidadania	Caracterização dos meios de pesquisa, estudo exploratório e coleta de dados;	Capítulo 4
Investigar o caso dos “funcionários fantasmas” e sua repercussão no âmbito da transparência pública.	Caracterização dos meios de pesquisa, estudo exploratório e coleta de dados;	Capítulo 4

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

4 ANÁLISE

“[...] pode-se definir a democracia dos modos mais diversos. Mas não existe definição na qual possa faltar o elemento que caracteriza a visibilidade ou a transparência do poder [...]. Todo cidadão tem o direito de ser posto à altura de formar para si mesmo uma opinião sobre as decisões tomadas em seu nome.”
Norberto Bobbio

Neste capítulo faz-se a análise dos dados obtidos por meio das ferramentas metodológicas expostas no Capítulo 3. Inicialmente, realiza-se a reconstrução do caso dos funcionários “fantasmas” e em seguida é exposta a análise do Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA).

4.1 Análise do Portal da Transparência da ALEMA

A aplicação do Guia de Análise do Portal aconteceu no período de 01 de agosto de 2016 até 30 de setembro de 2017. E para melhor visualização dos dados obtidos e suas respectivas análises, opta-se por uma divisão de acordo com os elementos do Guia.

4.1.1 Perspectiva comunicação pública no Poder Legislativo do Estado do Maranhão

4.1.1.1 Dimensão de Acesso

a) Acessibilidade

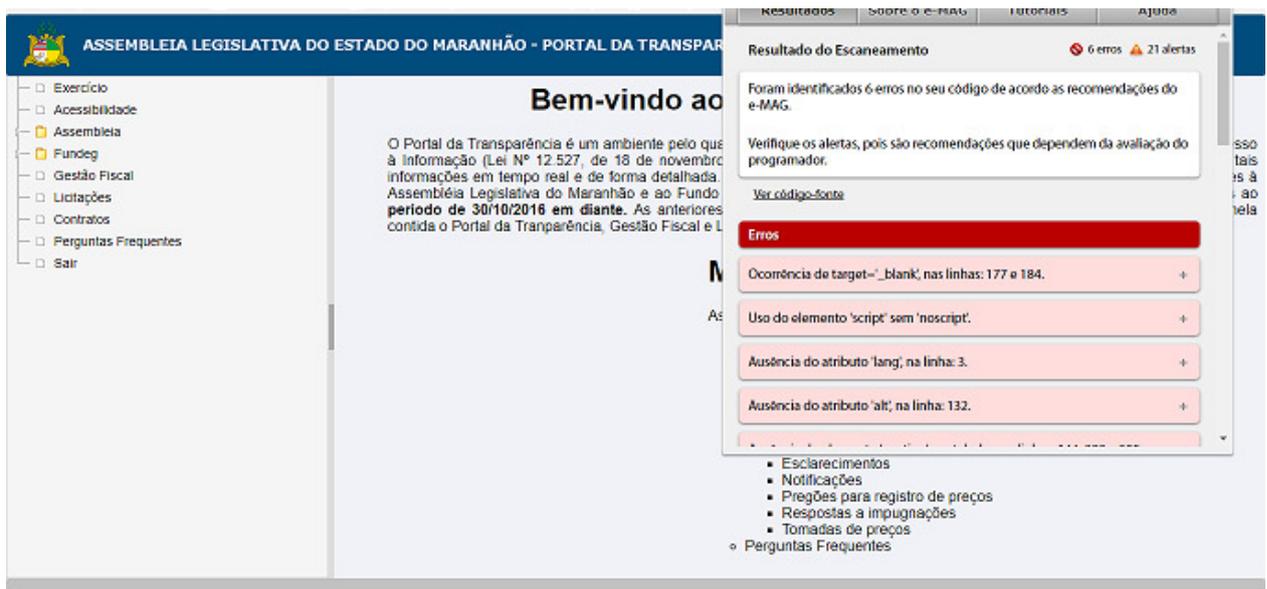
De acordo com as diretrizes presentes no documento Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (E-mag), a acessibilidade refere-se a garantia de acesso facilitado a qualquer pessoa independente das condições físicas, dos meios técnicos ou dispositivos utilizados. Esse acesso simplificado envolve desde a apresentação e design do site até a inteligibilidade dos textos.

Durante o período de pesquisa, o Portal da ALEMA foi submetido ao aplicativo e-scanner. O aplicativo realiza a varredura nas configurações do site de acordo com os critérios de acessibilidade definidos pelo E-mag. Após a análise o e-scanner apontou 6 erros e 23 alertas. Os erros dizem respeito a manipulação do código-fonte do site. O código-fonte é a

estruturação do site e a forma como ele é apresentado, assim um código-fonte mal estruturado prejudica a arquitetura visual do site, além das funcionalidades. Os alertas são recomendações para mudanças no site.

A Figura 3 abaixo mostra os resultados apontados pelo *e-scanner*.

Figura 3- Resultados *e-scanner*



Fonte: Portal da Transparência ALEMA (2017)

Sobre os resultados apresentados pelo *e-scanner*, aponta-se a seguir na tabela os principais problemas apresentados pelo Portal da Transparência em relação a acessibilidade.

TABELA 1- RESULTADOS E-SCANNER

RESULTADO	ANÁLISE
Recomendação 1: Respeitar os padrões de desenvolvimento Web.	É essencial seguir os padrões de desenvolvimento Web, do W3C (World Wide Web Consortium), com o intuito de maximizar a compatibilidade com atuais e futuros agentes de usuário. Os padrões W3C são destinados a orientar os desenvolvedores para o uso de boas práticas que tornam a web acessível para todos.

Recomendação 2: Redigir código organizado de forma lógica e semântica.

Organizar o código HTML de forma lógica e semântica. Assim, as páginas poderão ser apresentadas e compreendidas sem recursos de estilização. As marcações semânticas contribuem para a organização das informações apresentadas pelo Portal, tornando a navegação mais intuitiva e os textos mais inteligíveis. Ao desenvolver um tópico por parágrafo, usar sentenças organizadas de modo simplificado, dividir as sentenças longas, as informações serão melhor compreendidas pelo usuário.

Recomendação 3: Possibilitar navegação via teclado.

Disponibilizar todas as funções da página via teclado. As funções da página deverão estar disponíveis quando for utilizado apenas o teclado. O foco também não deverá estar bloqueado ou fixado em um elemento para que o usuário possa mover-se por todos os elementos via teclado.

Recomendação 4: Fornecer *links* de atalho (*skip links*).

Fornecer âncoras para ir direto a um bloco de conteúdo. Devem ser fornecidas âncoras, em lugares estratégicos da página, que apontem para links relevantes na mesma página. Recomenda-se fornecer atalhos para o menu principal, para o conteúdo e para a caixa de pesquisa.

Recomendação 5: Prezar pelo método de desenvolvimento *tableless*.

Não utilizar tabelas para diagramação. Tabelas devem ser utilizadas apenas para dados tabulares e não para efeitos de disposição dos elementos na página. Para este fim, utilize folhas de estilo. Um site *tableless* é um site que não utiliza tables (tabelas) para a estruturação do *Layout*. É um site que segue os Padrões *Web*. Um site que faz uso de tabelas força o *layout* da página a ficar visualmente elegante, porém o código torna-se totalmente incoerente se comparado com o conteúdo do site. A W3C também não desaprova o uso de tabelas, desde que elas sejam utilizadas para tabular dados e não para formatar *layout*. Muitos navegadores travam ou exibem incorretamente formatações

usando tabelas. Assim, o Portal da Transparência da ALEMA por fazer uso corrente de tabelas apresenta constantes travamentos e mensagens de erro.

Recomendação 6: Separar *links* adjacentes.

Links adjacentes devem ser separados por mais do que simples espaços, para que não fiquem confusos. É recomendado o uso de listas, onde cada elemento dentro da lista é um link. Pode-se utilizar vírgulas ou parênteses para separar links em um parágrafo. Separar os links adjacentes é importante, principalmente, para usuários que utilizam leitor de telas (aplicativos de software que converte um texto em discurso sintetizado, permitindo que o usuário possa ouvir em vez de visualizar o conteúdo do site).

Recomendação 7: Fornecer alternativa para modificar limite de tempo.

Em uma página onde há limite de tempo para realizar uma tarefa deve haver a opção de desligar, ajustar ou prolongar esse limite, a menos que esse limite de tempo seja absolutamente necessário. Um exemplo é quando o cidadão necessita preencher um formulário para obter um benefício ou consultar um processo, ele deve ter tempo suficiente para completar os dados. O portal também deve ter mecanismo que permita ao cidadão aumentar esse limite, disponibilizando um botão para estender o tempo.

Recomendação 8: Controlar conteúdo com movimentos.

Assegurar o controle do usuário sobre as alterações temporais do conteúdo. Conteúdos com movimento, rolagens ou animações não devem ser disparados sem o controle do usuário. Além disso, o usuário deve ser capaz de parar e reiniciar conteúdos que se movem, sem exceção.

Recomendação 9: Fornecer localização do usuário em meio às páginas navegadas.

