



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

IARA MARTINS DE ARAÚJO CRUZ

**ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE
PALMAS COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO**

Palmas - TO

2021

IARA MARTINS DE ARAÚJO CRUZ

**ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE
PALMAS COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do
Tocantins como requisito para obtenção do título de Mestre em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes

Coorientador: Prof. Dr. Adriano Batista Castorino.

Palmas - TO
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

M386p Martins de Araújo Cruz, Iara .
O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas como instrumento de Comunicação e Educação. / Iara Martins de Araújo Cruz. – Palmas, TO, 2021.
90 f.
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2021.
Orientadora : Suzana Gilioli
Coorientador: Adriano Batista Castorino
1. Transparência pública. 2. Comunicação Pública. 3. Educação. 4. Gestão Pública. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

IARA MARTINS DE ARAÚJO CRUZ

**ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA COMO
INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pela orientadora e pela Banca Examinadora.

Aprovada em: 27 / 08 / 2021

BANCA EXAMINADORA

 Documento assinado digitalmente
Suzana Gilioli da Costa Nunes
Data: 08/12/2021 09:36:19-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dra. Suzana Gilioli da Costa Nunes – UFT (Orientadora)

 Documento assinado digitalmente
ADRIANO BATISTA CASTORINO
Data: 16/12/2021 11:57:15-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Adriano Batista Castorino – UFT (Coorientador)

 Documento assinado digitalmente
KEILE APARECIDA BERALDO
Data: 16/12/2021 20:54:16-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dra. Keile Aparecida Beraldo – UFT

 Documento assinado digitalmente
CYNTHIA MARA MIRANDA
Data: 17/12/2021 08:59:31-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dra. Cynthia Mara Miranda – UFT

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, fonte de toda inspiração e sabedoria;

Ao meu marido, Rainer, companheiro de todas as horas, amor da minha vida, e aos meus filhos, Lucas e Davi, por toda compreensão diante das minhas ausências;

Aos meus queridos pais, Nermísio e Aldenir, pelo apoio sempre incondicional às minhas escolhas;

À minha amada irmã Elka, por todo incentivo e ajuda durante essa jornada acadêmica;

À minha orientadora, a doce e amável Suzana Gilioli, por todo carinho e paciência durante o longo caminho da pesquisa;

Ao amigo, professor e coorientador Adriano Castorino, um dos presentes que a vida acadêmica me deu. Obrigada por acreditar em mim, pelo apoio incondicional, e, principalmente, pelas contribuições dadas a este trabalho.

Às professoras Keile e Cynthia Mara, pelas valiosíssimas contribuições.

Aos amigos da Secom, em especial às editoras Fernanda, Lorena, Inez e Isis, que tantas vezes me substituíram para que eu pudesse me dedicar aos trabalhos acadêmicos;

À querida Ivonete Mota, jornalista admirável, por todo apoio, compreensão e incentivo a mim concedidos;

Às amigas e colegas de curso Kamila e Virgínia, pelos momentos prazerosos durante as aulas e trabalhos.

Sem vocês, este estudo não seria possível, por isso minha eterna gratidão.

RESUMO

O acesso à informação pública é um direito de todos os cidadãos garantido não somente pelo sistema jurídico brasileiro, mas também por diversos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que consagrou o ser humano como sujeito detentor de direitos ao proclamar, em 1948, Declaração Universal dos Direitos Humanos. Todo o cidadão, portanto, tem direito à informação e o Estado tem o dever de torná-la pública e acessível. Assim, o Estado tem o dever de garantir a todos, indistintamente, e não somente aos mais letrados, o acesso à informação, e de incentivar a participação e promover a inclusão social como princípio democrático. Nesse contexto, este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas com o objetivo de analisar sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense. A metodologia utilizada pautou-se na abordagem qualitativa, na modalidade de estudo de caso, conjugando as técnicas de análise de conteúdo, por meio do grupo focal e de análise documental. Os resultados apresentaram evidências comprobatórias das hipóteses formuladas nesta pesquisa em relação ao acesso ao portal somente por um público especializado. Quanto à análise legal, as evidências apontaram que o Portal atendeu 60% das determinações previstas na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, e na LC 131 da Lei Complementar 131/2009, conhecida como a Lei da Transparência.

Palavras-chave: Informação. Cidadão. Transparência pública.

ABSTRACT

Access to public information is a right of all citizens guaranteed not only by the Brazilian legal system, but also by various international bodies, such as the United Nations, which consecrated the human being as a subject holder of rights by proclaiming, in 1948, Universal Declaration of Human Rights. Every citizen, therefore, has the right to information and the State has the duty to make it public and accessible. Thus, the State has the duty to guarantee everyone, without distinction, and not just the most literate, access to information, and to encourage participation and promote social inclusion as a democratic principle. In this context, this work presents the results of the research carried out on the Portal of Transparency of the Municipality of Palmas with the objective of analyzing its capacity to transmit information as a communication and education tool to the population of Palmas. The methodology used was based on a qualitative approach, in the form of a case study, combining the techniques of content analysis, through the focus group and document analysis. The results presented supporting evidence of the hypotheses formulated in this research regarding the access to the portal only by a specialized public. As for the legal analysis, the evidence showed that the Portal complied with 60% of the determinations provided for in Law 12,527/2011, Law on Access to Information, and in LC 131 of Complementary Law 131/2009, known as the Transparency Law.

Key words: Information. Citizen. Public transparency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Matriz de Amarração Metodológica.....	21
Quadro 02 – Palavras e conceitos recorrentes no Grupo Focal.....	55
Quadro 03 – Indicadores para análise legal do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alai	Agência Latino-Americana de Informação
Amarc	Agência Mundial de Rádios Comunitárias
Art.	Artigo
Agtec	Agência de Tecnologia da Prefeitura de Palmas
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CRIS	<i>Communication Rights in the Information Society</i>
DGA	Dados Governamentais Abertos
E-gov	Governo Eletrônico
e-Sic	Sistema Eletrônico de Serviços de Informações ao Cidadão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCPR	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
Inaf	Indicador de Alfabetismo Funcional
LAI	Lei de Acesso à Informação
PCD	Pessoa com Deficiência
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
TA	Tecnologia Assistiva
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TMC	Teoria Matemática da Informação
SciELO	Scientific Electronic Library Online
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
USP	Universidade de São Paulo
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Apresentação do problema da pesquisa.....	13
1.2 Justificativa.....	14
1.3 Objetivos	16
1.3.1 Objetivo geral.....	16
1.3.2 Objetivos específicos	16
2. CAMINHOS METODOLÓGICOS	17
2.1 Contexto da pesquisa	20
2.2 Limitações da pesquisa	22
3. DIREITO E ACESSO À INFORMAÇÃO	23
3.1 Informação pública e democracia	26
3.2 TICs e Transparência.....	28
3.3 Governo eletrônico e dados abertos	29
3.4 Controle social	31
3.5 Comunicação e Informação: uma distinção conceitual.....	33
3.6 Educação, comunicação pública e o pensamento de Paulo Freire	35
3.7 Dispositivos legais: a CF e a Lei de Acesso à Informação	39
3.8 O Portal da Transparência.....	42
3.9 O discurso obscuro das leis.....	44
4. MEMÓRIA DO GF E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	48
4.1 O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas à luz da Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência.....	57
4.2 Possibilidades para uma comunicação inclusiva no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas	64
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	73
ANEXOS.....	79

1 INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, é considerada um marco histórico que consagrou o ser humano como sujeito detentor de direitos. Em seu Artigo 19, o documento assegura que todos têm direito ao acesso à informação. “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (UNIC Rio, 2009, p.10, art. XIX).

Outro importante marco histórico foi o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), realizado em 1966 durante Assembleia Geral da ONU. O Pacto, que defendeu a liberdade de expressão como direito fundamental da população, entrou em vigor em 1976 e recebeu adesão de 160 países. Desde então surgiram diversas manifestações em torno desse direito, como a Campanha CRIS (*Communication Rights in the Information Society*): Direito à Comunicação na Sociedade Informacional, realizada em 2001 por organizações não governamentais do campo da comunicação e dos direitos, de vários países, com o objetivo de discutir o acesso e a democratização das tecnologias de informação e comunicação (ARTIGO 19, 1999; CGU, 2012; OLIVEIRA, 2004).

Oliveira (2004) destaca que o Fórum Social Mundial, realizado em 2004, em Mumbai, na Índia, também abordou o tema da comunicação como direito humano fundamental. Conforme a autora, outros eventos e entidades se destacaram na defesa do direito à informação e à comunicação, a exemplo da Agência Latino-Americana de Informação (Alai) e Agência Mundial de Rádios Comunitárias (Amarc).

Na mesma direção, o documento da Unesco, conhecido como Relatório MacBride, trata da democratização da comunicação, entre outras questões comunicacionais, e defende não somente o direito à comunicação, mas também o direito à informação, e faz uma crítica ao modelo verticalizado de transmissão de informação do século XX. A proposta do documento é descentralizar e democratizar a informação para assim atingir o nível de comunicação democrática e efetiva (ALCURI et al., 2012).

No Brasil, somente após o período de ditadura militar (1964-1985) por meio da redemocratização do país, é que o direito de acesso à informação passou a ser discutido. O primeiro marco se deu com a promulgação da Constituição da República em 1988, que, em

seu capítulo I, assegura que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Além da Carta Magna, o direito à informação pública foi regulamentado com a criação da Lei 12.527, de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação – LAI, que entra em vigência em maio de 2012. A LAI criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades.

O acesso à informação, portanto, representa uma liberdade democrática destinada a permitir uma autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública, conforme assinala Lafer (1991). Nesse contexto, entende-se que a comunicação deve ser tratada como uma política pública, facilitadora da ação do Estado e potencializando ainda mais a percepção do exercício da democracia, além de ser, por si própria, um modelo de controle social.

Dentre várias definições de política pública, Pires; Sechi; Souza (2019) descrevem-na como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] Possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público [...]” (PIRES; SECHI, SOUZA, 2019, p. 02). No entanto, advertem os autores que qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há, na literatura especializada, um consenso sobre a definição do que de fato é uma política pública.

No âmbito da comunicação, uma política pública é entendida como uma ação planejada e realizada em conjunto por um grupo, tendo em vista alcançar determinado objetivo no campo da comunicação e, ainda, como um conjunto de práticas que constitui o sistema de comunicação social vigente (LIEDTKE, 2003).

Todo o cidadão, portanto, tem direito à informação e o Estado tem o dever de torná-la pública e acessível. Esse contexto aponta para um modelo de Estado mais inclusivo, participativo e transparente. Assim, quanto mais o Estado conseguir disseminar as informações sobre atos públicos com clareza à população, mais os cidadãos¹ podem ser instados a perceber a importância da participação social como pilar de uma sociedade livre e democrática.

No entanto, essa premissa de que o acesso aos dados e às informações geradas das atuações do Estado é livre a todos os cidadãos traz a necessidade de compreendermos se as

¹ Neste sentido, este texto leva em consideração o valor da diversidade e a necessidade de superar os discursos de invisibilidade. Assim, a palavra CIDADÃO ou CIDADÃOS, no singular ou plural, será sempre utilizada aqui na sua acepção mais plural e vinculada, necessariamente ao ideal de cidadania. Assim, para que o texto tenha maior fluidez, não será utilizado a designação feminina do termo. Mas, reiterando-se, a argumentação aqui desenvolvida considera a cidadania sendo feita de toda a diversidade de pessoas, sendo tanto masculinas, femininas ou intergêneros, gays, lésbicas, e todas as outras possibilidades que existam ou que venham a existir.

informações publicadas nos sítios governamentais, a exemplo dos portais da transparência, são de fato compreensíveis a todas as pessoas para que estas possam exercer conscientemente sua cidadania como sujeitos autônomos.

Nesse processo de conscientização é que se encontra a educação como forma de emancipação do indivíduo e contribuição para a formação de uma consciência crítica. “Assim, o campo da inter-relação Comunicação/Educação faz-se, cientificamente, ante uma concepção de novo espaço teórico capaz de fundamentar práticas de formação de sujeitos conscientes” (PERUZZO, 2017, p. 11).

Destaca-se, dessa forma, a importância da educação e da comunicação pública como forma de garantir ao cidadão comum o direito e o acesso à informação, pois estas são voltadas para o interesse público e baseiam-se no diálogo, na compreensão e nas trocas comunicativas entre instituições e sociedade.

Entendendo, portanto, a comunicação pública como um espaço plural de intervenção da sociedade no debate das questões de interesse da coletividade, este trabalho tem como objetivo analisar se o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é um eficaz instrumento de educação e comunicação, procurando entender se as informações divulgadas neste sítio conseguem atingir o objetivo de levar conhecimento a todos os cidadãos considerando o contexto sociocultural da população palmense ou se estas informações, escritas em linguagem técnica, resultam incompreensíveis à grande parte da população e apenas cumprem, de um ponto de vista meramente formal, o que a lei preconiza.

1.1 Apresentação do problema da pesquisa

Por força de lei, a administração pública tem a obrigação de prestar contas aos diversos grupos que compõem o conjunto da população das ações governamentais, sobretudo aquelas que versam sobre o uso de recursos públicos. A informação deveria, portanto, ser de forma clara e acessível a todo cidadão de diferentes faixas etárias, classe social, gênero ou nível de escolaridade.

Nesta pluralidade de público-cidadão, este trabalho volta uma atenção especial ao cidadão comum. Aqui para os efeitos deste trabalho, considera-se *cidadão comum* um estrato social composto por pessoas com pouco letramento ou pouca escolarização, pessoas analfabetas funcionais, pessoas que possuam dificuldades para interpretar textos e realizar operações matemáticas simples no cotidiano e pessoas com alguma deficiência ou limitação.

Segundo pesquisa divulgada, em 2019, pelo Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), 29% dos jovens e adultos entre 15 a 64 anos são considerados analfabetos funcionais, o que representa 38 milhões de brasileiros (INAF, 2019).

Assim, para esta pesquisa importa-nos saber como tem sido o acompanhamento desses cidadãos na formulação, implantação e no desenvolvimento das políticas públicas governamentais e dos atos de gestão divulgados em sítios oficiais de prestação de contas como o Portal da Transparência.

O Estado tem o dever de garantir a todos os cidadãos, e não somente aos mais letrados, o acesso à informação, e de incentivar a participação e promover a inclusão social como princípio democrático. Contudo, a publicação de informações na forma de dados ou com linguagem excessivamente técnica pode comprometer, por princípio, a publicidade e a transparência.

Aqui se vislumbra, desde já, que há uma diferença conceitual entre o que seria a informação, os dados e atos públicos, e o que seria a comunicação. Comunicar, portanto, não seria apenas disponibilizar as informações, por isso, os dados e atos públicos, como informações imprescindíveis ao exercício do controle social e, por isso mesmo, do exercício pleno da democracia, não comunicam, necessariamente, mesmo que sejam, em princípio, todos publicados.

Isso, mesmo que pareça paradoxal, acontece porque a linguagem dos atos e dados públicos é revestida de um rigor vocabular estrito, carregada de termos jurídicos, regimentos contábeis, pressupostos administrativos que tornam os documentos públicos, como informação, quase inacessíveis para a maioria das pessoas que formam o conjunto da população.

Diante disso, desenvolveremos esta pesquisa a partir do seguinte questionamento-problema: O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é eficaz como instrumento de comunicação e educação à população palmense?

1.2 Justificativa

A proposta em questão é fruto dessas inquietações no sentido de entender como se daria a participação e interação do cidadão comum com os atores governamentais por meio de ferramentas de controle social, como o portal da transparência. Há, portanto, a hipótese de que há pouco interesse da população, no sentido geral, e também no sentido do estrato aqui

evidenciado, em acompanhar as informações disponíveis nesse tipo de canal, como o Portal da Transparência. Outra hipótese é a de que o portal somente é consultado para atender demandas específicas de um público igualmente específico, como jornalistas e servidores ligados à área.

Como possibilidade de confirmação destas hipóteses, é preciso saber se há uma preocupação legítima de gestores públicos em alcançar todos os cidadãos, indistintamente, para garantir acesso à informação pública com as ferramentas próprias da comunicação. Além disso, promover e incentivar o acompanhamento dos atos de gestão, por meio de canais institucionais como o portal da transparência.

É por isso que se busca compreender como os cidadãos comuns que estão longe das universidades, dos círculos de especialistas em finanças públicas, e que presumidamente podem viver à margem do debate político, participam das decisões que envolvem questões da vida da cidade e que também são do interesse de cada pessoa.

Esses questionamentos estão relacionados com a minha própria atuação no campo da comunicação social, educação e da gestão pública. Neste sentido, como tem-se mostrado no cotidiano da gestão pública, a comunicação pública, por ser essencialmente voltada ao interesse público e defender espaços de discussão e deliberação, pode cumprir um papel social estratégico na gestão pública e suas potencialidades comunicacionais devem ser alocadas pela administração pública em seu relacionamento com a sociedade, envolvendo-a na elaboração e implantação de políticas públicas governamentais.

É neste contexto democrático que garante o direito do cidadão de se informar e participar da gestão dos lugares onde vivem que surgiu essa proposta. A noção de democracia está intrinsecamente ligada à participação, ao exercício da cidadania.

Por isso, os resultados desta pesquisa terão como produto uma análise do Portal da Transparência do município de Palmas e seus efeitos como ferramenta de comunicação, educação e participação social, já que as informações do portal da transparência devem ser todas acessíveis, tanto na forma de dados e atos em si tornados públicos, quanto no conteúdo, sendo, portanto, comunicados em linguagem desburocratizada.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral:

Analisar a eficácia do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas em relação à sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense.

1.3.2 Objetivos específicos:

- a) Identificar como os cidadãos palmenses compreendem as informações divulgadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas;
- b) Verificar se o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas atende aos requisitos da Lei da Transparência e da LAI;
- c) Levantar e descrever as vulnerabilidades e potencialidades do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas.

O Trabalho está organizado em quatro partes, sendo a primeira essa breve introdução sobre o tema, o problema da pesquisa e os objetivos. A segunda apresenta a metodologia adotada no desenvolvimento do estudo, bem como o contexto da pesquisa. A terceira apresenta os resultados da revisão de literatura sobre políticas públicas com ênfase na Educação e Comunicação. Na quarta parte apresenta-se os resultados da pesquisa no Portal da Transparência do município de Palmas -TO, seguido da análise e discussão dos dados. E, por fim, as considerações finais e referências usadas.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de analisar a eficácia do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas quanto à sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense adotou-se a abordagem qualitativa. Esta abordagem se mostra adequada para o entendimento, descrição e explicação dos fenômenos dessa natureza, por meio de análise de experiências individuais ou grupais, pela observação em campo in loco ou de documentos (LAKATOS; MARCONI, 1991).

Dentro da abordagem qualitativa, foi utilizada a análise de conteúdo, que se trata de um conjunto de instrumentos metodológicos, aplicado aos discursos com o intuito de realizar deduções a respeito das mensagens. A técnica proposta por Bardin (2006) é composta por três fases, a saber: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2006; FIGUEIRA et al, 2013).

