

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
E GOVERNO ELETRÔNICO**
ANÁLISE DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

P R Ê M I O N A E A

JADER RIBEIRO GAMA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GOVERNO ELETRÔNICO
Análise dos portais dos municípios do Pará



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Rômulo Simões Angélica



NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS - NAEA

Diretor: Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto: Silvio José de Lima Figueiredo

Editora

Nirvia Ravena - **Editora-Chefe**

Lairson Costa - **Diretor Executivo**

Comissão Editorial

Edna Castro, NAEA/UFPA

Flavio Gaitán, UNILA

Gisela Leitão, EUC (Colômbia)

Lucimara Costa, UFAM

Marion Glaser, LCTME (Alemanha)

Monica Aparecida da Rocha Silva, UFT

Nirvia Ravena, NAEA/UFPA

Peter May, UFRJ

Renato Boschi, IESP/UFRJ

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Ana Lúcia Prado Reis dos Santos

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Universidade Federal do Pará

Cidade Universitária José da Silveira Neto

Setor Profissional – Campus Belém

Av. Perimetral, nº 1, Guamá

Belém-PA, Brasil, CEP 66075-650

Telefone (91) 3201-8521

www.ufpa.br/naea

naea@ufpa.br; editora_naea@ufpa.br

JADER RIBEIRO GAMA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GOVERNO ELETRÔNICO
Análise dos portais dos municípios do Pará

BELÉM
NAEA
2017

Diagramação e Capa: Rafael Bittencourt
Revisão: Roseany Caxias
Ficha catalográfica: Ruthane da Silva e Rosângela Mourão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Ribeiro Gama, Jader.

Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará / Jader Ribeiro Gama – Belém-Pará, 2017.

143 p.: il.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7143-175-1

Inclui bibliografias

1. Acesso a informação - Legislação. 2. Transparência pública. 3. Democracia. I. Título.

CDD 1. ed. Democracia

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento primeiramente a Deus.

A minha família; a meu pai, Walter Gama; a minha mãe, Graça Gama; a meus irmãos, Jonatas, Judith, Simone e Jofre Gama; a mãe dos meus filhos, Adriane da Silva Panduro; e a meus muito amados filhos, Jadh e Walter Gustavo Gama, pelo carinho e apoio de sempre.

A minha companheira, Larissa Carreira, pelo amor, pela dedicação e pelas alegrias. A Maria de Belém Carreira, pelo apoio durante todo o período do mestrado.

Ao prof. Joseph Vidal por compartilhar as experiências acadêmicas comigo.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, aos professores, técnicos e funcionários dos serviços gerais pelo acolhimento, pelo compartilhamento de saberes, pela oportunidade de estudar em um núcleo respeitado, crítico e sério.

Ao meu amigo Márcio Reis pela instigante troca de saberes, convivência e amizade. Aos colegas do NAEA do mestrado e do doutorado pela troca.

E a todos os meus amigos pelos momentos de alegrias.

*Tijolos cerâmicos empilhados... o efêmero... Uma cadeira
dourada... o ilusório...*

*O mundo relativo... Em
um meio onde tudo muda a cada instante...*

Um lugar para refletir o conhecimento...

O tempo das coisas...

(Berna Reale)

PREFÁCIO

Os processos de transparência pública e a vinculação com a introdução do governo eletrônico, resultado da consolidação da democracia e da esfera pública, são temas pouco tratados e estudados em seus aspectos teóricos e empíricos. Com a difusão progressiva da Administração eletrônica e da internet na vida cotidiana dos cidadãos tem sido dedicada uma atenção às possibilidades que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) oferecem. A aparição do chamado “governo eletrônico” revela a escassez de estudos empíricos sobre as TICs e os processos de difusão de inovação. O livro intitulado “Transparência Pública e Governo Eletrônico: análises dos portais dos municípios do Pará”, de Jader Ribeiro, constitui-se numa contribuição baseada em uma observação empírica inovadora, sendo o resultado do esforço de realização da dissertação de Mestrado defendida no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

No último quarto de século, a modernização da gestão pública tem sido debatida em torno de dois grandes paradigmas que podem ser resumidos na corrente legalista em oposição à perspectiva gerencialista. Por um lado, a corrente legalista orienta-se no sentido do cumprimento das normas e procedimentos, enquanto a segunda dirige os esforços na eficácia e eficiência, vinculando-se com os pressupostos da Nova Gestão Pública. Os problemas referentes à criação de valor público ficaram relegadas a um plano secundário. A introdução das TICs na Administração Pública tem sido um processo muito longo e lento, sendo assumido por técnicos e peritos em sistemas de informação com pouca experiência nos problemas básicos da gestão pública municipal.