Disponibilizar informação sobre a localização do usuário na página. Deverá ser fornecido um mecanismo que permita ao usuário orientar-se dentro de um conjunto de páginas, permitindo que ele saiba onde está no momento. Para isso podem ser utilizadas 'migalhas de pão' (*breadcrumbs*).

Recomendação 10: Descrever bem os links da

Descrever links clara e sucintamente. O texto

página.

do *link* deve fazer sentido mesmo quando isolado do contexto da página e deve-se identificar claramente seu destino. Não é recomendada a utilização de *links* do tipo 'clique aqui' pois não faz sentido fora do contexto.

Recomendação 11: Utilizar documentos em formatos acessíveis.

Disponibilizar documentos em formatos acessíveis. Os documentos devem ser disponibilizados preferencialmente em HTML, ou mesmo no formato ODF, tomando-se os cuidados para que sejam acessíveis. Ao utilizar PDF, deverá ser fornecida uma alternativa em HTML ou ODF. É necessário, também, informar a extensão e o tamanho do arquivo no próprio texto do *link*.

Recomendação 12: Associar células de dados às células de cabeçalho em uma tabela.

Em tabelas de dados simples, deve-se utilizar <th> para cabeçalhos e <td> para células de dados. Deve-se, utilizar os elementos thead, tbody e tfoot, com exceção de quando a tabela possuir apenas o corpo, sem ter seções de cabeçalho e rodapé. Para tabelas mais complexas, é necessário associar células de dados com células de cabeçalho utilizando os elementos id/headers ou scope/col.

Recomendação 13: Redigir conteúdo de fácil leitura e compreensão.

Garantir a leitura e compreensão das informações. O texto de um sítio deve ser de fácil leitura e compreensão. Quando o texto exigir uma capacidade de leitura mais avançada, deve ser disponibilizado informações suplementares que expliquem ou ilustrem conteúdo principal.

Recomendação 14: Explicar siglas, abreviaturas e palavras incomuns.

Disponibilizar uma explicação para siglas, abreviaturas e palavras incomuns. Deve estar disponível uma explicação que identifique a forma completa ou o significado das abreviaturas e siglas.

Recomendação 15: Identificar conteúdo de diferentes idiomas.

Informar mudança de idioma no conteúdo. Deve-se identificar pelo atributo *lang*, se algum elemento da página possuir conteúdo em um idioma diferente do principal. Essa recomendação não se aplica para nomes próprios ou termos técnicos que sejam

Recomendação 16: Possibilitar que o elemento com foco seja visualmente evidente.
A

compreendidos no contexto.

Oferecer contraste mínimo entre plano de fundo e primeiro plano. As cores entre esses planos deverão ser suficientemente contrastantes para que possam ser visualizadas, também, por pessoas com baixa visão, com cromo-deficiências ou que utilizam monitores de vídeo monocromático. Não deverão ser utilizadas imagens atrás do texto (*background*), pois acabam por dificultar a leitura e desviar a atenção do usuário.

Recomendação 17: Não diferenciar conteúdo apenas por características sensoriais.

Não utilizar apenas cor ou outras características sensoriais para diferenciar elementos.

Características sensoriais como cor, forma, tamanho, localização visual ou som não devem ser utilizadas como o único meio para transmitir informações, indicar uma ação, pedir uma resposta ao usuário ou distinguir um elemento visual.

Recomendação 18: Permitir redimensionamento sem perda de funcionalidade.

Permitir redimensionamento de texto sem perda de funcionalidade. A página deve continuar legível e funcional quando redimensionada para até 200%. Assim, é preciso garantir que, quando a página for redimensionada, não ocorram sobreposições de texto nem o aparecimento de uma barra horizontal.

Recomendação 19: Dividir áreas de informação e manter *guidelines*.

As divisões mais comuns são 'topo', 'conteúdo', 'menu' e 'rodapé'. Nas páginas internas deve-se procurar manter uma mesma divisão para que o usuário se familiarize mais rapidamente com a estrutura do sítio.

Recomendação 20: Evidenciar elemento em foco.

Possibilitar que o elemento com foco seja visualmente evidente. A área que recebe o foco pelo teclado deve ser claramente marcada e clicável.

Recomendação 21: Fornecer controle de animação.

Para qualquer animação que inicie automaticamente na página devem ser fornecidos mecanismos para que o usuário possa pausar, parar ou ocultar tal animação.

b) Navegabilidade

2.1 Aparece como primeiro resultado nos sites de busca?

Utilizou-se para pesquisa do Portal da Transparência da ALEMA os principais buscadores em operação no Brasil: Google, Bing e Yahoo. Em todos eles foi usado o termo “portal da transparência da assembleia legislativa do MA” como palavra-chave para a busca.

TABELA 2 - RESULTADOS NOS SITES DE BUSCA

BUSCADOR	FIGURA	ANÁLISE
BING www.bing.com.br	FIGURA 4	No buscador Bing, o primeiro resultado apontava para o Portal Institucional da Assembleia, o segundo resultado para o antigo Portal da Transparência, Gestão Fiscal e Licitações que contém os dados de 2010 a 2016, e somente no terceiro link constava o acesso para o Portal atual.
GOOGLE www.google.com.br	FIGURA 5	No buscador <i>Google</i> , o primeiro <i>link</i> que aparece é do site Dados do Meu Município, em seguida o acesso ao antigo Portal da Transparência, Gestão Fiscal e Licitações e em terceiro o acesso ao Portal atual.
YAHOO www.yahoo.com.br	FIGURA 6	No resultado do Yahoo, o primeiro link é do antigo Portal da Transparência, Gestão Fiscal e Licitação e o segundo mostra o acesso ao Portal atual.

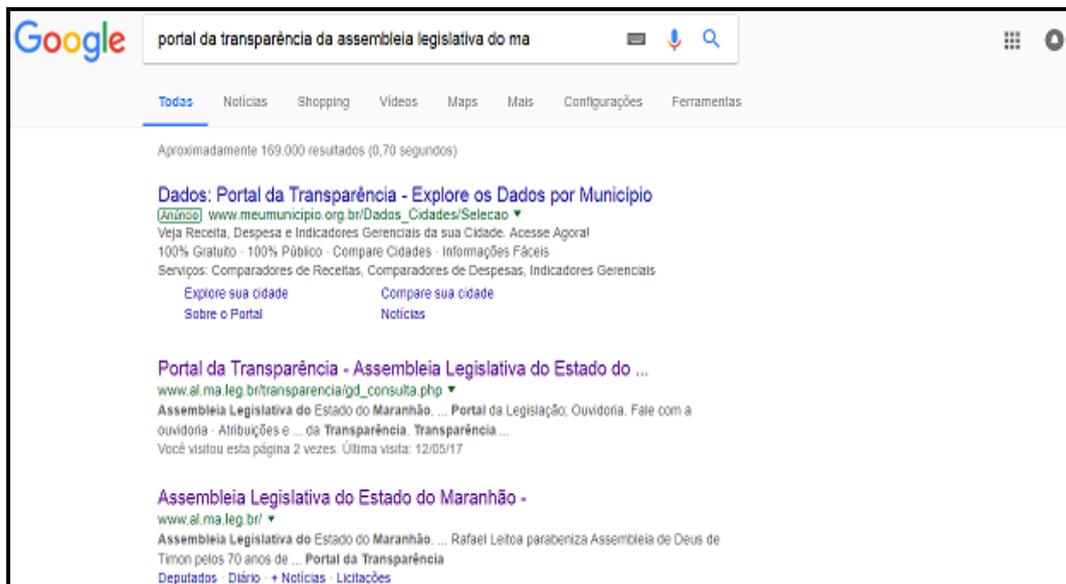
Fonte: elaborado pela autora (2017)

Figura 4 – Busca no *Bing* sobre o Portal da Transparência da ALEMA

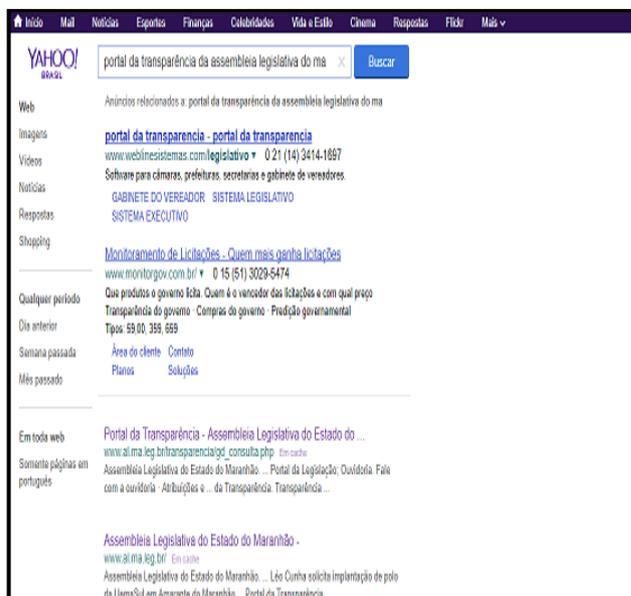


Fonte: Resultado de busca no Bing (2017)

Figura 5 – Busca no Google



Fonte: Resultado de busca no Google (2017)

Figura 6 – Busca no Yahoo

Fonte: Resultado de busca no Yahoo (2017)

O antigo Portal da Transparência, Gestão Fiscal e Licitação da Assembleia não foi incorporado ao Portal atual. Assim, temos uma divisão do acesso às informações do órgão. Os dados não estão em único local de pesquisa, o que contradiz a recomendação da LAI. A mudança de Portal aconteceu como resposta às solicitações da sociedade civil e do Ministério Público para que a ALEMA fornecesse as informações corretas sobre os servidores e cargos comissionados do órgão. A Assembleia forneceu essas informações, mas não as colocou no Portal, optando por deixá-lo com dados devassados. E cria, ao mesmo tempo, outro site para alocar os dados conforme ordena a LAI, já com as informações sobre os servidores. Por conseguinte, a Assembleia cumpriu a lei, mas não expôs os nomes dos “funcionários fantasmas” no ambiente do Portal da Transparência.

