

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
TECNOLOGIAS, COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO

ANTONIO FERREIRA DE ARAUJO JUNIOR

**PREFEITURA TRANSPARENTE: PLATAFORMA DE SUPORTE AOS
GESTORES DE PEQUENOS MUNICÍPIOS PARA ADEQUAÇÃO À LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO.**

UBERLÂNDIA, MINAS GERAIS
2020

ANTONIO FERREIRA DE ARAUJO JUNIOR

**PREFEITURA TRANSPARENTE: PLATAFORMA DE SUPORTE AOS
GESTORES DE PEQUENOS MUNICÍPIOS PARA ADEQUAÇÃO À LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO.**

Relatório técnico-profissional de produto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Tecnologias, Comunicação e Educação.

Área de concentração: Tecnologias e Interfaces da Comunicação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Cristina Omena dos Santos

UBERLÂNDIA, MINAS GERAIS
2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

A663 Araujo Junior, Antonio Ferreira de, 1987-
2020 Prefeitura Transparente [recurso eletrônico] : Plataforma de
suporte aos gestores de pequenos municípios para adequação à
Lei de Acesso à Informação / Antonio Ferreira de Araujo Junior. -
2020.

Orientador: Adriana Cristina Omena dos Santos.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.129>
Inclui bibliografia.

1. Educação. I. Santos, Adriana Cristina Omena dos, 1970-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação
em Tecnologias, Comunicação e Educação. III. Título.

CDU: 37

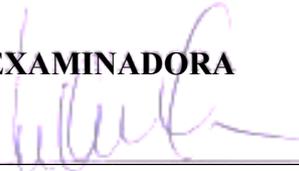
Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

ANTONIO FERREIRA DE ARAUJO JUNIOR

**PREFEITURA TRANSPARENTE: PLATAFORMA DE SUPORTE AOS
GESTORES DE PEQUENOS MUNICÍPIOS PARA ADEQUAÇÃO À LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO.**

Relatório técnico de produto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação, como exigência para obtenção do título de Mestre em Tecnologias, Comunicação e Educação. Uberlândia, 28 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Adriana Cristina Omena Santos (UFU)

Orientadora



Prof. Dr. Marcelo Marques Araújo (UFU)

Examinador

Participou por videoconferência

Prof. Dr.ª Débora Cristina Tavares (UFMT)

Examinadora

Uberlândia, 28 de fevereiro de 2020

À minha mãe Lucimar Bezerra de Araujo e ao meu pai Antonio Ferreira de Araujo.

À presidenta Dilma Vana Rousseff, pela promulgação da LAI.

AGRADECIMENTOS

À minha família, que sempre me deu forças para que eu pudesse continuar na busca pelo conhecimento.

Ao meu namorado, Wemerson Souza de Oliveira, que abriu mão de passar grande parte do tempo comigo para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

Aos meus amigos e amigas que me incentivaram por inúmeras vezes a nunca parar de estudar e a lutar por melhor qualificação profissional e acadêmica, em especial ao Danilo Alves, que enfrentou centenas de horas de viagem ao meu lado para que pudéssemos assistir às aulas, além de que é um dos principais responsáveis por eu ter ingressado no programa. À Karol Natasha, que esteve ao meu lado durante a produção do relatório de qualificação e, à medida do possível, me auxiliou sempre que a ela eu recorria. À minhas irmãs de coração, Karen Neres e Maria Paula Viana, que durante o período de disciplinas presenciais me acolheu sempre com muito carinho em Uberlândia, me proporcionando uma extensão do meu lar.

Aos meus companheiros de trabalho, por onde passei, que sempre se dispuseram a me auxiliar para que eu pudesse concluir as atividades do programa, além das minhas gestoras, a prefeita de Frutal, Maria Cecília Marchi Borges, que, reconhecendo a importância da qualificação, autorizou que eu me ausentasse do trabalho para cumprir os créditos do programa. À magnífica reitora da UEMG, professora Lavínia Rosa Rodrigues, ao lado do vice-Reitor e amigo pessoal, professor Thiago Torres Costa Pereira, que, de mesmo modo, me liberaram para que eu pudesse dar continuidade aos estudos.

Aos professores e professoras do PPGCED que fizeram parte da minha formação e que deram contribuições imprescindíveis para o meu crescimento no âmbito acadêmico e profissional. Ao professor Vinícius Dorne, por compreender e respeitar nossas limitações e tentar transmitir os conhecimentos teóricos de uma forma mais didática. Ao professor Rafael Duarte Venâncio, que apesar de tão jovem, é detentor de um conhecimento inestimável e nos faz sentir honrados por termos sido seus alunos. À professora Alexia de Pádua, a qual sem sua compreensão, versatilidade e sensibilidade não teria condições de concluir essa importante etapa da minha vida. Muito obrigado por ser um exemplo de compreensão e de incentivo em momentos de dificuldades.

Um agradecimento especial à minha orientadora Adriana Omena. Se fosse aqui listar todas as razões pelas quais ela é digna de tal homenagem, passaria horas escrevendo, me delongaria por dezenas de páginas, a ponto de o trecho ficar mais extenso do que qualquer capítulo dessa pesquisa e, mesmo assim, correria o risco de não fazer jus a tal merecimento. O nosso primeiro encontro foi um pouco assustador. Ela estava de malas prontas para um pós-doutorado fora do país, portanto, como era nosso primeiro e último encontro naquele ano, precisava transmitir o máximo de orientações possíveis, já que os próximos encontros seriam por videoconferência. O susto passou logo quando veio dela a proposta de pesquisa. Pareceu que lia meus pensamentos. No início, acho que percebeu o meu nível de desespero, me tranquilizava sempre que conversávamos e demonstrava grande preocupação com minha saúde mental.

Com uma sensibilidade que eu jamais esperei encontrar no ambiente da pós-graduação, Adriana teve tato para me ajudar a atravessar, o que eu considero, o pior momento da minha vida. Adoeci, não por causa do mestrado, mas em decorrência de outros problemas de saúde. Concluí, por mais de uma vez, que não conseguiria terminar o mestrado, não por possibilidade de desistência minha, mas pela gravidade do problema pelo qual eu estava atravessando. Eu sei que todos nós estamos propensos a deixar esse “plano” a qualquer momento, mas, naquele instante, eu tive em mim a materialização dessa certeza e a possibilidade real disso acontecer.

Adriana não me pressionou, e ainda sem ter a dimensão do problema de saúde que me afligia, agiu de forma compreensiva e sensível à minha situação. Ofertou a possibilidade de dilação, caso eu considerasse necessário. Ultrapassou os limites das orientações acadêmicas e revelou ser detentora de um coração gigante e um ser humano admiravelmente empático às questões de seus alunos. Gratidão, professora.

ARAUJO JUNIOR, Antonio Ferreira de, **Prefeitura Transparente: Plataforma de suporte aos gestores de pequenos municípios para adequação à Lei de Acesso à Informação**. 89 p. Relatório Técnico-Científico (Mestrado em Tecnologias, Comunicação e Educação). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

RESUMO

O presente trabalho consiste no relatório da criação de uma plataforma virtual, acessível pela internet e que auxilia gestores e profissionais técnicos das administrações municipais de cidades de pequeno porte a fazerem as adequações necessárias nas práticas de administração e gestão pública para atender aos requisitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação. Busca-se, com o presente produto e seu relatório técnico-profissional, estruturar um modelo de gestão com base nos fundamentos da comunicação pública e dos vários conceitos que permeiam o universo da transparência, participação e controle social.

Palavras-chave: Comunicação pública. Lei de Acesso à Informação. *Accountability*.

ABSTRACT

The present work consists in the creation of a virtual platform, accessible by the internet, which helps managers and technical professionals of small town municipal administrations to make the necessary adjustments in the administration and public management practices to meet the requirements established by the Access Law. the information. This technical-professional report seeks to structure a management model based on the fundamentals of public communication and the various concepts that permeate the universe of transparency, participation and social control.

Keywords: Public communication. Access to Information Act. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ilustração de percurso de procedimento metodológico.....	37
Figura 2 - Capa do sítio eletrônico da Prefeitura de Frutal	47
Figura 3 – Dados de uma base de dados exibidos por meio do plug-in Inline Google Spreadsheet Viewer para Wordpress.....	51
Figura 4 - Print de tela com plug-in <i>Wordpress Download Manager</i> aplicado em site	52
Figura 5 - Tela de site com as aplicações das duas ferramentas de acessibilidade: contraste e tamanho de letra.....	53
Figura 6 - Tela inicial do sítio Prefeitura Transparente.....	55
Figura 7 – Tela capturada da página inicial do sítio. Em destaque menu primário.....	56
Figura 8 - Captura de tela da página inicial do sítio com destaque para o Menu Secundário..	57
Figura 9 - Captura de tela que mostra os subitens do menu "Começando do Zero"	58
Figura 10 - Captura de tela que mostra os subitens do menu Transparência Ativa	59
Figura 11 - Captura de tela com os itens do menu "Transparência Passiva"	60
Figura 12 - Captura de tela da seção "Princípios de uma gestão transparente".....	61
Figura 13 - Captura de tela da seção "Nível de Transparência"	62
Figura 14 - Captura de tela da seção "A gestão transparente fortalece as instituições"	65
Figura 15 - Captura de tela da seção "Transparência Ativa".....	66
Figura 16 - Captura de tela da seção "Transparência Passiva".....	67
Figura 17 - Captura de tela das seções Extras, Contador e Notícias	68
Figura 18 - Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI"	69
Figura 19 – Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI".....	70
Figura 20 – Captura de tela página "Instruções Gerais sobre a LAI".....	71
Figura 21 – Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI".....	72
Figura 22 – Captura de tela da página “As vantagens de ter uma gestão transparente”	73
Figura 23 – Captura de tela da página “Primeiros Passos”	74
Figura 24 – Captura de tela da seção “Regulamentando”	75
Figura 25 – Captura de tela da seção “Regulamentando”	76
Figura 26 - Captura de tela da seção "Entenda a Transparência Ativa".....	77
Figura 27 - Captura de tela da página "Ferramentas úteis"	78
Figura 28 - Captura de tela da página "Check-list da Transparência".....	79
Figura 29 - Captura de tela da página "Ferramentas úteis"	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultado do estudo de produtos similares (continua.....)	43
Quadro 2 - Resultado do estudo de produtos similares (...conclui).....	44
Quadro 3 – Itens do Menu Primário	56
Quadro 4 – Itens do Menu Secundário	57
Quadro 5 - Descrição dos subitens contidos no menu "Começando do Zero"	58
Quadro 6 - Descrição dos subitens contidos no menu "Transparência Ativa"	59
Quadro 7 - Descrição dos subitens contidos no menu Transparência Passiva	60
Quadro 8 – Conteúdo em texto da seção “Princípios de uma gestão transparente”	61
Quadro 9 - Descrição dos itens contidos na seção "Nível de Transparência"	63
Quadro 10 – Itens do <i>check-list</i> que compõe o teste de transparência	63
Quadro 11 - Descrição dos itens da seção "Transparência Ativa"	66
Quadro 12 - Descrição do conteúdo da seção "Transparência Passiva".....	67

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	11
1.1	Memorial acadêmico.....	11
1.2	Introdução	13
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA À TRANSPARENCIA E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO	17
2.1	Comunicação Pública	17
2.1.1	<i>Transparência</i>	20
2.1.2	<i>Accountability</i>	22
2.2	A internet como arena de debates e participação.....	24
2.3	A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social.....	27
2.4	A transparência praticada pelas prefeituras da Comarca de Frutal.....	29
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE DESENVOLVIMENTO	37
3.1	Procedimentos	38
3.1.1	Levantamento Bibliográfico	38
3.1.2	Comunicação Pública e Transparência: estudo de similares.....	40
3.2	Procedimentos da segunda etapa.....	45
4	RELATO DO DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO.....	46
4.1	Contextualização do cenário inicial.....	46
4.2	As soluções implementadas na busca pela transparência ativa	48
4.3	As soluções implementadas na busca pela transparência passiva	53
4.4	O produto: Site Prefeitura Transparente, Cidadão Consciente.	54
5	EXEQUIBILIDADE E APLICABILIDADE	82
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS	87

1 APRESENTAÇÃO

1.1 Memorial acadêmico

A escolha pelo tema desta pesquisa perpassa pelos ideais inerentes à atividade profissional do jornalista. Os assuntos aqui abordados se fazem presentes no cotidiano noticioso e os conceitos apresentados encontram-se, de certa forma, entrelaçados à atividade de produzir informação, apurar e reportar.

Essa constatação nasce a partir da vivência profissional já nos primeiros anos de atuação na área de reportagem. A escolha pela profissão carrega em si esses mesmos estímulos. Foi a partir de uma percepção sobre a relevância e os impactos sociais das ações dos jornalistas que decidi trilhar esse caminho. Admitido por meio de processo de transferência, obtive a formação em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade do Estado de Minas Gerais no ano de 2012.

Minha atuação profissional teve início ainda no primeiro semestre do primeiro período da graduação em 2006. Por meio da atuação em um jornal impresso local, tive a oportunidade de vivenciar várias situações, as quais me apresentaram as inúmeras dificuldades do repórter na obtenção de informações de relevância social e interesse público. Essa trajetória que seguiu pelo rádio, televisão, jornalismo digital e, por fim, a assessoria de comunicação me permitiu experimentar ambos os lados do fluxo da comunicação.

Foi na função de assessor que me deparei com as questões centrais deste trabalho e as quais irei apresentar no trajeto desta pesquisa. Além disso, tentarei, de modo prático, buscar respostas que podem auxiliar os demais profissionais que buscam por soluções que tenham por finalidade atender aos princípios básicos da transparência na gestão pública.

O ano foi 2017. Convidado a assumir a Secretaria de Comunicação na Prefeitura de Frutal-MG, cidade de aproximadamente 58 mil habitantes (IBGE, 2018) e que fica a aproximadamente 180 quilômetros de Uberlândia-MG, descobri por meio de uma notificação emitida pelo Ministério Público Federal que o município não seguia praticamente nenhuma das exigências estabelecidas na LAI com relação às divulgações das verbas que tinham sua origem o caixa do Governo Federal. Devido à falha, havia tramitado Ação Judicial com condenação desfavorável à prefeitura e que além de exigir ações imediatas para as adequações, estabeleceu multa diária de R\$ 1 mil pelo descumprimento da sentença. O prazo dado à época foi de apenas 20 dias para que as adequações fossem implementadas. Diante da impossibilidade de atender

em tão pouco tempo, elaboramos um plano de trabalho, o qual foi aceito pelo MPF, e, então, o prazo para executar as adequações foi prorrogado para três meses.

Como é comum nos casos de início de gestão (janeiro de 2017), o cenário não era favorável à implementação de soluções que sequer haviam sido planejadas. O documento que constava a notificação do MPF havia sido endereçado a mim por um equívoco, uma falha no entendimento na recepção do documento, já que era a Secom (Secretaria de Comunicação) a responsável pela manutenção de conteúdo do site.

Diante do desafio, passei a estudar sobre Transparência e Lei de Acesso à Informação. A afinidade com a tecnologia me conduziu por caminhos nos quais diversas soluções já experimentadas por prefeituras de cidades de pequeno porte me foram apresentadas.

A essa altura, além do MPF, o Ministério Público Estadual também tinha iniciado atuações para cobrar dos gestores o cumprimento da LAI nas administrações municipais.

A trajetória pelos desafios observados no conjunto dessas experiências me conduziu ao encontro da Comunicação Pública, e despertou em mim o interesse pela área. Tais fatores me levaram a optar por essa temática na linha de pesquisa, sob a qual este trabalho está sendo construído.

Abordar cientificamente uma série de questões vivenciadas no cotidiano, para em seguida propor alternativas viáveis, requereu, no decorrer da pesquisa, um processo gradual de construção da proposta. Esse processo se sustenta em pilares fundamentais do conhecimento adquirido durante o curso das disciplinas ofertadas pelo programa de Mestrado.

Como parte do desenvolvimento das atividades acadêmicas, tive a oportunidade de cursar três disciplinas ofertadas pelo programa, sendo duas delas obrigatórias e uma optativa. Como essa proposta de pesquisa ainda estava em sua fase embrionária, os conteúdos ministrados se integram em boa parte ao resultado aqui apresentado.

Foi durante as aulas de “Fundamentos Epistemológicos Interdisciplinares: Informação e sociedade”, ministradas pelo professor doutor Rafael Duarte Oliveira Venâncio, que ocorreram as primeiras desconstruções dos vários métodos pré-estabelecidos em mim sobre o exercício de produzir reflexão e contribuir para a construção da ciência. A partir dessa etapa do processo foi possível a abertura de novos caminhos para a construção do conteúdo deste trabalho.

Visualizar a problematização inicial sob fundamentos basilares da filosofia e refletir sobre elas a partir da perspectiva do conhecimento dos grandes pensadores possibilitou a adoção do trajeto percorrido no desenvolvimento dessa proposta. As inúmeras maneiras de construir

um pensamento e a demonstração sobre o quanto ele se sustenta em outra série de pensamentos já consolidados deixou como principal contribuição a condição de produção que aqui proponho a fazer.

Nesse mesmo sentido, foi na disciplina de Oficinas de Análises Midiáticas, ministrada pelo professor doutor Vinícius Dorne, que diferentes modos de observação crítica me foram apresentados e, a partir do mesmo conjunto de questões já descritas acima, puderam gerar reflexões com diferentes resultados quando colocadas sob a ótica foucaultiana. Observar o objeto de pesquisa a partir de outros lugares foi um exercício que me permitiu a percepção dos diferentes impactos que esse estudo pode ocasionar, bem como ter consciência das mais diversas possibilidades que ele se estabelece.

A disciplina “Procedimentos Metodológicos de Pesquisa e Desenvolvimento”, ministrada pela professora doutora Aléxia Pádua Franco, no segundo semestre de 2018, ofereceu condições de dar início à produção textual e delimitação da pesquisa. Foi a partir do conhecimento obtido nas aulas da professora Alexia que, enfim, foi possível traçar uma rota possível para a execução do trabalho aqui apresentado. Como o próprio nome da disciplina diz, nessa etapa estabelecemos os procedimentos metodológicos necessários e demos início à produção do relatório de qualificação.

1.2 Introdução

Em vigor desde 2012, a Lei 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), representa um marco histórico na gestão das informações públicas. Além de promover mais transparência, ela fortalece o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos nas mais diversas esferas e proporciona ao cidadão melhores condições de fazer um acompanhamento profundo sobre os gastos públicos e conseqüentemente possibilita uma análise por parte da sociedade sobre a execução orçamentária e as prioridades da gestão através da execução de políticas públicas.

Desde sua implementação, prefeituras, câmaras, assembleias, governos estaduais, federal além de entidades que se localizam no arcabouço da administração indireta e as que recebem subsídios dos cofres públicos trabalham para estruturar mecanismos de atendimento ao que determina a LAI.

No entanto, dados divulgados pela Controladoria Geral da União (CGU), Brasil (2018) e pelo Ministério Público Federal (MPF), Brasil (2016) demonstram que em mais de seis anos de vigência da LAI, boa parte das instituições encontram dificuldades em se

adequarem às novas exigências da transparência. Baseado nessa realidade, esta pesquisa começa com um diagnóstico possível graças à atuação do autor deste trabalho junto à prefeitura do município de Frutal na adequação da gestão aos requisitos estabelecidos na LAI. A partir das constatações, foi possível compreender as principais dificuldades encontradas pelos gestores para a adequação.

Sendo assim, esta pesquisa traz como produto final a elaboração, produção, instalação e disponibilização ao público de uma plataforma virtual que ficará disponível de forma gratuita, para que servidores técnicos e gestores tenham um suporte no decorrer dessa trajetória que deve ser percorrida até conseguir alcançar, no mínimo, a implementação dos itens obrigatórios que estão previstos na LAI. Em tal contexto, o objetivo principal é a produção de uma plataforma de apoio e orientação ao gestor/técnico, com base nos itens listados no *check-list* do programa Águas Limpas do MPE.

Dentre os objetivos específicos desta pesquisa destacamos dois. O primeiro é o levantamento documental que produzimos com base nos procedimentos instaurados pelo Ministério Público Estadual (MPE) de Minas Gerais, para verificar se houve dificuldades de adequação à LAI, por parte das prefeituras da Comarca de Frutal. Em seguida, assim que confirmada a hipótese, produzimos um diagnóstico sobre essas dificuldades e conseqüentemente, descrevemos algumas propostas resolutivas para elas.

Tais objetivos visam equacionar algumas hipóteses para as questões acima colocadas. A primeira delas aponta para a possível ausência de conhecimento por parte dos gestores quanto ao que estabelecem as regulamentações sobre o tema. Sendo assim, continuam a reproduzir práticas antigas de gestão e que não consideram como prioridade a transparência. Esse fator acaba refletindo na nossa próxima hipótese que diz respeito ao desconhecimento dos caminhos possíveis para a adoção de boas práticas de suas gestões, os governantes são apresentados a empresas de consultoria e fornecimento de tecnologia para que essas possam fazer as adequações necessárias na gestão e tratamento dos dados produzidos pela prefeitura. Nesse caso os investimentos são consideráveis, o que pode inviabilizar essa alternativa, se considerada a dimensão do município e sua limitação orçamentária.