Essa situação se reflete na produção acadêmica, sendo recente as publicações e praticamente inexistente na região Amazônica. O impacto da internet e das TICs na eficiência e eficácia do setor público foram causa e consequência de profundas transformações em diferentes âmbitos da vida cotidiana nas últimas décadas. A obtenção do conhecimento sobre a introdução dos processos tecnológicos no setor público é básico para compreender as mudanças que estão experimentando a administração pública, além do arranjo de informações sobre as dinâmicas internas que podem gerar processos de inovação na gestão pública. Se queremos compreender esses processos de mudanças na administração pública, é necessário começar a entender como abordá-los no plano analítico e conceitual, já que os diferentes atores, no caso os municípios, interagem e tomam as decisões ao longo dos processos, e como se vinculam com a esfera pública e a democracia.

O trabalho baseia-se no “Mapa da Transparência” da Controladoria Geral da União (CGU), em recentes estudos sobre a comunicação pública e em dados e em informações primárias obtidas pelo autor; identifica os processos com base em observação empírica nas seis mesorregiões do estado do Pará e nos portais eletrônicos.

A recente implantação da Lei de Acesso à Informação tem afetado a maioria dos municípios brasileiros, que tiveram que se adaptar às Novas Diretrizes e normas referentes à transparência da gestão pública. Porém na região Amazônica, e em particular nos municípios do Pará, surgiram diversos problemas vinculados com a formação dos servidores e com a introdução das TICs. Neste contexto, o trabalho pretende responder a duas questões centrais deste processo: Qual é o nível de transparência pública dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Pará sob a ótica da lei de acesso à informação? E os municípios do Pará que têm disponível conexão com a internet banda larga possuem um maior nível de transparência nos seus portais eletrônicos?

As páginas que se seguem nascem da necessidade de arranjar os estudos sistemáticos sobre as dinâmicas destes processos no estado do Pará que superem a retórica normativa e possam oferecer dados e informações empíricas sobre os processos de transformação e modernização. Sendo assim, o livro tem como objetivos centrais descrever e analisar a infraestrutura de telecomunicação disponível para as prefeituras do Estado do Pará, analisar a adequação destes municípios do Estado do Pará frente à Lei de Transparência e de Acesso à Informação, analisar os portais eletrônicos dos municípios e descrever e interpretar os problemas e entraves dos municípios no cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Sem dúvidas, as contribuições deste trabalho analítico e empírico resultam em inovações para a introdução de novos modelos de gestão pública no plano municipal e contribuirá para a descoberta de caminhos pouco explorados aqui na região Amazônica e no Estado do Pará para o avanço de uma gestão pública municipal mais transparente, moderna, efetiva, eficiente e democrática.

Prof. Dr. JOSEP PONT VIDAL
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)
Universidade Federal do Pará (UFPA)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1,1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	11
2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO	18
2.1 TRANSPARÊNCIA NOVA OU VELHA?	18
2.2 TRANSPARÊNCIA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES	28
2.3 TRANSPARÊNCIA NO CENTRO DAS ATENÇÕES	31
2.4 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	35
2.5 GOVERNO ELETRÔNICO E OS ESTÁGIOS DA TRANSPARÊNCIA	39
2.6 LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	49
3 DEMOCRACIA E ESFERA PÚBLICA	70
3.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA	70
3.1.1 Comunicação pública	71
3.1.2 Tecnologias da informação e comunicação	79
3.2 DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA	81
3.3 ESFERA PÚBLICA MEDIATIZADA	87
3.4 DEMOCRACIA DIGITAL	89
4 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ	92
4.1 TECNOLOGIA E INFRAESTRUTURA NO ESTADO DO PARÁ	92
4.1.1 Infraestrutura e gestão de TIC no Estado do Pará	97
4.2 TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ,	112
4.2.1 Mesorregião do Baixo-Amazonas	113
4.2.2 Mesorregião do Marajó	116
4.2.3 Mesorregião do Nordeste Paraense	121
4.2.4 Mesorregião do Sudeste Paraense	126
4.2.5 Mesorregião do Sudoeste Paraense	129
4.2.6 Mesorregião Metropolitana de Belém	133
4.2.7 Panorama dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Pará em relação a transparência pública	138
5 CONCLUSÕES	153
REFERÊNCIAS	155
ANEXOS	172

1 INTRODUÇÃO

Com a recente implementação da Lei de Acesso à Informação, a grande maioria dos municípios brasileiros teve que se adequar às novas diretrizes e normas ligadas à transparência na gestão pública. Assim, surgiram várias dificuldades e entraves principalmente nos municípios da região Amazônica. Nas prefeituras do estado do Pará a situação não é diferente, caracterizadas por quadros técnicos que em algumas realidades até desconhecem o assunto, possuem grande dificuldade para se adequarem à uma nova cultura organizacional e para aprofundar o problema encontram-se em um contexto regional de pouca infraestrutura de comunicação. Dessa forma, surge um problema de pesquisa que pode ser colocado na seguinte pergunta: Qual o nível de transparência pública dos portais eletrônicos dos municípios do estado do Pará sob a ótica da lei de acesso à informação? Foi formulada a seguinte hipótese: Os municípios do Pará que têm disponibilidade de conexão com a internet banda larga possuem um maior nível de transparência nos seus portais eletrônicos?