No antigo Portal da Transparência, Gestão Fiscal e Licitação também não há informação visível indicando o link para o Portal com informações atuais.

Ainda em relação ao critério de navegabilidade são analisados os seguintes tópicos.

TABELA 3 – ELEMENTOS DE NAVEGABILIDADE

ELEMENTO	FIGURA	ANÁLISE
Possui <i>link</i> para o portal na	FIGURA 7 (abaixo)	O Portal institucional da ALEMA possui uma aba de

página do respectivo poder?

links para os principais tópicos referentes ao órgão. O *link* do Portal da Transparência aparece em último na lista. Não há um banner específico do Portal.

Possui mapa do site?

FIGURA 8 (abaixo)

Na página inicial do Portal da Transparência da ALEMA é apresentado uma estrutura em tópicos que compõem as informações apresentadas pelo portal. O mapa é estático, ou seja, sem os respectivos links de acessos para cada funcionalidade.

Pode ser usado em qualquer plataforma?

FIGURA 9 (abaixo)

O acesso ao Portal da Assembleia foi realizado na plataforma *Windows* e *iOS*. Em ambos, o site apresentou todas as funcionalidades.

Oferece ajuda?

FIGURA 10 (abaixo)

Em caso de erro o Portal não oferece opção para solucionar o problema ou contato dos responsáveis técnicos. Também não possui sessão de ajuda.

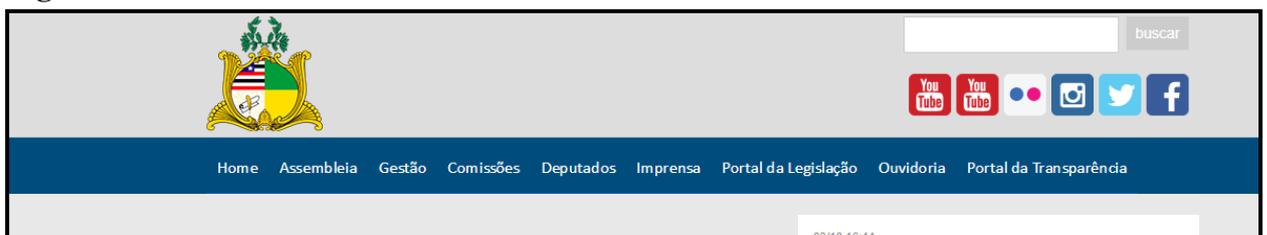
Otimizado para celular?

FIGURA 11 e 12 (abaixo)

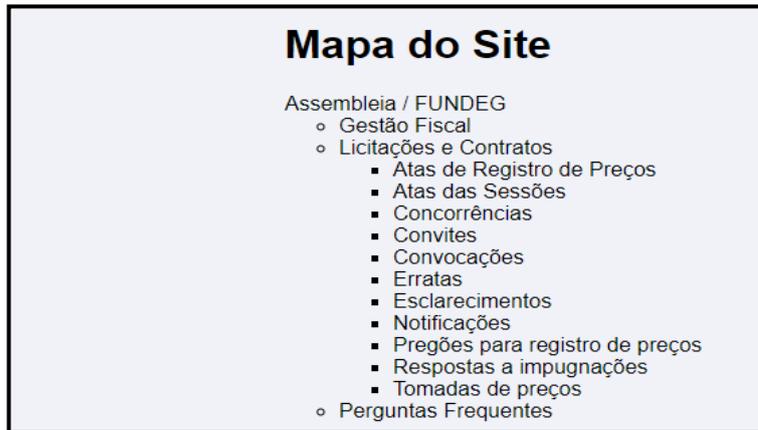
Quando acessado por celular, o Portal Institucional da ALEMA se adapta. As fotos, conteúdo escrito e os links apresentam dimensão adequada.

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Figura 7 – Portal institucional da ALEMA



Fonte: Portal da Transparência da ALEMA (2017)

Figura 8– Mapa do Site da ALEMA

Fonte: Portal da Transparência da ALEMA (2017)

Figura 9 – Acesso à página inicial do Portal da Transparência da ALEMA

Fonte: Portal da Transparência da ALEMA (2017)

Figura 10 – Erro no site

Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

Figura 11 – Capturas do Portal da ALEMA de um celular



Figura 12 – Captura do Portal da Transparência da ALEMA por celular



Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

Um site otimizado para celular é aquele que se adapta as configurações de telas dos smartphones, assim o usuário não precisa, por exemplo, dar zoom nas páginas. No Brasil, a internet no celular é uma das formas mais recorrentes de uso da web, pois 72% dos usuários de smartphones acessam a internet todos os dias em seus aparelhos. Portanto, é relevante que os sites tenham configuração adequada as telas dos celulares.

4.1.1.2 Dimensão da Comunicação

1. Prestação de Informações básicas

Nesse tópico verifica-se a presença de informações que orientem o usuário na busca dos dados públicos.

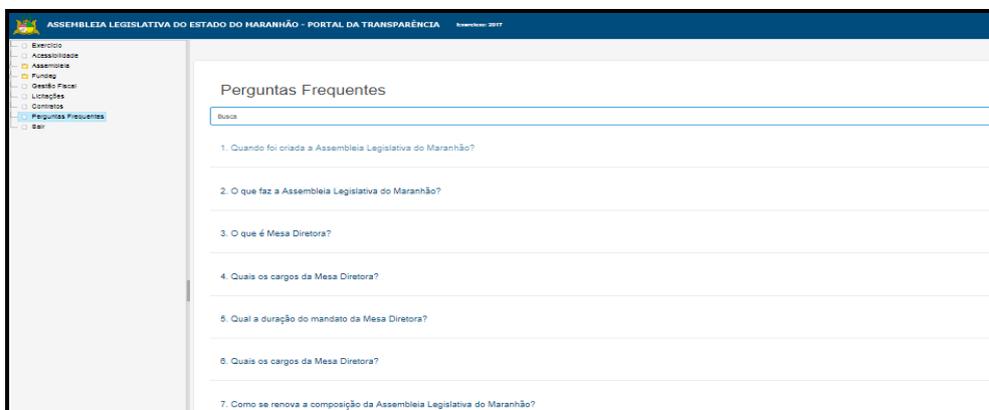
TABELA 4 – PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Disponibiliza informações sobre o funcionamento do portal?	Figura 13	Na página inicial do Portal há um texto introdutório que esclarece o objetivo e as leis que regulamentam o acesso à informação pública. Também explica que os dados disponibilizados correspondem ao período de 30 de outubro de 2016 até os dias atuais. O Portal não apresenta esclarecimentos sobre as funcionalidades de cada sessão. Também não explica sobre que tipo de informação pode ser encontrada nas sessões.

O site divulga telefone para contato?	Sem ilustração	No Portal da Transparência da ALEMA não existe informação sobre o setor responsável pelo site e pelas informações disponibilizadas. Também não apresenta formulário de encaminhamento de perguntas ou dúvidas.
Possui o item perguntas frequentes?	Figura 14	No Portal há um item Perguntas Frequentes. Contudo, as perguntas relacionadas não dizem respeito ao funcionamento do Portal ou sobre o acesso às informações públicas. O Portal apresenta neste item esclarecimentos sobre o funcionamento da atividade legislativa.
As informações são atualizadas?	Sem ilustração	Os dados disponibilizados no Portal correspondem ao período de 30 de outubro de 2016 até os dias atuais. Os dados anteriores estão alocados em outro site.

Figura 13 – Mensagem Inicial do Portal

Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

Figura14 – Perguntas Frequentes

Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

2. Linguagem Cidadã

TABELA 5 – ELEMENTOS DA LINGUAGEM CIDADÃ

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Disponibiliza glossário?	Sem ilustração	O Portal da ALEMA não possui glossário para esclarecer sobre as palavras e expressões utilizadas no site.
Possui espaço para notícias	Sem ilustração	O Portal da ALEMA não utiliza

relacionadas aos dados divulgados?

A informação é clara e concisa?