Sendo assim, o conteúdo da plataforma foi selecionado a partir dos resultados obtidos nas pesquisas. Para que esse trabalho se tornasse viável, foram tomadas como objetos de estudo as quatro cidades que integram a comarca de Frutal. São elas: Comendador Gomes, Fronteira, Frutal e Planura. Tal delimitação leva em conta, além da localização geográfica dessas cidades, a densidade demográfica, e, principalmente, a singularidade na resolução dessa

questão adotada pelas suas prefeituras e que contou com o apoio do Ministério Público Estadual de Minas Gerais (MPE).

No início de 2017, o MPE deu início a um trabalho para dar suporte às prefeituras e câmaras da comarca. O intuito foi sanar as principais deficiências nas transparências desses órgãos, prestando auxílio para que os gestores pudessem se adequar ao que estabelece a LAI. Na primeira etapa, o foco do trabalho esteve concentrado no atendimento aos itens considerados obrigatórios e que deveriam estar disponíveis nos portais das prefeituras e câmaras. Um *check-list* foi produzido e repassado para que os gestores pudessem fazer um levantamento e reconhecimento sobre a situação de seus municípios. As demais etapas são abordadas de modo mais detalhado no decorrer deste trabalho.

A ideia inicial dessa plataforma se materializa em forma de um portal que reúne as principais ferramentas, na sua grande maioria de domínio gratuito e de código aberto, além de um banco de informações, fórum para compartilhamento de conhecimentos sobre o tema, material audiovisual de suporte, além de um relatório contendo prefeituras modelos na adoção de ações que promovam a gestão transparente. Todos os elementos se colocam com o objetivo de proporcionar condições para que os profissionais envolvidos na tarefa de adequação dos órgãos e de seus fluxos de trabalhos estejam preparados para conseguirem êxito no atendimento aos requisitos obrigatórios estabelecidos na LAI.

Essa proposta de pesquisa se faz necessária diante do escasso material disponível para suporte aos gestores, dado que, na atualidade, a maioria precisa recorrer a empresas privadas de consultoria e tecnologia da informação para adequação de suas administrações. Além do trabalho de suporte, a plataforma busca despertar a consciência dos envolvidos sobre a importância da gestão transparente.

Tanto o trabalho de pesquisa quanto o de execução desse produto foram considerados viáveis, exequíveis dentro do prazo estipulado pelo programa e sofreu adequações após sua aprovação em fase de qualificação. Em relação à pesquisa, sua viabilidade se deu a partir de um processo investigativo em busca de soluções por parte do pesquisador junto a uma das prefeituras envolvidas. Após o levantamento dos dados e informações, o autor deste trabalho, que foi um dos responsáveis pelas adequações implementadas no portal da transparência da Prefeitura do Município de Frutal, sede da comarca em questão, optou por solucionar várias questões apresentadas por meio de ferramentas gratuitas e acessíveis a todos. Também, o Ministério Público Estadual dessa mesma comarca se colocou disponível e

colaborou com esta pesquisa, uma vez que o material aqui produzido pode contribuir para que gestores consigam promover a adequação de suas gestões.

No plano da elaboração, instalação e disponibilização da plataforma, não utilizamos recursos de mão-de-obra externos, já que também o autor dessa pesquisa considera dominar os conhecimentos básicos de criação, instalação e publicação de sites na plataforma *WordPress*, bem como seus mais diversos *plug-ins* e complementos. Da mesma forma, o conteúdo, como o material audiovisual, o banco de informações e as orientações também foram produzidos no decorrer do trabalho sem a necessidade de contratação de mão-de-obra externa. As despesas com domínios e hospedagem são custeadas com orçamento pessoal do pesquisador, uma vez que representam valores pequenos diante do impacto positivo do resultado final deste trabalho.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA À TRANSPARENCIA E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

O capítulo que trata dos conceitos sob os quais está estruturada a presente pesquisa é organizado da seguinte forma: no subitem 2.1 vamos tratar sobre Comunicação Pública e sobre os impactos de sua aplicação social no fortalecimento da democracia. Dentro desse contexto, no subitem 2.2.1 trataremos da transparência na gestão pública, e em seguida, no subitem 2.1.2, apresentamos os conceitos que giram em torno da expressão *accountability*. No capítulo 2.2 trazemos à discussão o poder da internet na democratização da participação social nas decisões governamentais. No subitem 2.3 recorremos a uma explanação mais aprofundada da Lei 12.527, Lei de Acesso à Informação, que nesse trabalho, é considerada coluna de sustentação central. Mais adiante, no subitem 2.4, contextualizamos sobre os municípios que integram esta pesquisa, descrevendo, o cenário ao qual eles estão inseridos.

É nesse mesmo trajeto que seguimos para um aprofundamento das questões aqui abordadas e que estão no escopo de cada discussão do referencial teórico.

2.1 Comunicação Pública

Um dos grandes desafios que se coloca diante do exercício da cidadania no âmbito das sociedades democráticas se materializa na dificuldade de compreender o papel da comunicação. Há, segundo Duarte (2012), razões para acreditar que isso ocorra devido a uma prática arraigada aos modelos governamentais, nos quais a percepção dos gestores e autoridades está centrada na figura da comunicação voltada para atender o governo.

Apesar de ser essa uma de suas funções, a comunicação se localiza em um plano maior. Sua capacidade de promover direitos básicos, criar condições de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, gerar debate, prestar orientação, ajudar o cidadão a ser ajudado pelo Estado, entre outras, faz da comunicação instrumento básico para a consolidação e manutenção da democracia. Segundo Lanhi (2018), o controle social e a participação popular são garantidos por meio da comunicação:

Enquanto direito fundamental, o direito à comunicação não só está ao lado de direitos como saúde, educação e segurança, como os perpassa, os atravessa, já que possibilita – ou deveria possibilitar – maior participação e controle social sobre essas políticas públicas. (LANHI, 2018, p.11)

Apesar de ainda ser considerado um conceito em construção e não corresponder a parâmetros fixos e delimitados (BRANDÃO, 2012), é na Comunicação Pública que nossa

pesquisa encontra sustentação. Será a partir dos princípios que atualmente estão em circulação em torno desse conceito que iremos percorrer nosso trajeto até o produto final dessa pesquisa.

Foi na tentativa de buscar por uma definição sobre as diferentes práticas de comunicação exercida por diversas organizações sociais que surgiu o termo comunicação pública. De acordo com Brandão (2012), essa construção está fundamentada no processo comunicacional que se instaura entre Estado, Governo e sociedade organizada. “A comunicação pública ecoa hoje alguns dos ideais de uma comunicação libertadora e fruto de uma visão humanística da sociedade” (p. 21).

Sustentados no que defende Pierre Zémor (2012), quando apresenta as diferentes formas de comunicação pública, podemos produzir um recorte sobre onde se localiza o objeto desta pesquisa. Dentre as atribuições da comunicação pública, Zémor destaca que ela “[...] é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração[...]” (ZÉMOR, 2012, p. 214).

No escopo das diferentes práticas apresentadas por Brandão (2012), três vertentes da comunicação pública se relacionam mais intrinsecamente com nosso tema de estudos: Comunicação do Estado, ou governamental, a comunicação política e a comunicação pública praticada por atores da sociedade civil. Em cada uma dessas situações, participantes dos fluxos de comunicação assumem diferentes funções e são capazes de produzir resultados distintos.

Para que possamos compreender as diferentes situações expostas acima, recorreremos à explicação apresentada por Brandão (2012), na qual aponta o Estado como o responsável por manter o fluxo informativo e comunicativo com os cidadãos.

[...], processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, órgãos governamentais, organizações comunitárias, enfim, o denominado terceiro setor, bem como outras instâncias de poder do Estado, como conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos, como telefonia, eletricidade etc. (BRANDÃO, 2012, p. 5).

Instrumento de mobilização social, a comunicação pública, quando utilizada pelo Estado sob essa ótica, tem a capacidade de promover o exercício da cidadania e a partir do debate, da interação das pessoas, possibilita a construção de uma agenda pública que corresponda aos anseios da população. Essa interação é denominada de engajamento e requer, no cenário atual, esforços por parte dos governantes, uma vez que somente com a participação de atores sociais é que políticas públicas adotadas pelo Estado são legitimadas. Esse processo “Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas” (BRANDÃO, 2012, p. 5).

Seguindo essa mesma linha da discussão, Duarte (2012) exemplifica o conceito de comunicação pública propondo uma reflexão sobre o lugar de partida do agente ao criar ou fazer uso dos processos estabelecidos para produzir fluxos de comunicação. Para o autor, a “Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também no diálogo, [...]” (DUARTE, 2012, p. 61). Essas interações geradas a partir dos fluxos se dão de maneira satisfatória quando, como parte da construção do debate, consideram o respeito às características dos atores envolvidos, bem como suas necessidades, estimulam sua participação no debate de modo ativo, racional e corresponsável.

Na prática, além da obrigação constitucional de disponibilizar as informações governamentais, o poder público tem papel primordial na criação e manutenção da rede comunicacional, além de criar condições e despertar interesse do cidadão, seja ele direto ou indiretamente afetado pelas decisões da gestão. É papel do Estado construir essas condições quando elas não existem e atuar para que esse processo funcione, conforme reforça Duarte (2012).

[...], isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são os gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva na decisão sobre aquilo que é de interesse público. (DUARTE, 2012, p. 64).

Com esses conceitos cristalizados, podemos afirmar que não basta que as informações acerca da gestão (seja no caso de decisões que se referem à elaboração e execução de políticas públicas, financeiras e administrativas), estejam disponíveis para acesso por meio da internet. Diante dos fundamentos abordados até aqui, temos uma ideia mais clara sobre o processo dialógico que deve ser estabelecido entre os envolvidos para que, assim, haja eficiência na construção de uma participação cidadã e do fortalecimento das práticas democráticas.

A obrigação de garantir o funcionamento pleno deste processo é do poder público. Como instrumento para isso, o cidadão encontra no artigo 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988, amparo para a garantia desse direito, “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988). Ainda o art. 5º, Inciso XXXIII, estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse

coletivo ou geral, [...], ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Segundo ressalta Filgueiras (2011), é fundamental, para o funcionamento do Estado Democrático, o direito de acesso às informações governamentais. No entendimento do autor, é na assimetria de informações existente entre as figuras do agente político e do cidadão que fica demonstrada a qualidade da democracia.

[...], quanto maior a assimetria de informações entre *principal* e *agent*, pior a qualidade da democracia, pois o uso que os agentes fazem da informação privilegiada e do poder de decisão pode implicar em ineficiência e até mesmo corrupção. Esses custos implicam ampliação da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os *agents* fazem da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas (FILGUEIRAS, 2011, p.70).

Concluimos, nesse sentido, que, quanto maior o acesso do cidadão aos dados governamentais, quanto maior sua participação nos processos de elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, mais consolidadas se tornam as práticas democráticas e mais eficiente fica a gestão pública.

Isso posto, sem querer me aprofundar na discussão sobre o conceito de democracia, evocado ao longo dessa pesquisa, recorreremos ao que descreve Bobbio (2009, p. 30) ao sintetizar que a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.

Estendemos ainda para o conceito de democracia representativa, considerando ainda o que defende Bobbio (2009),

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aquele que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. [...]. Em outras palavras, um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc. (BOBBIO, 2009, p. 56-57).

Por isso, as defesas dos argumentos aqui propostos se sustentam nos princípios de boas práticas democráticas. Com esses conceitos delimitados, e diante do sentido que pretendemos localizar neles, procedemos à discussão de uma importante ferramenta da gestão pública e compartilhada com comunicação pública, na construção da cidadania participativa.

2.1.1 *Transparência*

Dentre as características elencadas acima, uma delas é apontada como fundamental para a consolidação da democracia: a gestão transparente por parte dos governantes. Conscientes de que a democracia é baseada no poder do povo, também chegamos à conclusão de que sua legitimidade ocorre quando o indivíduo tem amplo acesso às informações da Administração Pública. Conforme aponta Shah (2007), é a disfuncionalidade da governança do setor público que pode ser considerada a causa básica da corrupção, ineficiência e desperdício de recursos públicos em países em desenvolvimento. Tal situação é atribuída à falta de condições do cidadão em cobrar do setor público a oferta por serviços públicos de qualidade.

É a partir da publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, que o debate em torno desse tema ganha força. Seja na publicidade dos atos oficiais, na divulgação das atividades em torno da elaboração e execução de políticas públicas, da contabilidade e do orçamento público, que os gestores têm sido compelidos a promover uma série de adequações para atender aos requisitos básicos de transparência.

Mesmo diante de todos esses aspectos apontados acima e do amplo debate em torno desse tema, boa parte das instituições públicas no país não conseguiram avançar na execução de gestões mais transparentes. É o que aponta uma matéria do jornalista Fábio Fabrini para o jornal Folha de S. Paulo (2018), que carrega o seguinte título: “Depois de seis anos de Lei de Acesso, estatais ainda resistem a abrir dados”.

Auditoria do TCU (Tribunal de Contas da União) mostra que estatais e tribunais resistem em publicar em seus sites dados de interesse público, cuja divulgação é obrigatória. Além disso, não aderiram a boas práticas de transparência --aquelas que, embora não exigíveis, convém adotar.

A corte de contas vasculhou os portais de 135 órgãos federais, dos quais 65 são tribunais e 62 são empresas controladas pela União. Outras cinco instituições estão vinculadas ao Ministério Público da União. As três restantes —Câmara dos Deputados, Senado e o próprio TCU— estão sob o guarda-chuva do Legislativo (FABRINI, 2018, s.p.).

Em muitos casos, há inclusive, visível dificuldade dos gestores de compreender do que se trata a transparência na gestão pública. Em boa parte das ações monitoradas pelo país, o termo é confundido com a prática da publicidade institucional. Essa incapacidade de compreensão do que pode ser considerado comportamento presente entre as boas práticas da administração pública pode estar atrasando a evolução da LAI no Brasil, conforme reforça.

Originalmente cunhado no século XIX, o termo transparência só assume o significado ao qual nos referimos hoje a partir do século XX. Sem querer aprofundar em um estudo etimológico, buscaremos debater o que de fato pode ser considerado útil para esse trabalho a partir desse conceito atualmente em circulação. “Nós conhecemos a transparência

quando a vemos”, conforme destaca Michener e Bersch (2011) *apud* Zuccolotto; Teixeira; Riccio (2015, p.1 39). Listada no Artigo 37 da Constituição Federal é o princípio da publicidade que dá sustentação para tudo o que se desenvolve em torno da temática transparência: “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 [...]” (BRASIL, 1998).

Além da força da Lei, há também claro apelo popular por mais lisura nos governos e maior participação dos cidadãos na fiscalização. No âmbito da Comunicação Pública, transparência é a condição imprescindível para a efetividade daquilo que se denomina de gestão participativa. É através de uma gestão transparente que se estabelece um ambiente de discussão fundamentado no diálogo, na análise e reflexões.

No Estado moderno, a publicidade é o princípio básico das ações de quem detém um poder político. Não por acaso, a ausência de transparência na gestão pública é associada a modelos de governo autoritários (BOBBIO, 1987). Entende-se, assim, que quando há um distanciamento entre a informação e o cidadão, o gestor propicia o fortalecimento de seu poder confirmando sua posição autoritária. A transparência¹ é importante instrumento capaz de evitar esse tipo de conduta, pois oferece condições ao cidadão e aos atores envolvidos na formação crítica e análise da gestão pública.

2.1.2 *Accountability*

O processo de construção da participação popular nas decisões da gestão pública se apropria de diversos instrumentos e nos anos 1990 ganha o reforço da *accountability* quando o termo é tratado na academia ainda de modo incipiente. Muitas vezes confundido com transparência na gestão pública, cunhado e empregado com mais frequência na literatura científica no Brasil, o termo mantém sua grafia no idioma de origem acadêmica em decorrência da dificuldade de sintetização do que seria o seu real significado, por isso, adota-se o pressuposto de que não existe uma palavra única que expresse em português sua intenção e efeitos. “Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei” (PINHO; SILVA, 2009).

¹¹ Aprofundaremos um pouco mais sobre os efeitos práticos do conceito de transparência no item 2.3 quando trataremos da Lei de Acesso à Informação e seu uso para melhorar os controles sociais sobre a gestão pública.

Aprofundando nessa discussão, Kaufman (2005) destaca que há clara distinção entre transparência e *accountability*. Ainda segundo os teóricos que tratam sobre esse tema, não há sobreposição dos termos, mas complementaridade. Sob a ótica de que transparência é colocada como uma ferramenta obrigatória na gestão pública, *accountability* se apresenta como uma série de mecanismos e fluxos desse processo que busca contar com a participação satisfatória da população e dos agentes envolvidos.

Se considerada a aplicabilidade do conceito, entendemos que seja necessário, por parte dos governantes, cuidado na elaboração de um sistema de *accountability*. Ele precisa estar estruturado de forma que proporcione condições eficientes de manter sob controle dos gestores importantes etapas da execução de projetos, a fim de que tenham uma previsão antecipada de todas as contingências que podem surgir no decorrer da elaboração e na execução de determinada política pública ou até mesmo nas atividades de tomadas de decisões.

Conforme aponta Pinho e Silva (2009), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) estabelece cinco formas de avaliação da administração pública, que possibilitam evidenciar o caráter multidimensional da *accountability*: a) os controles clássicos; b) o controle parlamentar; c) a introdução lógica dos resultados; d) a competição administrada; e e) o controle social. “Tais formas se relacionam com o paradigma da nova gestão pública, sendo que na introdução lógica dos resultados considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação” (PINHO; SILVA, 2009).

Tavares (2016), ao tratar o assunto, cita Angélico (2012), ao destacar que “[...] somente através do conhecimento detalhado sobre o funcionamento dos órgãos públicos seria possível sonhar com um regime no qual a prestação de contas se tornasse um mecanismo natural, e não opressor, do representante eleito” (TAVARES, 2016, p. 26).

Na outra ponta, as organizações sociais (ONGs, mídia, pesquisadores, sindicatos, empresários etc) terão que aprender a consultar essas informações e trabalhá-las, dando-lhes sentido, de maneira a construir exigências ativas, baseadas no conhecimento real do funcionamento das instituições. Para que essas exigências não se percam – e para que a transparência clara leve à *accountability hard* –, a agenda precisa estar colocada de maneira com que as instituições governamentais sintam-se impelidas a responder e, se for o caso, punir e/ou corrigir. Para que esta última etapa se concretize, ressalta-se o desafio de se investigar e analisar, o que coloca em jogo o trabalho de instituições como as Controladorias, os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e o Judiciário. (ANGÉLICO, 2012, p. 49 *apud* TAVARES, 2016, p. 26).

Ainda segundo Haswani (2013) *apud* Tavares (2016), a *accountability* ocorre a partir da informação emitida pelo estado, de forma direta, indireta ou disponibilizada de fácil

acesso para o cidadão. “Da simples observação até o controle do Estado pela esfera pública, qualquer processo terá início na exibição dos órgãos públicos” (TAVARES, 2016, p. 26).

Para concluir este tópico, recorreremos ao pesquisador Peters (2007), que em seu artigo “*Performance-Based Accountability*” (*Accountability* Baseada em Desempenho²), destaca que a *Accountability* se coloca como valor fundamental para qualquer sistema político.

Os cidadãos devem ter o direito de saber quais ações foram tomados em seu nome, e eles devem ter os meios para forçar ações efetivas quando o governo age de forma ilegal, imoral ou maneira injusta. Os cidadãos devem ter a capacidade de ter alguma reparação quando os seus direitos são abusados pelo governo ou eles não recebem os benefícios públicos a que têm direito. (PETERS, 2007, p. 15).

Desse modo, o autor conclui que o uso de sistemas de *accountability* baseados no desempenho muda a maneira pela qual enxergamos a responsabilização na gestão pública. A partir de uma análise de desempenho, esse novo pensamento propõe que, em vez de pensar nas consequências políticas das escolhas, o sistema de *accountability* se concentra em indicadores capazes de demonstrar o sucesso ou fracasso de determinada decisão. Sendo assim, Peters (2007) destaca que se implementada de forma eficaz, a responsabilidade pelo desempenho deve se concentrar em melhorar os índices obtidos na avaliação e a capacidade do objeto em questão, seja ela a execução de uma política pública ou qualquer outra ação governamental.

2.2 A internet como arena de debates e participação

Para que possamos começar a pensar na participação social na gestão pública, o primeiro passo é dar início às ações que viabilizem a interlocução e o diálogo entre cidadãos e governantes. Por isso, como parte fundamental de um sistema de *accountability*, é o uso da tecnologia como suporte a um sistema dialógico e contínuo. Para que possamos contextualizar sobre a importância dos avanços tecnológicos na efetivação do direito ao acesso à informação, precisamos recordar que foi e é a partir do advento da internet e da popularização da tecnologia móvel para as mais diversas camadas da sociedade, quando a arena de debates sociais ganhou novos espaços e, mesmo se estabelecendo muitas vezes de modo não-linear, vem formando um fluxo informacional dialógico no ambiente virtual. Esse cenário proporciona condições de participação de números bem mais expressivos nas discussões pertinentes e de interesse da sociedade (CATINAT; VEDEL, 2000). A presença dos governantes nas redes sociais e a

² Tradução livre. Optamos por manter *Accountability* em sua grafia original, uma vez que, na tradução “ao-pé-da-letra” seu significado seria apontado como Prestação de Contas, podendo gerar entendimento divergente ao significado estudado na academia.

abertura de canais populares de atendimento, como, por exemplo, aplicativos de troca de mensagens, demonstra uma tentativa de viabilizar o acesso à importante fatia da população que antes não conseguia, por meio dos canais existentes, estabelecer contato, obter informações, ter acesso a serviços públicos, nem registrar seus posicionamentos perante a gestão governamental.