O objetivo geral do trabalho é compreender e analisar qual o nível de transparência pública dos portais eletrônicos dos municípios do estado do Pará, sob a ótica da lei de acesso à informação.

Os Objetivos específicos foram Descrever e analisar a infraestrutura de telecomunicações disponível para as prefeituras do Estado do Pará; analisar a adequação dos municípios do Estado do Pará à Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação; analisar os portais eletrônicos dos municípios do Estado do Pará; descrever e interpretar os problemas e entraves dos municípios para o cumprimento da Lei de acesso à informação.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método de procedimento que foi escolhido como estratégia de pesquisa é o estudo de caso múltiplo (YIN, 2001), considerando que o estudo de caso é uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Ibid., 2001, p. 32), foram utilizadas técnicas de investigação classificadas como sistemas similares (VIDAL, 2013). A pesquisa foi realizada entre os meses de janeiro e dezembro de 2014, e se dividiu em três etapas.

A primeira consistiu-se em pesquisas bibliográficas e documentais, tanto acerca dos referenciais teóricos da pesquisa (transparência, governo eletrônico e democracia digital) quanto da legislação pertinente ao objeto de estudo (Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação).

A segunda organiza-se através de uma análise quantitativa dos portais de transparência dos municípios paraenses, com intuito de medir o seu grau de transparência a partir da sua adequação aos dispositivos da Lei nº 12.537/2011 (Lei de Acesso a Informação) e manuais de boas práticas desenvolvidos por organismos nacionais e internacionais.

A terceira etapa, consiste na fase de análise dos dados quantitativos e qualitativos, em que serão comparados os resultados no que diz respeito a adequação dos portais de transparência dos municípios paraenses em relação aos normativos legais.

Para fins desta pesquisa iremos considerar como estudo de caso a reflexão de Vidal (2013), na qual o conceito:

se baseia em uma estratégia que trabalha com um número pequeno de casos definidos teoricamente (*small-n*), sendo o método mais importante o método comparativo. Um estudo de caso é uma pesquisa empírica que, segundo Yin (2001, p.32), investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. São amplamente reconhecidas as possibilidades metodológicas dos estudos de caso como estratégias para a obtenção de conhecimento nas Ciências Sociais. (VIDAL, 2013, *apud* MARTINS, 2006; YIN, 2001, p. 26)

O *corpus* delineado para o presente trabalho de estudo de casos múltiplos, compõem-se pela análise das páginas eletrônicas dos municípios do Pará considerando os requisitos exigidos pela implementação da lei de acesso à informação. A lista dos municípios estudados com suas respectivas páginas eletrônicas, quando houver, estão listadas em tabelas distinguidas por mesorregião.

A etapa inicial do estudo de casos múltiplos vai considerar o desenvolvimento da teoria, depois a seleção do caso e a definição de medidas específicas, e “cada caso em particular consiste em um estudo completo, no qual se procuram provas convergentes com respeito aos fatos e às conclusões para os fatos” (YIN, 2001, p. 72), e dessa forma, os resultados dos casos

particulares podem representar informações que podem ser replicadas em outros casos individuais (Ibid., 2001).

A pesquisa bibliográfica se deu pela investigação dos temas como transparência pública, lei de acesso à informação, governo eletrônico, democracia e esfera pública, e a análise documental se refere aos sites eletrônicos dos municípios e aos portais de transparência que os integram.

A análise dos dados será feita através da metodologia de análise dos indicadores de transparência, com o intuito de medir o nível de transparência dos governos municipais, considerando quatro níveis de avaliação: o primeiro é a existência ou não de mecanismos de informação e participação; o segundo é a qualidade do funcionamento dos mecanismos existentes; o terceiro são os conteúdos de informação; e o quarto é o poder de decisão participativa.

Questionamentos podem surgir quanto à dificuldade de se identificar o nível de transparência na publicação de informações relativas à gestão pública nos sítios eletrônicos dos municípios paraenses, no entanto, esta pesquisa acompanha os argumentos de Pereira (2004, p. 29) que assevera “tudo na natureza é passível de mensuração, basta identificar qual *numerus* é adequado a essa tarefa”. E inspira-se em outros estudos que aceitaram este desafio CRUZ *et al.* (2012), RIBEIRO e ZUCOLLOTO (2012), HOCH *et al.* (2012), AMORIM (2012), SOUZA *et al.* (2013), ITA(2014), BARROS (2014), STAROSCKY *et al.* (2014), entre outros.

O que se espera de um município cujo o nível de transparência seja boa, é que os mecanismos existam, funcionem bem, forneçam todas as informações exigidas e permitam a participação social de fato na tomada de decisões (ETHOS, 2014). Para visualizar em que nível a transparência opera, segundo essas questões, os indicadores de transparência são avaliados e mensurados.

Para o nível existência de mecanismos, foi escolhido um conjunto de três canais que definem os conceitos de transparência e participação: site na internet; telefone para atendimento; local para atendimento pessoal.