Sem ilustração

notícias jornalísticas para esclarecer ou divulgar os dados.

As informações prestadas no Portal da Transparência da ALEMA são de caráter técnico contábil. Percebe-se que foi feita uma transposição dos documentos legais para o ambiente do Portal, sem a devida reconfiguração da linguagem.

As frases estão em discurso direto?

Sem ilustração

A disposição lógica das frases do Portal da ALEMA estão organizadas no discurso direto.

Oferece visualização dos dados em formato de infográficos?

Sem ilustração

O infográfico, para Neiva (2013), é a apresentação de informações com a preponderância do elemento gráfico, como, por exemplo, fotografia, desenho, diagrama estatístico e outros, integrados em um texto sintético e dados numéricos. São, portanto, representações visuais de uma informação. O usuário compreende e retém melhor a informação do que aquela apresentada em formato de texto. Os dados do Portal da

ALEMA não podem ser visualizados no formato de infográficos.

Fonte: elaborado pela autora (2017)

3. Interação e Participação

O Portal da Transparência deve ser um espaço para que o cidadão possa interagir com as informações disponibilizadas, assim como participar do debate em relação às temáticas que envolvem os dados divulgados.

TABELA 6 – INTERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Possui fóruns para debate?	Sem ilustração	O fórum de debates no Portal funcionaria a partir de temas sugeridos pelo próprio órgão ou pelo cidadão. A forma simplificada seria o de enquete, em que o usuário responderia Sim ou Não. A forma aperfeiçoada permite que o cidadão deixe registradas suas opiniões. O Portal da ALEMA não possui um fórum de debates.
Possui Mapas Interativos?	Sem ilustração	A partir de ferramentas de manejo de dados é possível criar mapas interativos de visualização, organização e análise da informação. O Portal não oferece mapas interativos.
Oferece ferramenta de contato com o cidadão?	Sem ilustração	O Portal não disponibiliza mecanismos de contato com o cidadão.

<p>Existe informação do Portal em redes sociais?</p>	<p>Figura 15</p>	<p>A ALEMA possui contas nas redes sociais <i>Facebook, Instagram, Twitter, Youtube e Flickr</i>. Durante o período de análise percebeu-se que o conteúdo disponibilizado nessas redes estão relacionados a divulgação das atividades parlamentares. Apenas no dia 24 de abril de 2017, na <i>fanpage</i> da TV e Rádio Assembleia no Facebook foi disponibilizado uma notícia referente às mudanças implantadas no Portal da Transparência, que pode ser acessado pelo <i>link</i> <https://goo.gl/qQDiKJ>.</p>
<p>Possibilidade de receber informações por <i>e-mail</i>?</p>	<p>Sem ilustração</p>	<p>O Portal da Transparência não possui espaço para cadastro de <i>e-mails</i>.</p>
<p>Disponibiliza <i>e-mail</i> para contato?</p>	<p>Sem ilustração</p>	<p>O Portal da Transparência não fornece <i>e-mail</i> para que o usuário possa encaminhar informações, solicitações ou dúvidas.</p>
<p>Oferece espaço para denúncias e reclamações?</p>	<p>Sem ilustração</p>	<p>O Portal da Transparência não oferece espaço para que o usuário possa fazer denúncias e reclamações</p>

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Figura 15 – Fanpage da TV e Rádio Assembleia



Fonte: Página da Assembleia no Facebook

4.1.2 Perspectiva do cumprimento formal do acesso à informação

Esse tópico diz respeito a averiguação dos aspectos formais de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Desse modo, recorre-se a uma checagem no Portal da Transparência das principais exigências da LAI.

a) Dimensão da Transparência Administrativa

1. Recursos Humanos

TABELA7–TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA RELACIONADA AOS RECURSOS HUMANOS

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Divulga lista completa de servidores efetivos e comissionados	Sem ilustração	A partir da competência do mês de novembro de 2016 é possível consultar a lista dos servidores da Assembleia Legislativa do Maranhão.
Divulga lista completa de servidores aposentados e de pensionistas	Sem ilustração	A Assembleia divulga apenas a relação dos efetivos.
Divulga lista completa de terceirizados e estagiários	Sem ilustração	Não divulga.
Divulga quantitativo de cargos efetivos e comissionados	Sem ilustração	Divulga apenas a relação nominal.
Divulga informações sobre horas extras	Sem ilustração	Não divulga.
Divulga remuneração de servidores efetivos e comissionados	Sem ilustração	Divulga relação nominal e lista.
Divulga informações sobre viagens oficiais realizadas pelos servidores	Sem ilustração	O Portal divulga apenas informações sobre pagamento de diárias.
Divulga informações sobre concursos públicos	Sem ilustração	Não divulga.
Divulgação a legislação relacionada a questões de RH?	Sem ilustração	Não divulga.

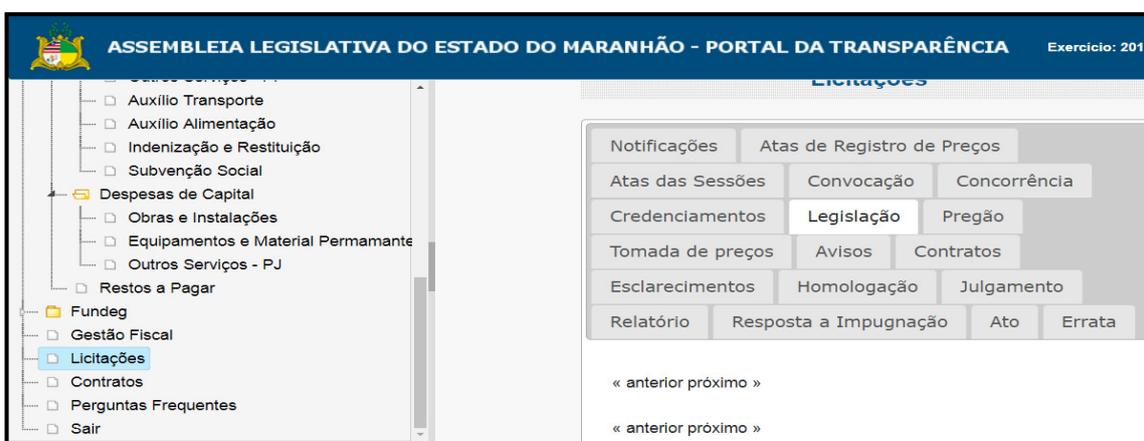
Fonte: elaborado pela autora (2017)

2. Licitações e Contratos

TABELA 8 – INFORMAÇÃO SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATOS

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Divulga informações sobre licitações realizadas pela Instituição	Sem ilustração	O Portal da Transparência da ALEMA fornece informações atualizadas sobre as licitações realizadas pelo órgão. Contudo, o órgão possui uma aba específica sobre Licitações, externo ao Portal da Transparência, mas em ambos é possível acessar as mesmas informações. Os documentos são disponibilizados em formato PDF. É possível perceber que foram escaneados e colocados no Portal.
Divulga informações sobre contratos firmados pela instituição	Sem ilustração	No Portal da Transparência é possível acessar informações atualizadas sobre os contratos firmados pela Assembleia.
Divulga a legislação relacionada a licitações e contratos de sua esfera de atuação	Figura 16	Apesar de possuir uma aba de Legislação, as informações não foram disponibilizadas.

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Figura 16 – Página do Portal da ALEMA com informações sobre licitações

Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

3. Gastos parlamentares

TABELA 9 – INFORMAÇÕES SOBRE OS GASTOS PARLAMENTARES

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Divulga informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória	Sem ilustração	O Portal da Transparência da ALEMA não fornece essas informações.
Divulga os subsídios dos parlamentares	Figura 17	Apesar de possuir um link para acesso às informações sobre os subsídios dos parlamentares, as informações não são disponibilizadas. Há dois tipos de consulta: por lista ou por nome. Contudo, ao pesquisar por nomes dos deputados aparece outra aba com a mensagem de “Registro Não Encontrado”.

Divulga proventos de aposentadoria e pensionistas	Sem ilustração	O Portal não divulga essas informações.
Divulga legislação relacionada a gastos dos parlamentares	Sem ilustração	O Portal não divulga a legislação que orienta os gastos parlamentares.

Figura 17 – Resultado de busca no Portal da Transparência da ALEMA



Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

b) Dimensão da Participação e Controle Social

1. Participação Popular

TABELA 10 - ELEMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Disponibiliza mecanismo específico para população contribuir com o processo legislativo	Sem ilustração	O Portal não oferece esse tipo de ferramenta de incentivo à participação
Disponibiliza mecanismo para a população se comunicar diretamente com os parlamentares	Sem ilustração	Não possui meios de direcionamento de comunicação com os parlamentares.
Tem ouvidoria	Figura 18	No Portal Institucional da ALEMA há um link de acesso

Disponibiliza mecanismo de captação de opinião estimulada da população (pesquisas, enquetes)

Sem ilustração

para a Ouvidoria. Contudo, ao preencher o formulário o usuário não tem a opção de abordar assuntos referentes à transparência.

O Portal da Transparência não fornece esse mecanismo de participação popular.