Durante os últimos anos, diversos governos têm desenvolvido diferentes ferramentas de mobilização e interação do cidadão com o serviço público. Antes, o que se obtinha apenas através da participação em conselhos deliberativos no âmbito da administração pública, agora, a tecnologia se apresenta como suporte para a democratização das informações da gestão e participação das pessoas na construção de propostas que correspondam aos anseios da sociedade. Novos canais foram instituídos, como, por exemplo as ouvidorias, os serviços de atendimento ao cidadão (SAC), a regulamentação de serviços de fornecimento de informações (SIC), entre outros.

É nesse cenário, de efervescência digital, de voz ativa aos cidadãos que antes não eram ouvidos, que os gestores dão início a uma extensa jornada em direção à governança eletrônica (e-Gov). A partir daí, a lógica da administração pública propõe considerar, de forma mais democrática, a participação social e massiva do cidadão na construção da agenda de debates em torno da execução de políticas públicas, permitindo melhores resultados, serviços de maior qualidade, maior engajamento dos cidadãos e melhorando pontos importantes na gestão.

Seria, no entanto, um objetivo pretencioso dessa pesquisa associar participação popular, exclusivamente à facilidade no acesso à tecnologia, como se essa última fosse elemento único necessário para formação de uma sociedade mais participativa. Conforme destaca Maia (2008), apesar de a questão da popularização da tecnologia e a facilitação do acesso aos ambientes de debate não serem considerados elementos suficientes para que exista, de fato, uma rede de participação social com caráter representativo dos diversos atores e interlocutores de todas as camadas da sociedade,

[...]o ambiente da rede parece apresentar muitas vantagens para o debate crítico-racional. A prática comunicativa tende a ser principalmente baseada numa atividade dialógica, numa relação eu-tu, indo além do mero contato para observar um ao outro (relação eu – ele/ela). Não há necessidade da presença física (face-a-face) dos interlocutores ou de uma duração determinada no tempo. A comunicação pode ser multi-dirigida, não há necessidade de parceiros fixos ou autorizados. Através da internet, pode haver uma troca irrestrita de ideias no pano de fundo da cultura da sociedade civil, sendo que todos os problemas pessoais, sociais e institucionais encontram-se abertos para o debate (MAIA, R.; 2008, p. 8).

A crítica da autora apresenta uma possibilidade de êxito para que haja engajamento social nas discussões que requerem a participação do cidadão. Essa poderia se estabelecer por intermédio de um importante ator, que, segundo ela, demonstra ser capaz de ocupar protagonismo social em uma arena de debates. Os denominados “avaliadores fortes”, expressão utilizada para se referir a membros de movimentos sociais e das associações voluntárias, são apontados como interlocutores capazes de examinar criticamente os próprios desejos e, “Paralelamente, eles alcançam uma capacidade de articular discursivamente os próprios valores e interesses, numa linguagem que torna tais questões inteligíveis publicamente” (MAIA, 2008, p. 12).

No âmbito da democracia digital, termo usado inicialmente para denominar o fenômeno de virtualização dos processos e estruturas de interação entre governantes e cidadãos, Backus (2001) defende que há nesse arranjo, dois objetivos principais. O primeiro deles é centrado na oferta de informações sobre os serviços públicos e as opções disponíveis para o cidadão. Já o segundo tenta estabelecer um processo transitório do cidadão passivo, para um cidadão ativo, engajado e que busca além das informações disponibilizadas de forma automatizadas.

Na maioria dos casos, os governos começam com a entrega de informações on-line, mas logo a demanda pública e a eficiência interna pedem serviços mais complexos. É claro que esta mudança terá efeito gradualmente, alguns serviços estarão online mais cedo do que outros serviços. Em alguns casos, a demanda pública é a força motriz, em outros casos, os aspectos de economia de custos para o governo estão à frente. (BACKUS, 2001, p. 4, tradução nossa).³

Nesse trecho, o autor toca em um importante ponto, tomado como uma das hipóteses desde o início desta pesquisa. É importante lembrar que 20 anos atrás, quando Backus (2001) apontava um possível desdobramento evolutivo da prática de transparência na gestão pública por meio digital, a internet ainda não era item acessível por grande maioria dos brasileiros. A previsão do autor tem a capacidade de reforçar em nós o desejo por responder algumas questões deste trabalho, e, assim, compreender quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores e técnicos para adequação de suas administrações ao que dispõe a Lei 12.527/2011.

³ In most cases, governments start with the delivery of online information, but soon public demand and internal efficiency ask for more complex services. Of course this change will take effect gradually, some services will be online earlier than other services. In some cases the public demand is the driving force, in other cases cost saving aspects for the government are leading.

2.3 A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social

Se engana quem acredita que antes da criação, aprovação e implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil não havia mecanismos legais para a garantia da transparência na gestão pública. No entanto, a legislação existente sobre o tema demonstrou, ao longo dos anos, ser insuficiente para proporcionar acesso de fato do cidadão a serviços públicos, a participação na construção da agenda governamental, entre outros. Mesmo assim, foi a partir da legislação estabelecida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no inciso XXXIII, que se estabeleceu o ponto de partida para a criação da LAI brasileira.

A construção do projeto que originou a atual Lei 12.527/2011 perpassa por importantes elementos da composição social estabelecidos no cenário do qual se originou a proposta. Sancionada em novembro de 2011 pela então presidenta da República Dilma Roussef, a LAI entrou em vigor em maio de 2012, no entanto, vinha sendo desenhada anos antes, ainda durante o governo de seu antecessor, o presidente Lula. Adotada como prioridade na construção de uma política pública que pudesse se estabelecer como um marco na gestão da informação governamental, a LAI colocou gestores de todo o país diante de um complexo desafio. Suas diretrizes alteravam completamente a prática exercida em boa parte dos modelos de gestão país afora. O pilar de sustentação da nova legislação estabelece, a partir de então, a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Esse princípio propõe olhar para as questões que envolvem a gestão pública a partir de uma nova perspectiva, capaz de gerar não apenas alterações significativas nos sistemas, métodos e práticas governamentais, mas também no comportamento reproduzido ao longo dos anos pelos gestores. A criação de uma regulamentação específica sobre o tema se fazia necessária, uma vez que graves distorções na aplicação do direito ao acesso à informação continuavam a ocorrer, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Segundo aponta Tavares (2016), “As portarias que regulamentavam o procedimento de acesso aos documentos produzidos por órgãos e entidades integrantes, direta ou indiretamente restringia bastante o acesso e foram alvos de muitas críticas” (TAVARES, 2016, p. 27).

De bases amplas e profundas, a LAI regulamenta o Acesso à Informação nas diferentes esferas da gestão pública. Seu conjunto de regras tem o objetivo de assegurar ao cidadão acesso a esse direito básico no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nas esferas dos governos federal, estadual e municipal. Incluem-se também no rol das subordinadas as autarquias de administração direta ou indireta e até mesmo as entidades não-

governamentais que recebem recursos públicos. Segundo um ranking do *Right-to-Information Rating*, em uma análise que inclui 155 países já que regulamentaram a questão do acesso à informação, o Brasil figura na 22ª posição como o mais forte, considerando seu conjunto de legislação sobre o tema.

Leis de acesso à informação não existem isoladamente no mundo. Em cada país, processos históricos e agendas governamentais ditaram diferentes objetivos para a aprovação e implementação de leis desse tipo. Nesse sentido, torna-se extremamente arriscado e, talvez, inexato ou insuficiente, dizer que uma Lei de Acesso à Informação está “bem implementada” ou é “bem sucedida” (ANGÉLICO, 2012, p. 51).

Duas importantes ferramentas nos são apresentadas no escopo da LAI e que, de uma forma ou de outra, possibilitam o acesso aos dados e informações que se referem à gestão pública governamental. Este trabalho propõe construir, sobre esses dois instrumentos denominados de Transparência Ativa e Transparência Passiva, toda a plataforma de orientação destinada aos gestores e técnicos do setor público.

Em uma breve descrição sobre a funcionalidade de cada uma, podemos exemplificar que a transparência ativa se refere às informações que são disponibilizadas cotidianamente nos sites, contendo informações sobre estrutura organizacional, horários de atendimento ao público, além dos dados contendo em portais da transparência e envolve dados orçamentários, de contratação, entre outros.

A divulgação das informações básicas da gestão, segundo o que determina o artigo 8º da LAI, estabelece que os órgãos de Administração Pública devem fazer de forma pró-ativa a publicação dos seguintes dados:

(i) Registro das competências e da estrutura organizacional, endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público; (ii) Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; (iii) Registros de despesas; (iv) Informações referentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais, e todos os contratos celebrados; (v) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; (vi) Respostas às perguntas mais frequentes (BRASIL, 2011).

Com relação à transparência passiva, o poder público deve fornecer a informação mediante solicitação de pedidos. Esse mecanismo pode e deve ser utilizado quando alguma informação não está disponível para consulta nos sites, ou quando não se encontra de forma organizada e clara para o cidadão. Nesse caso, é necessário haver a solicitação por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC; e-SIC) seja físico ou por meio virtual. Ambos os instrumentos de transparência possuem, cada qual em seu arcabouço, um conjunto de regras

específicas que estabelecem prazos para atendimento, tipo, organização, classificação entre outras.

Conforme é estabelecido pelo art. 9º da LAI, é um dever do Estado a criação de ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o SIC.

São funções do SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Cada órgão e entidade do poder público deve se estruturar para tornar efetivo o direito de acesso à informação, sendo obrigatória a instalação do SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade. (BRASIL, 2011)

A versão virtual do serviço é semelhante, alterando apenas o fluxo estabelecido entre cidadão e poder público para a internet. Vejamos como descreve o site “Acesso à Informação” do governo federal.

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) é um sistema que centraliza as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal. O objetivo do e-SIC é organizar e facilitar os procedimentos de acesso à informação tanto para os cidadãos quanto para a Administração Pública.

O e-SIC permite que qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema também é possível consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações. (BRASIL, 2011)

É importante lembrar que a obrigatoriedade do cumprimento da LAI e sua aplicabilidade está condicionada ao número de habitantes do município sendo que, conforme fica estabelecido no § 4º do art. 8º.

Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2011).

O § 2º mencionado desobriga os municípios que se encaixam nessa realidade populacional (até 10.000 habitantes), da divulgação em sítios oficiais da internet dos dados tratados na LAI. No entanto, mantém a obrigação de atender ao que já era estabelecido pela LRF.

2.4 A transparência praticada pelas prefeituras da Comarca de Frutal

O termo comarca é utilizado para definir a abrangência territorial em que um juiz de primeiro grau pode exercer sua jurisdição (CNJ, 2016.) No caso da comarca sediada na

cidade de Frutal, é composta por outros três municípios, sendo que apenas um deles tem população inferior a 10.000 habitantes. Nos parágrafos seguintes, nos dedicaremos a uma breve apresentação de cada município que são objetos de estudo desta pesquisa.

Frutal está localizada a aproximadamente 620 quilômetros da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, e a aproximadamente 180 quilômetros de Uberlândia. Tem população estimada de 59.496 habitantes, de acordo com o último levantamento do IBGE realizado em 2019 (IBGE, 2019). É a 62ª cidade mais populosa de Minas Gerais e a 556ª com maior número de habitantes no Brasil. Sua história se soma a 132 anos de emancipação e, além de sediar a comarca, também é polo microrregional, que reúne um total de 12 municípios do Triângulo Mineiro.

Sua irmã mais velha, localizada também na divisa dos estados de Minas Gerais e São Paulo, responde pelo nome de Fronteira. Isso porque está localizada às margens de uma importante rodovia transbrasiliana, a BR-153 e é rota que liga grandes regiões do sudeste e centro-oeste do país. A última estimativa do IBGE (2019) apontou o município com um total de 18.103 habitantes. A cidade completa em 2020 seus 77 anos de emancipação e está a aproximadamente 660 quilômetros da capital mineira, 220 quilômetros de Uberlândia e 50 quilômetros de Frutal.

Seguindo a ordem cronológica, considerando a data de emancipação, apresentamos aqui a pequena Comendador Gomes. Com população estimada em 3.105 habitantes pelo IBGE em 2018, o município, que completa 72 anos em 2020, é o único que se enquadra no § 4 do art. 8º da LAI, portanto fica dispensada da divulgação obrigatória na internet das informações básicas da gestão pública. Optamos por manter a cidade no estudo, uma vez que mesmo figurando fora da lista das cidades obrigadas a atender aos requisitos estabelecidos na Lei 12.527/2011, as boas práticas de administração pública devem ser consideradas por todos os gestores, mesmo no caso de cidades menores.

Também consideramos importante mantê-la dentre os municípios estudados, uma vez que é também alvo do trabalho coordenado pelo MPE, podendo esta contribuir com apontamentos e importantes alternativas para a transparência na gestão pública. Ainda para justificar a manutenção desse município nesse relatório, é possível destacar que conforme o Plano Geral de Atuação (PGA) do MPE “[...] a transparência na gestão pública fiscal é obrigatória para todos os entes da federação, inclusive municípios com menos de 10.000 habitantes”. (MINAS GERAIS, 2016, p. 15).

Mais adiante, a aproximadamente 30 quilômetros de distância de Frutal, está localizada Planura. Pequeno município de aproximadamente 12.133 habitantes, segundo a estimativa de 2019 do IBGE. Em 2020 completa 58 anos de emancipação e é considerada a caçula das integrantes da comarca. Semelhante a Frutal e Fronteira, também fica na divisa dos estados de Minas e São Paulo, tendo se desenvolvido às margens da transbrasiliana BR-364, apontada como uma das principais rodovias do interior do Brasil.

Esses quatro municípios muito têm em comum, inclusive, segundo relatórios do Ministério Público Estadual (MPE), a dificuldade em se adequarem à Lei de Acesso à Informação. Foi a promotora Daniela Campos de Abreu Serra, titular da terceira promotoria, que instaurou procedimentos em desfavor das prefeituras da Comarca de Frutal (composta por quatro cidades do Baixo Vale do Rio Grande: Frutal, Fronteira, Planura e Comendador Gomes). Iniciava então, a força-tarefa do MPE denominada “Projeto Águas Limpas” que carregava como missão “fomentar a execução pelos entes públicos municipais mineiros, da política pública de acesso à informação via transparência pública ativa” (MINAS GERAIS, 2016). O trabalho extrajudicial se sustentou no diálogo entre o MPE e gestores (as). Embasados na incapacidade dos Entes, o MPE justificou a necessidade do programa:

Ocorre que o prazo² estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para que os Entes Públicos atendessem aos comandos contidos nos arts. 48 e 48-A e, por consequência, as disposições da LAI, já se exauriu, sem, contudo, que gestores de significativa parcela dos entes públicos municipais mineiros tenham adotado as medidas necessárias para assegurar a devida eficácia e eficiências a tais comandos leais, em flagrante desrespeito ao direito do cidadão de exercer o controle sobre atos da administração pública, (MPMG, 2016).

Nessa trajetória, audiências reuniram os principais envolvidos. Nelas, o MPE fazia uma apresentação sobre a situação de cada ente, e em seguida indicava um cronograma de trabalho. Os municípios que não fizessem as adequações, posteriormente seriam processados judicialmente.

⁴ **Art. 73-B.** Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Esta pesquisa ocorre concomitantemente ao desenrolar desse projeto que consta no “Plano Geral de Atuação -2016/2017” do Ministério Público de Minas Gerais. É importante ressaltar que cada município se encontra em um estágio do procedimento no que se refere à aplicação da transparência na gestão pública. Não há, neste trabalho, o objetivo de analisar a comunicação pública, e ela corresponde ou não aos conceitos em circulação, ou se é praticada pelos gestores e por suas assessorias de comunicação, mas nos colocamos focados no diagnóstico de uma das etapas, considerada, sob nosso critério, como importante ferramenta para que sejam criadas condições mínimas capazes de propiciar a participação do cidadão nas decisões da gestão pública e na fiscalização.

Para que possamos ter um panorama sobre a situação em que se encontram os municípios aqui tomados como objetos de pesquisa, prosseguimos adiante na análise dos dados coletados no decorrer dessa trajetória que envolve não apenas MPE, mas outros órgãos de fiscalização, como o MPF, e os entes federativos de fomento à transparência e fiscalização como o Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União.

Para se ter uma ideia de como estavam os quatro municípios antes da atuação do MPE, segundo dados divulgados no “Ranking da Transparência”, programa de combate à corrupção do Ministério Público Federal (MPF), em 2016 o município de Frutal foi avaliado com nota 4,1, em uma escala de zero a 10, enquanto Comendador Gomes teve nota 2,5, Fronteira nota zero, e o município de Planura recebeu a nota mais elevada com 9 pontos na avaliação dos itens obrigatórios que devem constar no portal da transparência.

Segundo o MPE, os dados desse *ranking* demonstram que 80% dos 150 municípios mineiros avaliados aparecem com nota entre zero e dois.

Assim, firmes na convicção de serem os primeiros guardiões do direito fundamental do cidadão de exercer o controle social sobre os atos da administração pública, os Promotores de Justiça da Defesa do Patrimônio Público de todo o Estado de Minas Gerais retomam o tema Transparência Pública, já objeto dos PGA’s 2012/2013 e 2014/2015, com o escopo de fomentar a efetiva implementação da gestão pública transparente nos entes públicos municipais mineiros, com primordial atenção à gestão pública fiscal, nos termos determinados pela LRF e LAI (MINAS GERAIS, 2016).

Em dezembro de 2018, o Programa Brasil Transparente do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União divulgou novos números. Foram avaliadas somente cidades com população acima de 50 mil habitantes. Dos municípios que farão parte desta pesquisa, apenas Frutal preenche esse requisito e por isso as demais não foram consideradas nessa avaliação. De acordo com os novos dados, Frutal obteve nota 5,36, na avaliação total, considerando a escala de zero a dez. Nos critérios dessa avaliação, as notas

foram distribuídas em 50% para as práticas que se enquadram na transparência ativa e 50% para as práticas que se referem à transparência passiva. O relatório revela que a principal deficiência do município está na transparência passiva, uma vez que na ativa a nota atribuída foi 4,01 (de 0 a 5). Sobre os conceitos das modalidades de transparência o que explica a seção “Aspectos Gerais da Lei” no site do Governo Federal com relação à transparência ativa.

É a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet.

Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso à informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo disso.

A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes. (BRASIL, 2018)

Já quando se trata da transparência passiva, o município recebeu nota equivalente a 1,35, também em uma escala de zero a cinco. Para compreender em qual âmbito da transparência a passiva se encaixa, veja o que explica a mesma página do site do Governo Federal:

É a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados para determinado Ministério, seja por meio do SIC físico do órgão ou pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). (BRASIL, 2018).

Apesar de receber nota baixa nessas avaliações promovidas pela CGU e MPF, a situação do Município de Frutal no quesito transparência já foi bem pior. Isso é possível constatar a partir de algumas análises aos documentos arrolados no Procedimento Administrativo – Fiscalização Continuada do Ministério Público Estadual.

Se voltarmos um pouco mais no tempo, encontramos Alves e Pessoa (2015, p.11) que em uma análise sobre o sítio principal da prefeitura, constatou que mesmo depois de três anos de vigência da LAI, o município não havia conseguido implementar os requisitos básicos exigidos nas Lei de Acesso à Informação.

No caso da Prefeitura Municipal de Frutal, é visivelmente constatado, que essas plataformas são pouco exploradas e, grande parte dos exíguos dados liberados, é postada como documentos escaneados. Isso, além de dificultar o entendimento do cidadão pela própria qualidade de visibilidade, os conteúdos são totalmente técnicos, em muitos casos com siglas, sem um glossário, com anexos que as decifre. (ALVES; PESSOA, 2015, p. 11)

O trabalho acima citado se revela importante nesse contexto, pois possibilita que a presente pesquisa possa desenhar uma evolução das ações do executivo frutalense no esforço

empenhado pelo município para promover a adequação de seus serviços. Portanto, será um dos elementos de análise que poderá aparecer no decorrer deste trabalho.

Outro município da comarca de Frutal que também conseguiu arquivamento do procedimento ainda em fase extrajudicial foi a prefeitura de Planura. Em uma análise rápida das folhas que compõem o “Procedimento Administrativo – Fiscalização Continuada n.º MPMG-0271.17.000281-7” verificamos que este ente foi o que, aparentemente, teve menor dificuldades para se adequar. Isso pode estar relacionado, em constatação feita a partir de consulta ao sítio oficial da prefeitura, com a contratação de empresa de tecnologia com a aquisição de ferramentas já em uso no mercado para que todo o fluxo informacional exigido na LAI estivesse disponível para o cidadão. A começar pela nota 9, a mais alta entre os municípios da comarca, obtida na avaliação do MPF ainda em 2016.

Não temos fontes de informações sobre a situação do sítio antes da atividade da empresa de tecnologia. Ainda que seja prematuro estimar os valores gastos com esse trabalho, podemos verificar por meio do portal da transparência do referido município que em 2018 o valor pago à empresa de tecnologia que fornece a ferramenta (Betha Sistemas) é de aproximadamente R\$ 209 mil⁵. No entanto, os gastos não se referem apenas ao serviço de tecnologia que tem como finalidade exclusiva a questão da transparência, uma vez que, segundo a empresa, ela fornece sistemas capazes de gerir toda a contabilidade, frota, estoque, patrimônio etc., portanto, esses valores não estão aplicados apenas na promoção da gestão transparente da administração do município de Planura, mas estão neles, os serviços inclusos.