Seguindo a proposta de Bardin (2006) na primeira etapa da pesquisa, denominada pré-análise, foi feita uma ampla revisão de literatura sobre o tema, por meio de: (i) leitura flutuante (quando o pesquisador toma conhecimento do texto); (ii) seleção do material analisado; (iii) formulação de hipóteses e objetivos (afirmações provisórias, que o pesquisador se propõe a verificar). Para a seleção dos documentos foram adotados os seguintes critérios: representatividade (os documentos selecionados devem conter informações que representem o universo a ser pesquisado); homogeneidade (os dados devem referir-se ao mesmo tema); pertinência: os documentos precisam ser condizentes aos objetivos da pesquisa. (BARDIN, 2006; FIGUEIRA et al, 2013).

Na segunda e terceira etapas da técnica proposta de Bardin (2006) foi feita a exploração do material, com uma leitura acurada, e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Nesta etapa foram realizadas a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; sendo, portanto, o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2006).

A pesquisa também pode ser caracterizada como do tipo descritiva, pois teve o propósito de analisar, com maior precisão possível, fatos ou fenômenos em sua natureza e características, procurando observar, registrar e analisar suas relações, conexões e interferências (MICHEL, 2009). Destaca-se o fato dessa pesquisa ter, também, características marcadamente aplicadas, por avaliar a execução e implementação de uma política pública e ter como finalidade dar um retorno aos beneficiários de tal política, pois existe interesse

prático que seus resultados sejam utilizados na solução de problemas que ocorrem na realidade (LAKATOS; MARCONI, 2003; VERGARA, 2003).

Considerando a escolha do objeto de estudo, a pesquisa também pode ser considerada um estudo de caso que, conforme Stake (2000), caracteriza-se pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação que podem abranger, ou seja, o foco é a unidade a ser considerada como objeto de estudo e, conforme suas especificidades podem ser usadas diferentes técnicas para a coleta de dados.

Portanto, a presente pesquisa se caracteriza como estudo de caso, pois visa à investigação de um caso bem delimitado (o Portal da Transparência do município de Palmas, Tocantins); contextualizado em tempo e lugar, (no processo de planejamento, execução e implementação, ocorridos entre janeiro de 2021 e julho de 2021); para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações sobre o acesso e compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência de Palmas, a fim de saber se o portal é um instrumento eficaz de comunicação e educação para a população palmense.

Yin (2001) também destaca que o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. Neste sentido, o foco principal do estudo de caso é o objeto e os procedimentos ou técnicas empregadas são a ele subordinadas, podendo variar conforme as necessidades ditadas pelas condições e pelos objetivos que se deseja alcançar.

Com base nestes conceitos, para a coleta de dados foram combinadas técnicas de análise documental e do grupo focal (GF). A análise documental também denominada de pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica, mas difere pela natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, boa parte das fontes usualmente consultada nas pesquisas documentais, tais como jornais, boletins, legislações e folhetos, também pode ser tratada como fontes bibliográficas ou bibliografia cinzenta (GIL, 2002, p.25).

Quanto ao Grupo Focal (GF), trata-se de uma técnica adequada à abordagem qualitativa, de origem anglo-saxônica, que começou a ser aplicada a partir de 1940. Ela é usada quando o pesquisador

...procura apreender concepções e percepções das pessoas sobre determinado assunto ou tema. Estas concepções e percepções são obtidas em interação discursiva com um grupo de pessoas desconhecidas, mas com perfil determinado e por um tempo preestabelecido, sob moderação de um pesquisador (ALMEIDA, 2012, p.13).

Desse modo, o grupo contou com a participação de cinco pessoas, garantindo a representatividade de diversos segmentos da comunidade local: um representante da imprensa local; um representante do Sindicato dos Servidores Municipais; uma representante da Ouvidoria Geral do Município, uma professora de Ensino Fundamental, representante da Secretaria Municipal de Educação e um representante da classe dos advogados.

O objetivo da realização deste GF foi o conhecer e compartilhar a leitura individual, de cada um dos participantes, sobre as informações disponibilizadas no Portal da Transparência.

No primeiro momento, foi explicada a metodologia a todos/as participantes, enfatizando-se que a “roda de conversa” se constitui no momento de maior importância científica, dentre todos os procedimentos do G F. O fio condutor, ou foco da conversa, foi expresso na seguinte questão: O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é eficaz como instrumento de comunicação e educação à população palmense?

Para preservar a identidade do grupo, cada um dos cinco participantes recebeu nomes de conceitos importantes à pesquisa para efeito de registro e posterior análise dos dados, a saber: P1 = Democracia; P2 = Transparência; P3 = Comunicação Pública; P4 = Participação Popular; e P5 = Controle Social.

Tal análise, de cunho comparativo, considerou tanto o texto escrito quanto o expresso verbalmente pelos participantes durante o Grupo Focal. Ou seja, após a realização das etapas anteriormente descritas, os dados coletados foram organizados e comparados com os princípios norteadores das políticas públicas de comunicação e educação. Tal análise está apresentada no capítulo quatro do presente trabalho.

Paralelamente à coleta de dados, em campo, foi ampliada a revisão da literatura, acampando aos conceitos de políticas públicas de comunicação, educação, direitos e cidadania, dentre outros.

Segundo Andrade (2008) e Marconi e Lakatos (2008), todo trabalho científico, toda pesquisa, seja de laboratório ou de campo, deve ter o apoio e o respaldo de uma revisão de literatura preliminar. Revisões de Literatura são estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma

visão geral sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada. Trata-se, portanto, de um tipo de texto que reúne e discute informações produzidas na área de estudo que fornece informações para contextualizar a extensão e significância do problema que se maneja e aponta e discute possíveis soluções para problemas similares e oferece alternativas de metodologias que têm sido utilizadas para a solução do problema (MOREIRA; CALEFFE, 2008).

O desenvolvimento de uma revisão de literatura comporta, de acordo com Andrade (2008), as seguintes etapas: escolha e delimitação do tema; identificação das fontes; localização das informações; documentação; análise e seleção do material levantado; reflexão e redação. Os resultados alcançados com a referida revisão são apresentados no próximo capítulo, após a apresentação do contexto da pesquisa, por meio de breve histórico do município de Palmas objeto desse estudo.

2.1 O contexto da pesquisa

Como o objeto deste estudo é o Portal da Transparência do município de Palmas, capital do estado do Tocantins e a mais jovem capital do país, faz-se necessário, primeiramente, contextualizar a história do município de Palmas.

A cidade de Palmas, local da pesquisa, como já se mencionou antes, localiza-se na região central do estado do Tocantins, entre as serras do Carmo e Lajeado, em terras ocupadas anteriormente pelo povoado Canela. Foi instituída como capital pela Lei Estadual Nº 70, de 26 de julho de 1989, desmembrando-se dos municípios de Porto Nacional e Taquaruçu do Porto. A construção da cidade teve início em 20 de maio de 1989, quando foi lançada a pedra fundamental (HALUM, 2008).

A categoria de capital do Estado foi referendada pelo artigo 12 da primeira Constituição Estadual do Tocantins e a cidade foi concebida de forma planejada, semelhantemente à capital federal, mantendo preservadas áreas de vegetação nativa do cerrado. O nome da capital tocantinense foi escolhido em homenagem à Vila de São João da Palma, hoje Paranã, instalada em 1815 na barra do Rio Palma com o Rio Paranã, sede do primeiro movimento separatista do norte goiano (HALUM, 2008, p.231).

Segundo o IBGE (2018), Palmas está entre as capitais brasileiras que apresentaram uma das maiores taxas de crescimento demográfico nos últimos dez anos. A população do

município de Palmas, estimada pelo IBGE (2020), está em 306.296 habitantes, com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,788, apresentando dentre os resultados educacionais uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98 % (IBGE, 2018; IBGE, 2020).

É nesse contexto que foi realizada esta pesquisa e todos/as participantes voluntárias receberam um termo de livre consentimento autorizando a participação no trabalho. Em nenhum dos casos, no entanto, houve identificação nominal nem de endereçamento de domicílio.

Além de explicitar o contexto da pesquisa, considera-se importante também para melhor compreensão deste trabalho apresentar o objeto de investigação da pesquisa, bem como os objetivos, em forma de representação matricial, como se observa a no quadro a seguir:

Quadro 1 - Matriz de amarração do caminho metodológico da pesquisa

Problema da pesquisa	O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é eficaz como instrumento de comunicação e educação à população palmense?	
Objetivo Geral:	Analisar a eficácia do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas em relação à sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense	
Obj. Específicos	Procedimentos de análise	Referencial Teórico
a) Identificar como os cidadãos palmenses compreendem as informações divulgadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisão bibliográfica (SciELO, Capes, Google Acadêmico); 2. Para a coleta de dados foram combinadas técnicas de análise documental e do grupo focal (GF); 3. Grupo focal formado por cinco pessoas representantes de diversos segmentos da sociedade palmense. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de pesquisas; - Estudo de caso; - Análise de conteúdo; - Pesquisa documental; - Grupo Focal; - Trabalho etnográfico; <p>Autores: Andrade (2008); Amorim et al. (2019); Booth, Colomb e Williams (2008); Gil (2002); Oliveira (1996); Costa e Souza (2020); Marconi e Lakatos (2008), Yin (2001); Vergara (2003).</p>
b) Verificar se o portal da Transparência da Prefeitura de Palmas atende aos requisitos da Lei da	<ol style="list-style-type: none"> 1. Traçar um breve histórico do Portal da Transparência e da LAI; 2. Compilar leis, normas e decretos que recomendam a adoção de linguagem clara; 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da LAI, Lei da Transparência e o surgimento do portal da transparência;

Transparência e da LAI;	3. Listar os quesitos atendidos pela legislação.	Fontes: Lei nº 12.527/2011; Lei Complementar 131; CF/1988.
c) Levantar e descrever as potencialidades e vulnerabilidades do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificar com a Agência de Tecnologia do Município se o portal possui ferramentas que suportam a inclusão de <i>software</i> para transmissão das informações em Libras; 2. Verificar se a plataforma tem suporte para informações em formato podcast. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão digital; - Inclusão Social; <p>Autores: Barbosa e Nunes (2007); Braga (2020).</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

2.2 Limitações da pesquisa

A pesquisa em questão sofreu diversos fatores limitadores, sobretudo em relação à pesquisa de campo, cuja metodologia foi adaptada devido às questões sanitárias impostas pela pandemia de Covid-19. Para evitar aglomerações, diversos decretos municipais foram editados proibindo encontros presenciais. Assim, optou-se pelo Grupo Focal on-line com a participação de representantes de diversos segmentos relacionados ao objeto da pesquisa.

Entretanto, outro aspecto limitador se deu em função da sobrecarga de atividades laborais dos participantes, no trabalho remoto, que impossibilitou a realização de outros encontros on-line. Os esforços para a realização do GF foram homéricos, principalmente quanto à participação de alguns representantes do governo municipal que não se sentiam confortáveis em participar da roda de conversa.

3 . DIREITO E ACESSO À INFORMAÇÃO

Como este trabalho parte da noção de direito fundamental à informação, conforme já citada a CF/1988, os autores lidos e aqui elencados auxiliam a discussão nos seguintes temas: acesso à informação pública como política pública de Estado, informação pública e democracia, TICs e transparência, governo eletrônico e dados abertos e controle social.

O passo inicial é o conceito de política pública. Para Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que age diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Já Sabourin (2015) trouxe diferentes definições de política pública, dentre as quais, num sentido mais geral, como conjunto de ações coordenadas, implementadas com o objetivo de conseguir uma modificação ou uma evolução de uma situação dada. O autor ainda acrescenta que as políticas públicas são executadas por instituições e administrações públicas, em resposta à existência de um problema público ou coletivo, que tem que ser identificado, analisado e logo promovido como tal.

Dentre as diversas definições, vários pesquisadores referem-se à política pública como “conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas”. “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] Possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público [...]”, (PIRES; SECHI, SOUZA, 2019, p. 02).

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. De acordo com Souza (2006), pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o Estado em ação ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Na mesma direção, Carneiro (2004) afirma que uma política é composta de vários programas. Um programa se constitui de um conjunto mais ou menos integrado de ações e de projetos voltados para uma determinada área ou setor. Os projetos são meios pelos quais as políticas e programas ganham corpo.

Partindo de um conceito abstrato e interpretativo, as políticas públicas assumem formas em programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, decisões judiciais, gasto público direto, contratos formais, dentre outras (PIRES; SECHI, SOUZA, 2019).

Essas concepções de política pública ajudam a elucidar, de antemão, como o regramento de acesso à informação, previsto na CF, é um marco de uma propositura de um Estado mais aberto, mais transparente e, portanto, mais democrático. Dito de outro modo, as

políticas públicas têm a finalidade de prestar um serviço público, todavia, essa prestação de serviço também aproxima as pessoas do Estado.

Por isso, o acesso à informação pública é um modelo de política pública que presta um serviço, que é dar publicidade aos feitos do Estado, mas ao mesmo tempo, é esse serviço que pode torná-lo ainda mais acessível, participativo e mais democrático.

O acesso e o direito à informação são requisitos básicos para o exercício da cidadania porque é neste ambiente democrático que o indivíduo desenvolve sua capacidade crítica e, conseqüentemente, a sua participação social. Oliveira (2004) destaca que o acesso à informação pública e transparente é requisito fundamental para a construção da cidadania porque somente a socialização da informação poderá fornecer aos membros da sociedade civil a cidadania integral.

O acesso à informação e aos canais de expressão é um direito de cidadania. Faz parte dos direitos da pessoa. Um direito de primeira geração, ou seja, se circunscreve à dimensão civil da cidadania que assegura, entre outros direitos, o de liberdade de expressão de ideias, convicções, crenças, etc. Mas é também um direito de terceira geração, ao se deslocar para a noção de direito coletivo; direitos de grupos humanos em suas individualidades. (OLIVEIRA, 2004, p.63).

Este acesso somente poderia ser efetivado com máxima transparência, tanto na disponibilização dos atos feitos na administração pública, quanto na qualidade da comunicação destas informações. A transparência é um valor considerado essencial para a administração pública e está ancorado na representação de uma gestão renovada e capaz de alterar significativamente o sentido de suas relações com a sociedade (CHEVALLIER, 1988 apud AMORIM, 2012).

Segundo Lafer (1991), o acesso à informação representa uma liberdade democrática destinada a permitir uma autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública. Assim, a política pública como facilitadora da ação do Estado potencializa ainda mais a percepção do exercício da democracia, além de ser, por si própria, um modelo de controle social.

Molinari; Sarlet (2016, p.19) dizem que “quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos”, significa que o poder público também está construindo uma relação dialógica com a sociedade, utilizando-se, para isso, os meios de tecnologia da informação para divulgação de informações.

De acordo com Manfio e Bittencourt (2019), esse comportamento proativo promove da cultura da transparência na administração pública, o que ajuda no desenvolvimento do controle social. É inegável que o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs produz mais oportunidades de acesso das pessoas à informação bem como de seu poder de comunicar-se. O *ciberespaço* tornou-se, assim, um novo ambiente para o exercício da cidadania, facilitado pelas formas de interatividade e comunicação.

Versuti (2019) faz uma análise dos dispositivos legais que contextualizam o direito legal de acesso à informação. “O conhecimento sobre as leis que tratam do direito à informação, e mais especificamente do acesso, auxiliam na compreensão de que a informação é um bem público, e deve servir ao interesse público” (VERSUTI, 2019. p.18). A noção de bem público é pedagógica porque aproxima as pessoas, como se unidas em redes de reciprocidade, de bem comum, e mais além do que seria a participação democrática em si, passam a construir um Estado que quanto mais diverso seja tanto mais é transparente e acessível.

Por isso, como diz Versuti (2019), o respaldo legal para a divulgação e facilidade de acesso a qualquer pessoa é o princípio de uma democracia plena. “Além desse respaldo, seria preciso ainda instruir a população sobre esse direito, pois muitos não sabem que o possuem, e dessa forma, incentivar a busca pela informação, análise e participação” (VERSUTI, 2019. p.18).

A orientação de Versuti (2019) é muito apropriada para defender, por pressuposto, que para se cumprir, de fato, o intento maior da LAI, também seria preciso um trabalho de formação das pessoas, estimulando a visão crítica do indivíduo. Essa formação poderia perpassar qualquer grau de ensino, em todo caso, o princípio seria o mesmo, organizar um trabalho que pudesse comunicar para as pessoas o valor simbólico das informações dos atos da administração pública.

Os múltiplos canais de acesso à informação e suas diferentes fontes permitem à sociedade moderna, desde que aprenda a utilizar criticamente o conhecimento, não mais ficar imobilizada perante o desconhecido. Dessa forma é possível, pelo menos fazer frear um pouco as decisões que podem comprometer o interesse público (OLIVEIRA, 2004, p.32).

Por isso é preciso lembrar que todos esses regramentos e mecanismos de acesso à informação dos feitos do Estado, por mais bem elaborados e tecnológicos que sejam, precisam, em si próprios, de aprimoramento constante porque assim como a sociedade está

em constante mudança, as soluções que hoje parecem boas e a contento, amanhã podem não ser suficientes.

3.1 Informação pública e democracia

É importante destacar também a relação entre informação pública e democracia, como atesta o próprio texto da lei, que de alguma forma representa o contexto em que foi debatida no Congresso Nacional, votada e promulgada. Naquele momento da história, não se pode esquecer que os pressupostos do Estado era a inclusão, a participação popular e o controle social da atividade pública. Tanto que os modelos de governança, com todas as críticas que se possa fazer, apontam, sem sombra de dúvida, para um conceito de participação democrática como finalidade maior da atividade da gestão pública.

Conforme observa Oliveira (2004), o conceito mínimo de democracia pressupõe que os cidadãos estejam aptos para usar as regras de participação democrática e que os mecanismos institucionais de representação sejam efetivamente democráticos.

A democracia implica o reconhecimento de complementaridade entre a representação política e a participação direta. Dentro da perspectiva da participação na escolha dos responsáveis ou representantes pelas decisões políticas, faz-se necessário retomar brevemente o funcionamento da democracia representativa, bem como o papel desempenhado pelos partidos na sociedade brasileira (OLIVEIRA, 2004, p.21).

Para Benevides (1991), a institucionalização das práticas participativas permite que o cidadão se interesse diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito. O autor ainda salienta que é por meio da participação em processos decisórios de interesse público que se dá a educação política. Sobre este tema, Escudeiro (2015, p. 775) salienta:

A nova esfera pública está atrelada à cidadania, ou seja, fundamenta-se no desejo de criação de uma sociedade mais justa e igualitária. O cidadão social emancipado participa ativamente tanto da relação vertical, entre ele e o Estado, quanto da relação horizontal, entre os cidadãos na esfera pública. A comunicação pública é o atributo presente nessas relações e, quanto mais democráticas estas são, mais se aproximam dos princípios genuínos tanto da comunicação pública como da cidadania, ou seja, dos princípios de acesso emancipado dos sujeitos individuais e coletivos aos fóruns de discussão e deliberação pública, sem exclusões.