Disponibiliza outros mecanismos para a população expressar sua opinião livre e espontaneamente (não necessariamente direcionada a parlamentares ou à proposição de temas legislativos)

Sem ilustração

Não disponibiliza

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Figura 18 – Página inicial da Ouvidoria

Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

c) Dimensão de Aderência à LAI

TABELA 11 – ADERÊNCIA À LAI**PERGUNTAS FREQUENTES**

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Disponibiliza em sua página na internet respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	Sem ilustração	O Portal não disponibiliza respostas relacionadas à legislação sobre transparência pública.

FOMENTO À CULTURA DA TRANSPARÊNCIA

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Disponibiliza material didático em sua página na internet voltado à população em geral sobre transparência	Sem ilustração	O Portal não disponibiliza orientações didáticas sobre a transparência pública
Publica, anualmente, em seu sítio na internet, relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes	Sem ilustração	O Portal não publica relatório anual com o teor dessas informações. Esse documento é importante no aspecto comunicacional por ser uma forma de prestação de contas para a sociedade sobre como, por quem e a frequência com que o portal da transparência é utilizado. Além desse aspecto, informações dessa natureza também podem auxiliar em pautas para os veículos de comunicação. Contudo, na ALEMA essas informações não são públicas, pois o relatório não é publicado.

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
Fornece orientações, no seu sítio na internet, sobre o local físico e virtual onde poderá acessar a informações não publicadas no sítio	Sem ilustração	Não fornece orientações sobre outro local de acesso às informações.
Viabiliza alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de sua página na internet	Sem ilustração	Não viabiliza alternativas para acesso às informações do órgão
Tem um órgão recursivo de solicitação de acesso à informação	Sem ilustração	A Assembleia não possui órgão de recursos no caso de solicitações de informações indeferidas.

FACILIDADES DE ACESSO

CRITÉRIO	FIGURA	ANÁLISE
A página na internet contém ferramenta de busca que permita o acesso à informação de forma objetiva, clara, transparente e em linguagem de fácil compreensão	Sem ilustração	Não possui mecanismo de busca.
A página na internet possibilita a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos não proprietários que facilitem a análise (planilha e texto)	Sem ilustração	Os arquivos podem ser baixados em PDF e planilhas no formato Excel. Observado investiga se a página permite a gravação de informações

<p>Divulga em detalhes os formatos eletrônicos utilizados para estruturação da informação</p>	<p>Sem ilustração</p>	<p>disponibilizadas em formatos eletrônicos abertos e não proprietários que facilitem a análise, como formato de planilhas e texto. Todas as informações do portal podem ser baixadas em formato de documento PDF e apenas os dados como diárias estão disponíveis em formato <i>word</i> e <i>excel</i>. Essa limitação dificulta que tanto os cidadãos, como jornalistas interessados na coleta de dados, ou outro profissional, possam analisar, acessá-los livremente, além de poder compartilhá-los. O formato de dados abertos também permite, por exemplo, que as informações sejam transformadas em infográficos – que auxiliam na compreensão das informações – como também sirvam de banco de dados para aplicativos que aproximem a informação do cidadão.</p> <p>Não orienta sobre os formatos disponíveis.</p>
---	-----------------------	---

O órgão adotou as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiências no sítio na internet.

Figura 19

O Portal oferece apenas a opção para que o usuário baixe o programa Vlibras, o que contempla apenas um grupo de usuários com deficiência. O fato do cidadão ser redirecionado para outro site e, ainda, ter que realizar o download do software também é um fator que dificulta o acesso.

CANAIS DE COMUNICAÇÃO FALE CONOSCO

Indica, no seu sítio na internet, o local e instruções que permitam a comunicação por via eletrônica com o órgão

Sem ilustração

O Portal não indica informações para contato ou setor responsável pelas informações disponibilizadas no sítio. O Fale Conosco que consiste em um *link* para o cidadão encaminhar perguntas, dúvidas e sugestões para o órgão. O portal da ALEMA não possui essa simples ferramenta. O que demonstra ainda mais o caráter de opacidade com que a Assembleia reveste as informações de interesse público.

Figura 19 – Página do Portal da Transparência da ALEMA



Fonte: Portal Institucional da ALEMA (2017)

Diante das informações captadas pelo formulário de análise entende-se que o portal é um instrumento de comunicação pública e formação da esfera pública de debates, devido à estrutura da LAI ressaltar o teor comunicativo e de promoção do interesse público a partir da disponibilização das informações. Portanto, o portal deve incluir espaços em que o cidadão seja orientado e navegue de forma intuitiva para compreender o que está sendo divulgado. Os portais são páginas na internet que funcionam como ponto de acesso direto a um conjunto de serviços e informações. Contudo, tais itens não foram observados no portal da ALEMA. A informação precisa da comunicação pública para fornecer uma utilidade social e, assim, possibilitar a concretização de outros direitos. A simples disponibilização de dados, sem compreensão, não melhora a comunicação com a sociedade.

A carência de mecanismos de comunicação pública é ainda mais agravante em um Estado cuja população possui baixo acesso à internet (de acordo com dados do IBGE de 2015, 80,4% dos lares maranhense não têm acesso à rede mundial de computadores), aliado a um cenário de exclusão digital que está relacionado com a dificuldade de acesso, mas também com a questão do uso e entendimento das informações disponibilizadas pelo portal. A comunicação pública se mostra como um guia para que o cidadão compreenda efetivamente os dados, os números e siglas que envolvem a administração pública. Quando ela não se faz presente no portal, há uma falha que enfraquece a própria noção de democracia e cidadania.

Cabe ressaltar que o legislativo é o órgão de representação popular e recebe o nome de Casa do Povo. Tem por função, além de representar a população, legislar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Contudo, para que a ALEMA cumprisse a LAI, foi necessária

intervenção do Ministério Público, que classificou o atual modelo do Portal da Transparência do órgão legislativo como inadequado, porque não traz as informações completas de como os recursos foram gastos e, também, não fornece, em relação aos servidores, o nome e salário recebido. Na consulta realizada no dia 15.09.2016, às 16:43, no Portal percebe-se que no item Despesas com pessoal há apenas valores gerais do que foi gasto, sem detalhamento. Contudo, em cumprimento a ação civil do MP, a ALEMA divulgou no dia 27 de julho, às 18h, a relação com o número total de funcionários, mas não traz o cargo nem o local de trabalho, como exige a LAI. Outro destaque, é que a lista não foi disponibilizada no portal. É notório que a falta de transparência ocasiona o ambiente propício para a corrupção.

A demanda por transparência faz sentido quando se consegue, através dela, evitar o abuso do poder político por parte das autoridades, permitir o escrutínio público e o constrangimento àqueles que fazem, por exemplo, mau uso do dinheiro público e do poder, utilizando-se dos meandros da política, das lacunas existentes no nosso sistema democrático, para o exercício de atividades antirrepublicanas, como o tráfico de influência, a corrupção, dentre tantas outras. (ALMADA, 2016, s/p).

Assim, não se admite em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder é exercido em nome do povo, que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública. E para a efetivação do princípio democrático da transparência na Administração Pública, é imprescindível o direito à informação do desenvolvimento das atividades administrativas. A atuação do MP, como órgão de controle, de acordo com o secretário-geral da ONG Contas Abertas, Gil Castello Branco, não têm como “[...] enfrentar a corrupção na exata proporção em que ela acontece [...]” (GARCIA, 2011, s/p), sobretudo pelo fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais. Ele afirma que, se a sociedade civil organizada tivesse acesso a todas as informações do poder público, as chances de manter o devido controle sobre os gastos governamentais seriam muito maiores.

A existência de funcionários fantasmas é perpetuada num cenário de ausência de transparência. Como se percebe no caso da ALEMA, todos os funcionários foram nomeados pela Mesa Diretora e com as respectivas portarias publicadas em Diários Oficiais. Contudo, esse instrumento é de circulação mínima e não chega efetivamente às mãos da população. A lei da transparência é clara ao exigir um portal específico para a divulgação de informações de interesse público.

A transparência pública no Maranhão, no que diz respeito às questões legislativa, está permeada por uma fragilidade na relação entre Comunicação Pública e acesso aos dados. A partir dos elementos analisados no item anterior conclui-se que essa fragilidade decorre,

primeiramente, do viés patrimonialista de apropriação da coisa pública pelo particular que permeia a Administração Pública, e também pela percepção tecnicista e legalista de disposição dos dados no Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Maranhão, o que alija o cidadão da participação ativa e compreensão dos conteúdos dispostos no sítio.

A partir da análise do Portal, aponta-se que existem lacunas de funcionalidades. Destaca-se, ainda, as dificuldades de acesso, a baixa oferta de funções interativas. O Portal, de modo superficial, se limita a espaços para cumprir a legislação, não há o desenvolvimento de funcionalidades que possam fomentar a cultura da transparência no Estado do Maranhão.