No caso do Município de Fronteira/MG, ele foi o único dos quatro a apresentar ao MPE, em 2017, uma legislação própria que regulamenta a transparência no âmbito municipal. No entanto, diante das inúmeras inadequações apresentadas pelo MPE, em fevereiro de 2018 a prefeitura decidiu contratar uma empresa de desenvolvimento de *sites* para auxiliar na promoção da transparência. O portal está no ar, atende aos requisitos obrigatórios e de boa prática, todos descritos no *check-list* do MPE. Não encontramos os valores investidos nessa operação de contratação da empresa em questão por dificuldades de pesquisa no portal da transparência da prefeitura de Fronteira. Ressalto que este tópico não será usado para avaliar os portais. O procedimento foi arquivado também em fase extrajudicial no dia 22 de janeiro de 2019.

⁵ Valores disponíveis no portal da transparência do Município na consulta filtrada por fornecedor com a expressão “Betha”: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-017/main.faces>

Mesmo não tendo a mesma obrigação dos demais municípios, Comendador Gomes também procedeu a contratação de empresa de tecnologia para fazer as adequações necessárias. O Procedimento Administrativo instaurado contra a prefeitura é o mais extenso de todos, com 224 páginas, pois o desenrolar envolveu questões peculiares às do município. Em 9 de abril de 2019 a promotora Daniela Campos de Abreu Serra mandou também arquivar esse procedimento.

É fato que aos olhos do MPE essas quatro prefeituras estão em conformidade com a LAI. Ainda que de modo precário, as informações, ao menos aquelas que são consideradas obrigatórias, estão lá, à disposição das pessoas para serem consultadas. Observa-se, no entanto, que são escassas ou inexistentes as iniciativas que estimulam a participação social, seja por meio da internet, ou canais alternativos (telefone, protocolos etc.), nessas administrações. Podemos concluir, diante disso, que a principal razão pela qual gestores (as) decidiram aderir ao programa do MPE e aplicar as adequações em seus sítios, não por considerarem positiva a prática de uma gestão transparente, mas por força da lei, compelidos (as) ao cumprimento dela.

As opacidades encontradas nas administrações municipais são reflexos da ausência de transparência nas demais esferas públicas. O comportamento gerencial na classe política encontra amparo e representa um reverberamento de comportamentos de governantes das esferas superiores. Conforme fica demonstrado ao longo desse estudo, é a política pública que demonstra ser capaz de corrigir falhas, e eliminar as opacidades nas administrações. A exemplo disso, podemos afirmar que foi a partir da publicação da LAI que muitas lacunas sobre a garantia de um direito básico constitucional (Art. __, com) puderam ser preenchidas. Foi a partir de uma política pública estatal que a luz passou a ser lançada sobre a ação de gestores públicos e seus modelos de governo.

Verifica-se, nesse contexto, que atualmente o governo federal vem adotando uma postura que representa retrocessos na aplicação e atendimento à Lei de Acesso à Informação. Uma das medidas mais polêmicas que se refere à transparência na gestão pública foi um decreto assinado pelo vice-presidente Hamilton Mourão, que alterou a Lei de Acesso à Informação (LAI) e permitia que servidores em cargos comissionados classificassem dados do governo como informações ultrassecretas, grau máximo de sigilo. Um mês depois, o plenário da Câmara dos Deputados derrubou o decreto.

Em outra clara investida de Bolsonaro contra a participação social na construção de políticas públicas e fiscalização da gestão é relatada em matéria de agosto de 2019 na Revista Época. Na edição *online* o texto com título “Primeiro semestre do governo Bolsonaro preocupa

especialistas em transparência”, aponta intenção do presidente. “Ministérios devem extinguir 88% dos colegiados de participação civil no governo; apenas 36% dos órgãos governamentais estão cumprindo cronograma de abertura de dados”, medida freada parcialmente com intervenção do Superior Tribunal de Justiça.

Consideramos importante tratar essas questões com o intuito de gerar reflexão sobre como as práticas desses gestores acabam ganhando ampla repercussão e reverberam em comportamentos dos demais administradores do setor público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE DESENVOLVIMENTO

A presente pesquisa é considerada aplicada, pois traz em sua conclusão um produto passível de ser utilizado e que está disponibilizado em rede aberta à toda a sociedade. Tal proposta demonstra de forma clara e inequívoca a aplicação prática da ciência elaborada sob os princípios das teorias abordadas nos capítulos anteriores.

Trazemos como objetivos desse trabalho, um levantamento descritivo exploratório, uma vez que, além do referencial teórico dissertado acima, outros elementos coletados a partir do diagnóstico fazem parte do relatório. A metodologia utilizada nesse caso é a pesquisa-ação, uma vez que essa é concebida em decorrência da estreita relação do pesquisador em busca pela resolução de um problema no contexto de uma das cidades arroladas como objeto estudado nesse trabalho.

Figura 1 – Ilustração de percurso de procedimento metodológico



Fonte: Susman e Evered (1978); Barkerville (1999); Kock (2004)

Acreditamos que tal abordagem tem capacidade de fornecer resultados eficientes, uma vez que as situações são bastante comuns entre elas e o número de prefeituras que integram a comarca pesquisada é pequeno. Conforme exemplifica a característica metodológica, Baldissera (2001) aponta que “A pesquisa-ação por ser participativa, supõe uma co-implicação no trabalho dos pesquisadores e das pessoas envolvidas no projeto onde se faz intercâmbio, socialização das experiências e conhecimentos teóricos e metodológicos da pesquisa”.

A solução de problemas, por exemplo, começa com a identificação do problema, o planejamento de uma solução, sua implementação, seu

monitoramento e a avaliação de sua eficácia. Analogamente, o tratamento médico também segue o ciclo: monitoramento de sintomas, diagnóstico da doença, prescrição do remédio, tratamento, monitoramento e avaliação dos resultados. A maioria dos processos de desenvolvimento também segue o mesmo ciclo, seja ele pessoal ou profissional ou de um produto tal como uma ratoeira melhor, um currículo ou uma política. É evidente, porém, que aplicações e desenvolvimentos diferentes do ciclo básico da investigação-ação exigirão ações diferentes em cada fase e começarão em diferentes lugares. (TRIPP, 2005, p. 446).

Elegemos como forma de raciocínio lógico o método hipotético dedutivo, partimos de hipóteses corroboradas no decorrer da aplicação dos procedimentos e levantamento documental. São eles: observação a partir da vivência da problemática percebida, pesquisa documental e bibliográfica para compreensão e construção da comprovação hipotética inicial. Concluimos, portanto, que a ausência de conhecimento por parte de gestores e os altos custos de empresas que oferecem soluções para essa questão da transparência demonstram ser as principais barreiras para que as prefeituras façam as adequações necessárias. Mesmo assim, a contratação de empresas que atuam nesse ramo foi a opção adotada por três das quatro prefeituras analisadas. Justamente a Prefeitura de Frutal, tomada aqui como experimento e objeto de observação nessa pesquisa, foi a única que não teve que aplicar recursos extras na aquisição de soluções para garantir as exigências do Ministério Público Estadual, conseguindo atender a todos os requisitos obrigatórios do *check-list*. As ferramentas e soluções adotadas nesse caso estão listadas e descritas no produto criado a partir desse relatório, possibilitando que outros gestores façam uso.

3.1 Procedimentos

3.1.1 Levantamento Bibliográfico

Ainda no cumprimento das atividades propostas dentro da disciplina de Procedimentos Metodológicos de Pesquisa e Desenvolvimento, fizemos um levantamento bibliográfico de assuntos que pudessem contribuir para a construção do referencial teórico dessa pesquisa. A plataforma escolhida para isso foi o Google Acadêmico. Consideramos que essa decisão encontra respaldo na relevância da ferramenta e na precisão com que ela é capaz de retornar resultados precisos, considerando pesquisas de relevância acadêmica com fontes de confiança, como, por exemplo, a plataforma SciELO. Portanto, compreendemos que apesar do mecanismo de buscar ter sido único, as fontes são variadas, uma vez que também são indexados, na pesquisa do Google Acadêmico, artigos de repositórios considerados de confiabilidade e que

são utilizados por diversas universidades e instituições de renome. O mecanismo também define a relevância dos resultados a partir da qualificação dos artigos/obras publicados. A qualificação, por sua vez, é definida pela quantidade de citações daquele trabalho, uma vez, que na lógica da inteligência artificial, quanto mais uma pesquisa é mencionada, maior sua relevância. Para após esse crivo da AI, não foi dispensada, no entanto, a análise dos autores dessa pesquisa para a devida utilização da bibliografia no decorrer desse trabalho.

Retomando o que apresentamos no início do relatório, a finalidade deste estudo consiste na criação de uma plataforma de orientação aos gestores municipais de pequenas cidades sobre como se adequarem à LAI (Lei de Acesso à Informação) atendendo aos itens obrigatórios a partir de um *check-list* produzido pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, procedi à pesquisa por trabalhos que se subscrevem sob as palavras-chave **“Comunicação Pública”**, **“Acesso à Informação”**, **“Cidadania”**, **“Virtual”** e **“E-Gov”**.

As pesquisas pelos temas por meio da internet são resultados de combinações diferentes em diferentes situações. A escolha dessas palavras-chave se enquadra na proposta deste trabalho, uma vez que ele tem como essência a Comunicação Pública, como objeto de estudo a “Lei de Acesso à Informação” e, como suporte, o produto final se apresenta de forma virtual e *online*, por isso se enquadram o termo “Virtual” e “E-Gov”.

Primeiramente, foram qualificados em uma tabela o referencial teórico indicado pela orientadora dessa pesquisa, já que esses, na nossa avaliação, são base fundamental deste projeto de pesquisa. Foi a partir deles que pudemos delimitar o objeto de pesquisa, finalidade e bibliografia a ser utilizada como referencial.

Em análise ao material coletado pode-se observar que a sustentação para pesquisas que tratam da Comunicação Pública como plano principal se fundamenta em bibliografias bem definidas e de autores comuns entre boa parte delas. É consenso entre os autores que as pesquisas sobre o tema ainda são poucas na academia brasileira.

Há também alguns níveis de debates, conforme se afunila a discussão, conforme se pode notar nos artigos qualificados na tabela. Na maior parte dos trabalhos, há uma fundamentação sobre o início e surgimento da democracia, na qual autores recorrem a filósofos como Jürgen Habermas, que dedicou sua vida ao estudo da democracia. Em uma esfera menor, a Comunicação Pública norteia as discussões. Para fundamentar esse debate, pesquisadores buscam em Pierre Zémor os conceitos iniciais percorrendo até Elizabeth Brandão que reescreve essa questão sob o cenário da Comunicação Pública Brasileira. Afunilando para meu objeto de pesquisa, os autores que aprofundam sobre a Lei de Acesso à Informação tratam-se de

pesquisadores contemporâneos dado o período em que a LAI foi criada e implementada. Por ser um objeto recente, as pesquisas ainda se apresentam de forma bastante embrionária sem muitas conclusões e ou propostas de resoluções para os desdobramentos dessa questão. Em uma esfera que é subtraída de outra área de pesquisa, mas incorporada a esse trabalho de levantamento porque será suporte do produto final, se localiza a Internet. Considerando os demais temas, esse último tem uma vantagem com relação ao número de pesquisadores e conteúdos produzidos pela academia, mas quando fatiado para o recorte necessário nesta pesquisa, também apresenta números pequenos no levantamento bibliográfico.

A conclusão dessa análise nos permitiu refletir sobre qual o direcionamento podemos e nos convém dar à elaboração do presente relatório técnico-profissional, bem como nos permitiu ter uma visão melhor sistematizada sobre o referencial teórico utilizado, além de apresentar-nos pesquisadores que antes desconhecíamos.

3.1.2 Comunicação Pública e Transparência: estudo de similares

Uma importante etapa para o desenvolvimento dessa pesquisa foi a análise de produtos similares ao que pretendemos desenvolver. Foram analisados cinco produtos similares ao proposto. Os produtos analisados foram: “Portal da Confederação Nacional dos Municípios”, esse site tem algumas orientações e soluções para a informatização dos municípios. O programa Minas Aberta, da Controladoria Geral do Estado (CGE). Esse foi escolhido porque reúne uma série de orientações e oferece treinamento e suporte para as prefeituras no exercício da gestão pública. O programa Brasil Transparente da Controladoria Geral da União (CGU) é mais amplo e além de manuais, disponibiliza ferramentas e treinamento para os gestores e técnicos. Os sites do governo do Espírito Santo e do Estado do Paraná também oferecem suporte aos municípios com o intuito de orientar os gestores sobre transparência. A similaridade dos produtos listados, fizeram com que eles fizessem parte de nossa análise e abaixo descrevemos mais detalhadamente cada serviço e suas características.

Portal da Confederação Nacional dos Municípios de suporte às prefeituras: A Confederação Nacional dos Municípios oferta gratuitamente a todos os municípios do país um *software* de gestão, denominado “Urbem-CNM”, que possui a funcionalidade de Portal da Transparência e funciona de forma integrada ao serviço. Os municípios interessados em utilizar a ferramenta podem efetuar o *download* no portal do Software Público do Governo Federal.

Para utilizar o Portal da Transparência, que é disponibilizado *online*, é necessário efetuar cadastro junto à entidade, mas não há cobrança pelo serviço.

PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS

- a. Solução de software de portal da transparência;
- b. Solução de software de serviço de informação ao cidadão;
- c. Hospedagem e manutenção de portal de transparência;
- d. Hospedagem e manutenção de serviço de informação ao cidadão;
- e. Ações de sensibilização dos gestores públicos sobre a importância da transparência;
- f. Consultoria e cooperação técnica para o incremento da transparência pública.
- g. Público-alvo: todo o País.

Programa Minas Aberta: A CGE-MG possui um programa chamado “Minas Aberta” que disponibiliza aos municípios que aderirem ao programa, uma página no Portal da Transparência do Governo do Estado na Internet com um subdomínio específico. Além disso, apoia o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de procedimentos de controle interno e transparência na gestão pública dos municípios, presta assessoria no que concerne à Lei de Acesso à Informação e disponibiliza informações orçamentárias e financeiras da despesa e receita dos municípios.

PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS

- a. Programa de Apoio à Transparência dos Municípios Mineiros Público-alvo: municípios do estado de Minas Gerais As ofertas se destinam ao poder Executivo.
- b. onde encontrar: <http://www.transparencia.mg.gov.br/municipios>.

A Controladoria-Geral da União (CGU) executa o Programa Brasil Transparente, que tem como objetivo auxiliar estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI). O objetivo do programa é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto em nível municipal e estadual. A CGU realiza medição informativa de transparência pública, denominada Escala Brasil Transparente (EBT), que consiste em uma metodologia para medir a transparência ativa e passiva de estados e municípios brasileiros. O diferencial da métrica adotada pela CGU é a abordagem de verificação de

efetividade da LAI, pois foram feitas solicitações reais de acesso à informação sobre diversas áreas de governo nas esferas estadual e municipal. Os resultados ficam disponíveis na página do Brasil Transparente. Além desses serviços, a CGU disponibiliza a quaisquer interessados vídeos editados e produzidos pela CGU para a realização de campanhas educativas.

PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS

- a. Medições informativas de transparência pública;
- b. Vídeos informativos e educativos disponíveis para *download*;
- c. Por meio da adesão (gratuita) dos entes federados ao Programa Brasil Transparente a CGU oferece: Capacitação de agentes públicos por meio de ações de educação presencial e à distância sobre o tema “transparência pública”; Código fonte do serviço de informação ao cidadão (e-SIC federal) e apoio técnico na implantação do sistema.

O Governo do Estado do Espírito Santo fez palestras em todos os Municípios do Estado sobre a Lei da Transparência, no ano de 2013, dentro de ações previstas no convênio entre Governo e Associação dos Municípios do Espírito Santo (AMUNES). Criou ainda uma infraestrutura, composta de site, hospedagem e banco de dados gratuitos, para que os Municípios criassem seus próprios portais, a partir de assinatura de convênio com AMUNES. O Governo realiza também capacitações aos servidores públicos estaduais, responsáveis pelos SIC's, sobre a Lei de Acesso à Informação. Realiza esse ano um curso sobre Acesso à Informação na ESESP (Escola do Servidor Público do Estado do Espírito Santo). Por último, dentre as ações que envolvem os municípios, está o monitoramento dos Portais Municipais, no qual a Secretaria de Controle e Transparência do Governo do Espírito Santo relatou os principais pontos de adequação à Lei da Transparência (LC 131/2009) para cada ente Municipal. O resultado do monitoramento foi encaminhado ao Tribunal de Contas, mas também será encaminhado a todas as prefeituras do estado, juntamente com uma cartilha recomendando as boas práticas no desenvolvimento de um Portal da Transparência.

PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS

- a. Hospedagem e manutenção de Portal de Transparência;
- b. Ações de sensibilização dos gestores públicos sobre a importância da transparência;
- c. Consultoria e cooperação técnica para o incremento da transparência pública;

- d. Medições informativas de transparência pública. Público-alvo: Municípios do Espírito Santo. As ofertas se destinam ao Poder Executivo. Caso solicitado, a entidade se disponibiliza a atender a órgãos públicos fora do público-alvo previsto nas iniciativas de fomento.

Governo do Estado do Paraná: O Governo do Estado do Paraná disponibilizou para os municípios do estado o Portal de Transparência dos Municípios. O objetivo é que os municípios cumpram a legislação de transparência do Estado e a Lei da Responsabilidade Fiscal. A ferramenta não tem custo, somente a manutenção do sistema, que fica a cargo do órgão ou instituição que a ele utilize. Por meio da Coordenadoria de Transparência e Acesso à Informação e da Rede de Controle da Gestão Pública do Paraná são realizados assessoramento e cooperações técnicas com outros entes do serviço público. Os cursos são desenvolvidos de acordo com a necessidade dos órgãos públicos, visando orientar a transparência, o acesso à informação e a prevenção à corrupção. O Sistema Integrado para Gestão de Ouvidorias (SIGO) é um canal de comunicação permanente entre o usuário dos serviços públicos e os órgãos que os oferecem para recebimento de manifestações diversas.

PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS

- a. Solução de *software* de portal da transparência/ e-sic / ouvidoria;
- b. Hospedagem e manutenção de *software* de portal/ serviço de informação ao cidadão/ ouvidoria;
- c. Ações de sensibilização dos gestores públicos sobre a importância da transparência;
- d. Capacitações presenciais sobre o tema “transparência pública”;
- e. Consultoria e cooperação técnica para o incremento da transparência pública.
- f. Público-alvo: Paraná
- g. As ofertas se destinam ao Executivo e Legislativo. Caso solicitada, a entidade se disponibiliza a atender a órgãos públicos fora do público-alvo previsto nas iniciativas de fomento e que pode ser localizado no endereço: www.cge.pr.gov.br / www.portaldatransparenciamunicipios.pr.gov.br

Ainda que existam alguns projetos parecidos, foram observados os seguintes fatores:

Quadro 1 - Resultado do estudo de produtos similares (continua...)

	SIMILARES	PROPOSTA
PÚBLICO	A proposta dos produtos analisados tem como alvo os gestores e técnicos que atuam diretamente na gestão pública.	A proposta do nosso produto segue os mesmos parâmetros dos produtos similares. No entanto, o foco do projeto são os gestores públicos de pequenos municípios.
INTERFACE	Os produtos analisados variam de acordo com a instituição que os mantém. Há plataformas em diferentes linguagens e formatos. As diferenças de interfaces estão mais relacionadas aos tipos de serviços oferecidos do que qualquer outro fator.	O portal de apoio às prefeituras que pretendemos desenvolver ao final de nossa pesquisa visa unificar o conteúdo disponibilizando em uma interface simples, amigável e de maneira organizada importantes ferramentas e soluções para a questão da transparência nas pequenas prefeituras.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estudo de similares, 2018.

Quadro 2 - Resultado do estudo de produtos similares (...conclui)

CONTEÚDO	Nas plataformas analisadas, o conteúdo varia. Em alguns casos as ferramentas disponíveis estão relacionadas à contabilidade, em outros o serviço oferecido se restringe a capacitação e suporte aos gestores para as questões de transparência da administração pública.	Propomos a criação de uma plataforma organizada, com conteúdo unificado e atualizado, que reúna as ferramentas que propiciem condições aos gestores para que as administrações públicas municipais das pequenas cidades do interior de Minas Gerais atendam aos requisitos mínimos de transparência segundo a Lei 12.527 de acordo com o entendimento do Ministério Público de Minas Gerais.
CURADORIA	Os itens analisados seguem o mesmo padrão de curadoria. Maior parte do conteúdo é de produção própria de seus promotores e isso ocasiona uma lacuna em diversas questões no que se refere à Lei de Acesso à Informação. Isso porque cada órgão apresenta uma visão sobre a LAI e produz determinado conteúdo apenas relacionado à sua natureza de origem,	A nossa proposta é reunir produções de vários órgãos, de múltiplos autores, bem como disponibilizar conteúdo próprio para que seja utilizado de acordo com a realidade de cada município. Utilizaremos como parâmetro para tal, o entendimento do Ministério Público de Minas Gerais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estudo de similares, 2018.

3.2 Procedimentos da segunda etapa

Ao longo do desenvolvimento da segunda etapa deste trabalho, foi feita a atualização das análises já referenciadas e com base na experiência vivenciada na prefeitura de Frutal. Assim, o produto foi construído, juntamente com todos os conteúdos que compõem o site. Para isso, promovemos um aprofundamento analítico através de consulta documental dos procedimentos de autoria do MPMG. Por meio dos despachos, respostas e conclusões arroladas nos arquivos procedimentais é possível entender a dinâmica da atuação do Ministério Público, o empenho dos gestores e técnicos, além de visualizar uma primeira razão pela qual as referidas prefeituras ainda não correspondiam ao que estipula a Lei 12.527/2011.