A nota final que estabelece o nível de transparência do município, foi adaptada a partir da metodologia do Instituto Ethos (2014), e considera uma variação de nota de 0 à 100, com escala dividida em cinco partes iguais, sendo de mais de 0 a 20 (transparência muito baixa), mais de vinte a 40 (transparência baixa), mais de 40 a 60 (transparência média), mais de 60 a 80 (transparência alta) e mais de 80 a 100 (transparência muito alta).

O primeiro bloco de cálculo é o de conteúdo, com 124 itens. Cada item vale um ponto, no máximo, podendo haver gradação se o conteúdo esperado existir, mas não for completo. Nessa gradação, o conteúdo incompleto, mas com 75% ou mais do esperado, vale 0,75, com 50% ou mais vale 0,5, com 25% ou mais vale 0,25 e com mais de zero e menos de 25% vale 0,1. Nos casos em que a questão não se aplica ao município (por exemplo, a existência de relação de citações judiciais no caso de não haver nenhuma citação), a pergunta é retirada da relação. A soma alcançada nos itens é dividida pelo total de itens (124 no total, menos os casos de “não se aplica”, quando houver), resultando em um percentual ou nota de conteúdo (Nc) (ETHOS, 2014).

O segundo bloco de cálculo é formado pelos canais de informação (Internet, telefone e sala de transparência, com 43 itens no total) e participação (audiências públicas, ferramentas web 2.0 e ouvidoria, com 35 itens no total). Eles são tratados separadamente, usando o mesmo sistema aplicado ao conteúdo (soma dos pontos obtidos nos itens, dividida pelo total de itens e excluindo os casos de “não se aplica”, quando houver), em cada um dos canais. No caso da Internet, é avaliada ainda a acessibilidade para pessoas com deficiência. Caso não haja acessibilidade, a nota sofre um desconto de 10%, se houver baixa acessibilidade o desconto na nota é de 6,66%, se houver média acessibilidade o desconto é de 3,33% e se houver boa acessibilidade não há desconto na nota (Ibid., 2014).

Os canais de informação com as notas de Internet (Ni), Sala de Transparência (Ns) e Telefone (Nt) são utilizados para o cálculo geral da nota de Canais de Informação (Nci), a Internet representa 70% do total, a Sala de Transparência 25% e o Telefone 5%. O cálculo é feito do seguinte modo: $Nci = 0,7 * Ni + 0,25 * Ns + 0,05 * Nt$, sendo Nci – Nota de canais de informação; Ni – Nota de Internet; Ns – Nota de Sala de Transparência; Nt – Nota de Telefone (Ibid., 2013). Já os casos dos canais de participação, foram utilizadas as notas de Audiências Públicas (Na) e de Ouvidoria (No). Para o cálculo da nota dos Canais de Participação (Ncp), é feita a média simples de ouvidoria e audiências. O cálculo é feito do seguinte modo: $Ncp = (Na + No) / 2$, sendo: Ncp – Nota dos Canais de Participação; Na – Nota de Audiência Pública; No – Nota de Ouvidoria (Ibid., 2014).

Após essa etapa é feita a junção de Conteúdo e Canais de Informação numa única nota de Transparência da Informação (Nti), calculada pela média geométrica de Conteúdo e Canais de Informação (raiz quadrada do produto entre eles). O cálculo é feito do seguinte modo (Ethos, 2014):

Nti = raiz quadrada de $Nc \cdot Nci$; Sendo:

Nti – Nota de Transparência da Informação

Nc – Nota de Conteúdo

Nci – Nota de Canais de Informação

Existem duas grandes dimensões: Informação (Nti) e Participação (Ncp). Por questões conjunturais, para chegar ao Índice de Transparência, foi atribuído peso 90 à Informação e peso 10 à Participação. Uma vez que para avaliar essa dimensão a pesquisa só faz a verificação da participação através da página de internet. Isto é, a informação corresponde a 90% do Índice de Transparência e a Participação a 10%. Assim, o Índice de Transparência (It) final é calculado do seguinte modo (Ibid., 2014):

$It = 0,9 \cdot Nti + 0,1 \cdot Ncp$ Onde:

It – Índice de Transparência

Nti – Nota de Transparência da Informação
Ncp – Nota de Canais de Participação

2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO

2.1 TRANSPARÊNCIA NOVA OU VELHA?

Para uma compreensão mais aprofundada de como o conceito de transparência chegou a conformação atual, é necessário que se faça um percurso histórico, político e filosófico, discutindo o direito a conhecer os assuntos do Estado e a importância fundamental de que os governos comuniquem e informem o que fazem e como fazem. Zepeda (2008) compilou valiosas informações sobre o estudo dos avanços e retrocessos, da maneira como grandes pensadores elaboraram e reelaboraram o conceito de publicidade/transparência através dos séculos até a atualidade.