O Portal da Transparência do referido órgão passou por alterações após o caso dos funcionários fantasmas. As mudanças foram de cunho legal, pois apenas acrescentaram ao Portal informações que a LAI já configurava como obrigatórias, mas que, por motivos políticos, a ALEMA preferiu ocultar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo que culminou na elaboração desta dissertação se iniciou com o a análise do caso dos funcionários “fantasmas” da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA). O acontecimento permitiu entender que a ausência de informações no Portal da Transparência daquele poder ocasionou prejuízos à sociedade, porque não possibilitou ao cidadão saber o destino e as aplicações de recursos públicos. Ao compreender a repercussão do caso, notou-se que o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) revela um quadro de resquícios do patrimonialismo na administração, pois a falta de transparência sinalizou para a quebra das expectativas do que a sociedade considera como comportamento ideal e íntegro dos detentores de cargos públicos. Dessa forma, tendo como referência os modelos de gestão da Administração Pública brasileira, foi possível compreender o *modus operandi* de como os agentes públicos geriram os recursos do contribuinte na questão-tema deste estudo.

A partir dos conceitos de patrimonialismo e de burocracia, identificou-se uma tendência do Estado brasileiro a ocultar informações de caráter público quando estas vão de encontro aos interesses pessoais dos agentes. Em contrapartida, percebeu-se que o cumprimento à lei é uma demanda da sociedade. E uma resposta, dentro da administração pública a esta demanda, foi o estabelecimento do modelo gerencial que tem por pressuposto impulsionar a participação social. Nessa perspectiva, avaliou-se que a abertura dos dados públicos para escrutínio do cidadão configura cenário ideal de uma administração responsável. Quando a sociedade tem acesso a informação acerca dos gastos públicos, por exemplo, a transparência cumpre um importante papel: a responsabilização. Assim, sabendo como o gestor aplica os recursos, o cidadão tem a quem responsabilizar em caso de mau uso.

O direito à informação não contempla apenas o direito de saber dos gastos e das decisões dos governantes. Para a Controladoria Geral da União (CGU), o cidadão bem informado tem mais condições de conhecer outros direitos fundamentais tais como: saúde, educação e benefícios sociais, assim como pode também saber quem são os agentes públicos que atuam na máquina administrativa exercendo funções comissionadas e de confiança.

Desse modo, para realização desta investigação, foi fundamental a compreensão que o movimento pela transparência dos atos e das contas públicas é um dos itens fundamentais para a boa governança. A gestão da transparência e o acesso à informação partem do pressuposto de que o amplo e o irrestrito conhecimento dos gastos e ações da

administração é um meio poderoso de combater práticas de mau uso do dinheiro público. Logo, procedeu-se a uma revisão de literatura sobre a questão da transparência.

Com o suporte das disciplinas ministradas pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (PGCult), foi possível construir o percurso interdisciplinar de pesquisa, culminando na elaboração dos fundamentos teóricos desta dissertação a partir da interseção entre as áreas da Comunicação, do Direito e da Administração. Buscou-se na Administração, o suporte para o entendimento dos modelos de gestão (patrimonialismo, burocracia e modelo gerencial) que são essenciais para compreender como o Estado brasileiro e como seus agentes se relacionam no espaço público. O Direito forneceu o arcabouço jurídico que contempla as leis que regulamentam o direito à informação. A Comunicação, por sua vez, colaborou em termos teóricos para a análise que a presença da Comunicação Pública nos portais é necessária para que o cidadão possa discutir questões e formar opinião nesse espaço.

O percurso metodológico evidenciou as opções investigativas, necessárias para a análise do Portal. Partiu-se de um levantamento bibliográfico e documental, culminando no estudo de caso. Um importante instrumento para a captura dos dados foi o Guia de Análise, elaborado a partir dos princípios fundamentais da Comunicação Pública e dos artigos da Lei de Acesso à Informação. A partir do guia foi possível empreender uma observação direta do Portal, culminando na compreensão das falhas e funcionalidades do site.

Em relação aos aspectos teóricos foi fundamental os estudos pioneiros de Zémor (2009) sobre Comunicação Pública. O autor francês contribuiu para a delimitação dos aspectos conceituais. Uma das suas importantes contribuições para esta pesquisa foi a defesa de que a instituição pública deve estabelecer com o cidadão uma relação de confiança perene, não apenas o escutando mas o informando sobre as atividades da administração pública, estabelecendo, portanto, um diálogo.

Na trilha desse autor, surgiram outros estudiosos que contribuíram para o debate sobre comunicação pública no Brasil nas últimas décadas, tais como Elizabeth Brandão que mapeou os usos e significados do termo Comunicação Pública no Brasil. Uma das suas relevantes conclusões, fundamental para esta dissertação, foi a compreensão de que a comunicação pública nos últimos anos se transformou em um conceito identificado com o processo de trocas de informação instaurado entre Estado, Governo e Sociedade. Matos e Duarte também foram estudiosos importantes para esclarecer sobre as diferenciações e usos do termo comunicação pública. Por outro lado, para entender a formação da administração pública

brasileira, os estudos de Sergio Buarque de Hollanda e Raymundo Faoro foram importantes para a compreensão dos mecanismos históricos que fundaram as bases da gestão pública brasileira. Uma das importantes conclusões destes autores foi a caracterização do patrimonialismo como elemento que perpassa a relação entre o público e o privado. Tal conclusão, norteou a análise do caso dos funcionários “fantasmas” da ALEMA. No aspecto legal, a pesquisa nos documentos jurídicos (como a Constituição Federal, leis e regulamentos) orientou sobre quais são as expectativas que a sociedade espera de uma administração transparente.

Acredita-se que esta pesquisa, assim como outras na área interdisciplinar, reflete um esforço acadêmico para o desenvolvimento de investigações aplicadas aos desafios que administração pública empreende em um mundo balizado por novas tecnologias que exigem, cada vez mais, uma postura transparente. Esta dissertação, especificamente, teve por intenção aprofundar a produção de conhecimento que contemple a questão da transparência administrativa e sua aplicabilidade na sociedade. Percebeu-se, ainda, que as conexões existentes entre a comunicação e os estudos interdisciplinares são importantes para a reflexão das ações e das políticas públicas.

Logo, a pesquisa constatou que para a construção de uma democracia ativa é necessário o acesso transparente e facilitado das informações públicas. O fortalecimento da LAI também é um mecanismo de coibição de casos como os dos funcionários “fantasmas” da ALEMÃ.

Em vista dos argumentos apresentados nesta dissertação, entende-se que o exercício da democracia está diretamente relacionado à informação e ao conhecimento. Atualmente, o direito de acesso passa necessariamente pela instrumentação de ferramentas tecnológicas digitais, como os portais da transparência. Assim, a partir da aplicação dos guias de análise e da investigação dos critérios relacionados à LAI e à comunicação pública no Portal da Transparência da ALEMA, concluiu-se que, se a Lei de Acesso não é cumprida em sua totalidade e o portal não fornece a informação completa, a cidadania fica prejudicada. O caso dos funcionários “fantasmas” analisado, nesta dissertação, expõe um exemplo de distanciamento do Estado em relação ao cidadão, assim como exemplifica o fortalecimento do poder e o autoritarismo dos gestores públicos. Não obedecer ao disposto na LAI é retirar do cidadão a possibilidade de saber como os recursos públicos são utilizados. É fazer com que a

cidadania não seja exercida de forma plena, haja vista que o direito à informação assegura outros direitos.

É importante mencionar que este é um tema atual e com diversas possibilidades de investigação. Esta dissertação focou na relação portal da transparência e comunicação, contudo é possível estender a pesquisa para aspectos relacionados a comunicação pública da ALEMA em setores como TV e Rádio Assembleia.

REFERÊNCIAS

ALMADA, M. P. **A transparência é a bola da vez**. Blog Comunicação e Política, 2016. Disponível em: <<http://comunicacaoepolitica.com.br/blog/2016/02/a-transparencia-e-a-bola-da-vez/>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

ARAÚJO, C. *et al.* **Estudo de Caso: métodos de investigação em educação**. [S.l.]: Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 2008. Disponível em <http://grupo4te.com.sapo.pt/estudo_caso.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

ARTIGO 19. **Análise do projeto de Lei de Acesso à Informação Pública**. [S.l.: s.n.], 2017a. Disponível em: <http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_d_e_acesso_a_info_publica.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. [S.l.: s.n.], 2017a. Disponível em: <http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. **Lei de Acesso à Informação: dilemas da implementação**. [S.l.: s.n.], 2017a. Disponível em: <[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informação%201%20(web).pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. **Guia Prático da Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

_____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. [S.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Leide-Acesso-À-Informação-Pública-em-2014.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BARROS, A. T. de; BERNARDES, C. B. **Comunicação Pública e Liberdade de Informação: condições básicas para mídias legislativas**. Rio de Janeiro: COMPOLÍTICA, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BATISTA, C. L. **Informação pública: controle, segredo e direito de acesso**. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/19582>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BELANGER, F.; HILLER, J. **Privacy Strategies for Eletronic Government**. In: ABRAMSON, Mark e MEANS, Grady E. (Org). *E.Government*. Lanham: Rowman & Littlefield, p.163-196. 245p., 2001. Disponível em: < <https://goo.gl/6FJmMK>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BELTRÃO, H. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1984.