Nesta perspectiva, é importante também destacar a prática da *accountability*, vocábulo ainda sem tradução específica definida para o português, mas que vem sendo comumente entendida por muitos pesquisadores como responsabilização. Entretanto, para Campos (1987)

o conceito está relacionado à questão da democracia e quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. Para a autora, a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como a igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1987).

As sociedades verdadeiramente democráticas têm a participação popular como requisito essencial para o exercício da cidadania. Diversos são os autores que compartilham desse entendimento. Para Habermas (citado por Gómez e Lima, 2010), trata-se de garantir e ampliar as condições da democracia constitucional. Os mesmos autores apresentam o conceito de Negri (2008), que entende democracia não como forma de governo, mas como forma de estar junto, como expressão da multidão e, por conseguinte, do comum (NEGRI, 2008).

Nesse contexto, a informação pública e acessível ao cidadão se tornou um operador estratégico dos processos democráticos, à medida que estabelece mecanismos e canais, que podem e devem dar voz ao cidadão. Assim, a noção de democracia digital foi sendo construída e a ideia de que a tecnologia poderia servir para a construção de sociedades mais democráticas foi sendo paulatinamente desenvolvida por pelo menos 45 anos, segundo Gomes (2018).

Nesse arco de tempo, muita coisa se alterou, a começar pela denominação do fenômeno chamado, sucessivamente, de assembleias eletrônicas (Etzioni, 1972), teledemocracia (Arterton, 1987), democracia eletrônica (Varley, 1991), democracia virtual (Hacker; Todino, 1996), ciberdemocracia (Ogden, 1994), democracia informática (Buchstein, 1997), democracia digital (Hale; Musso; Weare, 1999). Sem mencionar um grande número de adjetivos e substantivos que bastavam ser associados à palavra “democracia” para expressar a mesma ideia: online, tecnologia, novas tecnologias, tecnologias da informação e comunicação (TICs), web etc. Naturalmente, a escolha do vocábulo que vai associado à “democracia” não deixa de conotar algum sentido específico (Porebski, 2002): o “a distância”, a cibernética, as tecnologias eletrônicas, a conexão online, o método de transmissão (GOMES, 2018, p. 216).

Em todas as fases do desenvolvimento da história da ideia de democracia baseada em tecnologias, três processos se desenrolam ao mesmo tempo: a) experimentos especialmente projetados para explorar possibilidades democráticas da nova tecnologia; b) forte incremento retórico, refletido nos discursos da mídia e da política, sobre o impacto da tecnologia na democracia; c) discussão acadêmica em que os termos são tratados conceitualmente e as preocupações ganham a forma de problemas conceituais (GOMES, 2018).

De fato, conclui que o padrão atual de comunicações proporcionou um importante incremento nas interações diretas entre os detentores de cargos públicos e a massa de cidadãos, o que é bom, mas, infelizmente, em tais interações se verificam ainda

“desigualdades significativas entre os líderes e o público em termos de controle sobre a iniciativa, o tempo apropriado e o conteúdo das mensagens políticas”. Além disso, depois de resenhar vários projetos de teledemocracia, conclui que as tecnologias, em si mesmas consideradas, não demonstram capacidade de realmente promover o envolvimento dos cidadãos. O sucesso de um projeto estaria, então, muito mais relacionado a escolhas organizacionais de quem o projetou, isto é, de escolhas baseadas em seus valores e nas suas premissas sobre participação (o que esperam obter, com que meios, qual o alcance), do que às possibilidades tecnológicas (GOMES, 2018, p. 374).

Assim, entendemos que para esta pesquisa é essencial apresentarmos o contraponto acima transcrito a respeito da democracia tecnológica, em que o pesquisador destaca que há uma corrente de pesquisadores que questiona o determinismo democrático da tecnologia.

3.2 TICs e Transparência

Como uma premissa, conforme reforçam Manfio e Bittencourt (2019), é da maior importância que se compreenda a transparência na administração pública como interdependência entre a ideia de publicidade e de acessibilidade às informações públicas. “Por isso é imprescindível para que haja transparência que existam duas condições: que as informações disponíveis sejam facilmente acessíveis e que, além de acessíveis, sejam inteligíveis, ou seja, possam ser facilmente compreendidas por quem às acessa” (MANFIO; BITTENCOURT, 2019. p.12).

As mudanças tecnológicas ampliaram a capacidade técnica da ação comunicativa do Estado, uma vez que passou a deter meios reais para produzir e difundir informações com mais agilidade, eficiência ao mesmo tempo que reduz custos e majora os resultados de alcance da informação.

Como Barnett (1997) destaca, as novas formas de comunicação podem promover maior interesse e participação dos cidadãos no processo político, o que pode melhorar e revigorar a democracia. Em princípio, quanto mais as Tecnologias de Informação Comunicação (TICs) ganham novas funcionalidades, mecanismos de interação instantâneos, certificação de autenticidade, mais possível seria que as pessoas pudessem, por exemplo, acessar os portais governamentais na internet.

Esses portais, conforme Silva (2009), são dispositivos que ao mesmo tempo funcionam como repositórios públicos de informação, podem ser potencialmente acessados por qualquer pessoa de qualquer lugar. Servem também para divulgar a oferta de serviços

públicos, possibilitam a comunicação dialógica ou discursiva e até mesmo consultas, como canal de comunicação em larga escala, de baixo custo e variadas funcionalidades.

Essas são as premissas que o regramento legal trazido pela LAI desemboca na elaboração daquilo que é conhecido como portal da transparência, plataforma digital de prestação de contas públicas da União, Estados e Municípios. Nesses portais é possível pesquisar informações sobre orçamento anual, receitas públicas, despesa pública, recursos transferidos, recursos destinados a programas como Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, emendas parlamentares, licitações, contratos, convênios, órgãos e servidores públicos, sanções administrativas aplicadas por órgãos e entidades da administração pública, entre outras que envolvam recursos públicos.

As tecnologias que suportam o desenvolvimento de *softwares* possibilitam também que sejam feitas atualizações on-line das informações e decisões da administração pública, além disso é possível disponibilizar as informações para *download*. Assim, por exemplo, as pessoas que navegam nestas páginas de portais de transparência podem ler e baixar atas de reuniões, ver vídeos de uma reunião de governo ou fazer uma cópia.

Por isso, haveria de ter uma conduta que fosse mais além do acesso à informação, da necessidade de publicar os feitos da administração pública. Seria preciso avançar para um modelo de fluxo comunicacional que permita o compartilhamento de interesses, preocupações, opiniões das pessoas. Os portais de transparência não poderiam ser apenas murais informativos. Desse modo, o processo comunicativo poderá ser um forte mecanismo para informar e educar as pessoas sobre a evolução política governamental (BARNETT, 1997).

O papel da transparência, entre tantos benefícios, como apontado até aqui, é também garantir maior credibilidade aos processos de governança, de gestão porque inibe a corrupção. Conforme Uhler (2006, p. 12) “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade deste governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração”.

3.3 Governo eletrônico e dados abertos

O avanço tecnológico trouxe significativas mudanças no modo de viver da sociedade contemporânea. Nesse contexto, surgem pressões da sociedade civil por informação acessível e transparente sobre atos de gestão pública. Governos em todas as esferas têm buscado

responder a essas demandas e se adaptar à nova forma de relacionamento com a sociedade civil.

A cadeia produtiva de informação, portanto, desde a produção à distribuição, precisa ser eficiente, alcançando o cidadão. É neste cenário que as tecnologias digitais surgem como forma de cumprir princípios expressos na Constituição Federal, como o da publicidade e o da eficiência. Uma das ferramentas utilizadas pela gestão pública é o governo eletrônico, que se constitui em um modelo de prestação de serviços públicos sem a necessidade da presença física dos cidadãos.

Conforme o portal Governo Digital, o conceito de Governo Eletrônico surge a partir de aspectos oriundos da evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), especialmente a Internet, constituindo novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade. Ainda conforme o portal, no Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores.

Segundo Leite (2015), as primeiras conceituações de governo eletrônico que partiam da premissa da prestação de serviços públicos on-line passaram a englobar também outros conceitos, como a melhoria de processos da administração, aumento da eficiência, transparência, monitoramento de políticas públicas e participação democrática.

O governo eletrônico abrange a melhoria da gestão interna, transparência e *accountability*, a disponibilização dos serviços públicos por meios eletrônicos diversos e a promoção da aproximação e participação dos cidadãos nos processos decisórios e ainda inclui as TICs que o setor público pode disponibilizar ou fomentar para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. (LEITE, 2015, p. 538).

Esse ambiente tecnológico propicia um cenário democrático formado por atores sociais mais participativos, mas, ao mesmo tempo, exige mais transparência e eficiência nos serviços prestados pelos gestores públicos. Nesta perspectiva, os governos contam com outra ferramenta de prestação de contas à população, que são os Dados Governamentais Abertos (DGA).

Segundo Pinto (2015), o conceito de DGA é muito recente e sua definição ainda não é consenso na literatura. Conforme o autor, dados abertos são aqueles que podem ser acessados, utilizados livremente e distribuídos com a exigência de atribuição à fonte original e ao compartilhamento pelas licenças em que a informação foi apresentada. Além de uma definição conceitual, Pinto (2015) também assinala o objetivo inicial da utilização dos dados abertos e seus benefícios para governos e sociedade.

Os dados governamentais abertos foram utilizados em um primeiro momento, para cumprir agenda de transparência e controle governamental. Seu potencial como insumo para a criação de produtos e serviços para a sociedade e para o próprio governo tem sido gradativamente reconhecido a ponto de impulsionar a eficiência do próprio setor público (PINTO, 2015, p.173).

A partir de 2005 os movimentos de governo aberto no Brasil foram crescendo e essa movimentação ganhou força e obrigatoriedade após a criação da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Basicamente, a lei regulamenta dados e informações detidas pelo governo, obrigando juridicamente gestores a disponibilizar dados abertos no Brasil.

3.4 Controle social

A efetiva participação do cidadão nas tomadas de decisão dos governos, bem como o acompanhamento da aplicação dos recursos e o monitoramento das políticas públicas são alguns dos principais objetivos do controle social. Para a Controladoria-Geral da União (CGU, 2012), este controle pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (...) O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. (Controladoria-Geral da União – Controle Social, 2012, p. 16, 17).

A esse respeito, Moraes (2012) acrescenta:

Em linhas gerais, o controle social pode ser definido como sendo um conjunto de ações de fiscalização e de acompanhamento, onde os cidadãos, individualmente ou por meio de grupos sociais primários ou secundários (pessoas jurídicas), monitoram as funções administrativas (entre elas as decisões políticas) do Estado, impelindo ao accountability, afinal isso ocorre quando o agente do Estado se explica e é responsabilizado por outras instâncias do mesmo Estado, como ouvidorias, órgãos de controle, comissões parlamentares etc.) (MORAES, 2012, p. 49).

O exercício do controle social, porém, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo (SANTOS, 2004, p.11).

A ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de serem imperativos na construção da democracia, vinculam-se, no Brasil, à necessidade de enfrentar um problema de graves proporções: a corrupção na esfera pública. Sem tal enfrentamento, a instrução de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração voltada para resultados, poderá produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos (SANTOS, 2004).

Campos (1987) observa que a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão dos limites da arena em que se exerce o controle e defende ser esta uma prerrogativa não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada. Segundo a pesquisadora, as reivindicações individuais não dispõem da força necessária para conter o abuso do poder por parte do governo, isso porque um controle efetivo é consequência da cidadania organizada.

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação (CAMPOS, 1987, p. 35).

Como meios de controle, a sociedade da informação, com todos os recursos e ferramentas digitais proporcionadas pelo avanço da tecnologia, conta com vários canais de acesso às informações públicas de seu interesse. Além da facilidade de acesso proporcionada por meio da internet, o cidadão tem à sua disposição todo um aparato legal que garante sua participação nas tomadas de decisão dos gestores públicos.

Esse contexto, seguramente, fomentou o controle social, estimulando a participação cidadã, essencial em um país democrático, como o Brasil. A Escola Nacional de Administração (2015) destaca os principais instrumentos disponíveis para o exercício do

controle pela sociedade, sendo os portais de transparência e a Lei de Acesso à Informação. Além destes, a literatura traz ainda como instrumentos de controle social os conselhos de políticas públicas, os observatórios sociais, os orçamentos participativos, audiências públicas e consultas.

Nos últimos anos, observa-se também o crescimento da interação da sociedade com os governos, por meio de canais de comunicação alternativos como as mídias sociais, facilitando ainda mais a participação popular. Esses espaços digitais estão sendo ocupados por pessoas de diferentes classes sociais e faixas etárias, proporcionando, assim, maior alcance das informações públicas, bem como maior controle social.

Conforme aponta o Comitê Gestor da Internet no Brasil (2017), cerca de 77% dos órgãos públicos federais e estaduais e 75% de prefeituras do Brasil afirmaram possuir perfis próprios em redes sociais on-line. A pesquisa também apontou a existência de perfil ou conta em aplicativos como WhatsApp ou Telegram, mencionada por 25% dos órgãos públicos federais e estaduais e por 17% das prefeituras.

3.5 Comunicação e informação: uma distinção conceitual

Para que se possa compreender com clareza o desafio proposto neste trabalho torna-se essencial destacar a distinção conceitual entre informação e comunicação. Assim, como explicam Manfio e Bittencourt (2019), é preciso compreender que o significado de informação pode ser distinto dependendo da época em que é discutido, porque aquilo que se entende por informação seria um produto de complexas interações entre tecnologia e cultura.

Para o autor da Teoria da Informação ou Teoria Matemática da Comunicação (TMC), Claude Shannon, a ideia de informação é desprovida de conteúdo semântico. Trata-se de um dado ou sequência aleatória de dígitos transmitidos de um ponto a outro. Logo para esta teoria o que importa é o canal e não a mensagem, ou seja, a comunicação é um esquema informacional que deve ser viável economicamente e com o mínimo de ruídos indesejáveis. Assim, o modelo Shannoniano, apresentado pela primeira vez em 1947, aborda a informação de forma binária e linear e apresenta a fonte de informação como um processo estatístico, gerando mensagens com várias probabilidades (GLEICK, 2011).

Já Gomes (2018) observa que a informação, mesmo sendo um termo de pouca precisão conceitual, ocupa um espaço de destaque na história das democracias e defende que os ambientes digitais de comunicação representam uma contribuição significativa para que os

cidadãos bem informados participem ativamente da definição e implantação de políticas públicas.

A informação comparece na forma de dados governamentais. Já nos anos 1990 se afirmava a convicção de que documentos e demais dados provenientes de governos e órgãos do Estado podiam ser colocados online, à disposição dos cidadãos, uma vez que as barreiras de acesso podiam ser consideravelmente reduzidas ante o estado das tecnologias de informação e comunicação. Entre os efeitos previstos do acesso do público a dados públicos estão, desde então, a transparência governamental mediada tecnologicamente (GOMES, 2018, p. 570).

Quando se trata de informação para fins de administração pública, democracia e controle social a definição mais apropriada é a que a considera como “uma força constitutiva na sociedade [...] que é produzida, posta em circulação e apropriada pelas sociedades como condição de seu existir e de seus membros isolada ou coletivamente” (BATISTA, 2010, p. 30).

Nesse sentido, informação além de ser uma parte da estrutura social, também cria, altera e molda a própria estrutura social em que circula. Assim informação deve ser compreendida no espaço e no tempo em que é circulada (MANFIO; BITTENCOURT, 2019, p.11).

Os autores também ressaltam que há, da parte do Estado, um modelo de prestação da informação que pode ser ativo, quando divulga compulsoriamente e o passivo quando é requerido, como no caso de informações que podem ser classificadas como sensíveis ou sigilosas, por qualquer razão. Além desses dois aspectos da manifestação do Estado, há ainda o termo composto informação pública.

Por isso é de fundamental importância compreender o significado do termo composto informação pública, que tem um caráter específico, mais restrito quanto à sua produção, circulação e apropriação. Como informação pública pode-se conceituar sendo o “bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas” de propriedade da administração direta ou indireta, sendo possível que essa informação tenha sido produzida pela própria administração, ou simplesmente estar sob seu domínio, desde que não esteja restrita dentre as hipóteses de sigilo, estando assim acessível ao cidadão e à sociedade (BATISTA, 2010, p. 30-31; MANFIO; BITTENCOURT, 2019).

A informação, portanto, não comunicaria, mesmo sendo ela própria algo a ser informado, se não houver esse princípio da inteligibilidade, que, como uma redundância, seria tornar o acesso mais acessível.

Neste ponto, como se nota na fala dos autores, é que se percebe que não basta a lei impor o regramento para que exista a transparência, que não se daria, como necessária, se fosse apenas um mural de informes.

Já o conceito de comunicação será adotado aqui como aquele defendido por Escudeiro (2015). A autora assinala que a comunicação está vinculada à capacidade de articulação dos interesses públicos na esfera pública, que é onde devem ocorrer os debates, as argumentações, bem como o resultado das discussões. Nesta perspectiva, a comunicação cumpre um papel social de mediadora entre o Estado e a sociedade civil.

Consideramos importante compreender a comunicação pública como um resgate da função social do comunicador na esfera pública democrática, não como uma especialidade da comunicação, mas como um conceito em permanente construção, a partir da dinâmica social. A comunicação pública refere-se a um posicionamento crítico e transformador do comunicador social diante das necessidades e demandas sociais que se apresentam na atualidade (ESCUDEIRO, 2015, p. 1.606).

Segundo Oliveira (2004), o processo de comunicação possui diversas características, dentre elas: a transmissão de conteúdo a partir de novas formas de informação (cidadão comum e de suas organizações comunitárias), a opção política de colocar os meios de comunicação a serviço dos interesses populares e instrumento de transformação social, abrindo, dessa forma, a possibilidade para a participação ativa do cidadão.

Trata-se de uma comunicação que ganha expressividade nas últimas décadas por envolver diversos setores das classes subalternas, tais como moradores de uma determinada localidade, desassistidos em seus direitos à educação, saúde, transporte, moradia e segurança (...) Essa comunicação não chega a ser uma força predominante, mas desempenha um papel importante na democratização da informação e cidadania, tanto na ampliação do número de canais de informação como no fato de se constituir em processo educativo, não só pelos conteúdos emitidos, mas pelo envolvimento direto das pessoas no fazer comunicacional e nos próprios movimentos populares (OLIVEIRA, 2004, p. 50).

3.6 Educação, comunicação pública e o pensamento de Paulo de Freire

As contribuições do pensador brasileiro Paulo Freire e seus pressupostos de uma educação dialógica e libertadora não se restringiram à sala de aula, mas repercutiram em diversos campos das ciências sociais, como a comunicação. Para o autor “educação é

comunicação, é diálogo, na medida em que não é a transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados” (FREIRE, 1983, p. 46).