A primeira versão da tecnocracia ou governo dos especialistas, vem do pensamento platônico que discorre sobre o rei-sábio. Segundo Zeppeda (op. cit., p. 13), para Platão o conhecimento que os especialistas detêm não é patrimônio do povo, ou um bem comum, mas sim saber científico. Portanto para ele, somente os líderes filósofos que detêm a capacidade de entender o bem, a verdade, a beleza e por conta disso são os mais indicados a exercer o poder político:

Este é o sentido de justiça na origem dos *arcana imperii*, quer dizer, dos segredos do poder que estabelecem

quem está dentro e quem está fora do poder político, portanto, hierarquizam as pessoas com relação a prática política e com a qualidade dos conhecimentos e argumentos que podem ter a sua disposição. (ZEPEDA, op. cit. p. 14)

A essas chaves excludentes e exclusivas Aristóteles (384-322 a.C.) chamou de *sophismata*, pois elas possibilitam o exercício do poder político, segundo os interesses privados dos governantes, através de “truques constitucionais” que aparentemente apresentam direitos, mas escondem uma intenção desconhecida para quem os recebe.

Tácito (55-120 a.C.), foi quem criou a expressão *arcana imperii* para se referir aos segredos do império ou do Estado e aos segredos insondáveis da política que define como pessoa de poder quem o possui e o administra (STUDART, 2011). *Arcana* (palavra de raiz indo-europeia: *areck*) que significa segredo, algo que se mantém ou se guarda, “a posse ou ao acesso aos *arcana imperii* investe de poder a seus proprietários, pois não é só uma questão cognitiva (saber mais que os outros) mas uma relação política (dominar ou governar os outros por causa desse saber)”. (ZEPEDA, 2008, p. 15). Neste sentido Norberto Bobbio, também dá uma contribuição acerca desta expressão, fazendo alusão dois fenômenos que vinculam-se na busca da ocultação do poder e do poder oculto:

[...] na categoria dos *arcana* estão compreendidos dois fenômenos diferentes mas que estão estreitamente vinculados: o fenômeno do poder oculto ou que se oculta e o do poder que oculta, quer dizer, que se esconde escondendo. O primeiro compreende o tema clássico do segredo de Estado, o segundo abarca o tema igualmente clássico da mentira lícita e útil (é lícita por que é útil) [...] (BOBBIO, 1986. p. 73)

Na idade média, os *arcana imperii* são ao mesmo tempo *arcana ecclesiae*, pois segundo o conhecimento da época todo poder seja espiritual ou temporal, provém de Deus. A razão de Estado era a razão eclesiástica, uma vez que o poder político era derivado do poder espiritual da igreja, representante de Deus na terra. Esse conhecimento eclesiástico como patrimônio exclusivo dos governantes (clero e nobreza) era ainda mais inacessível para os homens comuns uma vez que estava atrelado a mesma natureza de Deus. Nesse momento a educação e a leitura eram exclusividade

cultural das classes dominantes, elevados a categoria de sábios, usavam das informações privilegiadas a que tinham acesso para se manter no poder, dominando as classes subalternas. (ZEPEDA, 2008)

Os arcana imperii e *os arcana ecclesiae* só têm sua aliança rompida a partir do século XVI, com o aparecimento do Estado nos moldes modernos, como conceito político no sentido de poder político central, ocupando um território e capaz de exercer sua soberania.

Maquiavel, é o primeiro filósofo político que separa a política da moral e da religião. Diferente da teoria política clássica (grega antiga), onde a política faz parte de uma totalidade, sendo a polis o único marco onde o cidadão pode desenvolver suas atitudes individuais, morais e intelectuais, e da teoria política medieval, onde predomina uma visão teológica, descendente do poder político que provém de Deus, o florentino apresenta a política como um campo independente, como um jogo que tem suas próprias regras. Por esse motivo causa tanto discussão em torno de suas ideias até hoje (MAQUIAVEL, 2000). O florentino incomoda tanto por que apresenta a política “real”, que deixa de ser o “bem comum”, ou uma “vontade celestial” para, pelo contrário, ser definida como a luta pelo poder e sua conservação entre os homens. (ROJAS, 2013).

Aceitar que o Estado tem interesses próprios, implica reconhecer a sua característica em perseguir como sujeito autônomo esses interesses. Fazendo com que este sujeito conduza seus atos a partir de uma razão específica (manutenção do poder a qualquer custo, mesmo tendo de entrar em contradição com a moral e a ética), essa é a razão do Estado. E partindo desta lógica de que os meios justificam os fins é que a mentira, a simulação e o ocultamento desempenham um papel importante para o bem geral do Estado. (ZEPEDA, 2008, p. 20)