Com base no procedimento metodológico adotados no decorrer da pesquisa, passamos então ao detalhamento das atividades desenvolvidas após a constatação observada no processo de vivência e em seguida o diagnóstico das questões que necessitavam de intervenção para readequação e atendimento à LAI. O principal instrumento utilizado para nortear os passos a seguir foi o *check-list* elaborado pelo MPE. A prefeitura tomada como referência nessa pesquisa é da cidade de Frutal. Nos próximos tópicos contextualizaremos o cenário inicial, cada etapa da experiência e como foram tomadas as decisões para a adoção das ferramentas utilizadas no decorrer desse processo.

4 RELATO DO DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO

4.1 Contextualização do cenário inicial

É importante retratar a realidade encontrada no início da gestão (2017) para que possamos ter como ponto de partida, as condições da época, e, em seguida, traçar uma linha a fim de deixar demonstrado o processo evolutivo a partir das implementações que culminaram no arquivamento do procedimento instaurado pelo MPE em desfavor daquela administração. Com o objetivo de aprofundar um pouco mais na nossa análise, vamos recorrer a uma pesquisa já citada nas páginas anteriores, e que foi a única produzida, segundo temos conhecimento, de que investiga de modo detalhado a situação do sítio da prefeitura de Frutal.

Conforme já apontado no início deste relatório, basicamente nenhuma das ações de gestão da prefeitura de Frutal correspondiam ao que exige a Lei de Acesso à Informação, constatação confirmada por Alves e Pessoa (2015).

[...] quando a análise se volta para o *accountability* (palavra sem definição em português), evidencia-se a não disposição de dados e informações de fácil compreensão relativas à forma de utilização e aplicação dos recursos públicos. Nota-se que o enfoque maior está na promoção das ações governamentais em detrimento da transparência de como é investido o dinheiro público, em disposição clara, de fácil entendimento e acompanhamento. (ALVES; PESSOA, 2015, p. 5).

Em uma breve descrição, os pesquisadores acima mencionados relatam a situação em que se encontravam as informações disponíveis por meio da página inicial do site da prefeitura de Frutal. “[...] mostra como destaque a foto do gestor municipal e matéria jornalística de promoção de suas ações. Não existe uma sequência de informações quanto aos cronogramas financeiros, não há qualquer justificativa sobre a não apresentação dos mesmos” (ALVES; PESSOA, 2015, p. 6).

Durante a mesma análise, os pesquisadores constataram também a ausência de informações na página denominada “Portal da Transparência” da prefeitura de Frutal. “[...] na Prestação de Contas de 2013, não estão disponibilizadas as Folhas de Pagamento. Não existe uma sequência de informações quanto aos cronogramas financeiros, não há qualquer justificativa sobre a não apresentação dos mesmos” (ALVES; PESSOA, 2015, p. 6). Essas constatações são passíveis de confirmação a partir do *Link* mantido na página inicial da prefeitura que leva o internauta à página anterior, conforme mostra figura a seguir.

Figura 2 - Capa do sítio eletrônico da Prefeitura de Frutal



Fonte: <https://frutal2016.intercode.net.br/>, acessado em 11 de setembro de 2019

Essa página esteve como sítio principal da administração municipal até abril de 2017, conforme mostra a data da última matéria publicada no site. Para se ter uma ideia sobre a precariedade das informações postadas no site anterior, não há sequer data de publicação do conteúdo na página da notícia. Para descobrir essa informação foi necessário entrar no modo administrativo do site.

Em uma análise conclusiva, podemos constatar que o município não cumpria nenhum dos requisitos mínimos de transparência ativa. Os relatórios postados eram arquivos em formato PDF, o que impossibilitava pesquisa responsiva, filtragem de dados, dentre outros recursos obrigatórios. Não havia informações sobre os órgãos municipais, seus horários de atendimento, endereços nem suas competências.

Concluimos também, a partir de uma análise ao conteúdo disponível ainda para consulta, que naquela época, não era disponibilizado um canal de atendimento ao cidadão para solicitação de acesso às informações, SIC presencial ou eletrônico. Constatação também confirmada por Alves e Pessoa (2015).

No sítio eletrônico não se identificou o SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), espaço em que deveriam estar postadas informações pertinentes ao

seu funcionamento – localização, horário de abertura ao público, nome dos servidores responsáveis pelo SIC, telefones e e-mails específicos para orientação e esclarecimentos de dúvidas, tais como sobre a protocolização de requerimentos de acesso à informação; a tramitação de solicitação de informação; nome da autoridade do órgão responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do órgão/entidade. (ALVES; PESSOA, 2015, p. 8).

De modo deficitário, o portal que figura as análises foi construído em 2006, recebeu atualização em 2010 e ficou no ar, em atividade e recebendo atualizações até abril de 2017, quando foi substituído. Ao apresentar a conclusão da pesquisa publicada, Alves e Pessoa (2015) afirma que mesmo diante dos avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), as “[...] plataformas são pouco exploradas e, grande parte dos exíguos dados liberados, é postada como documentos escaneados, [...] os conteúdos são totalmente técnicos, em muitos casos com siglas, sem um glossário, com anexos que as decifre” (ALVES; PESSOA, 2015, p. 11).

4.2 As soluções implementadas na busca pela transparência ativa

Conscientes da realidade encontrada e descrita acima, partimos então para a tomada de decisões sobre as ferramentas a serem utilizadas. O cenário não era positivo para a implementação de soluções que custassem recursos públicos, tendo em vista a acentuada crise instalada nas pequenas prefeituras, as quais tinha como uma de suas principais fontes de recursos os repasses dos governos das esferas superiores.

Diante disso, optamos por fazer uso de ferramentas gratuitas e buscar na internet soluções viáveis de implementação a partir do conhecimento e da mão-de-obra disponível. Não havia, na época, nenhum profissional especialista em programação para auxiliar nessa missão. A primeira decisão adotada foi a de alterar o sistema de gestão do portal principal. Isso porque os custos para construção e manutenção de um novo site estavam acima do que a administração estava disposta a investir. Esses valores correspondem à prestação de serviço por meio de empresa terceirizada e o intuito principal era manter o mesmo sistema em que era produzido o site anterior. Para que possamos compreender melhor, falaremos aqui sobre dois sistemas, o *Joomla* e o *Wordpress*, ambos são sistemas livre *open source* de gestão de conteúdo *web* (do inglês: *Content Management System - CMS*) desenvolvido em PHP e com base de dados MySQL, executado em um servidor interpretador.

O primeiro era utilizado na construção do sítio anterior, já o segundo foi nossa opção para o novo portal que seria construído. Em linhas gerais, o *Joomla*, com base na

experiência que adquirimos durante a pesquisa e nossa atuação junto à construção de sítios, apesar de ser mais completo é ao mesmo tempo um sistema mais complexo. Já o sistema *Wordpress* pode ser manuseado por pessoas leigas, sem que seja necessário o conhecimento aprofundado de programação. Essa última era a situação.

Outro passo importante se refere à implementação de recursos no sistema de gestão utilizado pela prefeitura para a disponibilização das principais informações produzidas no âmbito da gestão pública municipal. Dados, como, por exemplo, compras, pagamentos, salário de servidores, passaram a estar automaticamente disponíveis para consulta *online* a partir do momento em que eles eram lançados no sistema de automação da prefeitura. À época, a empresa já contratada para desenvolver esse sistema foi a responsável por implementar esses recursos. Depois disso, incorporamos a página criada por eles dentro do Portal da Transparência da prefeitura de Frutal e então partimos em busca de outras soluções.

O intuito nessa etapa foi encontrar ferramentas para atender outros itens do *check-list* que ainda não estavam inseridos no sistema de gestão e automação da prefeitura. Temos o exemplo da divulgação de convênios firmados pela administração, a divulgação de processos licitatórios, entre outros. Em todos os casos, recorremos a soluções gratuitas e ferramentas disponíveis na internet que se integraram ao site construído. Considero pertinente apresentar algumas dessas soluções e experiências durante a busca por alternativas, tendo em vista que esse procedimento corresponde à metodologia adotada na pesquisa.

Para divulgar os dados contidos em planilhas, utilizamos o *plug-in* *Inline Google Spreadsheet Viewer* para *Wordpress*⁶. Ele tabula automaticamente as informações, cria filtros para aplicação, implementa de modo automático uma caixa de busca textual, além de disponibilizar botões com os recursos de copiar, fazer *download* dos dados em formatos diversos, como PDF, CSV, XLS e ainda permite imprimir. Essa ferramenta gratuita pode suprir diversas necessidades na publicização de dados produzidos na gestão pública. Uma de suas vantagens é que ele extrai automaticamente os dados sem ter necessidade de atualização sempre que uma informação nova é acrescentada na planilha.

Na prática, se você hospeda uma planilha no serviço de armazenamento na nuvem da Google e sempre que atualiza os dados daquela planilha, o *plug-in* atualiza automaticamente os dados exibidos para o usuário final. Sua versão é responsiva e mostra os dados de modo claro e organizado independentemente do tamanho da tela que é usada para acessar. Conforme se

⁶ Disponível em: <https://wordpress.org/plugins/inline-google-spreadsheet-viewer/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020

observa na figura abaixo, quando não é possível exibir todas as colunas de dados, um botão aparece para que o usuário veja mais detalhes daquela linha.

Figura 3 – Dados de uma base de dados exibidos por meio do plug-in Inline Google Spreadsheet Viewer para Wordpress

Transparente
Cidade Transparente

Inicio Começando do Zero Transparência Ativa Transparência Passiva

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRUTAL

Dados Abertos

Servidores
Relatório de pagamento referente a 13/2019

Column visibility Copy CSV Excel PDF Print

10 resultados por página Pesquisar

Mat	Servidor	Unidade	Cargo/Função	Vínculo	Base	Proventos
309101	Abelair Maximiano Campos	Secretaria Municipal De Atividades Rurais	Operador Maqui.Moto Miveladora	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$2.239,39	R\$2.862,05
304901	Abigail F Da Silva Pereira	Secretaria Municipal De Educacao	Professor (PebII)	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$2.458,38	R\$4.080,89
723001	Abigail F Da Silva Pereira	Secretaria Municipal De Educacao	Psicopedagogo	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$3.236,32	R\$4.822,10
745801	Ackson Assuncao Porto	Secretaria Municipal De Educacao	Professor (PebIII)	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$1.866,92	R\$3.048,83
729001	Adalton Jose De Oliveira	Secretaria Municipal De Saude	Enfermeiro (A)	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$3.236,32	R\$4.232,36
364802	Adalgisa Suelli Andrade	Secretaria Municipal De Educacao	Chefe De Div.De Rec.Humanos	Cargo Comissao-Rec Amplo	R\$1.580,77	R\$263,46
240101	Adao Manoel Da Silva	Secretaria Municipal De Saude	Vigia	Cargo Efetivo - Vínculo Rgps	R\$1.459,61	R\$1.766,12

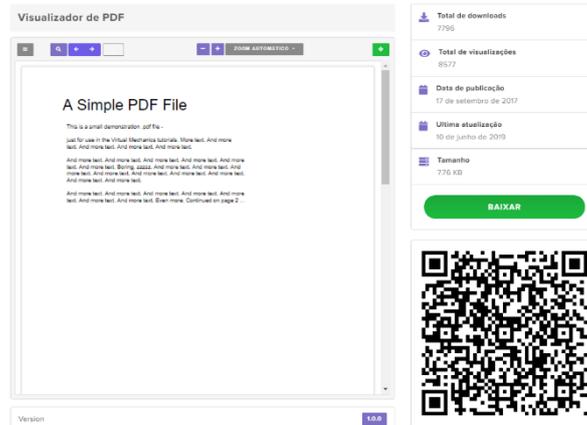
Fonte: Site Prefeitura Transparente⁷

Outra ferramenta usada é o gerenciador de arquivos *Wordpress Download Manager*⁸. Ele permite disponibilizar vários formatos de documentos de modo que exibe os detalhes de forma organizada. Seguindo as boas práticas, além de requisitos obrigatórios de transparência, para o usuário, é importante que os arquivos estejam disponíveis com dados básicos como data de publicação, atualização, formato e tamanho. A ferramenta ainda protege documentos com senha, oferece recursos de controle de acesso a documentos com base nas funções e capacidades dos membros, registro detalhado de acesso, licenciamento entre outros.

⁷ Disponível em: <https://prefeituratransparente.com.br/modelo-de-incorporacao-de-tabela/>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

⁸ Disponível em: <https://wordpress.org/plugins/inline-google-spreadsheet-viewer/>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Figura 4 - Print de tela com plug-in *Wordpress Download Manager* aplicado em site



Fonte: Página de demonstração do *plug-in*⁹

Nesse caso, a ferramenta pode ser utilizada quando há, por exemplo, necessidade de divulgar editais de licitação, além de outros documentos decorrentes do processo de aquisição. Outra funcionalidade que encontramos, é a de divulgar atos oficiais originários de promoção de concursos e processos seletivos para recrutamento. Essas são algumas aplicações, no entanto, cada órgão pode encontrar inúmeras necessidades que podem ser solucionadas com o presente *plug-in*.

Vale também salientar ferramentas fundamentais de inclusão e que promovam a acessibilidade nos sítios de órgãos públicos. Passamos boa parte desta pesquisa reforçando a importância de manter acessíveis as informações que afetam a vida de qualquer cidadão. O trabalho desenvolvido aqui visa reduzir as barreiras existentes entre poder público e cidadão, e nesse cenário devemos considerar todos e todas que integram a sociedade civil organizada ou suas diversas organizações. Para tanto, é importante considerar que inúmeras limitações são impostas às pessoas. Cabe ao poder público transpor essas barreiras e ofertar a mesma assistência a todos.

Considerando que um portal na internet se coloca como principal canal de comunicação entre o órgão público e a sociedade, esse canal precisa contar com instrumento de acessibilidade para que, assim, proporcione a todos a possibilidade de fazer uso dos serviços ofertados na plataforma virtual ou condições necessárias para obter a informação que precisa para ter acesso a demais serviços.

Fizemos uso de duas ferramentas sem custo financeiro. Uma delas é voltada para a acessibilidade visual, onde dois botões são adicionados no canto do site, e permite o aumento

⁹ Disponível em: <https://demo.wpdownloadmanager.com/wpdmpro/download/pdf-viewer/>. Acesso em 10 de janeiro de 2020

das fontes e a outra altera o contraste aplicado. WP *Acessibility* é um plug-in disponível no banco de aplicações do *Wordpress*.

Figura 5 - Tela de site com as aplicações das duas ferramentas de acessibilidade: contraste e tamanho de letra



Fonte: Site Prefeitura Transparente

Outra ferramenta disponibilizada gratuitamente e que pode ser útil para ofertar o download aos internautas, é o aplicativo VLibras¹⁰, que é um projeto resultado de uma parceria entre o Ministério da Economia (ME), por meio da Secretaria de Governo Digital (SGD), e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). O VLibras é um conjunto de ferramentas computacionais de código aberto, que traduz conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) para Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, tornando computadores, celulares e plataformas Web acessíveis para pessoas surdas.

É interessante manter um *Link* para que o usuário possa fazer o *download* da aplicação direto no site dos desenvolvedores do projeto, assim, as atualizações são sempre mantidas. Há versões para sistemas operacionais de computador de mesa, navegadores da web ou sistemas operacionais de celulares.

4.3 As soluções implementadas na busca pela transparência passiva

No âmbito da transparência passiva consideramos que o aparato tecnológico seja menos complexo. Nesse princípio, há que se preocupar em estabelecer regras detalhadas para que o setor funcione bem. Nesse contexto, é importante regulamentar o funcionamento do Sistema de Informações ao Cidadão (Sic) tanto para requerimentos a serem protocolados pessoalmente, quanto para solicitações que chegam por meio eletrônico. Para tanto, a

¹⁰ Disponível em: <https://www.vlibras.gov.br/?s=>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Controladoria Geral da União (CGU) disponibiliza o e-Sic¹¹, por meio do programa Brasil Transparente, o código aberto da aplicação construída em base *web* para que seja instalada no site da prefeitura interessada. Basta fazer a adesão ao programa, baixar o código e instalar. Nesse caso é necessário conhecimento básico de programação para ter êxito nessa tarefa.

O web-programa vai gerir o fluxo entre o cidadão e o órgão público, tendo a prefeitura que viabilizar as ferramentas que vão gerir o fluxo interno (entre secretarias e departamentos), para que o pedido de acesso à informação seja atendido, quando for o caso. Em muitos casos, o e-mail é utilizado e se houver um controle de prazos rigoroso, pode ser uma ferramenta interessante e viável sem custos extras.

4.4 O produto: Site Prefeitura Transparente, Cidadão Consciente.

A escolha de uma plataforma virtual com suporte em site da web e que aglomere diversos formatos de conteúdo, surge diante da escassez de material de apoio disponível na rede voltado para gestores e técnicos da administração pública. O objetivo dessa plataforma é aglutinar, de maneira categorizada, organizada e de fácil acesso, informações, ferramentas e documentos que possam instruir os atores da gestão pública, que se encontram no árduo desafio de tornar as administrações das cidades de pequeno porte, mais transparentes.

Hospedado em domínio já registrado, o site tem acesso público, bem como todo o seu conteúdo. Nenhuma área é restrita. O público alvo desse canal, como mencionado acima, são os gestores e técnicos responsáveis pela prática da transparência nas gestões municipais. Considerando o volume de informações produzidas no âmbito municipal, optamos por direcionar o produto aos pequenos municípios. Das prefeituras aqui pesquisadas, há nesse rol de responsáveis por manter ações que concretizem os mecanismos de transparência dos municípios, jornalistas, advogados, servidores que atuam no controle interno, entre outros.

¹¹ Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/aquisicao-do-e-sic>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Figura 6 - Tela inicial do sítio Prefeitura Transparente



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>

Sendo assim, a linguagem que adotamos em toda a construção da plataforma é simples, direta e acessível. Levamos em consideração que a construção de um fluxo de gestão governamental mais transparente ultrapassa os limites estudados e de especialidade de cada área de atuação. Para tanto, é preciso nesse desafio, de recursos da tecnologia da informação, do conhecimento sobre a aplicação da Lei, e, entre outros, o domínio da estrutura e organização da informação para angariar com êxito o engajamento social.

Voltando às figuras dos servidores, que se arriscam, de maneira voluntária ou imposta como desafio por seus superiores, podemos concluir que o profissional deverá se empenhar para expandir seus horizontes e transpassar os limites até então praticados, seja qual for sua formação profissional. Se jornalista, deve ir em direção à aplicação legal da Lei e buscar mais afinidade com a tecnologia da informação. Se advogado, exigirá, além da compreensão sobre a estrutura da tecnologia, mas também da organização da informação e sua apresentação ao usuário final. Se programador, esse deve ultrapassar os limites de seu domínio em direção aos mencionados anteriormente.

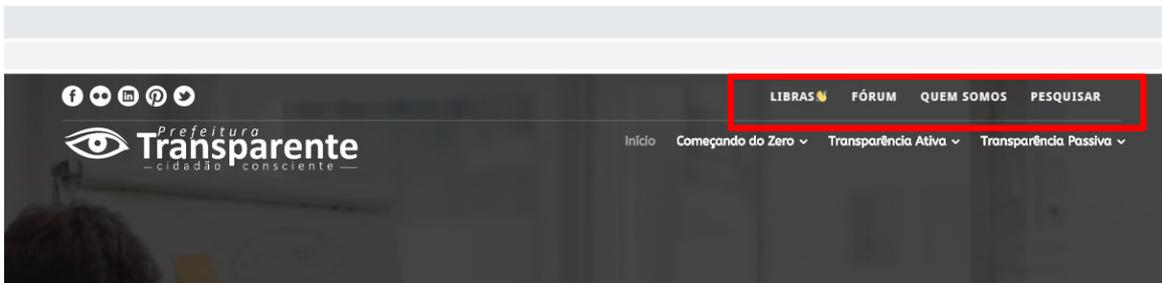
Seja qual for a formação do profissional, ou até mesmo se ele não tiver nenhuma, pretendemos construir a plataforma acessível a todos. É importante alertar, no entanto, que em alguns momentos, conhecimentos específicos para o desenvolvimento de alguma atividade, seja exigido. Isso não significa que o profissional não seja capaz de seguir adiante.

Abaixo, segue um esqueleto para a estrutura de organização das informações na plataforma. Os itens estão organizados em uma tabela, de modo que a informação esteja clara sobre a subordinação de cada item e subitem.

Na elaboração dos itens contidos na tabela, estão sendo considerados os diversos formatos que a internet nos possibilita fazer uso. A decisão sobre como abordar cada um dos temas perpassa pela vivência que temos no universo da comunicação, e se sustenta nas condições ofertadas pelas inúmeras aplicações gratuitas da internet.

O conteúdo do sítio está organizado em páginas. A primeira (página inicial) contém um resumo básico e aborda de modo superficial as demais camadas de conteúdo. O principal acesso a todas as áreas se dá por meio do menu secundário, disponível para visualização em qualquer página que o usuário visite. Portanto, é possível pular de um conteúdo para o outro de forma prática, rápida e sem a necessidade de uma infinidade de cliques.