O pensamento freireano destaca que a educação gera compreensão crítica da realidade e, portanto, é um caminho para a democratização da sociedade. Assim, Freire (1983) ressalta que a educação pode ajudar a formar cidadãos com consciência crítica e, portanto, protagonistas de suas histórias. No entanto, ele adverte que para que a capacidade de intervir na sociedade se concretize, é preciso uma formação ampla: um processo educativo que ultrapasse o ler e o escrever palavras, uma educação que possibilite também a leitura do mundo (FREIRE, 1983).

[...] uma compreensão crítica do ato de ler, que não se esgota na descodificação pura da palavra escrita ou na linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra [...]. Linguagem e realidade se prendem dinamicamente. A compreensão do texto a ser alcançada por sua leitura crítica implica a percepção das relações entre o texto e o contexto (FREIRE, 1983, p. 11).

Nesse entendimento, o pensamento de Freire aplicado à comunicação é de que esta deve ser dialógica e, portanto, essencial para a transformação social. Para ele, ser dialógico é empenhar-se na transformação da realidade.

[...] Freire toma a comunicação como diálogo. Trabalha o conceito mais especificamente na obra “Extensão ou Comunicação?” [...]. Nesta perspectiva, a comunicação é vista como extensão da informação, como transmissão do saber. Ele propõe a comunicação humana como diálogo e o reconhecimento do outro como sujeito. (FREIRE, 1977 apud PERUZZO, 2017, p. 03).

Assim, os aspectos centrais da proposta pedagógica freireana são norteados por princípios como o do diálogo (relação horizontal de comunicação); do ser humano como sujeito; da comunicação-ação para a prática da liberdade; criticidade; aderência à realidade; e comunicação para a transformação social (PERUZZO, 2017).

Já a comunicação pública é considerada por pesquisadores da área como uma expressão de significativa complexidade, com significados abrangentes e, por isso, vem passando por diversas revisões conceituais à medida que avançam os estudos nesta área. “Inicialmente considerada pública quando emitida pelo Estado, a expressão vem passando por uma revisão que situa suas características em outras esferas, conforme se consideram os objetivos ou promotores dessa comunicação” (KUNCH, 2011, p. 81).

Kunch (2011) defende que a comunicação pública não deve ser resumida apenas à comunicação governamental. O mesmo pensamento já havia sido defendido por Oliveira (2004), para quem o conceito é mais amplo e envolve toda comunicação de interesse público, praticada não só por governos, mas também por empresas, terceiro setor e sociedade em geral. Segundo essas autoras, o universo da comunicação pública abarca pelo menos cinco dimensões: estatal, política, midiática, organizacional e social.

Segundo Escudeiro (2015), historicamente, no Brasil, o conceito esteve atrelado à persuasão, ao marketing político, à propaganda governamental. Entretanto, no atual contexto histórico, em função das próprias exigências democráticas do País, conforme assinala a autora, a expressão tem sido revisada, pois subentende uma visão crítica e engajada dos problemas da sociedade civil.

Na mesma direção, Oliveira (2004) argumenta que a comunicação pública é praticada num espaço público democrático, o que no Brasil, devido a sua recente retomada democrática pós-ditadura (1985), encontra-se ainda em processo de consolidação e amadurecimento. Seguindo o mesmo entendimento, Haswani (2011), observa:

A expressão nos remete ao Estado; porém, a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir os atores públicos e também os privados, na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social (HASWANI, 2011, p. 82).

Matos (2012), por sua vez, destaca que a comunicação pública tem vivenciado uma verdadeira revolução nas últimas décadas, sendo algo fundamental e estratégico nas organizações dos três setores.

Assim como a propaganda teve um papel fundamental após a Revolução Industrial, a comunicação organizacional nos campos governamental e corporativo começou a ser encarada como algo fundamental e uma área estratégica na atualidade. Considerando o poder e a relevância que a comunicação assume no mundo de hoje nas organizações dos três setores, estas precisam se pautar por políticas de comunicação capazes de levar efetivamente em conta os interesses da sociedade (MATOS, 2012, p. 13).

O conceito de comunicação pública delimitado neste trabalho é aquele relacionado à defesa dos interesses públicos e que possui natureza emancipatória e de mudança das relações entre a sociedade e o Estado. Trata-se de uma comunicação inclusiva, que propicia o diálogo da sociedade com entes governamentais diálogo da sociedade civil num sentido horizontal e inclusivo (entre seus próprios setores) e num sentido vertical, destes com o Estado, cumprindo

uma função mediadora dos interesses públicos que são colocados na arena de debates, que é a esfera pública (ESCUDEIRO, 2015). A esse respeito, a pesquisadora assinala:

O acesso ao direito de participação e deliberação em temas de interesse público é um indicador concreto de cidadania e democracia. Não se cria um cidadão, pois este já é ente próprio das sociedades democráticas ocidentais, que se emancipa por meio de sua participação política. O direito ao exercício da cidadania é a base que sustenta e dá sentido à democracia. As propostas de comunicação pública, no Brasil, inserem-se na defesa desse direito junto a segmentos da sociedade civil que não têm acesso ao exercício de sua cidadania nas esferas públicas do regime, dito democrático, existente no país (ESCUDEIRO, 2015, p.125).

Kunsh (2011) ressalta que a comunicação deve ser considerada pública quando resulta da interação de sujeitos coletivos, ainda que sejam representados ou se expressem por meio de indivíduos. A autora ainda destaca que “a mobilização social no campo da comunicação pública procura conseguir que pessoas diversas e plurais possam atingir propósitos comuns sem renunciar à sua diferença” (KUNCH, 2011, p.61).

Matos (2012) também defende que o interesse público é o verdadeiro sentido da comunicação pública e acrescenta:

Alguns princípios são fundamentais para nortear a comunicação na administração pública. A instituição pública/governamental deve ser hoje concebida como instituição aberta, que interage com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. *Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum*, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social. Para colocar em prática esses princípios, faz-se necessário adotar o verdadeiro sentido da comunicação pública estatal, que é o do interesse público (MATOS, 2012, p. 17).

As formas de comunicação pública se dividem em cinco categorias, tendo a informação como objetivo, segundo Zemor (1995 apud Oliveira, 2004). Conforme o autor, temos as seguintes categorias: a) responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; b) estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço público; c) apresentar e promover o serviço da administração pública; d) divulgar ações de comunidade cívica e de interesse geral; e) a comunicação do processo decisório que acompanha a prática política (OLIVEIRA, 2004, p.118).

Dessa forma, a comunicação pública tem natureza democrática, não restritiva, e não excludente, tendo como perspectiva a abertura de canais democráticos que viabilizem o livre fluxo de informações entre os atores que participam da esfera pública.

Diante dessas possibilidades, a comunicação pública torna-se acessível a todos, sem restrições. Seu objetivo é a discussão de temas de interesse comum a serem debatidos na esfera pública e o seu resultado é a formação da opinião pública e o fortalecimento da cidadania (ESCUDEIRO, 2015, p. 1.590).

A comunicação pública, portanto, pode funcionar como possibilidades de efetivação dessa ponte entre a informação a ser publicada, como determina a lei, e o público, que é formado pelo conjunto das pessoas.

3.7. Dispositivos legais – A CF, a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência

Escrita durante o período de redemocratização do Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, representou um marco para os direitos dos cidadãos brasileiros, garantindo liberdades civis e deveres dos entes políticos. Assim, a Carta Magna abriu caminho para diversas mudanças democráticas que foram regulamentadas pelo ordenamento jurídico do País, a exemplo da Lei nº 12.527 (de 18/11/2011) – Lei de Acesso à Informação e da Lei Complementar 131 (de 27/05/2009) – Lei de Transparência na Gestão Pública.

O professor e pesquisador Nelson Russo Moraes (2012) destaca que essas leis, entre outras advindas desse processo democrático, mudaram profundamente a sociedade, alinhando as pessoas e suas organizações, ações e projetos aos ditames legais que refletem o desejo soberano da esfera civil através de sua representação na esfera de decisão política (MORAES, 2012, p.56).

Nesse contexto democrático, entra em vigor em 16 de maio de 2012 a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), com o objetivo de regulamentar o direito de acesso dos cidadãos à informação pública, previsto no texto constitucional da Carta Magna de 1988. A LAI, que se aplica obrigatoriamente a todos os entes governamentais e ocupantes de cargos públicos, estabelece um conjunto de diretrizes, atribuindo direitos e deveres para a administração pública e cidadãos (CGU, 2017).

Não somente as entidades governamentais estão sujeitas à aplicação da Lei de Acesso à Informação, mas também as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público (GGU, 2017).

As entidades privadas sem fins lucrativos (organizações não governamentais – ONGs, por exemplo) que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, submetem-se à LAI no que se refere à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação (CGU, 2017, p.10).

Um dos princípios basilares da administração pública e expressamente previsto no texto constitucional, a publicidade dos atos de gestão pública deve ser a regra entre todos os entes governamentais. Esta permite à população o exercício da cidadania por meio da participação ativa nas tomadas de decisão da gestão, bem como a oportunidade de exercer o controle social.

Conforme a Constituição Federal (1988), em seu Artigo 37, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 1988, art. 37).

As informações disponibilizadas devem ser claras, transparentes e prestadas com celeridade, conforme diretrizes prescritas na Lei de Acesso à Informação. Segundo a literatura pesquisada para este trabalho, todos esses aspectos descritos na LAI impactam diretamente no grau de transparência governamental da instituição, ou seja, quanto mais visibilidade dos gastos públicos, mais qualidade e clareza na divulgação da informação maior será a transparência e, conseqüentemente, a participação dos cidadãos.

A LAI divide a transparência pública em dois tipos: a ativa e a passiva. A primeira pode ser feita por todos os meios de comunicação e trata da divulgação dos dados pela administração pública, independente dos cidadãos terem solicitado. Enquanto a transparência pública passiva ocorre quando algum cidadão solicita informações de interesse público ou pessoal à administração pública (CGU, 2017).

Destacamos aqui a importância do princípio da transparência ativa, pois esta denota a proatividade dos órgãos públicos em cumprir o dever de disponibilizar informações de interesse da coletividade, antes de ser demandada, iniciativa, inclusive, incentivada no texto da Lei de Acesso à Informação.

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; [...] (Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527 de 2011, art. 3º).

Ainda segundo o artigo 8º da mesma legislação, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo.

A LAI vem exatamente regulamentar e garantir esse direito pleno ao cidadão de ter acesso às informações governamentais, fazendo do sigilo a exceção na administração pública. Neste contexto, citamos alguns dos principais princípios previstos na Lei, tais como: princípio da publicidade máxima; da transparência ativa e a obrigação de publicar; da abertura de dados; da promoção de um governo aberto, entre outros (CGU, 2017).

Outros desdobramentos jurídicos igualmente importantes representaram um marco importante para história da democracia brasileira, como a Lei Complementar 131/2009, conhecida como Lei de Transparência na Gestão Pública, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no quesito transparência da gestão fiscal.

O artigo 1º da Lei da Transparência, que alterou o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a vigorar da seguinte forma:

Parágrafo único – a transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Moares (2012) destaca que a Lei inovou ao determinar a prestação de informações, em tempo real, sobre as despesas efetuadas pelo erário público em todas as esferas.

Uma inovação importante a ser considerada nesta nova legislação (LC 131, de 2009) é a obrigatoriedade da apresentação – em tempo real – das despesas efetuadas pelo erário público, seja ele Federal, Estadual, Municipal ou da gestão do Distrito Federal. Ao final do inciso II do Parágrafo Único do novo artigo 48, a lei estabelece claramente que a publicação deve ser feita na internet. Ao tratar da utilização da internet, a Lei Complementar 131 (de 2009), destaca ao final do inciso III do (acima citado) Parágrafo Único do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que um sistema integrado de administração financeira e controle, a ser estabelecido por legislação específica, garantirá padrão de segurança e de qualidade à publicação (MORAES, 2012, p. 65).

Assim, por força de leis, os governos têm o dever de prestar contas aos seus administrados, fornecendo-lhes informações com clareza e transparência sobre seus atos de gestão, sobretudo aqueles que envolvem gasto de dinheiro público.

3.8 O Portal da Transparência

Com intuito de promover transparência e estimular a participação social, o governo federal, por meio da Controladoria-Geral da União, criou em 2004, o Portal da Transparência da administração pública federal. A implementação do Portal da Transparência nesta esfera deu-se em quatro etapas e foi realizada com o apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (GGU, 2008).

A primeira etapa de implementação do portal deu-se com a disponibilização da consulta sobre transferências de recursos, por meio da qual foram publicados na internet registros de todas as transferências de recursos do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios. A segunda etapa consistiu na criação de consultas e aplicações diretas, lançada em junho de 2005. Em dezembro de 2005, foi implementada a terceira etapa, na qual foram disponibilizadas à sociedade informações sobre os gastos feitos com os Cartões de Pagamento do Governo Federal (CGU, 2008).

A construção do Portal da Transparência do Governo Federal teve como diretriz a divulgação para sociedade do ciclo de execução orçamentária de todos os programas governamentais, desde informações sobre recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação. Além disso, a ferramenta também foi concebida com o objetivo de potencializar o conhecimento dos próprios gestores públicos, em especial os gestores estaduais e municipais, sobre a execução de programas e ações do Governo Federal. (CGU, 2008; CGU, 2017).

Desde então, o portal vem sendo aprimorado e, em 2018, a CGU iniciou um novo projeto de reestruturação do portal, que culminou em uma nova versão, lançada no mesmo ano pelo Governo Federal. O novo formato incluiu diversas formas de apresentação dos dados, mais recursos gráficos, adequação às plataformas móveis, integração com as redes sociais, entre outras novidades (CGU, 2017). A esse respeito, Sales (2012) destaca:

Nesses dispositivos, há a previsão da obrigatoriedade de divulgação, por meios eletrônicos, de todos os dados públicos referentes às despesas e receitas, bem como aos contratos, convênios e licitações realizados, a fim de que o cidadão comum possa ter amplo acesso a tais informações e possa, a partir daí, exercer o controle das finanças públicas e exigir o cumprimento de ações, projetos, obras e a responsabilidade em caso de inadimplemento (SALES, 2012, p.38).

Em atendimento à Lei Complementar 131, que estabelece, entre outras normativas, que o ente federativo que não disponibilizar as informações dentro do prazo estabelecido estará sujeito a sanções administrativas, a iniciativa se estendeu para os Estados e Municípios, a fim de se tornar um instrumento de controle social.

De acordo com a referida norma, todos os entes federativos devem disponibilizar os gastos, despesas e receitas públicas online, de forma atualizada, clara e transparente, a fim de que os cidadãos possam ter o devido controle e, assim, possam exigir a efetivação de seus direitos e das políticas públicas a serem realizadas. Verifica-se, portanto, que o princípio da transparência está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo um mandamento a ser observado por todos os entes federativos no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SALES, 2012, p.34).

No estado do Tocantins, o Portal da Transparência foi criado pela Lei Nº 2.286, de 10 de fevereiro de 2010, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por meio da internet e institui o Portal da Transparência do Estado do Tocantins. O portal entrou em funcionamento em 25 de maio do mesmo ano e é gerido pela Controladoria-Geral do Estado, mas sua alimentação é automática e ocorre por meio do Sistema Financeiro do Estado do Tocantins (SECOM, 2021).

A Cartilha de Apoio ao Acesso à Informação (2013), editada pelo governo do estado do Tocantins, informa que a Secretaria da Comunicação Social estabeleceu, em agosto de 2011, novo padrão visual para o sítio do Portal da Transparência do Governo do Estado do Tocantins, acrescentando Banner (Serviço de Informação ao Cidadão) e a expressão “Acesso à Informação” na barra de menu lateral que remeterá o cidadão ao sítio eletrônico <http://www.transparencia.to.gov.br/acesso-a-informacao/>, disponibilizado pela Controladoria Geral do Estado.

O manual utiliza o termo “língua cidadã” para destacar que a divulgação das informações deve ser clara e acessível a todos os cidadãos. A cartilha orienta que quando uma informação tiver sua acessibilidade comprometida por nomenclaturas pouco conhecidas ou termos técnicos, deve-se, tanto quanto possível, aclarar a informação. Por exemplo: a ação governamental de nome Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza é conhecida pelos cidadãos como “Bolsa Família”. Recomenda-se, sempre que possível, a disponibilização de glossários e vocabulários modelos.

Em Palmas, conforme informações fornecidas pela Agência de Tecnologia da Informação do Município de Palmas (Agtec), o Portal da Transparência foi lançado em 2014,

atendendo à legislação vigente determinada pelos órgãos de controle e pela Lei 12.527/2011. A primeira versão do portal funcionou até 2018 e, no ano seguinte, passou por reformulação, seguindo os padrões do projeto de reestruturação sugerido pela CGU.

Em 2020, o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas sofreu mais uma alteração com a inclusão da aba Plantão Coronavírus, na qual constam informações sobre as ações do Município relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Assim, no portal passaram a constar as seguintes informações: boletim epidemiológico; protocolos contendo as notas de orientações técnicas relacionadas à saúde, planos de reestruturação e plano de descontingenciamento; informações quanto às Unidades de Saúde do Município, constando o endereço (localização), telefone e horário de funcionamento; informações sobre os gastos realizados pelo município no combate à pandemia; dicionário de dados contendo o conceito de todas as palavras mais utilizadas durante a pandemia do novo coronavírus; legislação, especificando a Legislação Federal, Estadual e Municipal com as suas devidas alterações.

O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas traz também relatórios das demandas apresentadas ao município por meio da Ouvidoria; possui a aba E-SIC – Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão para a solicitação de correspondência quanto ao acesso a informações e a aba Ouvidoria para dúvidas e sugestões para o município.

Além disso, no sítio eletrônico constam informações sobre contratos, despesas, doações, licitações, folha de pagamento, compras por fornecedor, obras, relação de patrimônio, transferência financeiras, lançamentos e recebimentos, leis e atos públicos municipais. Todos os documentos, segundo informa o portal, têm a possibilidade de *download* nos seguintes formatos: pdf, word, rtf, excel, ods, odt, html, txt e csv.

3.9 O discurso obscuro das leis

O ordenamento jurídico no que diz respeito ao direito e ao acesso à informação representou, como vimos, um importante avanço para a garantia dos direitos civis. Entretanto, a simples publicação de leis não significa que a informação esteja acessível, clara e compreensível ao conjunto da população, sobretudo pelo rigor vocabular a partir do qual são escritas. Acerca disso, Fisher (2017) destaca:

Estudos no campo da linguagem mostram que textos com estrutura sintática complexa, vocabulário pouco familiar e alta carga informacional – entre outras características – podem prejudicar a compreensão mesmo de leitores proficientes. Quanto mais claro um texto informativo for, menos dúvidas suscitará e, conseqüentemente, menor será a demanda por atendimento personalizado (FISHER, 2017, p. 9).