Os séculos XVI, XVII e boa parte do século XVIII foram marcados pelo Absolutismo, que teve como seu maior teórico Thomas Hobbes (1588-1679), este pensador é um contratualista, encontra-se entre os filósofos dessa época, que afirmavam que a origem do Estado ou da sociedade está em um contrato, que estabelece as regras do convívio social e da subordinação política. Segundo o pensamento hobbesiano é preciso existir um Estado controlando e reprimindo, fazendo valer o contrato, caso contrário a atitude mais observada entre os homens a partir da sua racionalidade é fazer guerra uns contra os outros. No homem em seu estado de natureza é possível visualizar as três causas principais da discórdia. Primeiro a competição,

segundo, a desconfiança e terceiro a glória. Esses três motivos levam a uma permanente guerra entre os homens. A grande justificativa para o Estado Absolutista de Hobbes é a busca da segurança e da tranquilidade para levar uma vida confortável, e precisamente em nome da segurança pública e da redução do medo entre os indivíduos, considera legítima a restrição das liberdades individuais, a incerteza sobre a propriedade, a obrigação de um só credo religioso e o sufocamento de todo pluralismo doutrinário. (HOBBS, 1974)

Esse é o preço a se pagar, a perda da liberdade individual e a submissão irrestrita ao Estado, que assume o poder soberano, e com ele adquire o direito de tomar decisões sem a necessidade de ter que discutir em igualdade de condições com os súditos, uma vez que os mesmos de livre e espontânea vontade abdicaram de sua liberdade e soberania originárias em favor do Estado e dos *arcana imperii*.

O surgimento de uma visão alternativa às concepções absolutistas da razão do Estado só seriam possíveis com a crise do Estado Absolutista. Com o aparecimento das explicações liberais sobre a natureza do Estado. Houve uma mudança radical no que diz respeito a relação entre governantes e governados que caracteriza essa nova fase, conforme explica Bobbio (1987, p. 117) “O indivíduo não é pelo Estado, mas o Estado pelo indivíduo. As partes são anteriores ao todo e não o todo anterior as partes”. Foi possível então dar prioridade as razões dos particulares em relação a razão do Estado.

Há uma diferença diametralmente oposta em relação ao uso da informação entre os Estados Absolutistas e os Estados Liberais, “pode-se dizer, inclusive, que o Estado Liberal pode se definir, em seus termos mais gerais, como um Estado limitado ou contido pelas liberdades fundamentais dos seus cidadãos: um Estado transparente.” (ZEPEDA 2008, p. 25)

Para John Locke (1632-1704), considerado o pai da teoria liberal, os indivíduos naturalmente possuem uma série de direitos fundamentais: a liberdade, a igualdade, a propriedade privada, e, além disso, o direito de castigar quem atente contra estes direitos naturais que todos os homens possuem. (LOCKE, 2001). A partir destas ideias é que foram assentadas as bases intelectuais para pensar o poder político como mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios.

A hipótese de Locke para a origem do Estado, se explica como resultado da renúncia coletiva por parte de todos os indivíduos ao seu direito de castigar, cedendo este direito em favor do Estado. Esse direito de uso da violência nas mãos do Estado, permitiria a instauração da justiça, evitando

que um indivíduo atentasse contra um outro em sua pessoa, sua liberdade ou sua propriedade. Permitindo que os direitos naturais (anteriores ao Estado e irrenunciáveis) de cada cidadão sejam exercidos sem riscos.

Se o homem é tão livre no estado de natureza como se tem dito, se ele é o senhor absoluto de sua própria pessoa e de seus bens, igual aos maiores e súdito de ninguém, por que renunciaria a sua liberdade, a este império, para sujeitar-se à dominação e ao controle de qualquer outro poder? A resposta é evidente: ainda que no estado de natureza ele tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigosa e muito insegura. Isso faz com que ele deseje abandonar esta condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos, por isso queque planejam se unir, visando a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade. (LOCKE, 2001, p. 69)

A vida e a liberdade das pessoas, são colocadas em um patamar de pertencimento individual, sob o conceito de propriedade, é por esse motivo que é definida a proteção da propriedade como uma tarefa principal do governo representativo. “Isto implica uma noção muito ampla de propriedade que se refere não somente a posses imobiliárias, mas também a propriedade do eu individual como uma esfera pessoal, irredutível a uma dimensão coletiva que vai desde a corporeidade da pessoa até sua liberdade de decisões.” (ZEPEDA, 2008, p. 26)

Para o liberalismo os direitos dos cidadãos são anteriores, e sempre superiores aos interesses do Estado, e a existência da autoridade política só se justifica, como um instrumento de justiça que permite o exercício dos direitos dos indivíduos que não são criados pelo Estado, mas que ele tem a função de representar e tutelar. Nesse sentido do pensamento liberal o Estado é uma espécie de mal necessário, cujas atribuições devem ser claras (transparentes) e precisas, para que não viole os direitos fundamentais dos indivíduos que são intocáveis para o Estado, uma vez que seu poder político só se justifica por sua condição de mandatário e representante da vontade dos cidadãos. (ZEPEDA, op. cit. p. 27)

No Estado absolutista, a distinção entre o público (que é próprio do Estado) e o privado (o que corresponde a cada indivíduo) é opaca, na tradição liberal, no entanto, a própria legitimidade do Estado é baseada na clareza e precisão dessa fronteira. Uma boa definição destes conceitos é feita pelo filósofo alemão Jürgen Habermas (1981):