Figura 7 – Tela capturada da página inicial do sítio. Em destaque menu primário



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 3 – Itens do Menu Primário

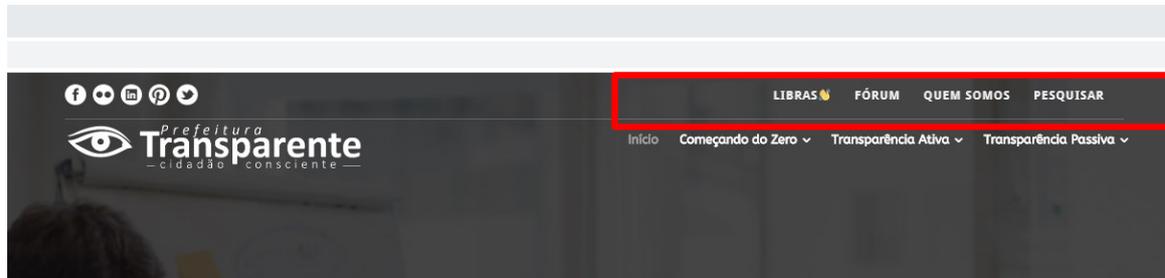
- *Link*: Libras (Acessibilidade)
- *Link*: Fórum de participação colaborativa onde gestores e técnicos, que estão diretamente, ou indiretamente envolvidos com os trabalhos de gestão, poderão colaborar entre si com informações e experiências vivenciadas nas atividades cotidianas e boas práticas da administração pública.
- *Link*: Quem somos
- *Link*: Pesquisar

Fonte: elaborado pelo autor.

Os itens constantes nesse menu correspondem às principais opções para orientar os usuários que acabam de chegar ao sítio. Seja por necessidade de adequações de acessibilidade, ou de recursos complementares para compreensão o menu traz ainda a opção de acesso rápido ao “Fórum”, um *Link* para que saibam quem são os mantenedores do portal, além de uma opção para abrir a página de pesquisa. Na distribuição acima, levamos em conta o fato de que esses recursos não estão diretamente ligados ao conteúdo finalístico dessa plataforma, uma vez que

alguns são ferramentas para o seu fundamental funcionamento, outros uma complementação do restante do conteúdo.

Figura 8 - Captura de tela da página inicial do sítio com destaque para o Menu Secundário



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

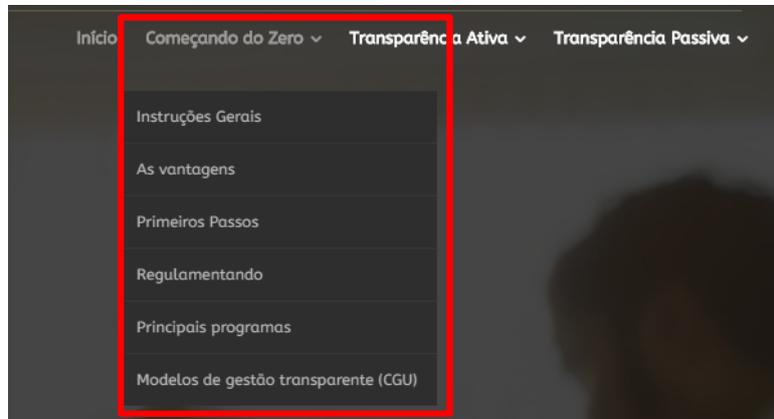
Quadro 4 – Itens do Menu Secundário

- Início: *Link* que volta para a página inicial
- Item: Começando do Zero
- Item: Transparência Ativa
- Item: Transparência Passiva

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse caso, os itens estão organizados de forma que um botão padrão, denominado “Início” leva para a página inicial do sítio, seguido do item “Começando do Zero”. Retomamos aqui um dos objetivos deste estudo, que é auxiliar gestores e técnicos a fazerem as adequações necessárias. Nesse item consideramos que boa parte dos usuários que buscam auxílio do sítio precisam começar do zero para implementar as mudanças nas gestões municipais. Posteriormente, dividimos as informações nos dois princípios de transparência, ativa e passiva. Todas as sugestões propostas por esse estudo estão alocadas nessas três opções.

Figura 9 - Captura de tela que mostra os subitens do menu "Começando do Zero"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

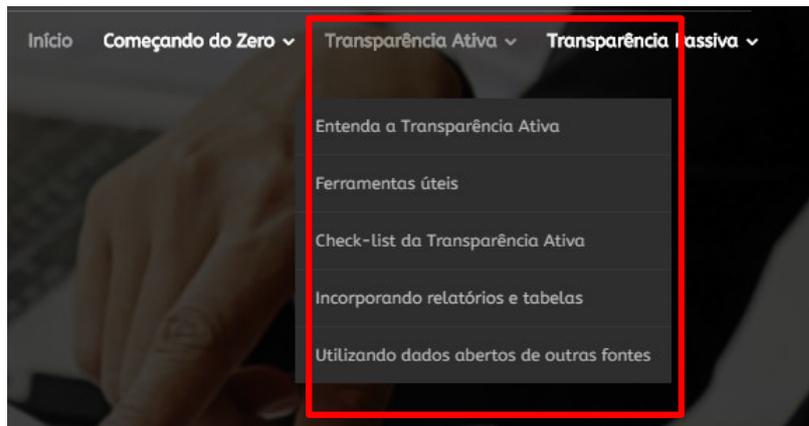
Quadro 5 - Descrição dos subitens contidos no menu "Começando do Zero"

- Instruções Gerais
- As vantagens
- Primeiros Passos
- Regulamentando
- Principais programas
- Modelos de Gestão Transparente (CGU)

Fonte: elaborado pelo autor.

Consideramos os conteúdos desses itens de interesse geral, não estando nenhum deles relacionados ou subordinados, na estrutura da informação, aos itens de Transparência Ativa e Transparência Passiva. Tratam-se, portanto, de conteúdos capazes de oferecer orientações iniciais aos gestores/técnicos que precisam preparar o terreno para a execução das adequações necessárias.

Figura 10 - Captura de tela que mostra os subitens do menu Transparência Ativa



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

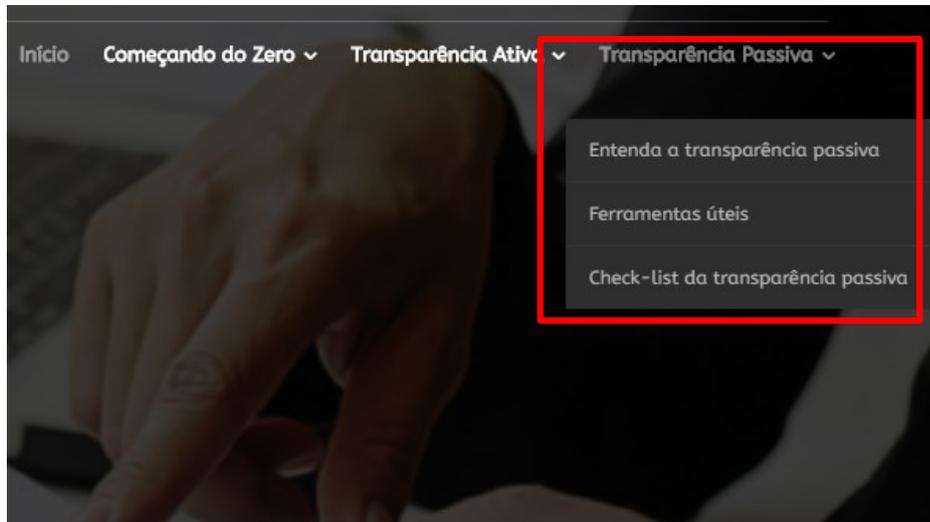
Quadro 6 - Descrição dos subitens contidos no menu "Transparência Ativa"

- Entenda a Transparência Ativa
- Ferramentas úteis
- *Check-list* da Transparência Ativa
- Incorporando relatórios e tabelas
- Utilizando dados abertos de outras fontes

Fonte: elaborado pelo autor.

Alocados no item Transparência Ativa encontramos as páginas que oferecem conteúdos que tem o objetivo de orientar o usuário às boas práticas de transparência instantânea. Logicamente, todos os itens contidos aqui se referem a esse princípio.

Figura 11 - Captura de tela com os itens do menu "Transparência Passiva"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 7 - Descrição dos subitens contidos no menu Transparência Passiva

- Entenda a transparência passiva
- Ferramentas úteis
- *Check-list* da Transparência passiva

Fonte: elaborado pelo autor.

Nessa lista de subitens reproduzimos a mesma lógica adotada nas anteriores e dispusemos aqui conteúdos que possam auxiliar nas adequações que se referem à transparência passiva. Além de orientações, há aqui ferramentas e instrumentos de avaliação.

Na sequência, apresentamos os demais itens da página inicial do site, e mais a frente vamos descrever cada item constante no menu secundário com as devidas justificativas.

Conforme descrevemos acima, a página inicial traz, de uma maneira superficial, um resumo sobre o conteúdo oferecido pelo site.

Figura 12 - Captura de tela da seção "Princípios de uma gestão transparente"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 8 – Conteúdo em texto da seção “Princípios de uma gestão transparente”

- **Publicizar**
Promover a divulgação de forma organizada e regular das atividades de gestão é uma das principais ferramentas na promoção da transparência. Esse é o primeiro passo para construir uma gestão participativa.
- **Desburocratizar**
Acesso à informação é considerado uma prestação de serviço imprescindível para o exercício da cidadania plena. É por meio dele que o cidadão consegue acesso aos demais serviços públicos.
- **Gerar engajamento**
Mobilizar as pessoas e trabalhar para o engajamento da sociedade em torno de discussões que afetam os cidadãos, como por exemplo na elaboração de políticas públicas, na execução e fiscalização orçamentária.
- **Ter consciência cidadã**
Atuar na gestão pública requer consciência cidadã, ou seja, é preciso pensar no serviço público sob a perspectiva do(a) usuário(a), dando a ele/ela condições suficientes para tomar decisões de forma autônoma e acessar serviços de seu interesse ou conforme sua necessidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos estudos elaborados no desenvolvimento deste trabalho e amparados nos estudos sobre Comunicação Pública, elegemos esses quatro fundamentos que podem ser considerados princípios para uma gestão transparente. Essa é a primeira seção de itens com um

resumo de conteúdo na página inicial. Sua disposição leva em consideração o fato de que para começar qualquer transformação é preciso haver uma despertar da consciência. Também buscamos apontar com esses temas, que a publicização das informações produzidas no âmbito da administração pública é apenas um dos pilares para a melhoria da qualidade democrática aconteça.

Figura 13 - Captura de tela da seção "Nível de Transparência"

Prefeitura Transparente
— cidadão consciente —

Início Começando do Zero Transparência Ativa Transparência Passiva

Nível de transparência

< 100

GESTÃO OPACA – Com base nos dados fornecidos, a gestão pública promovida pelo órgão não atende aos requisitos mínimos de transparência. [Clique aqui](#) para começar a mudar essa realidade e veja os primeiros passos.

100 a 200 pts.

NO CAMINHO CERTO – As respostas demonstram que a gestão está no caminho certo para a promoção da transparência na administração pública, no entanto, ainda é preciso de um esforço maior para conseguir atender aos itens estabelecidos nas leis em vigor.

200 a 400 pontos

FALTA POUCO – Em uma avaliação superficial podemos diagnosticar que administração cumpre boa parte dos requisitos obrigatórios para a promoção da transparência na gestão pública, mas ainda faltam algumas medidas.

600 pontos

GESTÃO MODELO – Este resultado aponta que a gestão pública cumpre todos os requisitos obrigatórios conforme o estabelecido nas regulamentações em vigor. Mesmo assim, ainda vale dar uma conferida nos itens de boas práticas para tornar o serviço público ainda mais acessível.

FAZER TESTE

< Responda a um questionário e saiba o quanto a sua prefeitura é transparente.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 9 - Descrição dos itens contidos na seção "Nível de Transparência"

<p><100 - GESTÃO OPACA – Com base nos dados fornecidos, a gestão pública promovida pelo órgão não atende aos requisitos mínimos de transparência. Clique aqui para começar a mudar essa realidade e veja os primeiros passos.</p>	<p>200 a 400 pontos - FALTA POUCO – Em uma avaliação superficial podemos diagnosticar que administração cumpre boa parte dos requisitos obrigatórios para a promoção da transparência na gestão pública, mas ainda faltam algumas medidas.</p>
<p>100 a 200 pts. - NO CAMINHO CERTO – As respostas demonstram que a gestão está no caminho certo para a promoção da transparência na administração pública, no entanto, ainda é preciso de um esforço maior para conseguir atender aos itens estabelecidos nas leis em vigor.</p>	<p>600 pontos - GESTÃO MODELO – Este resultado aponta que a gestão pública cumpre todos os requisitos obrigatórios conforme o estabelecido nas regulamentações em vigor. Mesmo assim, ainda vale dar uma conferida nos itens de boas práticas para tornar o serviço público ainda mais acessível.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro acima foi construído com o intuito de estimular os interessados no conteúdo do sítio a fazer um diagnóstico da gestão das prefeituras de suas cidades. Elaboramos uma ferramenta baseada em formulário, mais a frente vamos abordar os detalhes sobre como ela foi construída, mas podemos adiantar que ela demonstra ser capaz de dar um panorama sobre a situação das gestões municipais, no que se refere à transparência. Há nessa seção um *Link* que leva até a página de teste.

Quadro 10 – Itens do *check-list* que compõe o teste de transparência

- A Prefeitura tem sítio na internet?
 - A Prefeitura tem portal da transparência?
 - Aba denominada “Transparência” no menu principal do sítio eletrônico
 - Texto padrão explicativo sobre a Lei de Acesso à Informação
 - Link de acesso à legislação federal sobre a transparência
 - Link de acesso à legislação federal sobre a transparência
 - Link de acesso ao site da Transparência Estadual
 - Acesso ilimitado a todas as informações públicas disponibilizadas no sítio eletrônico: o acesso não pode estar condicionado à criação de um cadastro ou ao fornecimento de dados pessoais
 - Registro da estrutura organizacional
 - Link de acesso a toda a legislação municipal: contendo o texto original, as eventuais alterações supervenientes e a redação atualizada (incluindo leis municipais, decretos, portarias, resoluções e demais instrumentos normativos)
 - Exigência direcionada à Prefeitura Municipal: Registro das competências de cada órgão municipal
 - **Exigência direcionada à Prefeitura Municipal:** Telefone de cada órgão municipal
 - **Exigência direcionada à Prefeitura Municipal:** Horário de atendimento ao público de cada órgão municipal
 - Registro detalhado das receitas da Prefeitura
 - Exigência direcionada à Prefeitura Municipal: Endereço de cada órgão municipal
-

-
- Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros: indicando a origem do recurso em questão (estadual ou federal).
 - Registro detalhado das despesas da Prefeitura
 - Link de acesso ao Plano Plurianual do município
 - Link de acesso à Lei de Diretrizes Orçamentaria do município
 - Link de acesso à Lei Orçamentária Anual do município
 - Apresentação do balanço anual, com as respectivas demonstrações contábeis
 - Relatórios da execução orçamentária e gestão fiscal
 - Registro das licitações realizadas pela Prefeitura, Câmara Municipal ou Adm Indireta: organizado, **preferencialmente**, conforme o momento da licitação (em andamento ou concluída); a ordem cronológica e numérica (número do procedimento) e o tipo de procedimento
 - Registro dos procedimentos de inexistência e de dispensa de licitação realizados pela Prefeitura ou pela Câmara Municipal: organizado conforme ordem cronológica e numérica (número do procedimento)
 - Cópia digital dos editais de licitação
 - Detalhamento do objeto e da situação dos procedimentos
 - Cópia digital de todos os documentos relativos à licitação
 - Divulgação do resultado da licitação
 - Registro dos contratos celebrados pela Prefeitura, Câmara Municipal ou Adm Indireta: organizado, preferencialmente, conforme ordem cronológica e numérica (número do procedimento)
 - Descrição do objeto do contrato
 - Indicação do procedimento licitatório que deu origem ao contrato (número e tipo de procedimento)
 - Registro dos convênios celebrados pela Prefeitura
 - Registro dos detalhes sobre o convênio (data de celebração, objeto e conveniados)
 - Registro dos termos aditivos aos convênios
 - Registro dos concursos públicos realizados pela Prefeitura
 - Cópia digital do edital de concurso
 - Detalhes sobre o andamento do processo do concurso
 - Divulgação dos recursos e respectivas decisões
 - Divulgação do resultado
 - Divulgação dos atos de nomeação
 - Registro da remuneração ou subsídio dos agentes políticos, dos servidores efetivos e/ou empregados públicos
 - Registro da remuneração dos contratados temporariamente
 - Registro realizado por lotação, matrícula, nome, cargo, remuneração, abate teto, remuneração retirando o abate teto e o tipo de vínculo (detalhar se faltou alguma destas informações)
 - Registro mediante planilha consolidada contendo a remuneração de todos os agentes políticos, servidores efetivos e/ou empregados públicos; bem como a possibilidade de promover pesquisas neste documento
 - Registro detalhado dos auxílios, verbas indenizatórias, ajudas de custos, jetons e quaisquer vantagens pecuniárias
 - Relatório mensal da despesa com pessoal
 - Registro dos proventos de aposentadoria realizado por nome, cargo, remuneração, abate teto, remuneração retirando o abate teto e o tipo de vínculo (detalhar se faltou alguma destas informações)
 - Registro dos proventos de pensão realizado por pensionista, nome do servidor, cargo, remuneração, abate teto, remuneração retirando o abate teto e o tipo de vínculo (detalhar se faltou alguma destas informações)
 - Publicação das informações relativas à concessão de diárias de viagem a agentes políticos e servidores públicos da Prefeitura
 - Nome do beneficiário e respectivo cargo/função que ocupa
-

- Destino da viagem
- Atividade a ser desenvolvida durante a viagem
- Período do afastamento
- Número de diárias fornecidas
- Valor total pago ao beneficiário
- Base legal para a concessão de diária de viagem e o respectivo valor fixado: lei municipal autorizativa
- Link de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
- Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite o acesso à informação (a ferramenta “lupa” para promover pesquisas no próprio sítio eletrônico)
- Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (possibilidade de acessar e gravar os relatórios disponibilizados no sítio eletrônico em vários formatos)
- Mantém as informações disponíveis para acesso atualizadas
- Possui local e instruções para fácil acesso do interessado à comunicação com o município, por via eletrônica ou telefônica
- Contém medidas que garantem a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência

Fonte: Produzido pelo autor com base no *check-list* do Programa Águas Limpas do MPE.

Figura 14 - Captura de tela da seção "A gestão transparente fortalece as instituições"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Na figura 14, apresentamos 12 compromissos firmados por quem decide fazer uma parceria com a plataforma “*Accountability Now*”, uma organização estadunidense que apoia diversas outras organizações da sociedade para gerar transparência e produzir engajamento. A peça foi traduzida e colocada nessa seção do sítio como instrumento de conscientização sobre os compromissos que todo gestor deve estar consciente em assumir na busca por uma sociedade saudável e conseqüentemente o fortalecimento de práticas democráticas.

Figura 15 - Captura de tela da seção "Transparência Ativa"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 11 - Descrição dos itens da seção "Transparência Ativa"

Entenda a Transparência Ativa

Nessa seção, apresentamos alguns conceitos básicos da transparência ativa. Entender esse princípio é fundamental para conseguir implementar mecanismos de publicização de informações de interesse público ou coletivo.

Acesse aqui!

Ferramentas úteis

Um sistema de gestão pública municipal requer investimento em software e empresas de automação, mas mesmo assim, muitas vezes o sistema usado para gerir as informações, não oferece a ferramenta para publicação espontânea. Há diversas ferramentas que cumprem esse objetivo.

Acesse aqui!

Check-list da transparência

Com base no *check-list* da transparência fizemos uma tabela com as possíveis soluções tecnológicas para cada item descrito.

Incorporando relatórios e tabelas

As informações públicas precisam estar acessíveis e organizadas de modo que o cidadão não tenha dificuldades de encontrá-las. Para tanto, além de estar publicado, os relatórios precisam estar disponíveis para download em vários formatos.

Veja como!

Incorporando relatórios externos

Há algumas fontes de informações que podem ser utilizadas para melhorar o acesso do cidadão aos dados públicos.

Nessa seção mostramos como incorporar relatórios externos para o seu site.

Fonte: elaborado pelo autor.

A seção “Transparência Ativa” disposta na página inicial trata-se de um pequeno resumo sobre o que o usuário do sítio vai encontrar no item do menu secundário de mesmo título. Portanto, os textos correspondem a pequenos apontamentos sobre o que o visitante do sítio vai encontrar dentro de cada temática.