BENTO, L.V. **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2015.

BENKLER, Y. **The wealth of networks**: how social production transforms markets and freedom. New Haven and London: Yale University Press, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/ceFcHG>> Acesso em: 20 fev. 2017.

BERTAZZI, D. M. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os serviços públicos. In: **ARTICLE 19. Leis de acesso à informação**: dilemas da implantação. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/>>. 2011. Acesso em: 4 out. 2016.

BEZERRA, H. D. Democracia digital e participação política no Brasil. In: **Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 34, 2010. Anais... Caxambu, MG: Anpocs, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/uG8kjb>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

BIANCO, F.S. **As gerações de direitos fundamentais**. Direito Net, 2006. Disponível em <<https://goo.gl/AVKHP1> >. Acesso em: 02 jul. 2017.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2010.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. **Decreto nº 5.482, de 30 de julho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelas entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 15 out. de 2017.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação: cartilha de orientação ao cidadão.** Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, 2011.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015.** Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacaorelacionada-1/cgu-prt-inter-1254.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2016

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações 2014-2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília: MP, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, jan./mar. 2004, p. 5-42. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRITO, 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.

BURKE, J.; ORNSTEIN, R. **O presente do fazedor de machados: os dois gumes da história da cultura humana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARVALHO, S. N. **Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, 2003.

CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Volume I. In: _____ . **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CGU. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

CINTRA, M. E. B. **Lei de Acesso à Informação no Brasil**: sua implementação e desafios. Brasília, [s.n.], 2016.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, 2003. Disponível em: < <https://goo.gl/NXYRwp>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CRUZ, C. F. et al. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-76, 2012. Disponível em <<https://goo.gl/PUy3vP>>. Acesso em: 23 jan. 2016

CURVELLO, J. J. A. **Comunicação interna e cultura organizacional**. Casa das Musas: Brasília, 2012.

DAHLBERG, I. **Knowledge organization: a new science**. *Knowledge Organization* 33:1, january 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/jjnqcb>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

DINIZ, E. D.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. **O Governo Eletrônico no Brasil**: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RAP - Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.1, p. 23-48, 2009. Disponível em < <https://goo.gl/tyX1py>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo I**. 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DORRIS, A. **Intergovernmental Solutions Newsletter**. US Government, General Services Administration. Washington, DC. Nº 8, 2000. Disponível em: < <https://goo.gl/2iZefD>>. Acesso em: 10 agost. 2016.

DRUMMOND, A. M; SILVEIRA, S.F. R; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**. v. 48, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/PspjFh>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, M. Y. M. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

ESCUADERO, R. **Comunicação Pública: a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional.** Curitiba: Appris, 2015.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco. **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002

FERREIRA, M. K. D. **Comunicação pública e cidadania: um estudo exploratório na unidade do Poupatempo Bauru (SP).** 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2009. Disponível em: < <https://goo.gl/m9ze6g>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

FERREIRA, N. T. **Cidadania: uma questão para a educação.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** Opinião Pública, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/vonbGb>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública.** São Paulo: UNESP, 2013.

FISHKIN, J. **When the people speak: deliberative democracy and public consultation.** New York: Oxford University Press, 2009.

FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State: information technology and institutional change.** New York: The Brookings Institution, 2001. Disponível em: < <https://goo.gl/m5bE6i>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

FRAGOSO, S.; RECUERO, R.; AMARAL, A. **Métodos de pesquisa para internet.** Porto Alegre: Sulina, 2011. 239 p. (Coleção Cibercultura).

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GARCIA, E. L. **Falta de transparência facilita a corrupção.** Gazeta do Povo, nov. 2011. Disponível em: <www.gazetadopovo.com.br>. Acesso em: 28 nov. 2016.

GIANNOTTI, V. **Muralhas da Linguagem.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

GOMES, W. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. (Org.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas.** 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, São Leopoldo, n. 8, v. 3, p. 214-222, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/mw7MKF>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

GOMEZ, G. R.; FLORES, J.; JIMÉNEZ, E. **Metodologia da investigação qualitativa**. Málaga: Ediciocones, 1996.

GRIN, J. E. **O programa nacional de gestão pública e desburocratização (Gespública): os nexos com a trajetória de políticas prévias e com a Administração Pública gerencial**. In: **Encontro Nacional da ANPAD**, 37. 2013. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1576.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro**. Cadernos EBAPE.BR, v. 3, n. 4, p. 1-18, Outubro-Dezembro, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/Yxsvgs> . Acesso em 11 dez. 2016.

HASWANI, M. F. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

_____. **A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/qPCKak>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

IBGE. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2015**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. – Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<https://goo.gl/52peJB>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Usuários de smartphones no Brasil duplicam em dois anos**. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.hermanomota.com.br/usuarios-de-smartphones-no-brasil-duplicam-em-dois-anos/>>. Acesso em: 28 set. 2017.

JARAMILLO LÓPEZ, J. C. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.61-80.

JOHNSTON, R.; CLARK, G. **Administração de operações de serviços**. Editora Atlas, 2001.

JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO. **Ministério Público ajuíza ação e pede lista de funcionários da Assembleia Legislativa do MA.** Edição 19.05.2016. Disponível em <https://goo.gl/T4oXBJ> . Acesso em: 10 mai. 2017

KAFKA, F. **O Processo.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2005.

KEGLER, J. Q. S.; FOSSÁ, M. I. T. Relações Públicas e Mdiatização: a busca estratégica de legitimidade. In: **Congresso de ciências da comunicação na região sul**, 17., 2007. Anais... Passo Fundo, 2007. Disponível em: < <https://goo.gl/jC27zi> >. Acesso em: 15 mar. 2016.

KOÇOUSKI, M. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** – São Paulo: ECA/USP, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/1H5Cyqp>. (p. 71 – 96)>. Acesso em: 16 nov. 2016.

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

LEMOS, A. (Org.). **Cibercidade: a cidade na cibercultura.** Rio de Janeiro: E-papers, 2002.

LEMOS, A. (Org.). **Cibercidade II: a cidade na sociedade da informação.** Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

LEMOS, A. et. al. Cidade, Tecnologia e Interface. Análise de Interfaces de Portais Governamentais Brasileiros: uma proposta metodológica. **Revista Fronteiras**, n. 6, v. 2, p. 117-136, 2004.

LEMOS, A. Cibercidades. In: LEMOS, André; PALACIOS, Marcos (Org.). Janelas do ciberespaço: comunicação e cibercultura. Porto Alegre: Sulina, 2001.

LUBENOW, J.A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, vol.51, no.121, Belo Horizonte:2010. Disponível em: <<https://goo.gl/6Q6RFG>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

LÉVY, P. **Cibercultura.** São Paulo: Editora 34, 2000.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: < <https://goo.gl/qEsBQ8> >. Acesso em: 15 set. 2016.

MATOS, H. **Comunicação pública, democracia e cidadania.** Líbero, ano 2, n. 3/4, 1999.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, L.; BRANDÃO, B.; MATOS, H. (Org.). **Algumas abordagens em comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

MARTINS, J.; PAIVA, W. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, C.A. B de **Curso de Direito Administrativo** 31^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO, G. A singularidade da comunicação pública. In: Duarte, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas: 2009.

MORAES, A. de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTTA, F. C. P. **Burocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

MOURÃO, P. R. Celso Furtado e a questão do patrimonialismo no Brasil. **Teoria & Pesquisa**. Revista de Ciência Política, v. 24, n. 1, p. 54-67, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.24103>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

NEIVA, E. **Dicionário Houaiss de Comunicação e Multimídia**. São Paulo: Publifolha, 2013.

NOBRE, G. F. A gestão do capital comunicacional público. In: MARQUES, Angela; MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação e política: capital social, comunicação pública e deliberação pública**. São Paulo: Ed. Summus, 2011.

NOVECK, S. **Campaign finance disclosure and the legislative process**. **Harvard Journal of Legislation**, v. 47, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/NkFt7W>>. Acesso em: 20 out. 2016.

NOVELLI, A. L. C. R. **O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança**. Revista Organicom, v. 3, n. 4, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/Bujzry>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

OLIVEIRA, M. J. C. (Org.). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Alínea, 2004.

ONG CONTAS ABERTAS. **Pesquisa mostra descrédito no Legislativo e Judiciário. 2 de outubro de 2008**. Disponível em <<https://goo.gl/Y24NW4>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PAIVA, R. (Org.). **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Editora UnB, 2001.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: FGV, 2009. Disponível em < <https://goo.gl/3Xg4mZ>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

PEREIRA, M; AMARAL, E. e COSTA, M. **Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34, 2010. Anais... Caxambu, MG: Anpocs, 2010. Disponível em: < <https://goo.gl/27zFo3>>. Acesso em: 23 set. 2016.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

REGO, A.; CUNHA, M. P.; WOOD Jr, T. **Kafka e o Estranho Mundo da Burocracia**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

REINHARD, N.; DIAS, I. Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**, 10, 2005, Santiago. Anales... Chile, 2005. Disponível em: < <https://goo.gl/NzoZb2> >. Acesso em: 15 nov. 2016.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: < <https://goo.gl/QM2tKZ>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SALES, T. S. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei Nº 12.527/2011**. Direito Público, Brasília, DF, n. 48, nov./dez. 2012, p. 28-48. Disponível em: < <https://goo.gl/98CkQH> >. Acesso em: 01 nov. 2016.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO; M. **O governo eletrônico no estado de São Paulo**, Série Didática, n. 6, jul. 2003. Disponível em: <www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2016.