Das Publikum, the public, le public, o publico, é, em contração a 'privacidade', o 'poder público'. Os servidores do Estado são pessoas públicas, öffentliche personen, public persons, personnes publiques, tem um ofício público, os negócios de seu ofício são públicos (public office, service publique), e públicos se chama aos edifícios e estabelecimento das autoridades. De outro lado estão a gente privada, ...e os lugares privados... Diante da autoridade, estão excluídos seus súditos, aquela – se diz – serve o bem comum, eles buscam seu lucro privado. (HABERMAS, 1981. p. 50)

Mas um grupo de indivíduos privados também pode dar origem a uma faceta do público, que não é de ordem governamental e pode até se posicionar contra o governo. Eis a explicação do paradoxo:

Le public se chamava na França do século XVII aos lecteurs, espctateurs, audeteurs, na sua qualidade de destinatários, consumidores e críticos de arte e literatura, se entendia por ele em primeiro lugar, a corte, e logo também a parte da aristocracia urbana, que junto a uma camada esparsa superior da burguesia, tinha assento nos palcos do teatro de Paris. A este público nascente pertencem, pois, corte e cidade. (HABERMAS, op. cit., p. 69)

Na qualidade de leitores, espectadores e críticos que tem acesso a informação, esses indivíduos são capazes de processar esses conhecimentos e também de expressar uma opinião acerca de tais assuntos. “Uma opinião pública que tem sua base de formação no âmbito privado, mas que mesmo assim consegue influenciar no setor público estatal, no poder político, e tende a controlá-lo, balizar suas ações, apontar prioridades, julgar os erros do governo e aplaudir seus acertos”. (ZEPEDA, 2008, p. 29)

Assim a vida privada, a opinião particular dos indivíduos conectados, com acesso a informações de governo, articularia uma força e um poder de influência no Estado, que a dispersão das opiniões particulares não poderia

alcançar de outra maneira. Para se compreender esse processo de acúmulo de valor social que o privado vem mantendo durante o tempo, é preciso saber o que o torna relevante. Para Zepeda (op. cit., p. 30), “...privado se torna relevante quando se vincula com um conjunto de elementos positivos considerados merecedores de defesa e proteção [...] como uma entidade possuidora de valor próprio, superior inclusive ao da vida pública”.

Na obra de Hugo Grocio (1583-1645), estão as origens dessa valorização positiva, tendo como um dos seus principais fundamentos a justiça, que é reconhecida como um princípio de abstinência que não é próprio (*alien abstinencia*). Nesse sentido, ser justo significa não invadir a esfera particular de outro indivíduo, a esfera de sua propriedade. A esta esfera particular Grocio chamou de *suum* (suma), e a concebia como uma unidade indissolúvel da vida, formada pelos membros do corpo e liberdade. Segundo sua visão, que inclusive é anterior a de Locke, a origem do poder político assentava no fato da humanidade ter abandonado o seu Estado de natureza original (em que cada indivíduo fazia uso de sua liberdade da maneira que melhor entendesse) e que “...a sociedade foi criada com o propósito de proteger a *suum*”. (GROTIUS, 2004, p. 475)

A proteção desta suma individual seria então a razão da criação do Estado. Samuel Pufendorf (1632-1694) complementou a ideia de *summ*, propondo sua subdivisão, a primeira corresponde a identidade e integridade do indivíduo (incluindo sua liberdade, saúde, capacidade de trabalho, reputação e honra), a segunda corresponde a propriedade sobre bens externos. “A suma de cada pessoa se realiza completamente, quando através de um contrato social, se cria um poder político com a força necessária para garantir a propriedade de cada um e sua integridade e identidade originárias.” (PUFENDORF, apud. ZEPEDA, 2008, p. 31 e 32)

Esta ideia da suma individual é a base do conceito liberal de indivíduo privado, livre e proprietário tanto de si mesmo quanto de bens externos. É a base também da ideia de Estado mandatário e obrigado a proteger a privacidade e a propriedade.

Este conceito de propriedade, como *summ* de liberdade, corporalidade, dignidade e direito a possuir coisas externas, é o que fundamenta a ideia de indivíduo privado para Locke e seus seguidores. Sem esta suposição, seria impossível pensar o governo como mandatário dos cidadãos, que são a razão de sua existência, e a transparência como seu ideal de funcionamento.

Portanto, é o liberalismo que introduz a ideia de que não existem verdades de Estado, muito menos segredos que devam ser protegidos da visualização e interesse dos cidadãos comuns, por sujeitos privilegiados responsáveis pelo manuseio das informações públicas. O liberalismo em sua forma mais avançada, baseada na teoria do governo mandatário e nos direitos inalienáveis da pessoa humana, é inimigo dos *arcana imperii*.