Figura 16 - Captura de tela da seção "Transparência Passiva"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Quadro 12 - Descrição do conteúdo da seção "Transparência Passiva"

Transparência Passiva

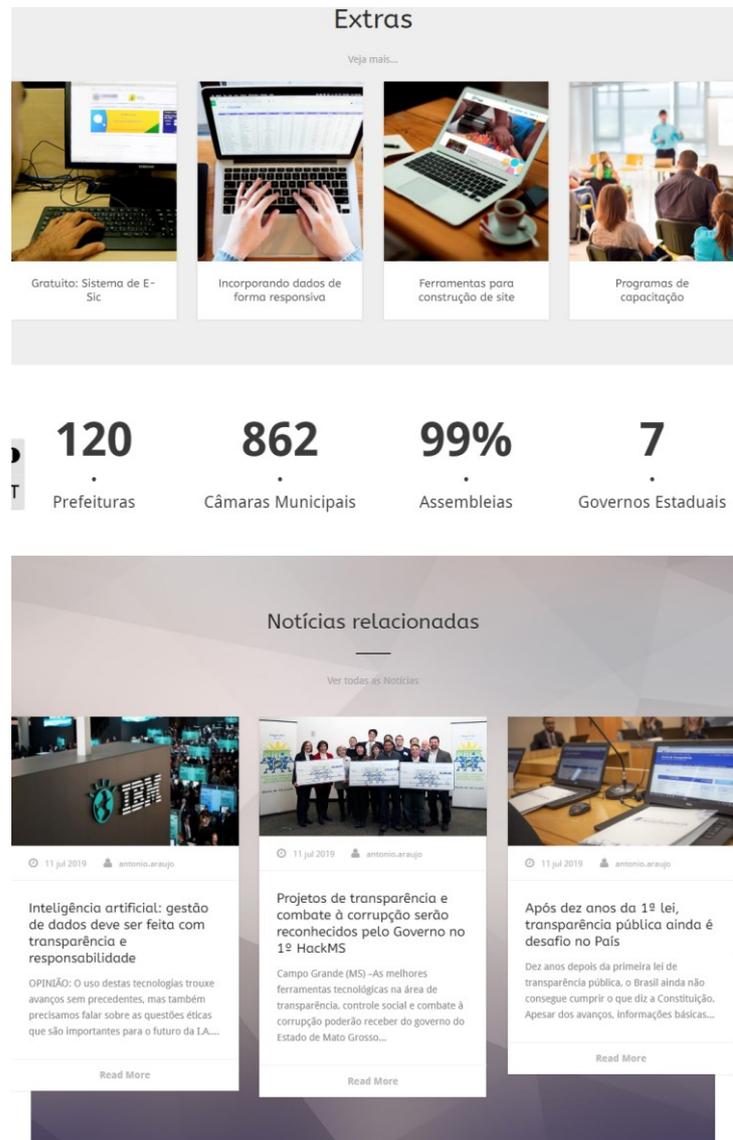
O conceito de transparência passiva se resume ao Serviço de Informação ao Cidadão. Nesse caso, o órgão precisa ser provocado para fornecer as informações ao solicitante. Esse processo sofreu substancial mudança após a publicação da LAI, onde o acesso se tornou regra e o sigilo exceção. Na prática, toda informação é pública e somente em casos previstos por lei, o acesso à elas é negado.

Acesse aqui a seção para entender mais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda na página inicial, a seção “Transparência Passiva” é uma introdução ao tema. Com um breve texto de apresentação sobre o conceito, o resumo conta também com um *Link* que leva para a seção específica do sítio.

Figura 17 - Captura de tela das seções Extras, Contador e Notícias



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Há ainda na página inicial espaço para informações extras e que são de fluxo contínuo, além de um contador sobre os números da transparência no Brasil e por fim uma seção de notícias, na qual informações sobre o assunto transparência podem ser postadas, mantendo assim, o conteúdo do site atualizado e o seu usuário bem informado sobre as questões pertinentes ao sítio.

Passamos agora à apresentação de todo o conteúdo das demais páginas do site. Em alguns optamos por não reproduzir novamente a descrição colocada, uma vez que alguns dos conteúdos tratam-se de reproduções de textos contidos nesse estudo. Iremos apresentar as

imagens, e conforme consideramos necessário acrescentaremos textos com o objetivo de justificar o uso de tal conteúdo, informação ou ferramenta.

Figura 18 - Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI"



Em vigor desde 2012, a Lei 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), (BRASIL, 2011), representa um marco histórico na gestão das informações públicas. Além de promover mais transparência, ela fortalece o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos nas mais diversas esferas e proporciona ao cidadão melhores condições de fazer um acompanhamento profundo sobre os gastos públicos e consequentemente possibilita uma análise por parte da sociedade sobre a execução orçamentária e as prioridades da gestão através da execução de políticas públicas.

Desde sua implementação, prefeituras, câmaras, assembleias, governos estaduais, federal além de entidades que se localizam no arcabouço da administração indireta e as que recebem subsídios dos cofres públicos trabalham para estruturar mecanismos de atendimento ao que determina a LAI.

No entanto, dados divulgados pela Controladoria Geral da União, Brasil (2018) e pelo Ministério Público Federal, Brasil (2016) demonstram que em mais de seis anos de vigência da LAI, boa parte das instituições encontram dificuldades em se adequarem às novas exigências da transparência. Baseado nessa realidade, essa pesquisa começa com um diagnóstico. Esse tem o intuito de compreender quais foram ou são as principais dificuldades encontradas pelos

gestores para a adequação.

Entenda a LAI



Fonte: Controladoria Geral da União

Histórico

A construção do projeto que originou a atual Lei 12.527/2011, perpassa por importantes elementos da composição social estabelecidos no cenário do qual se originou a proposta. Sancionada em novembro de 2011 pela então presidenta da República Dilma Rousseff, a LAI entrou em vigor em maio de 2012, no entanto, vinha sendo desenhada anos antes, ainda durante o governo de seu antecessor, o presidente Lula.

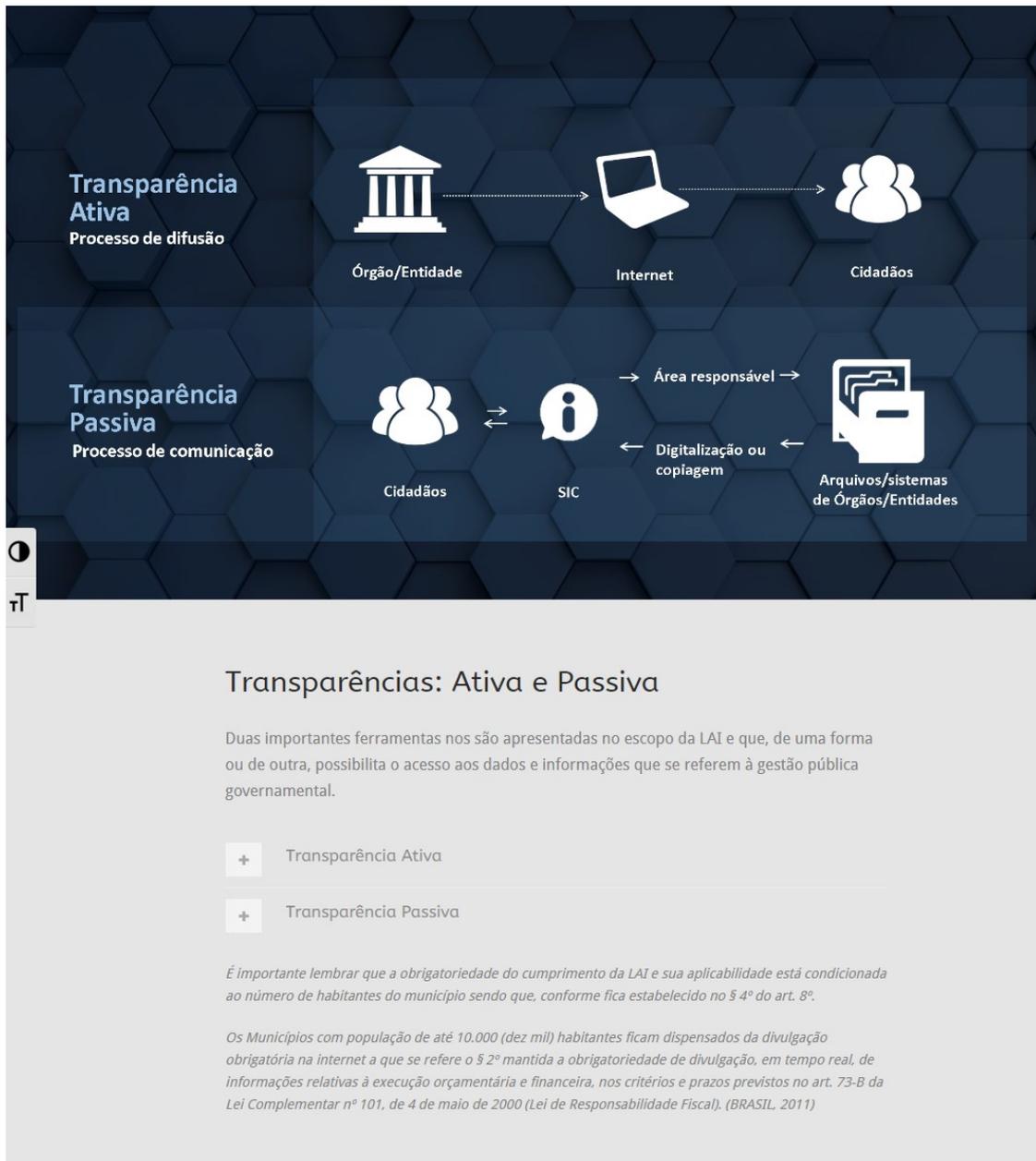
Adotada como prioridade na construção de uma política pública que pudesse se estabelecer como um marco na gestão da informação governamental, a LAI colocou gestores de todo o país diante de um complexo desafio. Suas diretrizes alteraram completamente a prática exercida em boa parte dos modelos de gestão país a fora. O pilar de sustentação da nova legislação estabelece, a partir de então, a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Esse princípio propõe olhar para as questões que envolvem a gestão pública a partir de uma nova perspectiva capaz de gerar, não apenas alterações significativas nos sistemas, métodos e práticas governamentais, mas também no comportamento reproduzido ao longo dos anos por parte de gestores.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Nesse espaço utilizamos elementos textuais para apresentar uma introdução à Lei de Acesso à Informação. Apresentamos um pequeno histórico, sua evolução, entre outras informações constante nesse relatório técnico-científico.

Figura 19 – Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

A figura acima apresenta um infograma que ilustra os dois fluxos informacionais presentes no exercício dos dois princípios da transparência. O texto que acompanha apresenta, de uma maneira mais profunda, esses princípios.

Figura 20 – Captura de tela página "Instruções Gerais sobre a LAI"



Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Outro infograma, esse de autoria do extinto Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, demonstra alguns pontos marcantes na regulamentação de gestões mais transparentes no Brasil.

Por fim, nessa página consideramos interessante abordar o conceito de “Governo Aberto” com o usuário, para que, após ter consciência dos princípios da transparência, possa dar início a essa prática, que vem sendo difundida no Brasil por organizações não governamentais. Nas figuras abaixo, reproduzimos diversos conteúdos da ONG Imaflora, que apesar de ter sua natureza voltada para questões ambientais, aborda os conceitos de governo aberto, pois acredita-se que, somente assim, será possível elaborar e executar políticas públicas pela preservação do meio ambiente.

Figura 21 – Captura de tela da página "Instruções Gerais sobre a LAI"

GOVERNO ABERTO

Você já deve ter ouvido falar sobre o termo. Todas as ações que regulamentam o acesso à informação giram em torno do desafio de fazer promover abertura na gestão governamental. Vejamos o que nos aponta o portal da Controladoria Geral da União sobre o tema:

Governo aberto se refere a uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautadas nos seguintes princípios:

- **Transparência**

As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos.
- **Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability)**

Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.
- **Participação Cidadã**

O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo.
- **Tecnologia e Inovação**

O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.

Portanto, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem esses quatro princípios.

A Ong Imãflora produziu alguns vídeos curtos explicando os principais conceitos de Governo Aberto.

O Conceito



Renato Morgado, coordenador de políticas públicas do Imãflora, explica o conceito de Governo Aberto.

Transparência



Joara Marchezini, oficial de projetos da área de acesso à informação da ONG ARTIGO 19, fala sobre Transparência e Acesso à Informação.

Acesso à informação



O diretor de transparência da Controladoria Geral da União, Otávio Neves, traz nova contribuição para o entendimento do tema Transparência e Acesso à Informação.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Figura 22 – Captura de tela da página “As vantagens de ter uma gestão transparente”



“ Acreditamos que os mecanismos de transparência sejam importantes aliados dos gestores, uma vez que, diante do perfil em construção do cidadão participativo, é possível obter a legitimação da execução de políticas públicas, aplicação de recursos financeiros, bem como conhecer os caminhos que a sociedade anseia que seja percorrido.



Fonte: Escola de Governo do Estado de SP

A transparência como ferramenta no exercício da Comunicação Pública

Instrumento de mobilização social, a comunicação pública, quando utilizada pelo Estado sob essa ótica, tem a capacidade de promover o exercício da cidadania e, a partir do debate, da interação das pessoas, possibilita a construção de uma agenda pública que corresponda aos anseios da população.

Essa interação é denominada de engajamento e requer, no cenário atual, de esforços por parte dos governantes, uma vez que somente com a participação de atores sociais é que políticas públicas adotadas pelo Estado são legitimadas.

Quanto **maior o acesso do cidadão aos dados governamentais**, quanto maior sua participação nos processos de elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, **mais consolidadas se tornam as práticas democráticas**, fortalecendo a democracia e **mais eficiente fica a gestão pública**.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Essa página funciona como uma ferramenta que tem por objetivo convencer o gestor/técnico a promover ações e práticas de transparência nas administrações. O texto também é componente do presente relatório e traz, como suporte, um vídeo de autoria da Escola de Governo do Estado de São Paulo. O tema do vídeo corresponde ao título da página.

A página seguinte, “Primeiros Passos, foi construída com base na experiência acumulada no decorrer da vivência e dos estudos que norteiam essa pesquisa. Descrevemos aquilo que consideramos importantes para dar os primeiros passos em direção a uma gestão mais transparente.

Figura 23 – Captura de tela da página “Primeiros Passos”

Prefeitura Transparente
LÍDERS CONSCIENTES

Início Começando do Zero Transparência Ativa Transparência Passiva

Primeiros Passos

Passo 1

Entendendo a estrutura e o fluxo da informação na sua organização

Antes de dar início ao trabalho de implementação de uma gestão transparente, é preciso conhecer bem a sua organização, entender o máximo possível do fluxo e da estrutura de gestão da informação. Na prática, é preciso fazer um levantamento aprofundado de todas as informações produzidas por sua instituição.

Alguns questionamentos podem te ajudar a fazer esse levantamento:

- A prefeitura tem um sistema de gestão (automação)?
- Qual?
- Há compartilhamento de informações? (Caso haja mais de um)
- O sistema oferece a possibilidade de disponibilização de dados em tempo real?

Passo 2

Criar regulamentação que organize a prática da gestão da informação pública.

Para produzir um conjunto de normas que regulamentem ações de transparência para a gestão pública é preciso recorrer aos profissionais que atuam no setor jurídico da prefeitura. Para isso, esses profissionais devem elaborar, em conjunto com o setor responsável pela implementação das ferramentas de transparência, os atos oficiais que legitimam o fluxo de atividades. Alguns instrumentos, como Projeto de Lei posteriormente regulamentado por meio de decreto do executivo são os comumente utilizados pelas administrações.

MODELOS
Selecionamos alguns municípios que são considerados modelos na gestão transparente das informações.
Confira as regulamentações que esses municípios implementaram.

LEIS
Nessa seção você encontra um conjunto de normas que precisam ser consideradas na elaboração das regulamentações municipais.
Clique aqui!

Passo 3 – Construa um site

Web Portal Development

Caso a prefeitura ainda não tenha um site, providencie a construção de um. A criação de um modelo simples é fácil e há na internet vários serviços pagos e gratuitos. Nesse caso, utilizamos como referência a plataforma WordPress, que é gratuita. É necessário ter alguma habilidade e conhecimento básico em informática para conseguir êxito nesse processo. Considere contratar um profissional da área para integrar a equipe de transparência do município.

Passo 4 – Treine sua equipe

Direto da Fonte
É importante que cada setor fique responsável por inserir os dados no site. Quando não for possível, é preciso definir um ponto focal para que esse, seja o responsável por acompanhar os dados disponíveis no portal, modificar o setor responsável sobre incorreções, e se responsabilizar pelas atualizações regulares.

Complementação
Pode ser que a empresa que faz a automação dos dados financeiros, tributários, e informações fiscais da prefeitura não forneça as ferramentas completas. Há diversas outras informações que devem ser disponibilizadas no site e que não são números. Para isso, a equipe precisa entender cada necessidade. Na maioria dos casos há alguma ferramenta disponível na internet que consiga atender a demanda.

Atenção aos prazos
Cada classe de informação requer um período específico de regularidade na atualização. Por exemplo, dados orçamentários devem ser lançados em tempo real (municípios acima de 10 mil habitantes). Mas informações como os atos que envolvem processo licitatório, esses seguem prazos próprios, de acordo com as demandas.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Figura 24 – Captura de tela da seção “Regulamentando”

LIBRAS FÓRUM QUEM SOMOS PESQUISAR

Prefeitura Transparente
— cidadão consciente —

Início Começando do Zero Transparência Ativa Transparência Passiva

Regulamentando

Todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis da federação estão subordinados à Lei de Acesso à Informação. Desde que entrou em vigor, 16 de maio de 2012, sua aplicação é automática, mesmo em um contexto de inexistência de regulamentação da Lei em âmbito local.

Guia da regulamentação

A Controladoria Geral da União tem um Guia Técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios. Disponibilizamos o material nessa seção em PDF. Disponível também para download.

ACESSAR

A LAI considera as limitações dos municípios de pequeno porte no Brasil e por isso, busca prever todas nuances e especificidades dos entes públicos. Nesse sentido, foi deixada em aberto uma série de regramentos para que o gestor local considere as especificidades de suas instituições no momento de regulamentar a aplicação da Lei, a fim de adequar o seu alcance no órgão ou ente.

Vejamos o que orienta o Guia de Regulamentação elaborado pela CGU:

“ Não há uma estrutura única da Lei ou Decreto, tampouco uma receita de configuração ideal a ser seguida pelos municípios no momento da regulamentação da LAI. Observa-se, pelo contrário, uma diversidade de combinações normativas a depender das escolhas dos atores envolvidos na aprovação do normativo.

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br/regulamentando>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Regulamentar a gestão, estabelecer todos os ritos necessários para atendimento é considerado importante passo para que as práticas sejam consolidadas. Por isso, abrimos essa seção com um texto que busca demonstrar a importância dessa etapa do processo. Prosseguimos com a disponibilização de um guia, publicado em 2013 pela Controladoria Geral da União (CGU).

Figura 25 – Captura de tela da seção “Regulamentando”

CURIOSIDADE



Considerando municípios com menos de 100 mil habitantes, apenas cinco deles aparecem simultaneamente com pontuação máxima (10) nos dois relatórios de avaliação (Brasil Transparente – CGU; Ranking da Transparência – MPF). Todos ficam localizados no Estado de Santa Catarina. Eles também tem em comum a adesão a um programa da Federação de Municípios de Santa Catarina para a informatização das gestões municipais.

Além de fazer uso de leis Federais, e de Instruções Normativas do Tribunal de Contas da União, para regulamentar os serviços de acesso à informação, essas prefeituras possuem regulamentações no âmbito local, seja por meio de Lei ou de Decreto. Elas figuram com nota máxima nos dois principais rankings de avaliação sobre o tema, conforme mostra a tabela abaixo.

Column visibility
Copy
CSV
Excel
PDF
Print

Pesquisar

▼ resultados por página

	Estado	Cidade	MPF	CGU	Hab/IBGE
+	SC	Apiúna	10	10	10 636
+	SC	Palmitos	10	10	16 266
+	SC	Quilombo	10	10	10 201
+	SC	Rio dos Cedros	10	10	11 676
+	SC	Joaçaba	10	10	30.118

Mostrando de 1 até 6 de 6 registros
Anterior **1** Próximo

Acreditamos ser importante elaborar e implementar regulamentação do modelo de gestão adotado para que as práticas estejam fundamentadas e institucionalizadas, conforme adiantamos acima, levando em consideração as inúmeras especificidades de cada município.

Nessa seção listamos uma série de prefeituras que obtiveram boa pontuação nos relatórios sobre transparência.

Modelos de gestão transparente (CGU)

Fonte: <http://www.prefeituratransparente.com.br/regulamentando/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Produzimos aqui conteúdos que consideramos apresentar informações relevantes para os usuários, pois trazem prefeituras que obtiveram nota máxima nos dois principais programas de avaliação do país. Elaboramos ainda, uma lista com cidades consideradas modelo na avaliação da CGU para que o gestor/técnico tenha parâmetros para produzir um conjunto de

normas que regulamentem as gestões. Ao final da página temos o *Link* para uma tabela contendo o nome das cidades.

Figura 26 - Captura de tela da seção "Entenda a Transparência Ativa"

Prefeitura Transparente
Cidade Consciente

Início **Começando do Zero** - Transparência Ativa - Transparência Passiva -

Entenda a Transparência Ativa

7. Transparência ativa e direito à i...

O princípio da "Transparência Ativa" consiste na divulgação de informações de interesse geral ou coletivo por iniciativa própria do órgão público, sem que haja solicitação expressa.

Toda a LAI estimula a iniciativa de transparência. Contudo, os artigos da LAI que fazem referência expressa a iniciativas de Transparência Ativa são:

- + Art. 3º
- + Art. 8º

Transparência Ativa
Obrigações definidas no art. 8º da Lei de Acesso à Informação

Rol mínimo:

- Competências, estrutura, telefones, endereços, horários de funcionamento
- Transferências de recursos
- Despesas
- Licitações e contratos
- Dados de programas, ações, projetos e obras
- Respostas a perguntas frequentes

Comunicação
Linguagem de fácil compreensão

Acessibilidade
Conteúdo acessível a pessoas com deficiência

Dados abertos
Abertura de bases de dados brutos, em formatos abertos e não-proprietários, estruturados e legíveis por máquina, com detalhamento da estrutura da informação

Vantagens

“ A Transparência Ativa gera benefícios tanto para o cidadão, que com o acesso prévio à informação não precisa acionar os órgãos e entidades públicas e esperar o tempo necessário para a resposta, quanto para a Administração, pois gera economia de tempo e recursos. Quanto mais informações são disponibilizadas de forma ativa, menor será a demanda de pedidos de informação.