Matos (2012) e Fisher (2017) ressaltam que para a realização da democracia e para garantia dos direitos fundamentais e sociais constantes nas constituições dos Estados democráticos é essencial que os cidadãos conheçam as leis. Estas, geralmente, estão disponíveis em ambientes digitais, o que exige uma redação ainda mais clara. “O ambiente digital reduz a possibilidade de interlocução humana em tempo real, aumentando a importância de os textos que orientam cidadãos em plataformas governamentais serem fáceis de ler e entender” (FISHER, 2017, p.9).

Lawrence Friedman (1978 apud Matos, 2012) afirma que a obscuridade da linguagem jurídica objetiva legitimar a autoridade do sistema jurídico, na base do segredo e de sua separação dos cidadãos. Nesta mesma direção, Matos (2012) acrescenta que a obscuridade da linguagem não só constitui uma distância entre o texto e seus possíveis leitores, mas também favorece uma menor aplicação das normas.

Para Moisés (1994), a herança cultural brasileira trouxe o modo de fazer política por meio do coronelismo, do clientelismo e do patrimonialismo, sendo todos estes aspectos frutos da colonização portuguesa. Esse legado contribuiu para a passividade e o silêncio de um povo acostumado a governos não participativos.

A cidadania brasileira sempre foi muito mais passiva do que ativa, pois as instituições políticas desenvolveram formas de relacionamento com o povo no estilo burocrático-patrimonialista, com relações paternalistas favorecendo a formação de um imaginário social avesso aos princípios liberais (MOISÉS, 1994, p. 18).

Faoro (2012), em sua obra *Os Donos do Poder*, faz uma análise histórica da formação da sociedade brasileira a partir da origem do Estado Português e acrescenta:

No topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra, general em campanha, conduz um povo de guerreiros, *soldados obedientes* (grifo nosso) a uma missão e em busca de um destino. A singular história portuguesa, sulcada interiormente com a marcha da supremacia do rei, fixou o leito e a moldura das relações políticas, das relações entre o rei e os súditos. Ao príncipe, afirma prematuramente um documento de 1098, incumbe reinar (*regnare*), ao tempo que os senhores sem a auréola feudal, apenas exercem o *dominare*, assenhoreando a terra sem governá-la (FAORO, 2012, p. 18).

A realidade histórica brasileira demonstrou, segundo Faoro (2012), persistência da estrutura patrimonial de poder.

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreende no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada em um tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi (FAORO, 2012, p. 819).

Assim, no Brasil, desde o período colonial, o caráter patrimonialista do estamento burocrático privilegiou aristocracias, estabelecendo um sistema de apadrinhamentos em que seus pares eram sistematicamente favorecidos com vagas nos primeiros escalões do governo (FISHER, 2017).

Desse modo, o império das leis, já bastante poderoso em todo o mundo ocidental por criar mecanismos de organização e controle da sociedade, expandiu-se para o território da América portuguesa, construindo aqui um silencioso superpoder. Num território de analfabetos e iletrados, o discurso rebuscado com palavras incompreensíveis conotava, para o grande público, autoridade, superioridade – ganhava respeito do povo quem “falava difícil”. Ecos desse padrão ainda sobrevivem no nosso país e um dos seus aspectos é justamente a linguagem das leis, codificadas conforme os cânones jurídicos e assim disseminadas para a sociedade, sem qualquer tratamento metalinguístico (FISHER, 2017, p. 56).

Demonstrando que na história do Brasil sempre persistiu o patrimonialismo, Faoro (2012) destaca a existência de duas categorias justapostas, sendo uma cultivada e letrada; e outra primária. Para ilustrar seu pensamento, o autor narra um episódio em que um viajante norte-americano da década de 20, irritado e furioso, caricaturou o seguinte quadro:

Existe no Brasil – clama o profeta puritano – uma massa desarticulada a que chamarei povo. É completamente analfabeta. Por isso, não tem padrão próprio de agricultura, zootecnia ou arquitetura. [...] Tem uma ideia muito vaga do resto do mundo a que alguns chamam englobadamente de Paris. Não toma parte na administração pública. [...] Existe, porém, - continua cada vez mais irritado – outra classe altamente articulada a que chamarei ‘traidores do povo’. São letrados, capazes de compor frase sonoras. [...] Sabem muito a respeito do resto do mundo do que seu próprio país. O governo é a missão para qual julgam ter nascido. No exagero das cores, filtra-se uma consequência: o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre decepção e engodo. (FAORO, 2012, p.832).

Fischer (2017) observa que a história impôs aos cidadãos um esforço desnecessário para ler e entender documentos oficiais e o problema da compreensão dos textos que orientam os cidadãos é potencializado pela baixa escolaridade da população.

Segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), o Brasil tinha, em 2019, 11 milhões de analfabetos. Além destes, há uma significativa parcela da população que, segundo critérios do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), são analfabetos funcionais, ou seja, pessoas que possuem dificuldades de interpretar textos. Além

destes, há aqueles com a educação básica inconclusa, cujo percentual é demonstrado por (FISHER, 2017, p. 40).

Vale acrescentar alguns números do Censo Demográfico 2010, que apontam a enorme quantidade de brasileiros com educação básica inconclusa: 65 milhões de pessoas com 15 anos de idade ou mais não concluíram o Ensino Fundamental; 22 milhões de pessoas com 18 anos de idade ou mais não concluíram o Ensino Médio. Todos esses dados indicam que a maioria da população brasileira com idade para participar ativamente da sociedade – em especial a parcela acima de 50 anos, que tende a se relacionar de forma frequente com serviços públicos de saúde e assistência social – tem dificuldade para compreender textos extensos, compostos por múltiplas informações e sem palavras familiares. Justamente os atributos que costumam caracterizar os textos governamentais que orientam cidadãos.

Oliveira (2004) destaca que o conceito mínimo de democracia pressupõe que os cidadãos estejam preparados para usar as regras de participação democráticas. Para que haja participação, como vimos, é necessário não somente a divulgação das informações de interesse público, mas que estas informações sejam acessíveis, em linguagem clara, a fim de que a população possa, efetivamente, participar e fiscalizar as ações dos governos por meio de um dos principais instrumentos de controle social: o portal da transparência.

4 MEMÓRIA DO GRUPO FOCAL E ANÁLISE DOS RESULTADOS

No dia 12 de maio de 2021, às 14h05, foi realizada uma roda de conversa, por meio de um Grupo Focal (GF) on-line, pela plataforma Google Meet, com a participação de cinco atores sociais de Palmas – TO, garantindo a representatividade de diversos segmentos, a saber: um jornalista, um representante do Sindicato dos Servidores Municipais de Palmas, uma representante da Secretaria Municipal da Educação, uma representante da Ouvidoria Geral do Município de Palmas, e um representante da classe dos advogados, que também atua como professor universitário.

O GF foi realizado com o objetivo de dialogar sobre questões relacionadas à transparência pública, democracia, educação e participação popular. O fio condutor do diálogo foi o seguinte questionamento: o portal da transparência da Prefeitura de Palmas é eficaz como instrumento de educação e comunicação para a população palmense?

Para preservar a identidade do grupo, cada um dos cinco participantes recebeu nomes de conceitos importantes à pesquisa para efeito de registro e posterior análise dos dados, a saber: P1 = Democracia; P2 = Transparência; P3 = Comunicação Pública; P4 = Participação Popular; e P5 = Controle Social.

Inicialmente, foi explicada a metodologia utilizada, destacando a importância de conhecer a leitura individual de cada convidado/a sobre os temas apresentados. Em seguida, cada convidado/a apresentou sua visão sobre o que considera ser democracia na prática. Posteriormente, foram debatidas as seguintes questões: a) quais elementos poderiam fazer a gestão pública mais democrática? b) como a transparência poderia ser um instrumento de gestão e participação democrática? A educação e a comunicação poderiam ser alternativas para que a gestão fosse mais transparente e democrática? Como a prestação de contas dos gestores públicos poderia ser feita de forma a incentivar o cidadão a participar? O portal da transparência da Prefeitura de Palmas atende às demandas de acesso à informação da população palmense?

Para responder a esta última pergunta, foi proposto a cada participante que, antes da realização do GF, buscasse no portal da transparência da Prefeitura de Palmas alguma informação do interesse de cada um, observando a facilidade de acesso, a qualidade e a clareza da informação. Após o relato da experiência de acesso feito por cada convidado/a, foram feitas as considerações finais. O encontro foi encerrado às 15h50, sendo, portanto, cerca de duas horas de diálogo.

Para a análise do Grupo Focal foi utilizado método qualitativo e a análise de conteúdo, que tem sido utilizada como um instrumento eficaz para a compreensão dos significados explanados nas falas de cada participante durante a conversa. Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos, em aperfeiçoamento constante, que se aplica aos discursos.

Um dos objetivos da análise de conteúdo, segundo Bardin (1977) é confirmar ou infirmar uma hipótese. “Uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar, recorrendo aos procedimentos de análise. Trata-se de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros” (BARDIN, 1977, p. 99).

Nesta pesquisa, foram levantadas as seguintes hipóteses sobre o portal da transparência da Prefeitura de Palmas: a) há pouco interesse da população, no sentido geral, em acompanhar as informações disponíveis no referido portal; b) o portal somente é consultado para atender demandas específicas de um público igualmente específico, como jornalistas e servidores/as com demandas na área da gestão pública.

As falas proferidas durante a roda de conversa responderam abertamente as hipóteses acima mencionadas como pode-se observar pela explanação de ideias similares e recorrentes à medida que as questões referentes ao tema eram postas em debate, conforme é demonstrado a seguir.

Oliveira (2004) destaca que o conceito mínimo de democracia pressupõe que os cidadãos estejam aptos para usar as regras de participação democrática e que os mecanismos institucionais de representação sejam efetivamente democráticos. Ao debater este tema, observou-se que houve consenso entre os cinco participantes no sentido de que a prática dos valores democráticos precisa avançar, principalmente no sentido de participação conforme assinalado por Oliveira (2004). Esta inclusive é a percepção de duas representantes da gestão pública municipal, conforme se observa na fala da Participante 1, denominada neste trabalho de Democracia.

Na prática, gostaríamos de ter avançado mais, porém ainda estamos **muito aquém** dessa realidade, principalmente **em relação à política nacional**, em especial nas áreas da educação e saúde, nesse momento pandêmico. A democracia na prática ainda é algo com que sonhamos e idealizamos, mas em uma instância menor, ou seja, em se tratando do município de Palmas, mesmo que ainda **longe do ideal**, estamos avançando, falo não somente como gestora, mas principalmente como educadora (DEMOCRACIA, 2021, grifo nosso).

Aqui, percebe-se o reconhecimento de que a prática democrática ainda permanece como um ideal a ser atingido, inclusive dentro da gestão municipal, embora a participante destaque que, no seu entendimento, tem havido avanço. Em se tratando da política nacional, no entanto, a expressão utilizada é “muito aquém”, o que denota a ideia de abaixo do esperado.

Ainda dentro deste tema, corrobora com esta visão e traz novos elementos ao debate o Participante 4, denominado neste trabalho como Participação Popular.

Em relação à democracia, eu gostaria de falar de participação propriamente dita, pois **estamos fartos de teoria**. Aplicando o tema ao objeto da pesquisa, que é o Portal da Transparência, vejamos quantas pessoas efetivamente acessam o Portal da Transparência do Município, do Estado, do Governo Federal? Certamente é um número muito limitado, pois o poder é muito distante do povo, exceto em época de eleições, mas depois de eleitos agem como se fossem donos dos recursos públicos e **dificultam o acesso à informação** pública com **portais** que são extremamente **técnicos e difíceis**. Como se tem participação se o cidadão sequer entende o que está publicado ali? Mas o grande **retrocesso democrático** está maior em relação à **política nacional**, com uma gestão ditatorial (PARTICIPAÇÃO POPULAR, 2021 – grifo nosso).

Observa-se que este participante compartilha da visão apresentada pela Participante 1 no sentido de que na gestão pública a prática não coaduna com o conceito teórico de democracia, como pode-se inferir na expressão “estamos fartos de teoria”. Nota-se também consenso em relação à política nacional, descrita como “retrocesso democrático”. No entanto, este participante apresenta um novo elemento ao debate que, segundo assinala, interfere diretamente em uma gestão democrática e participativa. Trata-se do rigor técnico dos portais da transparência, que dificulta o acesso à informação e à participação popular.

Aqui é importante ressaltar que, conforme destacou Gomes (2018), a informação pública e acessível ao cidadão se tornou um operador estratégico dos processos democráticos, à medida que estabelece mecanismos e canais, que podem e devem dar voz ao cidadão. Assim, essas plataformas tecnológicas deveriam servir para a construção de sociedades mais democráticas e menos excludentes.

Ao dialogar sobre quais elementos poderiam tornar uma gestão pública mais participativa, a expressão “investimento em educação de qualidade” foi recorrente em todas as falas. O Participante 3, a quem denominamos de Comunicação Pública, destacou que para que haja participação social é necessário investir na formação de um cidadão crítico e cômico de seus direitos e deveres, por meio de uma educação de qualidade.

Não adianta ter políticas de fomento ao controle social se não tivermos um cidadão crítico. E a gestão pública tem um grande papel na formação desse cidadão ao oferecer-lhe **uma educação de qualidade, inclusiva, e acessível** a todos. Essa

educação não se trata apenas daquela que se refere às disciplinas curriculares, mas algo mais amplo que inclui questões sociais, políticas, inclusive políticas partidárias e suas ideologias. Outro elemento seria a implementação de **políticas públicas de fomento à comunicação e informação** que estimulem a participação dos cidadãos, para que estes ocupem espaços coletivos de discussão, como os conselhos, por exemplo, e contribuam com a gestão pública. Um desses instrumentos de participação é o próprio portal da transparência que é muito pouco utilizado porque as pessoas não sabem de sua importância como ferramenta de participação e controle social. (COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2021, grifo nosso).

Neste contexto, o pensamento de Paulo Freire (1983) explicita a importância da educação para gerar compreensão crítica da realidade. A educação seria, portanto, um caminho para a democratização da sociedade. Entretanto, para que a capacidade de intervir na sociedade se concretize, é preciso uma formação ampla: um processo educativo que ultrapasse o ler e o escrever palavras, uma educação que possibilite também a leitura do mundo (FREIRE, 1983).

Ainda sobre esta questão, destaca-se a fala da Participante 2, que neste trabalho é denominada como Transparência Pública. Além de uma educação básica de qualidade, a participante também destacou a importância das políticas de comunicação como ferramenta de gestão pública.

Uma **educação básica de qualidade** é essencial ao cidadão e aliado à garantia desse direito é importante destacar o papel das **políticas de comunicação** informando o cidadão sobre como e onde estão disponíveis a informação que ele deseja e tem direito. A **comunicação pública**, por meio de outros canais como mídia espontânea e comunicação interna, também é um instrumento para uma gestão mais democrática (TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, 2021, grifo nosso).

Aqui é importante revisitar o conceito de comunicação pública delimitado neste trabalho como sendo aquele relacionado à defesa dos interesses públicos e que possui natureza emancipatória e de mudança das relações entre a sociedade e o Estado. Trata-se de uma comunicação inclusiva, que propicia o diálogo da sociedade com entes governamentais num sentido horizontal e inclusivo (ESCUDEIRO, 2015).

Para que houvesse um aprofundamento da conversa, os/as participantes foram convidados/as a falar sobre como a transparência poderia ser um instrumento de gestão e participação democrática. Sobre esta questão o Participante 5, denominado neste trabalho como Controle Social, destacou alguns dispositivos legais que determinam a prática da transparência pública.

O Brasil tem a Lei 12.527 e o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 que falam da transparência, então, tanto a legislação complementar quanto à CF falam da necessidade da **transparência** como controle de gestão e, também, dá apoio para o que chamamos de **controle social**, que é quando a população participa do controle da administração cobrando os gestores. E a transparência nesse caso é o acesso da população às informações, sendo fundamental para a pressão popular na ótica do Estado democrático de direito para mudar as políticas públicas ou para ajudar o governo na formulação de políticas públicas, isso em governos democráticos, que respeitam a Constituição (CONTROLE SOCIAL, 2021, grifo nosso).

Observa-se que na avaliação do Participante 5, descrita acima, surge um novo elemento diretamente ligado à transparência que é o controle social. Para a Controladoria-Geral da União (CGU, 2012), este controle pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas.

Já o Participante 4 destacou, mais uma vez, a necessidade de que os portais da transparência sejam de fácil acesso e compreensão à população.

Ter a transparência como objetivo deveria ser a meta de todo gestor público, na prática, porém, sabemos que não é assim. Os portais da transparência, por exemplo, normalmente não são acessíveis pois, possuem muitos dados técnicos, e muitos caminhos a percorrer até a informação. Do momento da busca da informação até a obtenção desta é um caminho meio longo na minha experiência de consulta ao portal, enquanto jornalista de veículos de comunicação. É um caminho que não é todo cidadão que está disposto a percorrê-lo (PARTICIPAÇÃO POPULAR, 2021).

Essa avaliação reitera o pensamento de diversos pesquisadores da área, como Bittencourt e Manfio (2019). Segundo esses autores para que exista transparência as informações disponíveis nos portais devem ser facilmente acessíveis e inteligíveis, ou seja, precisam ser facilmente compreendidas por quem às acessa. Já Silva (2009) destaca que esses portais devem ser facilmente acessados por qualquer pessoa de qualquer lugar, e neles devem conter a oferta de serviços públicos e a prestação de contas públicas, por meio de consultas, como canal de comunicação em larga escala, de baixo custo e variadas funcionalidades.

Como confirmação das hipóteses formuladas nesta pesquisa de que o portal é pouco consultado e quanto consultado é apenas em casos específicos e por grupos específicos, é essencial descrever aqui a avaliação da Participante 2, que recebeu o nome neste trabalho de **Transparência Pública**

Analiso os relatórios do e-Sic e percebo que quando algum **questionamento** é feito, é sempre de forma muito técnica o que demonstra ser feito por pessoas **especialistas no assunto** [...] então, até o modo de questionar é muito técnico, não é feito por um cidadão comum. O **cidadão comum** não demonstra esse interesse. Infelizmente, os questionamentos só são feitos por pessoas que têm um interesse maior, mas sempre

por pessoas que entendem do assunto e este é um **público muito reduzido** (TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, 2021, grifo nosso).

As palavras e expressões destacadas pela Participante 2 confirmam claramente as hipóteses formuladas nesta pesquisa e acima mencionadas. O mesmo pode-se inferir das falas dos demais participantes à medida que os temas eram apresentados durante a roda de conversa.

Sobre a inexpressiva participação do cidadão comum nesses canais de interação com o governo, a Participante 1 atribuiu a responsabilidade ao próprio cidadão e à sua condição cultural.