SAVIAN FILHO, J. **Argumentação: a ferramenta do filosofar**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **Atualidade de Raymundo Faoro**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2. 2003. Disponível em: < <https://goo.gl/XyKcea> >. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Resenha de O Minotauro Imperial. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 23, 2, 1980. Disponível em: < <https://goo.gl/WkRWYy> >. Acesso em: 20 out. 2016.

SILVA, A. do C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá: ICE, 2015.

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.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, I.S.; NOTARI, M.B. **As relações entre burocracia e corrupção política e institucional e seus impactos no estado democrático de direito**. Publica Direito, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/GQ5SmB>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SOUZA, R. M. V. de. **Lei de acesso à informação: um canal à fonte de notícia**. 2016. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade Metodista de São Paulo, Unesp, São Bernardo do Campo, SP. Disponível em: < <https://goo.gl/G3zqkJ> >. Acesso em: 15 dez. 2016.

STAKE, R. E. **A arte de investigação com estudos de caso**. Lisboa: Gulbenkian, 2007.

TABATCHEIK, G. **Desvendando os diários secretos: uma análise do uso dos cargos em comissão da Assembleia Legislativa do Paraná (2006-2010)**. Biblioteca Digital da UFPR, Paraná, 2015. Disponível em: < <http://tinyurl.com/dsgtc2015> >. Acesso em: 15 dez. 2016.

TORQUATO, G. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

URICOECHA, F. **O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro; São Paulo: DIFEL, 1978.

VAZ, J. C. **Uso da internet pelos governos e promoção da cidadania**. Rev UNICSUL. 2003. Disponível em <<https://goo.gl/najWb1> >. Acesso em: 21 fev. 2016.

VENTURA, M. M. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa Pedagogia Médica**. Rev SOCERJ, n. 20, v. 5, p. 383-386, set./out. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/LkFWG2>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

VERÍSSIMO, E. **O tempo e o vento, o Retrato**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

VIEIRA, F. M.; SANTOS, V. V. B DOS. **Governo Eletrônico**: a busca por um governo mais transparente e democrático. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2010. Disponível em <<https://goo.gl/2bfGXG>> Acesso em 12 de nov. de 2017.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

WEBER, M. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, G. (Org.) **Max Weber**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991.

_____ **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de A. F. Bastos e L. Leitão. 4. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1996.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Trad. Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011.

XIFRAS-HERAS, J. **A informação análise da liberdade frustrada**. Trad. Gastão Jacinto Gomes. Rio de Janeiro: Lux, 1974.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. Paris: PUF, Col. Que sais-je? 1995.

_____ in; DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXO

ANEXO - Ato 349

18 QUINTA-FEIRA, 12 DE MAIO DE 2016

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA

RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 347/2016

AMESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições legais e considerando o deferimento do Requerimento nº 201/16, ocorrido na Sessão Ordinária realizada no dia 09 de maio do ano em curso.

RESOLVE:

JUSTIFICAR A AUSÊNCIA, da Sessão Plenária realizada no dia 03 do mês de maio do Deputado Eduardo Braide, conforme documento anexo.

Publique-se e Cumpra-se.

Plenário Nagib Haickel do Palácio Manoel Beckman em 11 de maio de 2016 HUBERTO COUTINHO - PRESIDENTE

RESENHA DE EXPEDIENTE
MESA DIRETORA

1 - RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA

Nº 337/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** MARY VIEIRA DA SILVA, para o Cargo em Comissão, Símbolo DANS-1 de Assessor Parlamentar, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 338/2016, de 10 de maio de 2016, **exonerando** ARNALDO AROUCHE SOUSA JUNIOR, do Cargo em Comissão, Símbolo DAS-3 de Secretário Executivo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 340/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** IGOR DANIEL GOMES AMORIM, para o Cargo em Comissão, Símbolo DAS-3 de Secretário Executivo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de abril do ano em curso.

Nº 343/2016, de 10 de maio de 2016, **exonerando** JOSEVAN SANTOS MARQUES, do Cargo em Comissão, Símbolo DAS-3 de Secretário Executivo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 345/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** ANDRE MAURICIO DAMASCENO FERREIRA, para o Cargo em Comissão, Símbolo DAS-1 de Assistente Técnico Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 346/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** ANDRE LIRA, para o Cargo em Comissão, Símbolo DAS-3 de Secretário Executivo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de abril do ano em curso.

Nº 349/2016, de 10 de maio de 2016, **exonerando** LILIAN DIAS ALVES, do Cargo em Comissão, de Diretor Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 350/2016, de 10 de maio de 2016, **exonerando** MANETON ANTUNES DE MACEDO, do Cargo em Comissão, Símbolo Isolado-1 de Diretor Adjunto Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 351/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** MANETON ANTUNES DE MACEDO, para o Cargo em Comissão, de Diretor Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 352/2016, de 11 de maio de 2016, **exonerando** SONIA MARIA FERREIRA ROCHA, do Cargo em Comissão, Símbolo Isolado de Técnico Parlamentar Especial, e MARIA LEDA SILVEIRA CAVALCANTE, do Cargo em Comissão, Símbolo DGA de Assessor Especial Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 353/2016, de 11 de maio de 2016, **nomeando** MARIA LEDA SILVEIRA CAVALCANTE, para o Cargo em Comissão, Símbolo Isolado de Técnico Parlamentar Especial, e SONIA MARIA FERREIRA ROCHA, para o Cargo em Comissão, Símbolo DGA de Assessor Especial Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 339/2016, de 10 de maio de 2016, **nomeando** ARNALDO AROUCHE SOUSA JUNIOR, para o Cargo em Comissão, Símbolo

DAI-4 de Auxiliar de Atividades de Segurança, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 354/2016, de 11 de maio de 2016, **exonerando** KLEBER CARVALHO CUNHA, do Cargo em Comissão, Símbolo DGA de Subsecretário Chefe do Gabinete da Presidência, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 355/2016, de 11 de maio de 2016, **nomeando** KLEBER CARVALHO CUNHA, para o Cargo em Comissão, Símbolo DGA de Assessor Especial Legislativo, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 356/2016, de 11 de maio de 2016, **exonerando** MARCIO NEVES DA SILVA, do Cargo em Comissão, Símbolo Isolado de Técnico Parlamentar Especial, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

Nº 357/2016, de 11 de maio de 2016, **nomeando** TANIA DA SILVA COSTA, para o Cargo em Comissão, Símbolo Isolado de Técnico Parlamentar Especial, do Quadro de Pessoal deste Poder, a partir de 1º de maio do ano em curso.

AVISO DE RESULTADO DE JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS Nº 002/2016-CPL/AL. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 6972/2015-AL. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, por meio de sua COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL, torna público o julgamento de habilitação da licitação em referência ficando assim a classificação dos proponentes: A) Declarada Habilitada: 1) W.M. PERFURAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA. B) Declaradas Inabilitadas: 1) PESE PERFURAÇÕES DE POÇOS E SERVIÇOS LTDA; 2) HIDREL ENGENHARIA LTDA; 3) PALMARES CONSTRUÇÕES LTDA e 4) HIDROSONDA LTDA. O processo de licitação se encontra com vista aos licitantes no prazo legal de recurso. São Luís, 11 de maio de 2016. CATARINA DELMIRA BOUCINHAS LEAL. Presidente da CPL.

CAIXA

Superintendência Regional do Maranhão
Gêneria Executiva de Governo São Luís-MA
Av. Uranderê, nº 280 - Centro
65013-500 - São Luís-MA

Ofício nº 977/2015-SR/GGCV/SL

São Luís, 3 de dezembro de 2015

A Sua Excelência o Senhor
HUBERTO IVAR ARAÚJO COUTINHO
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão

Com cópia para
A Sua Senhoria(o) Senhora(o)
DAVI DE ARAÚJO TELLES
Diretor Presidente da Companhia de saneamento Ambiental do Maranhão

Assunto: Créditos de Recursos Financeiros - Orçamento Geral da União

Senhor Presidente,

1. Notificamos a V.E.C. (ou credores) de recursos financeiros, sob bloqueio, destinados a esse Estado do Maranhão, de acordo com os dados contidos na Planilha de Créditos Emitidas 2015, que segue em anexo a este Ofício.

Respeitosamente,

REGINA CELIA BARBOSA RIBEIRO
Gerente de Dívida
Gêneria Executiva de Governo São Luís-MA

RICARDO PUNTO DE MIRANDA
Superintendente Regional
Superintendência Regional do Maranhão