Controladoria Geral da União (2013)

Transparência Ativa e Dados Abertos

Confira mais detalhes sobre esses dois temas com o especialista Leandro Salvador.

Aula 9. Transparência Ativa e Dados Abertos

Fonte: Escola de Governo do Estado de São Paulo - Egesp

Fonte: <https://prefeituratransparente.com.br/entenda-a-transparencia-ativa/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Buscamos fazer uso de diversos recursos audiovisuais, pois consideramos que a diversidade de formatos torna a navegação mais amigável, intuitiva e menos cansativa. Tratamos de importantes temas para contextualizar o usuário sobre a Transparência Ativa, e para tanto, utilizamos recursos textuais, ilustrativos e audiovisuais. Os vídeos trazem profissionais da Governo do Estado de São Paulo abordando o tema em questão.

Figura 27 - Captura de tela da página "Ferramentas úteis"



Fonte: <https://prefeituratransparente.com.br/ferramentas-uteis/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

A página de ferramentas úteis apresenta uma série de soluções possíveis, tecnológicas e gratuitas que podem ser implementadas pelas prefeituras. Iniciamos abordando sobre a construção de um sítio na internet, que é o primeiro passo para estabelecer um canal de comunicação com os cidadãos. Nessa mesma página apresentamos alternativas para a publicação de arquivos, incorporação de dados, implementação de acessibilidade nos sites, dentre outras.

Figura 28 - Captura de tela da página "Check-list da Transparência"



Veja nossas sugestões para cada item do check-list

Abaixo temos uma planilha com o check-list elaborado pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais (MPMG), na coluna sugestão tem uma descrição com uma possível solução para atender ao item da lista. Veja a legenda de cada um e clique para ver detalhes sobre como cada ferramenta pode ser utilizada para atender as exigências.

- Incorporar Tabela
- Publicação de arquivos
- Acessibilidade

Column visibility		Copy	CSV	Excel	PDF	Print	
10	▼ resultados por página					Pesquisar	<input type="text"/>
	Exigência	Sugestão					
1	Aba denominada "Transparência" no menu principal do sítio eletrônico	Link					
2	Texto padrão explicativo sobre a Lei de Acesso à Informação	Texto simples					
3	Link de acesso à legislação federal sobre a transparência	Texto simples					
4	Link de acesso à legislação federal sobre a transparência	Texto simples					
5	Link de acesso ao site da Transparência Estadual	Texto simples					
6	Acesso ilimitado a todas as informações públicas disponibilizadas no sítio eletrônico: o acesso não pode estar condicionado à criação de um cadastro ou ao fornecimento de dados pessoais	Manter páginas abertas					
7	Registro da estrutura organizacional	Texto simples ou Incorporar Tabela					
8	Link de acesso a toda a legislação municipal: contendo o texto original, as eventuais alterações supervenientes e a redação atualizada (incluindo leis municipais, decretos, portarias, resoluções e demais instrumentos normativos)	É possível incorporar a aplicação da Câmara ou divulgar documentos por meio de Posts comuns					
9	Exigência direcionada à Prefeitura Municipal: Registro das competências de cada órgão municipal	Texto simples ou Incorporar Tabela					
10	Exigência direcionada à Prefeitura Municipal: Endereço de cada órgão municipal	Texto simples ou Incorporar Tabela					

Mostrando de 1 até 10 de 61 registros

Anterior **1** 2 3 4 5 6 7 Próximo

Fonte: <https://prefeituratransparente.com.br/check-lis-da-transparencia-ativa/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Com base no *check-list* do MPE, produzimos uma lista dos itens que devem estar disponíveis implementados nos portais das prefeituras. Na coluna denominada sugestão, descrevemos uma possível solução para atendimento ao item em questão.

Figura 28 - Captura de tela da página "Entenda a Transparência Passiva"

Prefeitura Transparente
— cidadão consciente —

Início Começando do Zero ▾ Transparência Ativa ▾ Transparência Passiva ▾

Entenda a transparência passiva

Em síntese

O poder público deve fornecer a informação mediante solicitação de pedidos. Esse mecanismo pode e deve ser utilizado quando alguma informação não está disponível para consulta nos sites, ou quando não se encontra de forma organizada e clara para o cidadão.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Ele registra um pedido de Acesso à Informação.

Nesse caso, é necessário haver a solicitação por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC; e-SIC) seja físico ou por meio virtual. Ambos os instrumentos de transparência possuem, cada qual em seu arcabouço, um conjunto de regras específicas que estabelecem prazos para atendimento, limites, tipo, organização, classificação entre outras.

Por exemplo

Para auxiliar na contextualização sobre o papel da Transparência Passiva recorremos a uma videoaula produzida pela Escola de Governo do Estado de São Paulo. Nela, a especialista Patrícia Mirabile comenta a experiência do governo paulista no desenvolvimento das atividades de gestão e atendimento às demandas de acesso à informação.

Fonte: <https://prefeituratransparente.com.br/entenda-a-transparencia-passiva/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Para auxiliar na contextualização sobre o papel da Transparência Passiva produzimos uma animação que ilustra o fluxo da informação diante de uma demanda de solicitação de acesso à informação. Recorremos também a uma vídeo-aula produzida pela Escola de Governo do Estado de São Paulo. Nela, a especialista Patrícia Mirabile comenta a experiência do governo paulista no desenvolvimento das atividades de gestão e atendimento às demandas de acesso à informação.

Figura 29 - Captura de tela da página "Ferramentas úteis"

Prefeitura Transparente
— cidadão consciente —

Início Começando do Zero ▾ Transparência Ativa ▾ Transparência Passiva ▾

Ferramentas úteis

Sistema de Informação ao Cidadão

No processo de regulamentação, descrito na seção específica desse site, é preciso definir as regras sobre como vai funcionar o Serviço de Informação ao Cidadão. Depois dessa decisão, é preciso escolher qual aplicação você vai usar para gerir as demandas de acesso à informação. Lembrando que, além do canal virtual, é preciso disponibilizar um posto de atendimento físico ao cidadão. A normatização precisa prever todos esses canais, seus fluxos internos, horários de atendimento, localização do serviço, dentre outras questões de natureza administrativa para o funcionamento do setor.



Sic - Físico

A Controladoria Geral da União (CGU) tem alguns modelos de formulários que podem ser utilizados para que a prefeitura disponibilize ao cidadão que deseja requerer acesso à informação. [Clique aqui para acessar.](#)



E-Sic

Há duas opções de software para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso a informação, ambas gratuitas, para download no site da CGU.

Fonte: <https://prefeituratransparente.com.br/ferramentas-uteis-2/>, acesso em 22 de janeiro de 2020.

Nesse caso, as ferramentas úteis apresentadas no portal se referem à implementação de um sistema de atendimento às demandas por acesso. Há aqui aplicações tecnológicas, além de modelos de formulários para atendimento presencial. No processo de regulamentação, descrito na seção específica desse site, é preciso definir as regras sobre como vai funcionar o Serviço de Informação ao Cidadão. Depois dessa decisão, é preciso escolher qual aplicação você vai usar para gerir as demandas de acesso à informação. Lembrando que, além do canal virtual, é preciso disponibilizar um posto de atendimento físico ao cidadão. A normatização precisa prever todos esses canais, seus fluxos internos, horários de atendimento, localização do serviço, dentre outras questões de natureza administrativa para o funcionamento do setor.

5 EXEQUIBILIDADE E APLICABILIDADE

Órgãos públicos funcionais, que atuam de forma organizada e harmoniosa e que ofereçam serviços públicos de qualidade, que correspondam às necessidades do cidadão. São esses alguns dos objetivos fundamentais das pesquisas que giram em torno da Comunicação Pública. A ciência, por sua vez, no desenvolvimento de pesquisas que possam contribuir, seja através da produção de sentido e reflexão ou de soluções e ferramentas, assume protagonismo nessa construção pela cidadania, fortalecendo assim, os princípios democráticos da sociedade.

Acreditamos que os mecanismos de transparência sejam importantes aliados dos gestores, uma vez que, diante do perfil em construção do cidadão participativo, é possível obter a legitimação da execução de políticas públicas, melhor aplicação de recursos financeiros, bem como conhecer os caminhos que a sociedade anseia que seja percorrido. Todos esses elementos, requerem maior responsabilidade com verbas públicas, e convocam governantes e gestores para uma complexa missão em direção a propósitos-base de uma luta global, redução da pobreza, da desigualdade social, da equidade, e em busca de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Esta pesquisa visa contribuir com esses objetivos, disseminando orientações, ideias, lições práticas, com o intuito de facilitar o aprendizado por meio de experiências já vivenciadas em situações similares e comuns em diversas prefeituras. Sua exequibilidade fica explícita no decorrer de todo o trabalho, haja vista que, não se trata de uma aplicação fora do contexto social em evidência, muito menos fora dos limites tecnológicos e pragmáticos da atualidade.

Reconhecemos que esta é uma pequena parte da construção de um processo pelo fortalecimento da democracia e da participação cidadã. Do pertencimento do povo com relação às decisões político-governamentais. Tal estágio, no entanto, só poderá ser um caminho com possibilidade de resultado positivo, quando, e se houver, empenho dos órgãos públicos e de seus governantes, chamando-os à responsabilidade para uma administração fiscal prudente, com eficiência, equidade e integridade na prestação de serviços públicos, sobretudo na assistência e proteção aos pobres, mulheres, negros, minorias e outros grupos desfavorecidos.

Ressaltamos ainda que a fase do processo de execução técnica, instalação da aplicação, construção de *layout*, contratação de servidor de hospedagem, nenhuma das atividades do produto final dessa pesquisa requereu esforços externos, além do empreendido pelo autor da pesquisa, que além de arcar financeiramente com os valores dos serviços de hospedagem, desempenhou as demais atividades de trabalho técnico. Todos esses fatores deixam demonstrados que a pesquisa é perfeitamente aplicável.

Quanto à manutenção do portal, após a conclusão desta pesquisa, o autor colocou o produto em questão à disposição de entidades que reúnem em sua natureza de atividade o mesmo propósito desta pesquisa. Até o momento, não houve manifestação de interesse por parte delas. Acreditamos, portanto, que o tempo não tenha sido hábil suficientemente para apresentar a plataforma em pleno funcionamento, uma vez que a mesma foi concluída concomitantemente a esse relatório. Sendo assim, compromete-se o pesquisador a buscar novos interessados em aprimorar esse produto para que ele possa continuar a atender ao seu público-alvo e, assim, gestores e técnicos tenham um amparo no desafio de implementar ações transparentes de suas gestões.

Nesse sentido, fizemos duas ofertas de disponibilização do produto desta pesquisa sem que haja nenhum custo para o órgão ou entidade que vier demonstrar interesse em manter a plataforma em funcionamento e disponibilizá-la para uso de seus públicos. A primeira delas é a Associação Mineira dos Municípios (AMM), que por meio de seu 1º vice-Presidente, Rui Ramos, que é prefeito da cidade mineira Pirajuba, demonstrou interesse em adquirir a plataforma. As tratativas com Rui Ramos ocorreram por meio de aplicativo de mensagens, no entanto, em decorrência de sua agenda prejudicada por questões de saúde, até a conclusão deste relatório técnico não houve um desfecho sobre a conclusão dessa possível parceria.

Outra tentativa consiste na disponibilização do referido produto para a Diretoria de Transparência e Controle Social por meio da Coordenadoria-Geral de Governo Aberto e Transparência da Controladoria Geral da União. Um e-mail foi enviado ao órgão contendo a oferta de doação do site, conforme mostra figura abaixo, no entanto, até a conclusão deste relatório não obtivemos manifestação de interesse.

Figura 30 - E-mail enviado à CGU com oferta de doação da plataforma

Webmail da Universidade Federal de Uberlândia :: Plataforma pode auxiliar prefeituras a fazerem adequações em atendimento a LAI

Fechar

Criar email Responder Responder a ... Encaminhar Excluir Mover Imprimir Spam Marcar Mais

Plataforma pode auxiliar prefeituras a fazerem adequações e... Mensagem 1 de 1

De antonioajunior@ufu.br
 Para dtc@cgu.gov.br, cgat@cgu.gov.br
 Data Hoje 12:43

Prezados

Diretor de Transparência e Controle Social, Otávio Moreira de Castro Neves e Coordenador-geral de Governo Aberto e Transparência, Marcelo de Brito Vidal.

Sou aluno do Programa de Mestrado em Tecnologias, Comunicação e Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Minha área de pesquisa é Comunicação Pública, mais especificamente, a Lei de Acesso à Informação. Sendo assim, com base em um estudo onde analisei quatro cidades de pequeno porte e que se localizam no Triângulo Mineiro, estou produzindo um site (em fase de conclusão), que tem o objetivo de auxiliar gestores e técnicos de pequenas prefeituras a promoverem as adequações mínimas para atendimento ao que determina a LEI 12.527/2011. Como trata-se de um projeto oriundo de estudos acadêmicos e com impacto social que consideramos ser relevante, entro em contato para ofertar a esse importante órgão o produto final dessa pesquisa. Destaco que ele complementa importantes iniciativas promovidas pela Controladoria Geral da União, que já publicou, em outras ocasiões, manuais para auxiliar o mesmo público-alvo.

Abaixo um resumo do projeto que pode ser conferido no www.prefeituratransparente.com.br

Um a plataforma virtual, acessível pela internet e que auxilia gestores e profissionais técnicos das administrações municipais de cidades de pequeno porte a fazerem as adequações necessárias nas práticas de administração e gestão pública para atender aos requisitos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Busca-se, com o presente produto e seu relatório técnico-profissional, estruturar um modelo de gestão com base nos fundamentos da comunicação pública e dos vários conceitos que permeiam o universo da transparência, participação e controle social.

Estou à disposição para responder qualquer dúvida. De antemão, adianto que, caso seja interesse da CGU, o projeto será doado integralmente sem qualquer custo e para os fins que o órgão considerar viável, livre para sua personalização e readequações necessárias.

Cordialmente,
 Antonio Ferreira de Araujo
 Celular: (34) 9 9868-6780
 Aluno do PPGCE

Fonte: Itens enviados do e-mail institucional da Universidade Federal de Uberlândia, acesso em 20 de janeiro de 2020.

Vale ressaltar que o prazo entre a conclusão do protótipo, apresentado como produto oriundo deste estudo e descrito por este relatório técnico, e a data de avaliação pela banca de defesa não demonstra ser suficiente para a conclusão de parcerias que possam viabilizar a continuidade do projeto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da fundamentação teórica do trabalho nos deparamos por diversas vezes com argumentos que defendem a ideia de que uma sociedade só fortalece sua democracia a partir de práticas governamentais mais transparentes, de serviços públicos acessíveis e de qualidade. Engajados nesse propósito, nos dispusemos a percorrer essa trilha com destino ainda incerto, mas com propósitos claros e bem definidos. Neste desafio, que além de complexo, se apresentou um tanto quanto idealista, concluímos que se quisermos combater efetivamente a corrupção, isso deve ser feito no contexto mais amplo da gestão pública: governança, prestação de contas, estruturas legais e institucionais. O desafio para os países em desenvolvimento é ainda maior por causa de recursos escassos, pouca capacidade de auditoria, vigilância e instituições em dificuldades, como tribunais e a mídia.

Certos de que ainda há muito a se fazer, consideramos que a plataforma construída como produto final desta pesquisa pode se tornar uma ferramenta, ainda que embrionária, mas que auxilia, orienta, viabiliza ações de boas práticas nas gestões públicas em seus diversos âmbitos. Acreditamos que sua linguagem, sua possibilidade de fácil acesso, terá importante impacto na vida dos cidadãos e cidadãs de municípios onde as prefeituras ainda não conseguiram tornar as gestões mais transparentes.

Discorrer sobre um processo por mim vivenciado enquanto estive à frente da secretaria de Comunicação Social da prefeitura de Frutal proporcionou, além da produção científica de conhecimento e de um produto técnico, a possibilidade de estabelecer um diálogo entre atividades práticas e princípios da comunicação pública. Desse modo, a conscientização sobre a importância de se estruturar esse setor em qualquer administração se coloca de modo claro e direto como instrumento fundamental no exercício pleno da cidadania.

Conforme já apontado no início deste trabalho, apesar de não ter o objetivo de esgotar o assunto no decorrer desta pesquisa, acreditamos que ao seu final, os resultados aqui apresentados contribuem para a construção efetiva de práticas mais saudáveis à gestão por parte de servidores, representantes políticos eleitos ou nomeados para atuar na administração pública.

Temos convicção de que, com o conteúdo produzido, tanto no relatório técnico-profissional desta pesquisa, quanto no produto final, o gestor/técnico terão melhores condições de atuarem a partir de uma perspectiva social, na qual a informação produzida possa chegar até o conhecimento de cada cidadão e cidadã, além de reconhecer a necessidade de manter abertas as portas de seus governos. Não nos restam dúvidas de que, ao acessar a plataforma o

profissional terá condições de dar início a esse árduo desafio na implementação de boas práticas de transparência na gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M.; PESSOA, M. A aplicação da lei de acesso à informação no sítio eletrônico da prefeitura de Frutal. *In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE*, 20., 2015, Uberlândia. **Anais [...]**. Uberlândia: Intercom, 2015, p. 1-15. Disponível em: <http://www.portalintercom.org.br/anais/sudeste2015/resumos/R48-0218-1.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BALDISSERA, A. Pesquisa-ação: uma metodologia do “conhecer” e do “agir” coletivo. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 2, n. 7, p. 5-25, 2001. Disponível em: <http://www.revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/viewFile/570/510>. Acesso em: 5 set. 2019.
- BACKUS, M. E-Governance and developing countries introduction and examples. **Re-search Report**, Alexandria, n. 3, 2001. Disponível em: <https://bibalex.org/baifa/en/resources/document/288383>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BOBBIO, N. **Democracia e segredo**. São Paulo: Unesp, 2015.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. *In: Duarte, J. (Org.) Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. [Escala, 2018]. **Escala Brasil Transparente: Avaliação 360º**. Brasília: Ministério da transparência e controladoria-geral da união, 2018. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BRASIL. [Ranking, 2016]. **Ranking Nacional da Transparência: Mapa da Transparência**. Brasília: Ministério Público Federal, 2016. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/o-projeto-new>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BRASIL. [Aspectos Gerais, 2018]. **Aspectos Gerais da Lei**. Brasília: Governo Federal, 2018. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#9>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. [Emenda Constitucional (1998)]. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em: 28 maio 2019.
- BRASIL. [Lei (2011)]. **Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011. Lei**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

CATINAT, M., VEDEL, T. **Public policies for digital democracy**. In: Hacker, K. L.; Dijk, J. V. Digital democracy: issues of theory and practice. New York: Sage, 2000.

DEMOCRACY. Centre For Law And. Global Right to Information Rating Map. 2019. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Brazil>. Acesso em: 11 jun. 2019.

DUARTE, J. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2012.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, Nova Iorque, v. 49, p. 1-27, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil / Minas Gerais / Comendador Gomes**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/comendador-gomes/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil / Minas Gerais / Fronteira**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/fronteira/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil / Minas Gerais / Frutal**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/frutal/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil / Minas Gerais / Planura**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/planura/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: *accountability* e Política da Publicidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

FABRINI, F: Depois de seis anos de Lei de Acesso, estatais ainda resistem a abrir dados. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 21 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/depois-de-seis-anos-de-lei-de-acesso-estatais-ainda-resistem-a-abrir-dados.shtml>. Acesso em: 28 maio 2019.

JUSTIÇA, Conselho Nacional de. Saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância. **CNJ Serviço**, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82385-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia>. Acesso em: 11 jun. 2019.

LANHI, C. S. **A transparência para além da Lei de Acesso à Informação: a comunicação neste processo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos de Cultura Contemporânea) - Programa de Pós-graduação em Estudos de Cultura Contemporânea, Faculdade de Comunicação e Arte, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2019.

MAIA, R. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. **Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em**

Comunicação, 2008. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1252.pdf. Acesso em: 24 jan. 2019.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006. Acesso em: 11 jun. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

SALGADO, D; LIBÓRIO, B. Primeiro semestre do governo Bolsonaro preocupa especialistas em transparência. **Época**, 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/primeiro-semester-do-governo-bolsonaro-preocupa-especialistas-em-transparencia-23868627>. Acesso em: 11 jan. 2020.

SHAH, Anwar. Overview. **Performance accountability and combating corruption: public sector governance and accountability series**. Washington: The World Bank, 2007. Disponível em:
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PerformanceAccountabilityandCombatingCorruption.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6941-8>

TAVARES, A. F. **Comunicação pública e acesso à informação: o interesse público presente nas produções da assessoria de imprensa da prefeitura de Santarém (PA)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Tecnologia, Comunicação e Educação) - Programa de Pós-graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 3, n. 31, p. 443-466, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S1517-97022005000300009>

ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. *In*: DUARTE. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, [s.l.], v. 12, n. 25, p.137-158, 2015. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/marquinhos_-_transparencia_-_34439-128937-1-pb.pdf. Acesso em: 05 jun. 2019.
<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>