Fica claro que é uma questão de educação e cultura. Não existe interesse do cidadão em fazer parte do processo. A fala do cidadão é “Saber para quê se não há mudança”, atribuindo culpa aos governos, mas a mudança tem que partir do cidadão. Nós enquanto cidadãos temos que conhecer nosso poder de voz, de participação e contribuição com a gestão pública. Temos representantes, mas não podemos atribuir somente a eles a responsabilidade da gestão, nós também temos que dar a nossa contribuição. O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é inclusivo, e se não é mais é porque o cidadão não participa, como vimos pelos dados do e-Sic (DEMOCRACIA, 2021.)

Aqui se criou um ponto de divergência, quando o Participante 3 discordou veementemente dessa avaliação em relação à falta de participação do cidadão, como se observa a seguir:

Não podemos penalizar ou culpabilizar o cidadão por sua falta de participação. O cidadão é vítima de um sistema macro que não o prepara com uma educação qualificada, que não o prepara para a criticidade. Em qual escola tivemos a oportunidade de discutir sobre o que é um portal da transparência? Não temos esse tipo de formação cidadã, não somos preparados para esta participação popular. Não é uma questão cultural, não é causa, mas consequência de toda uma **fragilidade na formação cidadã** (COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2021, grifo nosso).

Observa-se nas falas dos participantes 1 e 2 uma divergência crucial sobre a ausência de participação popular. Enquanto a primeira responsabiliza a própria população, isentando o poder público de qualquer responsabilidade nesse sentido, o segundo questiona os investimentos do poder público para que se forme um cidadão crítico e participativo. “O cidadão é vítima de um sistema macro que não o prepara com uma educação qualificada, que não o prepara para a criticidade. Em qual escola tivemos a oportunidade de discutir sobre o que é um portal da transparência?” (COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2021).

Nesse contexto, é importante consignar que a necessidade de investimento em educação é recorrente em quase todas as falas anteriores, como se observa no Quadro 02, no

qual se destacam ideias e conceitos comuns, a exemplo das expressões “educação básica de qualidade”, “educação de qualidade”, “educação qualificada”, “educação inclusiva”, “formação ampla”, “formação cidadã”.

Ainda durante a roda de conversa, os/as participantes puderam relatar como se deu a experiência de acesso de cada um ao Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas, como proposto nesta pesquisa.

A Participante 1 ressaltou que acessa com frequência o portal e que raras vezes ocorreu de não encontrar a informação desejada, e destacou como um quesito exitoso do portal o *link* Covid, que, segundo avalia, é de fácil acesso, atualizado e completo. A participante ainda ressaltou que a atual gestão, da qual faz parte como agente política, tem se destacado pela transparência. “Nesta gestão, inclusive, a transparência nas informações é um diferencial, pois em outras o acesso era mais restrito”, disse.

Para a Participante 2, também representante da gestão municipal, o portal da Transparência da Prefeitura de Palmas é “muito satisfatório, mas tem que melhorar”. Aqui nota-se uma contradição na própria avaliação da participante, que ao mesmo tempo em que usa o advérbio de intensidade “muito” para potencializar, intensificar o adjetivo “satisfatório”, utiliza a conjunção adversativa “mas” para destacar que precisa melhorar, denotando um paradoxo na avaliação. Ela também corrobora com o pensamento da Participante 1 de que a atual gestão se destaca em transparência pública e reconhece que as informações nem sempre são disponibilizadas em tempo real, devido a questões administrativas internas, mas acrescenta que são pontos que já estão sendo trabalhados pela gestão.

Já o Participante 3 demonstrou insatisfação com o modelo atual do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas. Para ele, quem não tem nenhuma familiaridade com o portal terá muita dificuldade em encontrar o que precisa. Ele ressaltou que durante seu exercício de navegação pelo portal conseguiu encontrar o que buscava porque já tem o hábito de consultar o portal rotineiramente, mas enfatizou que o modelo atual não favorece a acessibilidade. Ainda segundo ele, as informações não são disponibilizadas em tempo real, conforme preconiza a lei, e a quantidade de abas dificulta a navegação.

Se você acessar a folha de pagamento do município, por exemplo, o sistema vai abrir muitas abas e isso confunde a navegação. A ferramenta de busca também precisa ser melhorada, pois apresenta diversas buscas dentro da própria busca. Já foi mais simples, mais objetivo, com menos filtros de busca (COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 2021).

O Participante 4, identificado como Participação Popular, pontuou que há itens simples e complexos, quando na verdade deveria apresentar simplicidade em toda a plataforma. Destacou como fácil acesso a aba sobre gastos com pessoal, mas a aba referente a pagamentos e despesas avaliou como complexas e de difícil compreensão. Como fator positivo, destacou que conseguiu acessar o portal pelo celular, o que ajuda a ampliar o alcance da informação.

Aqui é importante retomar a diferença entre informação e comunicação, cujos conceitos estão implícitos na avaliação do participante acima. Conforme Gomes (2018), a informação comparece na forma de dados, um esquema informacional. Já a comunicação implica entendimento, compreensão, relação dialógica. Assim, não basta ao portal ser apenas um repositório de informações, mas é preciso que se compreenda o seu conteúdo para que se possa haver de fato participação (MANFIO; BITTENCOURT, 2019).

O Participante 5, identificado neste trabalho como Controle Social, também ressaltou que a navegação pode ficar comprometida pela quantidade de abas que o sistema apresenta no momento da busca. No entanto, destaca que, em relação aos demais municípios tocantinenses com os quais teve contato, o portal da Transparência da Prefeitura de Palmas está, a seu ver, acima da média.

Durante o relato das experiências de acesso, nenhum participante observou se o Portal da Transparência adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, conforme preconiza a Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Os requisitos legais atendidos ou não pelo Portal estão descritos no tópico seguinte.

Quadro 02: Análise de ideias similares do GF

Participantes	Palavras e conceitos recorrentes durante o GF				
	Democracia (P1)	Transparência (P2)	Comunicação Pública (P3)	Participação Popular (P4)	Controle Social (P5)
Quais elementos poderiam fazer a gestão	Educação; Formação	Educação básica de qualidade;	Educação de qualidade e acessível a	Educação de Excelência;	

pública mais democrática?	cidadã.	Educação para informação e mídia.	Políticas públicas de fomento à informação e comunicação.	Formação Cidadã.	
Como a transparência poderia ser instrumento de gestão e participação democrática?	Tornando acessíveis as informações públicas aos cidadãos	Acesso da população às informações;	Acesso à informação pública a todos; Democracia	Acesso à informação clara; Participação popular	Acesso da população às informações; Controle Social
Sobre as hipóteses de que o portal é pouco consultado e quanto consultado é apenas por especialistas	Pouco consultado; Falta de interesse do cidadão.	Pouco consultado; Consultas somente técnicas e especializadas.	Pouco consultado; Falta de investimento em formação para cidadania.	Pouco consultado; Portal muito técnico e pouco acessível.	Pouco consultado; Falta de conhecimento da população sobre o canal.
Relato da Experiência de Consulta ao Portal	Portal acessível e de fácil acesso	Portal muito satisfatório	Portal precisa ser mais simples e objetivo, com menos abas	Portal precisa ser mais direto, menos técnico e com menos abas	Portal acessível, porém
O portal da transparência da Prefeitura de Palmas atende às demandas de acesso à informação da população palmense?	Sim, em grande parte; Gestão transparente;	Sim, plenamente; Gestão transparente	Não, precisa ser mais objetivo.	Não, precisa ser mais simples.	Sim, se comparado aos municípios do interior do Estado.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

4.1 O Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas à luz da Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência

O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, obriga os órgãos da administração pública a disponibilizarem as informações referentes à transparência pública nos portais eletrônicos de seus respectivos órgãos, contribuindo assim para a participação popular e o controle social (PRADO, 2009).

Nesse contexto, em 2011, o Brasil sancionou a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, tornando-se assim a 89ª nação do mundo a criar legislação exclusiva para regulamentação desse direito, e a 19ª quando observado apenas os países da América Latina. A normatização tem o objetivo de acabar com a cultura de sigilo presente na administração pública, relatando que a regra deve ser a transparência das informações (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014).

A LAI estabelece normas e diretrizes de transparência pública e acesso à informação, para aplicação em todos os organismos da administração direta e indireta pertencentes aos entes federativos do Brasil (União, Estados, Municípios e o DF) de todos os três poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), inclusive das organizações não governamentais que recebem recursos públicos, sob a parcela do recurso recebido (CGU, 2019a).

Além disso, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante das obrigações exigidas pela legislação que garantem o direito de acesso à informação ao cidadão, é essencial para esta pesquisa verificar se o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas atende aos requisitos legais impostos pelo regramento brasileiro. Assim, no quadro abaixo são apresentados 30 indicadores extraídos da LAI e da Lei da Transparência para a referida análise.

Para esta verificação, foram colhidos dados por meio de observação sistemática do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Palmas - Tocantins (<https://www.palmas.to.gov.br>), no período de janeiro a junho de 2021 com o intuito de analisar o nível de atendimento do órgão às exigências da legislação de acesso à informação.

O Quadro 03, disposto a seguir, apresenta os quesitos analisados e sua base legal, e logo em seguida a análise descritiva dos indicadores não atendidos ou que cumprem apenas parcialmente o que determina a legislação.

Quadro 03 – Indicadores para análise legal do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas

Quesitos avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
1. Apresenta área específica de “acesso à informação” de fácil e rápido acesso no menu principal da página?	Art. 5º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
2. O acesso à informação é garantido ao cidadão de forma clara e em linguagem de fácil compreensão?	Art. 5º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO
3. É garantido o amplo acesso e divulgação das informações, com garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade?	Art. 6º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
4. Há orientação sobre procedimentos para consecução do acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada a informação desejada?	Art. 7º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
5. Há informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações do Município, bem como metas e indicadores propostos?	Art. 7º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
6. Apresenta registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
7. Apresenta os registros das despesas?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
8. Apresenta informações dos procedimentos licitatórios, seus	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM

respectivos editais e resultados, assim como dos contratos celebrados?		
9. Apresenta dados gerais para acompanhamento dos programas, ações, projetos e obras da entidade?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
10. Consta o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, em local de fácil acesso?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	EM PARTE
11. Apresenta publicação das respostas as perguntas mais frequentes da sociedade?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
12. Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	EM PARTE
13. Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
14. É possível o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina?	Art. 8º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
15. As informações disponíveis estão atualizadas?	Art. 8º Lei 12.527/2011 - LAI	EM PARTE
16. Indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão?	Art. 8º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
17. Adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000?	Art. 8º Lei 12.527/2011 - LAI	Em parte

18. O Município disponibiliza serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público?	Art. 9º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
19. O órgão apresenta exigências específicas da identificação do requerente que inviabilize o acesso à informação?	Art. 10º Lei 12.527/2011 - LAI	NÃO
20. O órgão apresenta alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet?	Art. 10º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
21. O órgão faz exigências sobre os motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público?	Art. 10º Lei 12.527/2011 - LAI	NÃO
22. O prazo demandado pelo órgão para atender à solicitação de informação está de acordo com a LAI?	Art. 11º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
23. O serviço de fornecimento da informação é gratuito ao cidadão?	Art. 12º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
24. O órgão garante o direito do requerente em obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia?	Art. 14º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
25. O órgão apresenta o rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses	Art. 30º Lei 12.527/2011 - LAI	NÃO
26. O órgão apresenta o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	Art. 30º Lei 12.527/2011 - LAI	NÃO
27. Apresenta relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Art. 30º Lei 12.527/2011 - LAI	EM PARTE

28. O Município possui alguma legislação própria que, obedecendo às normas gerais, regulam o acesso à informação?	Art. 45º Lei 12.527/2011 - LAI	SIM
29. Há disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira do Município?	Art. 1º Lei Complementar 131/2009 Lei da Transparência	EM PARTE
30. Há informação de lançamento e recebimento de toda receita do Município, inclusive a de recursos extraordinários?	Art. 2º Lei Complementar 131/2009 Lei da Transparência	EM PARTE

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O primeiro quesito legal não atendido pelo Portal da Transparência de Palmas refere-se à linguagem utilizada no portal que, conforme o artigo 5, da LAI, deve ser clara e de fácil compreensão, com vistas a alcançar ao máximo a aproximação entre o cidadão e a Administração Pública. Aqui é importante citar que o governo federal possui instrução normativa e decreto que tratam especificamente desta questão, utilizando a expressão linguagem cidadã que deve ser entendida como aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

Embora não se aplique diretamente aos municípios, o regramento da Administração Pública Federal acima mencionado reforça a determinação da LAI e da Lei da Transparência sobre o tema, sendo, portanto, oportuno citá-lo. Entretanto, o que se observou no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas foi uma linguagem tecnicista e codificada, voltada predominantemente para um público especializado. Esta constatação, inclusive, foi mencionada pelos participantes do Grupo Focal realizado nesta pesquisa cujos resultados já foram apresentados. Na ocasião, uma das convidadas apresentou dados do e-Sic que demonstram a participação no portal de um público técnico e especializado, podendo-se inferir que a linguagem utilizada não observa o contexto sociocultural do cidadão comum.

A exigência da Lei 12.527/2011 sobre a necessidade de disponibilizar uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão é atendida em parte. Isso porque o portal possui

sim a ferramenta de busca, no entanto, como já mencionado, as informações acessadas não são de fácil compreensão como preconiza a lei.

Quanto à determinação legal para que o portal apresente o registro das competências, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, o portal em análise atendeu em parte, pois ao apresentar a relação dos órgãos e secretarias municipais, a seção sobre a estrutura organizacional deixou de citar a existência da Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana. Não há nenhuma menção deste órgão na seção “Estrutura Organizacional” do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas.

Constatou-se também que não consta a competência de alguns órgãos municipais, a exemplo da Vice-prefeitura, e das secretarias de Assuntos Fundiários; Assuntos Estratégicos e Energias Sustentáveis; Finanças; Desenvolvimento Humano; Infraestrutura e Serviços Públicos e da Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas -TO.

O artigo 8º da Lei 12.527/2011 determina que órgãos e entidades públicas divulguem, independentemente de requerimentos, as competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Quanto aos indicadores 25 e 26, que analisam se o órgão divulga as informações classificadas em qualquer grau de sigilo, assim como as desclassificadas nos últimos 12 meses, destaca-se que não foi encontrada nenhuma informação relacionada aos referidos quesitos no Portal da Transparência, nem na seção e-SIC acesso à informação. Portanto ambos foram considerados como não atendidos pela entidade pública avaliada.

O indicador 27, descrito na tabela acima e baseado no artigo 30 da LAI, questiona se o Portal da Transparência em questão apresenta relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. Verificou-se que os relatórios estão disponíveis em local de fácil acesso na seção “Relatórios da Ouvidoria”. Entretanto, durante o período analisado, constatou-se que os relatórios não estavam atualizados. A análise foi feita em junho de 2021 e o relatório disponível mais recente é de abril do mesmo ano, não estando disponíveis, portanto, as informações referentes aos meses de maio e junho de 2021.

Já sobre a atualização em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira do município, exigida pela Lei Complementar 131/2009, conhecida como a Lei da Transparência, verificou-se que o portal em questão atende apenas parcialmente ao que preconiza a lei. Constatou-se que o portal disponibiliza um tópico nomeado “Atualizações do Portal” para demonstrar a data em que ocorreu o último lançamento, porém não é apresentada

a informação de todas as seções apresentados na página inicial do Portal da Transparência. Assim, a seção não apresenta as atualizações dos seguintes tópicos: audiências públicas, compras por fornecedor, adiantamentos, liquidações a pagar, obras, pagamentos, prestação de contas, relação de patrimônio, Covid-19, transferências financeiras e relatórios.

A página, quando acessada na seção específica do assunto pesquisado, mostra a data da atualização, a qual sempre corresponde à data e ao horário do exato momento que está sendo acessado, levando o interessado a acreditar que aquela informação acaba de ser atualizada, contudo diversas verificações feitas indicaram que esse dispositivo aparenta ser uma estratégia do site para levar o cidadão a acreditar que as informações estão sempre atualizadas.

A LC 131/2009, como já mencionado, destaca a obrigação dos entes públicos em liberar ao pleno conhecimento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. A liberação em tempo real, conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, refere-se à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

A literatura acerca do tema demonstra que um portal desatualizado compromete a transparência e a prática do controle social essencial para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da cidadania. Para a Controladoria-Geral da União (CGU, 2012), este controle pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas.

Além disso, é oportuno destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que o município que não disponibilizar as informações dentro do prazo estabelecido estará sujeito a diversas sanções, tais como o impedimento de receber transferências voluntárias, que são recursos correntes ou de outro ente da Federação.

Aqui é importante destacar um dos quesitos extremamente relevantes, principalmente no contexto atual, em que o tema da inclusão está constantemente em debate. Trata-se da adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. A LAI relata que para garantir a acessibilidade devem ser atendidos o art. 17 da Lei nº 10.098/2000 e o art. 9º do Decreto Legislativo nº 186/2008 (BRASIL, 2011). Os artigos citados pela Lei não especificam quais medidas devem ser tomadas, apenas exigem que os órgãos tomem medidas apropriadas eliminando os obstáculos com o intuito de assegurar o

acesso, inclusive de informações, comunicação e de serviços eletrônico, entre outros, para as pessoas com deficiência (BRASIL, 2000; BRASIL, 2008).

O direito da pessoa com deficiência e o dever dos atores governamentais de promover a inclusão social ganharam reforço legal com a edição do Decreto Nº 5.296/2004, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Outros dispositivos legais asseguram à comunidade surda condições socioculturais de inclusão na sociedade, a exemplo da Lei nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Constatou-se que o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas disponibiliza o aumento e redução do tamanho da fonte em todas as páginas acessadas, e apenas em algumas seções como “e-Sic acesso à informação”, “estrutura organizacional”, foi possível aplicar o efeito de contraste no conteúdo. No entanto, não há em nenhuma página do portal a transcrição em Língua Brasileira de Sinais (Libras), contribuindo para a exclusão de parte da população, a exemplo da comunidade surda.

Assim, como pode-se observar, o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas não atende plenamente às exigências constantes na Lei de Acesso à Informação e na Lei Complementar 131/2009, no Decreto nº 7.185/2010, que dispõe sobre as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de Pessoas com Deficiência.

Após essa análise legal, na qual foi possível constatar as vulnerabilidades da plataforma em questão, como proposto nos objetivos específicos dessa pesquisa, considera-se essencial apresentar as potencialidades do portal, que abrem possibilidades para uma comunicação mais inclusiva, como se observa no tópico a seguir.

4.2 Possibilidades para uma comunicação inclusiva no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas -TO

Conforme destacado ao longo deste trabalho, a legislação brasileira determina que é dever dos atores governamentais garantir o acesso à informação, por meio de uma comunicação inclusiva e acessível à sociedade, que inclui uma diversidade de públicos, a exemplo das pessoas com pouco letramento e pessoas com algum tipo de deficiência ou limitação. Nesta perspectiva, urge promover a acessibilidade de toda população palmense às

informações públicas disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas para que este funcione como ferramenta de comunicação e educação.

Para que se compreenda a urgência da inclusão digital torna-se imperativo desconstruir a ideia de que a acessibilidade se restringe somente aos espaços físicos. O conceito de acessibilidade, conforme a Lei 10.098/2000, em seu artigo 2º, refere-se à possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, *informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias*.

Além disso, a Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 30 de março de 2007, estabelece em seu artigo 9:

A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver com autonomia e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados deverão tomar as medidas apropriadas para assegurar-lhes o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ou propiciados ao público, tanto na zona urbana como na rural.

É importante também reiterar que grande parte da comunidade surda não consegue ler e interpretar textos em língua portuguesa, conforme aponta Silva (2015). “No Brasil, o surdo encontra barreiras para o acesso à informação, à comunicação e à interação, pois, normalmente, a informação é transmitida em português e muitos não possuem domínio desta língua” (SILVA, 2015, p. 6).

A Lei Nº 10.436/2002, em seu artigo 1º, reconhece a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como sistema linguístico natural dos surdos, enquanto meio oficial de comunicação e expressão do pensamento.

Língua Brasileira de Sinais (Libras) é a língua natural surgida entre os surdos brasileiros com o intuito de servir aos propósitos comunicativos da sua comunidade. A Libras é uma forma de comunicação que representa ideias e fatos por meio da combinação de configurações e movimentos realizados pela mão, pela cabeça, pelo corpo e por expressões faciais do emissor (SILVA, 2015, p. 2).

Diante disso, observa-se que existe uma lacuna sociocultural no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas, por isso torna-se urgente o desenvolvimento de um sítio mais inclusivo, que garanta a todos, indistintamente, o acesso à informação clara e transparente e ao exercício pleno da cidadania.

Como forma de mitigar o problema da desigualdade social no que se refere ao acesso à informação, observa-se que um dos principais instrumentos de controle social do município de Palmas, o Portal da Transparência, poderia se tornar mais inclusivo e democrático se adotasse as seguintes estratégias de comunicação: a) veiculação de conteúdo do portal em formato de *podcast*; b) transmissão de informações também em Língua Brasileira de Sinais (Libras), além atender os requisitos, já demonstrados neste trabalho, que estão desconformidade com a legislação.

A escolha do *podcast* como mídia a ser utilizada no portal se deve principalmente ao fato de ser uma mídia de simples implantação e grande alcance. O *podcast* pode ser definido como uma produção de áudio que difere do rádio tradicional pela maior facilidade de acesso e produção de conteúdo.

Trata-se de um meio de publicação de programas informativos de áudio na internet, de forma gratuita, cujo conteúdo pode ser ouvido on-line a qualquer momento, pois sua veiculação não é feita em tempo real. Isso permite ao usuário gravar ou acessar conteúdos sempre que desejar, diferentemente de uma rádio comercial ou comunitária, além de poder ser baixado como qualquer outro arquivo, clicando-se em um *link* postado em *site* ou *blog* (FREIRE, 2011).

A partir de um **viés educativo inclusivo**, podemos dizer que o *podcast* consiste em um modo de produção/disseminação de conteúdos focados na reprodução de oralidade, distribuídos sob demanda na forma de episódios, acessíveis via download direto ou assinatura de conteúdo, para utilização em tempos e locais à escolha dos usuários (FREIRE, 2011, p. 08, grifo nosso).

No entanto, para Freire (2011), as definições conceituais técnicas de *podcast* não contemplam os diversos modos de uso dessa tecnologia e nem comportam seu potencial na perspectiva do elemento humano. Para ele, definições de tecnologias baseadas somente em critérios técnicos não dão conta de todo potencial informativo e educativo desses meios tecnológicos.

Trabalhando com definições conceituais em detrimento de técnicas é possível aplicar uma visão educativa mais coerente às tecnologias [...]. A partir da repercussão dessa observação, é possível perceber como definições de tecnologia baseadas hegemonicamente em critérios técnicos acabam por, muitas vezes, não dando conta de todo o potencial educativo desses meios tecnológicos. A utilização de uma definição conceitual privilegiando o uso humano, em contrapartida, sintoniza-se em maior medida com a utilização educativa do *podcast* (FREIRE, 2013, p.47).

Por se aproximar muito da linguagem do rádio, essa modalidade de mídia certamente alcançará um público diverso e em maior número, de todas as faixas etárias, que terão uma

facilidade maior de entendimento das informações governamentais por meio da oralidade. A possibilidade de ouvir os informes quantas vezes o cidadão desejar amplia a capacidade de compreensão das informações disponíveis no portal.

Além do uso de *podcasts* no portal da transparência sobre temas referentes à educação fiscal, propomos que estes mesmos conteúdos estejam disponíveis no portal em Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Nesta mesma perspectiva de inclusão social e acessibilidade, reforça-se que é dever dos atores governamentais promover a inclusão de pessoas com deficiência ou algum tipo de limitação, conforme Decreto nº 5.296/2004, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Como vimos anteriormente, há ainda outros dispositivos legais que asseguram à comunidade surda condições socioculturais de inclusão na sociedade, a exemplo da Lei nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Pesquisas demonstram que o número de usuários, bem como o de acesso à rede mundial de computadores cresce significativamente, porém de maneira desigual entre os brasileiros. Assim, quanto maior for a acessibilidade na *web*, no que se refere às condições de uso e facilitadores, maior será a produção e troca de conteúdos, possibilitando que a toda a população tenha acesso à internet, com autonomia independentemente de suas limitações físicas (OLIVEIRA; CRUZ; MAGALHÃES, 2017).

Vislumbra-se que para superar a desigualdade, não são apenas necessários recursos tecnológicos, a inclusão social é mais complexa, e dependente de outros fatores, envolve, também, parcerias entre atores da sociedade civil, Estado e empresas, possibilitando e ampliando o acesso às informações e oportunidades aos indivíduos, para que esses de forma autônoma possam usufruir do espaço público e privado seja ele em ambientes físicos ou no espaço digital. Ademais, a redução nos índices de exclusão digital, bem como o aumento da inclusão social atrelado a acessibilidade digital, fomenta a transformação de usuários antes excluídos em cidadãos digitais plenos. (OLIVEIRA; CRUZ; MAGALHÃES, 2017, p.07).

Diante disso, propomos a inserção de ferramenta de tradução automática do português para a Libras, no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas. Nesse sentido, há atualmente uma política pública digital do governo federal, cujo aplicativo é distribuído gratuitamente para que todos os entes públicos possam usufruir da ferramenta. Trata-se do programa VLibras, que é um conjunto de ferramentas computacionais de código aberto, que traduz conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) para Língua Brasileira de Sinais - tornando

computadores, celulares e plataformas web acessíveis para pessoas surdas (Fonte: VLibras.gov.br).

O programa é fruto de uma parceria da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). O aplicativo está disponível para ser baixado gratuitamente em diversos sites institucionais do governo federal.

Conforme o site oficial do governo federal, o serviço oferece dois mil sinais a mais em libras ao usuário e também o VLibras Widget, componente que permite que a pessoa que está acessando o site não precise mais instalar o serviço de tradução. Ou seja, a navegação fica mais rápida, basta clicar no botão de acessibilidade dos sites que indicam a existência do VLibras.

Além das estratégias acima mencionadas, vislumbra-se ainda outras possibilidades que podem ampliar ainda mais o alcance da informação e aproximar o cidadão da administração. A exemplo da realização de campanhas de comunicação incluindo, além das mídias digitais, inserção de conteúdo institucional sobre o portal da transparência em mídias mais tradicionais, como placas, *outdoors*, murais, informes impressos e em programações de rádios e televisões que operam no município de Palmas.

Por meio desses canais de comunicação, a Prefeitura poderia divulgar informações não somente sobre a importância do Portal da Transparência, mas também informes semanais de prestação de contas. Essa presença do Portal de Transparência no dia a dia das pessoas não só contribui para a familiarização com esta ferramenta, mas também fomenta um interesse contínuo pela educação fiscal e o controle social.

Assim, acredita-se que a adoção dessas estratégias facilitadoras já mencionadas poderá contribuir para que o Portal da Transparência do município de Palmas seja um instrumento de comunicação e educação, promovendo a participação popular e o exercício da cidadania. É importante destacar que não se pretende aqui redimir plenamente essa plataforma, mas apenas iniciar um processo mais democrático de acesso à informação, que busque alcançar toda pluralidade de públicos que formam o conjunto social da capital tocantinense.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas, buscando entender sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense. Para tanto, foi analisado se o Portal segue as determinações impostas pela legislação brasileira, a fim de garantir à população o direito de acesso às informações públicas.

Para a esta pesquisa foram realizadas discussões, por meio de um grupo focal, com representantes de diversos segmentos sociais de Palmas, com intuito de debater questões relacionadas à transparência pública e ao acesso à informação. As discussões apresentaram evidências comprobatórias das hipóteses formuladas nesta pesquisa, a saber: a) há pouco interesse da população, no sentido geral, em acompanhar as informações disponíveis no referido portal; b) o portal somente é consultado para atender demandas específicas de um público igualmente específico, como jornalistas e servidores/as com demandas na área da gestão pública.

É importante consignar que, além da ratificação das hipóteses, as discussões do grupo focal trouxeram diversas reflexões enriquecedoras para esta pesquisa. Uma destas reflexões foi sobre o papel essencial da educação como instrumento de participação social. As falas proferidas durante a roda de conversa enfatizaram como é importante garantir investimentos em educação, para que, entre outras coisas, seja possível ter uma formação mais engajada e crítica. Uma educação crítica possibilitaria a construção de uma cidadania mais participativa e isso, como mostra este trabalho, traria mais as pessoas para o acompanhamento do cotidiano da gestão pública.

Para os/as participantes desta pesquisa há, inclusive, a necessidade de reavaliação da grade curricular das unidades educacionais, com vistas a incluir disciplinas como educação fiscal, participação social, dentre outras relacionadas ao exercício da cidadania. O tema da educação, como se observa no Quadro 2, esteve predominantemente presente na roda de conversa, com destaque para as seguintes expressões “educação básica de qualidade”, “educação de qualidade”, “educação qualificada”, “educação inclusiva”, “formação ampla”, “formação cidadã”.

As falas dos/as participantes retomaram, também, o pensamento de Paulo Freire (1983), que destaca que a educação gera compreensão crítica da realidade e, portanto, é um caminho para a democratização plena da sociedade. Assim, o pensamento freireano defende

que, por meio da educação, são formados cidadãos com consciência crítica e, portanto, protagonistas de suas histórias.

Concomitantemente com a defesa da educação como consolidação da cidadania participativa, houve também as falas sobre a formulação e a implementação de políticas de comunicação como forma de promover a informação e a interação do cidadão com a administração pública. Estas políticas públicas de comunicação, portanto, seriam baseadas em princípios como o do diálogo, do ser humano como sujeito, da comunicação para a prática da liberdade, criticidade e transformação social (PERUZZO, 2017).

Além destes temas, este trabalho também elaborou, como forma de identificar o nível de atendimento do portal às exigências legais, 30 indicadores, apresentados no Quadro 03, com base na Lei 12.527/2011 e na Lei Complementar 131/2009. Cada indicador referiu-se a um aspecto das mencionadas leis, sendo avaliado da seguinte forma: sim, para atendimento pleno; não, para quesito não atendido e em parte para os itens que atenderam pelo menos a uma das exigências legais.

Os resultados demonstraram que o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas atendeu plenamente 18 dos 30 indicadores elaborados, representando o total de 60%. Ainda conforme a análise, sete indicadores foram atendidos parcialmente, representando o percentual de 23,3% e cinco quesitos não corresponderam às exigências legais, o que equivale a 16,6%.

O percentual de não atendimento de 16,6% ao regramento brasileiro pode parecer, a princípio, até insignificante, no entanto, como demonstrado até aqui, um dos princípios basilares da administração pública e expressamente previsto no texto constitucional é a publicidade dos atos de gestão pública. Este princípio deve, portanto, ser atendido em sua totalidade, pois permite à população a oportunidade de exercer o controle social como exercício da cidadania.

Além disso, o não atendimento deste princípio implica, conseqüentemente, desobediência aos demais princípios previstos expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As informações disponibilizadas devem ser claras, transparentes e prestadas com celeridade, conforme diretrizes prescritas na Lei da Transparência e na Lei de Acesso à Informação. Segundo a literatura citada neste trabalho, todos esses aspectos descritos na LAI impactam diretamente no nível de transparência governamental da instituição, ou seja, quanto

mais clareza na divulgação da informação maior será a transparência e, conseqüentemente, a participação dos cidadãos.

Considerando os resultados aqui apresentados, é oportuno sugerir que algumas intervenções sejam feitas no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas como forma de minimizar a lacuna sociocultural e legal relacionada ao acesso à informação. Por isso, torna-se urgente o desenvolvimento de um sítio mais inclusivo, que garanta a todos, indistintamente, o acesso à informação clara e transparente, bem como o exercício pleno da cidadania.

Como todas as falas feitas no Grupo Focal, no âmbito desta pesquisa, reforçaram a importância da democracia para a efetivação das políticas públicas, o Portal de Transparência deveria também ser, em si, mais presente na vida das pessoas, no dia a dia da cidade. Para que isso ocorra, é necessário que o portal disponibilize informações também em Língua Brasileira de Sinais (Libras) de forma a contemplar e incluir as pessoas com deficiências e veiculação de conteúdo do portal também em formato de *podcast*, mídia de simples implantação e grande alcance.

Além das considerações já feitas neste trabalho, também não se pode deixar de enfatizar que é dever do Estado, isto é, da instituição pública, a promoção da cidadania, da participação social e da democracia. Por isso, para além das possibilidades de ampliação das estratégias de comunicação, que ampliam também o alcance da informação pública, garantir a presença massiva do Portal de Transparência no cotidiano das pessoas é uma necessidade premente.

Essa presença do Portal de Transparência no dia a dia das pessoas tanto ajuda na familiarização com esta ferramenta quanto auxilia num grande movimento contínuo de educação fiscal. Nas feiras, por exemplo, que são locais tradicionais da vida cultural de Palmas, a presença de um *totem*, um mural, com informes, mesmo que resumidos, já chamaria atenção das pessoas que, com o tempo, passariam a considerar este gesto como de suma importância para que se possa conhecer as decisões do poder público.

A consolidação de políticas públicas que ampliem as possibilidades de acesso aos feitos e decisões da gestão pública municipal é, sem dúvidas, conforme demonstrado neste trabalho, um caminho para que o ideal de sociedade democrática possa ser efetivado. A democracia, portanto, prescinde que todos e todas possam conhecer e participar da vida política. Mesmo que esta participação seja, neste caso, poder ter acesso à gestão pública por meio de canais de comunicação que ampliem o alcance da informação pública. Como já foi

discutido aqui neste estudo, em especial com o apoio das inúmeras referências citadas, a participação social é condição para que exista o exercício pleno da democracia.

Assim, este trabalho resulta também desse esforço de demonstrar como o ideal democrático tão desejável como alinhavo do tecido social pode ser construído a partir de ações, sobremaneira simples, como é a promoção de uma cidadania ativa e participativa. A educação, como reiterado anteriormente, como base da formação de uma consciência crítica, poderia se somar aos esforços de promoção da gestão pública para que houvesse, paulatinamente, um anseio social pelo controle dos feitos e atos da administração pública.

A tarefa da educação, como base formadora, é consolidar os ideais da democracia, ensinando as gerações presentes e futuras que viver em sociedade exige o compromisso de todos. A tarefa da gestão pública, como um todo, é promover em todos os setores em que atua, a participação para que a sociedade se acostume com a responsabilidade de que, afinal, a sociedade é formada por todos e todos devem cooperar.

Considera-se oportuno reiterar aqui os fatores limitantes da pesquisa. Devido ao cenário pandêmico, a metodologia foi adaptada em atendimento às questões sanitárias impostas pela pandemia de Covid-19. As medidas de distanciamento social e a vedação de encontros presenciais permitiram apenas encontros online, que também foram comprometidos em função da sobrecarga de atividades laborais dos participantes, no trabalho remoto. Além disso, o tempo exíguo para a pesquisa também interferiu na atuação do pesquisador, limitando uma maior imersão no tema.

Por fim, espera-se que o este trabalho seja apenas o ponto de partida para o debate e reflexão da administração pública em relação à efetividade de sua prestação de contas e comunicação com o cidadão. Além disso, acredita-se também que o tema em questão abre um universo de possibilidades que podem ser exploradas pela pesquisa acadêmica em favor da própria população.

REFERÊNCIAS

ALCURI et al. **O Relatório MacBride – História, 143 importância e desafios Fonte de desavenças e discussões no contexto comunicacional, o Relatório MacBride ainda é tratado com polêmica na atualidade.** Simulação das Nações Unidas, São Paulo, 2012.

ALMEIDA, R. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo.** Sesc. São Paulo: CEBRAP, 2012.

AMORIM, D.A. **Análise fatorial aplicada à administração pública brasileira: Uma Revisão Bibliográfica.** 2019. Texto disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1720>. Acesso em: 13 jun. 2020.

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras.** 348 f. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/dissertacao_paulakariniidiasferreira. Acesso em: 14 jun. 2020.

ARTIGO 19. **O Direito do Público a Estar Informado. Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação.** Série normas internacionais. Londres: Artigo 19, 1999. Disponível em <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BARBOSA, E. M. F., & Nunes, E. M. de A. **A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade.** *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n.2, p. 19-33, 2007. Abril/Set.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2006.

_____. **Análise de conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARNETT, S. New Media, Old Problems: new technology and the political process. **European Journal of Communication.** v. 12, n. 22, 1997, p.193-218.

BATISTA, C.L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social.** 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 15 de nov. 2020.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BRAGA, S. S. **Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul.** *Opinião Pública*, v. 13, n.1, local, 2007, p. 1-50. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/op/v13n1/v13n1a01.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal do Brasil**. Brasil, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2020

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso: 16 jan. 2020

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português**. [S.I]: 1987.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. **Avaliação comparativa das Leis de Incentivo à Educação no Ceará**. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 22., 2017. Anais [...], Fortaleza, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 4º ed. Brasília: CGU, 2019a.

_____. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção olho vivo no dinheiro público. Brasília: CGU, 2012.

_____. Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais. **Coleção Brasil Transparente**. Brasília: CGU, 2013a.

_____. **Guia de Transparência ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 6ª versão. Brasília: CGU, 2019b.

COSTA, G. A. SOUZA, A. M. **A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal**. 2020. Texto disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/572> Acesso em: 11 ago. 2020.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Regulamentação da LAI nos municípios**. Brasília, 2015. Disponível em: Acesso em: 13 julho 2020.

ESCUDEIRO, Regina. **Comunicação pública, a voz do cidadão na esfera pública**. São Paulo: Editora Appris, 2015.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2012.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro (RJ): PUC, 2017.

FRANÇA, H. E. C. ELOY, C. C. **Jornalismo e transparência: um levantamento sobre o uso de ferramentas de acesso à informação por profissionais da imprensa e seus efeitos na produção de notícias**. 2019. Texto disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/index.php/ixsesa/ixsesa/paper/view/4651/2827> (acesso em 14 de agosto 2020)

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GLEICK, James. **A informação, uma teoria, uma enxurrada**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, 2005, p. 214-222.

GÓMEZ, Maria N.; LIMA, Clóvis R. **Informação e Democracia: a reflexão contemporânea da ética na política**. Instituto Brasileiro de Informação. Ciência e Tecnologia. Brasília, DF, 2010.

HALUM, C. **Municípios tocantinenses: suas origens, seus nomes**. 1ª ed. Palmas: Provisão Gráfica e Editora, 2008.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos**. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p. 81-97.

HELD, D. **Modelos de democracia**. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores**. Rio de Janeiro: IBGE: 2018

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores**. Rio de Janeiro: IBGE: 2020

INAF – Indicador de Alfabetismo Funcional. **Pesquisa gera conhecimento, conhecimento transforma**. Instituto Paulo Montenegro, São Paulo, 2019.

JAMBEIRO, O. et al. Políticas de Informação e Comunicação, Participação Social e Controle da Gestão Pública, em Web Sites Municipais. **Verso e Reverso** (São Leopoldo), v. 22, p. 1-16, 2008.

KONDO, S. **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer.** Brasília: MP – SGE, 2002.

KUNSH, M. K. (org). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania.** 1ª ed. São Caetano do Sul – SP: Editora Difusão, 2011.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo, Cia da Letras, 1991.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Metodologia Científica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, Leonardo de Oliveira. **E-gov.estratégico – Governo Eletrônico para a Gestão de Desempenho da Administração Pública.** Curitiba: Editora Apris, 2015.

LIEDTKE, P. F. **Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 1 nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 39-69.

MANFIO, V.; BITTENCOURT, C. M. **Informação, Transparência e Controle Social no Estado Democrático de Direito.** 2019. Texto disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19545>

PETERS, B. G. *American Public Policy.* Chatham, N.J.: Chatham House. 1986. Acesso em: 13 jun. 2020.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro.** 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MATOS, H. (org). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, 2012.

MATOS, H.; NOBRE G. F. **Comunicação pública e comunicação política: por uma interação entre cidadania e democracia.** *Organicom.* Ano 10, número 19, 2º sem., 2013.

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde.* Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: MCT, 2000.

MEDEIROS, Simone; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. **Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção.** 2014. Texto disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>
Acesso em: 10 de maio de 2021.

MOISÉS, J.A. **Cidadania e Participação.** São Paulo: Marco Zero, 1990.

MOLINARO, C. A.; SARLET, I. W.; **O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos.** In: Ingo Wolfgang Sarlet; José Antonio Montilla Martos; Regina Linden Ruaro. (Coord.) *Acesso À Informação Como Direito Fundamental e Dever Estatal.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 11-26.

MORAES, N. R. **Internet, Prestação de Contas e Transparência na Gestão Pública Municipal**. (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Salvador: UFBA / Faculdade de Comunicação, 2013.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L.G. **Metodologia de pesquisa para o professor pesquisador**. 1. ed. São Paulo: [s.n] 2008.

NEGRI, J. B. **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica**. Instituto de Pesquisa Aplicada, 2008.

OLIVEIRA, Maria José Costa (Org). **Comunicação Pública**. Campinas (SP): Editora Alínea, 2004.

OLIVEIRA, R. C. O Trabalho do Antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia**, vol. 39, 2017.

PERUZZO, Cicilia M. K. **Ideias de Paulo Freire aplicadas à comunicação popular**. Revista Famecos – mídia, cultura e tecnologia, vol. 24, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/24207/15002> Acesso em: 15 de abril de 2021.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chathan House, 1986.

PINTO, Marcus. **Dados Abertos e Transparência Digital – perspectivas, cenários e planejamento, 2015**.

PIRES, Valdemir; SECHI, Leonardo; SOUZA, Fernando. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

ROTHBERG, D. **Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania**. In: Encontro Anual da Anpocs, 34., 2010. Caxambu/MG. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/seminarios_tematicos/./ST02/DRothberg.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SABOURIN, E. **Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil**. Novos Cadernos NAEA. Texto disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2066/2675#> Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

SALES, T. S. **Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da Lei 12.527/2011**. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1566/1/Direito%20Publico%20n482012_TAINAH%20SIMOES%20SALES.pdf> Acesso em: 15 jan. 2021.

SANTOS, Luiz Alberto. **Controle social e a transparência da administração pública brasileira**. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fControleSocialtransparencia.pdf>. Acesso em: 06, 07 nov. 2020.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. **Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal**. *Ciência da Informação*, v. 34, n. 2, p. 81-92, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas. Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, Jul./Dez. 2006.

STAKE, R. **The case study method in social inquiry**. In DENZIN, Norman K. & LINCOLN, Yvonna S. *The American tradition in qualitative research*. Vol. II. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000.

SPECK, B. W. (Org.). **Caminhos da transparência**. Disponível em < <http://www.transparencia.org.br/index.html>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

UHLIR, P.F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Unesco, Brasília, 2006.

UNIC Rio, 2009. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, disponível em: Acesso em: 03 setembro de 2020.

VERSUTI, C.D. **Direito à informação e literacia midiática: reflexões sobre a questão do acesso**, 2019. Texto disponível em: <https://institucionales.us.es/ambitos/direito-a-informacao-e-literacia-midiatica-reflexoes-sobre-a-questao-do-acesso/>. Acesso em: 22 jul.2020.

WAYNE, Booth, COLOMB, Gregory, WILLIAMS, Joseph. **A arte da pesquisa**. São Paulo, Martins Fontes, 2008.

YIN, R. K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. Bookman, Porto Alegre – RS, 2001.

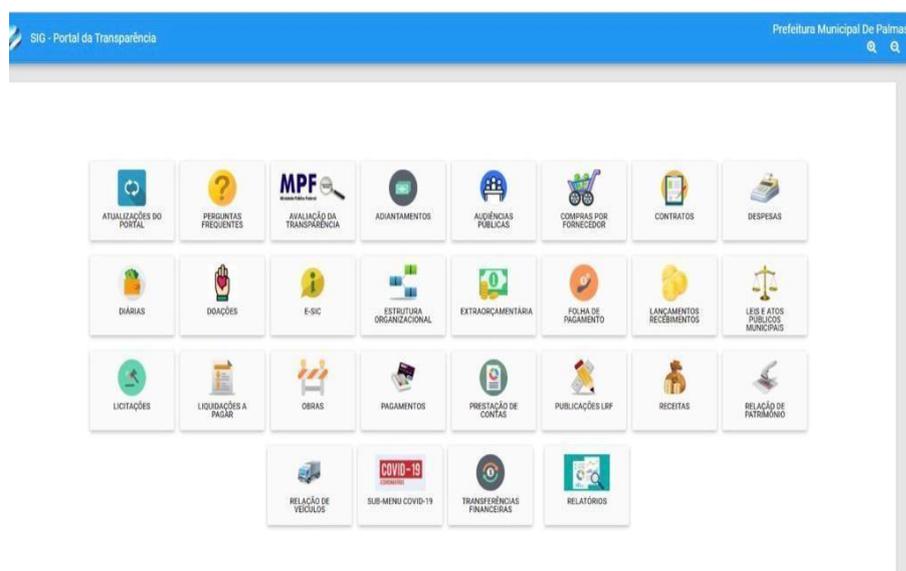
ANEXOS

ANEXO A



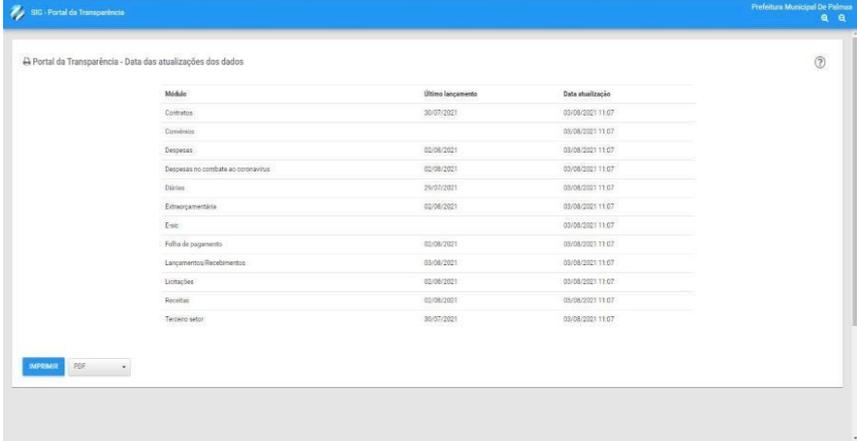
Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas (2014)
Fonte: Agência de Tecnologia do Município de Palmas

ANEXO B



Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas reformulado (2021)
Fonte: Agência de Tecnologia do Município de Palmas

ANEXO C



Portal da Transparência - Data das atualizações dos dados

Módulo	Último lançamento	Data atualização
Contratos	30/07/2021	03/08/2021 11:07
Convênios		03/08/2021 11:07
Despesas	02/08/2021	03/08/2021 11:07
Despesas no combate ao coronavírus	02/08/2021	03/08/2021 11:07
Diárias	29/07/2021	03/08/2021 11:07
Empenhamentos	02/08/2021	03/08/2021 11:07
E-val		03/08/2021 11:07
Folha de pagamento	02/08/2021	03/08/2021 11:07
Lançamentos/Recabamentos	03/08/2021	03/08/2021 11:07
Licitações	02/08/2021	03/08/2021 11:07
Recursos	02/08/2021	03/08/2021 11:07
Terceiro setor	30/07/2021	03/08/2021 11:07

MESSAGS PDF

Página 'Atualizações do Portal' com datas e horários similares ao momento da pesquisa Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas (2021)
Fonte: Agência de Tecnologia do Município de Palmas

ANEXO D



E-SIC - SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFO. AO CIDADÃO

Sobre
Informações sobre o e-sic
O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receba a resposta da solicitação realizada. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia. Em cumprimento à Lei Federal nº 12.527, de novembro de 2011, regulamentada no âmbito deste município por meio do Decreto Municipal nº 462, de 16 de maio de 2013, disponibilizamos neste site, todas as informações relativas a este Município, para conhecimento da população.

Outros Meios de Solicitação
Solicitações presenciais ou por correspondência
Através do Telefone: 0800-644-64-156
3212 7144 / 7143
Horário de funcionamento: Segunda à Sexta das 7:00 às 19:00
Email: oesic@palmas.to.gov.br
Carta ou Pessoalmente no Endereço:
Horário de funcionamento: Segunda à Sexta das 7:00 às 19:00
ACSU - SE 50, Av. NS-02, Conj. 1, Ed. Buniti - 3ª Andar CEP: 77.021-658
Utilizando os Formulários abaixo:
PESSOA FÍSICA PESSOA JURÍDICA

Consultar
Consulte aqui o andamento de sua solicitação
Informe o Nº Protocolo e clique no botão a baixo
 Não sou um robô
CONSULTAR ANDAMENTO

Realizar uma solicitação
Para realizar uma solicitação entre com CPF/CNPJ e Senha.
CPF/CNPJ Senha
ACESSAR
Não possui cadastro? Clique aqui.
Esqueceu sua senha ou usuário? Clique aqui.

Estadísticas
Gráficos estatísticos de solicitações no e-SIC
Estadísticas de Solicitações no e-SIC em 2021

Página do E-SIC com possibilidade de aumento da fonte;
Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas (2021)
Fonte: Agência de Tecnologia do Município de Palmas

ANEXO E



ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO DIREITO UNIVERSAL

CONVENÇÕES, DECLARAÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS, ASSINADOS PELO BRASIL EM RECONHECIMENTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO DIREITO UNIVERSAL



- **Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19):**

"Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".



- **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13):**

"Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...]".



- **Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4):**

"O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito".



- **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19):**

"Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]".



ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



- **Constituição da República Federativa do Brasil - cap. I - inciso XXXIII - Artigo 5:**

"Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".



- **Lei 12.527 - Lei de Acesso à Informação Pública:** consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, a exceção;



- **Outras legislações brasileiras:** Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência, Lei do Processo Administrativo, Lei do Habeas Data e Lei de Arquivos entraram em vigor prevendo que governos divulgassem dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos, dentre outros.
Fonte: CGU, 2012.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Regulamenta o direito de acesso às informações públicas, conforme prevê a Constituição Federal

O mapa da Lei

Conheça a estrutura do texto da Lei 12.527/2011:

Tema:	Onde encontrar:	Palavras-chave:
Garantias do direito de acesso	Artigos 3, 6, 7	Princípios do direito de acesso/Compromisso do Estado
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Artigos 8 e 9	Categorias de informação/Serviço de Informações ao Cidadão/Modos de divulgar
Processamento de pedidos de Informação	Artigos 10,11,12,13 e 14	Identificação e pesquisa de documentos/Meios de divulgação/Custos/Prazos de atendimento
Direito de recurso à negativa de liberação de informação	Artigos 15,16,17	Pedido de desclassificação/Autoridades responsáveis/Ritos legais
Exceções ao direito de acesso	Artigos 21 ao 30	Níveis de classificação/Regras/Justificativa do não-acesso
Tratamento de informações pessoais	Artigo 31	Repeito às liberdades e garantias individuais
Responsabilidade dos agentes públicos	Artigos 32, 33, 34	Condutas ilícitas / Princípio do contraditório

Fonte: CGU, 2012

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARENCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
Apresenta área específica de "acesso à informação" de fácil e rápido acesso no menu principal da página?	Art. 5º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
O acesso à informação é garantido ao cidadão de forma clara e em linguagem de fácil compreensão?	Art. 5º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO
É garantido o amplo acesso e divulgação das informações, com garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade?	Art. 6º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Há orientação sobre procedimentos para consecução do acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada a informação desejada?	Art. 7º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Há informações sobre implementação, acompanhamento e resultados dos programas e ações do Município, bem como metas e indicadores propostos?	Art. 7º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARENCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
Apresenta registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Apresenta os registros das despesas?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Apresenta informações dos procedimentos licitatórios, seus respectivos editais e resultados, assim como dos contratos celebrados?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Apresenta dados gerais para acompanhamento dos programas, ações, projetos e obras da entidade?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Consta o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades em local de fácil acesso?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARENCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
Apresenta publicação das respostas as perguntas mais frequentes da sociedade?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	Em parte
Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
É possível o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
As informações disponíveis estão atualizadas?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	Em parte

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARENCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
Indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000?	Art. 8º (Lei 12.527/2011 - LAI)	Em parte
O Município disponibiliza serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público?	Art. 9º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
O órgão apresenta exigências específicas da identificação do requerente que inviabilize o acesso à informação?	Art. 10º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO
O órgão apresenta alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet?	Art. 10º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARENCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
O órgão faz exigências sobre os motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público?	Art. 10º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO
O prazo demandado pelo órgão para atender à solicitação de informação está de acordo com a LAI?	Art. 11º (Lei 12.527/2011 - LAI)	Em parte
O serviço de fornecimento da informação é gratuito ao cidadão?	Art. 12º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
O órgão garante o direito do requerente em obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia?	Art. 15º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
O órgão apresenta o rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses	Art. 30º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO

ANÁLISE LEGAL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE PALMAS



Quesitos Avaliados	Legislação	Sim/Não/Em Parte
O órgão apresenta o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;	Art. 30º (Lei 12.527/2011 - LAI)	NÃO
Apresenta relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	Art. 30º (Lei 12.527/2011 - LAI)	Em parte
O Município possui alguma legislação própria que, obedecendo às normas gerais, regulam o acesso à informação?	Art. 45º (Lei 12.527/2011 - LAI)	SIM
Há disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira do Município?	Art. 1º LC 131/2009 Lei da Transparência	Em parte
Há informação de lançamento e recebimento de toda receita do Município, inclusive a de recursos extraordinários?	Art. 2º LC 131/2009 Lei da Transparência	NÃO

Fonte: Da Autora, 2021

POSSIBILIDADES PARA O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE PALMAS

Como forma de mitigar o problema da desigualdade social no que se refere ao acesso à informação, observa-se que o Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas poderia se tornar mais inclusivo se adotasse as seguintes estratégias de comunicação:

• Veiculação de conteúdo em formato de podcast;

☀️ A escolha do **podcast** como mídia a ser utilizada no portal se deve principalmente ao fato de ser uma mídia de simples implantação e grande alcance.

☀️ “Trata-se de um meio de publicação de programas informativos de áudio na internet, cujo conteúdo pode ser ouvido online a qualquer momento, pois sua veiculação não é feita em tempo real. Isso permite ao usuário gravar ou acessar conteúdos sempre que desejar.

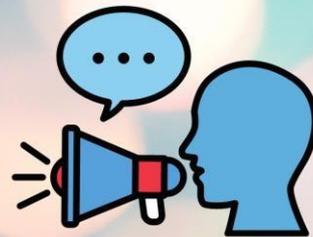
☀️ “Além do uso de podcasts no portal da transparência sobre temas referentes à educação fiscal, propomos que estes mesmos conteúdos estejam disponíveis no portal em **Língua Brasileira de Sinais (Libras)**.



Língua Brasileira de Sinais

• Inserção de ferramenta de tradução automática do português para a Libras, no Portal da Transparência.

☀️ “Nesse sentido, há atualmente uma política pública digital do governo federal, cujo aplicativo é distribuído gratuitamente para que todos os entes públicos possam usufruir da ferramenta.



- Além das estratégias acima mencionadas, vislumbra-se ainda outras possibilidades: realização de **campanhas de comunicação** incluindo inserção de conteúdo institucional sobre o portal da em mídias tradicionais, como placas, outdoors, murais, informes impressos e em programações de rádios e televisões que operam no Município.

ANEXO 6**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE**

BASEADO NAS DIRETRIZES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CNS Nº466/2012, MS.

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é uma ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE PALMAS COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO E EDUCAÇÃO e está sendo desenvolvida pela pesquisadora IARA MARTINS DE ARAÚJO CRUZ, aluna do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins, sob a orientação da professora Dra. Suzana Gilioli e coorientação do professor Dr. Adriano Castorino.

O objetivo do estudo é analisar a eficácia do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas e sua capacidade de transmissão de informações como instrumento de comunicação e educação à população palmense. A finalidade deste trabalho é contribuir para o aprimoramento desse instrumento de controle social e fomentar a participação popular na implantação e acompanhamento de políticas públicas.

Solicitamos a sua colaboração para discutir o tema em um grupo focal, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de comunicação e educação e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir, não sofrerá nenhum dano. A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Palmas, ____ de _____ de _____.

Assinatura do participante ou responsável legal

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:
cruzdap@gmail.com (63) 99224-3178