A prática recorrente no exercício do poder através dos séculos tem sido a base do cultivo dos *arcana imperii*, tendo como premissa, o ocultamento da informação socialmente relevante. Foi só no século XIX, com o aparecimento do Estado democrático liberal, que conjuga os direitos individuais de fundo liberal como o princípio da soberania popular, em que cada cidadão equivale a um voto, que o direito à informação bem como a publicidade dos atos da administração pública começam a fazer parte das democracias constitucionais.

Reforçando essa ideia de publicidade e democracia, Zepeda (2008) diz que tornar algo público é sair do âmbito privado das ideias e argumentos para entrar no espaço social do conhecimento e aceitação, e completa:

A publicidade neste sentido, é um processo de comunicação e socialização de coisas ideias e projetos que pretende que o público receptor se aproprie deles... Por isso, podemos dizer que a publicidade é um processo de comunicação essencial nas sociedades modernas. Um processo incluyente cuja natureza é transcender o individual e o particular para incursionar no social. Assim, a publicidade tem um claro sentido democrático. (ZEPEDA, 2008, p. 37)

Mais um pensador importante que ratifica a importância da transparência para o bom andamento das sociedades democráticas é Norberto Bobbio:

Uma das razões da superioridade da democracia em relação aos Estados absolutos que haviam reivindicado os *arcana imperii*, e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de que as grandes decisões políticas fossem tomadas no gabinetes secretos, distante dos olhares indiscretos do público, está baseada na convicção de que o governo democrático pudesse finalmente dar vida à transparência do poder, ao 'poder sem máscaras. (BOBBIO, 1986, p. 29)

O pai da ideia moderna de publicidade é o grande filósofo alemão do século XVIII Emanuel Kant (1724-1804). Para ele a publicidade, é o critério fundamental da justiça das regras que pretendemos aplicar ou impor. Por isso, afirmou que:

São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujos princípios não podem ser publicados... Um princípio que não possa se manifestar em voz alta sem que se arruíne ao mesmo tempo meu próprio propósito; um princípio que, portanto, deveria permanecer secreto para poder prosperar e que não posso confessar publicamente sem provocar indefectivelmente a oposição de todos. Um princípio semelhante somente pode obter esta universal e necessária reação de todos contra mim, compreensível a priori, pela injustiça com que ameaça a todos. (KANT, 2006, p. 46)

E ainda completa afirmando que “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não falhar nos fins aos que se propõem) concordam ao mesmo tempo com o Direito e com a Política” (KANT, op. Cit., p. 52).

Pim (2006) concorda com esta afirmação, pois em caso contrário as partes que se sentissem prejudicadas poderiam reagir para frustrar as ações obscuras. Afirma ainda que o pensamento de Kant a respeito da publicidade, “encontra hoje seu paralelismo na obrigação de transparência das administrações públicas” (PIM, 2006, p. 46).

Para Kant (2006), a maneira mais segura de saber se alguma ideia ou ação é de interesse comum ou prejudicial ao povo, é colocando-as a vista da opinião pública, não uma opinião pública qualquer, mas sim uma baseada nos fundamentos da cidadania, educação e capacidade de esclarecimento. Somente discutindo abertamente acerca da natureza destas ações políticas, explicitando suas razões frente ao público mais amplo possível, que a partir do acesso às informações, as pessoas tornam-se capazes (através da razão da esfera pública) de avaliar, duvidar, discutir, criticar, elogiar e propor, em pé de igualdade com os governos. É aí que se pode construir um argumento genuinamente público, capaz de provar a validade do proposto e levar a aceitação da ideia pela sociedade.

BOBBIO (1986) consegue fazer uma boa análise sobre a máxima kantiana a respeito da publicidade das ações do Estado e acrescenta ainda que a mesma pode funcionar também como uma forma de controle da sociedade sobre o governo:

querendo dizer que uma ação que estou obrigado a manter secreta certamente é uma ação não só injusta mas também que se fosse publicada provocaria uma reação que a faria impossível; para usar o exemplo de Kant, que estado poderia declarar publicamente, no mesmo momento em que estipula um tratado internacional, que não o respeitará? Que funcionário pode declarar em público que utilizará o dinheiro do povo para interesses particulares? Esta maneira de apresentar o problema demonstra que a obrigação da publicidade nos atos governamentais é importante não somente, como se disse, para permitir ao cidadão conhecer as ações de quem detém o poder e em consequência de controlá-lo, mas também a publicidade é em si mesma uma forma de controle, é um expediente que permite distinguir o que é lícito do que é ilícito (BOBBIO, 1997, p. 23).

No entanto, esse controle social das ações dos homens de poder depende do tipo de cidadãos que constituem essa sociedade, pois segundo KANT (1985), somente pessoas esclarecidas, capazes de sair da “menoridade” e de pensar por si mesmas, podem formular seu pensamento e a partir da sua racionalidade elencar bons argumentos que possam ser discutidos pela sociedade e pelo próprio governo. Onde “Esclarecimento [*Aufklärung*] é a saída do homem de sua menoridade, da qual é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo” (KANT, op. cit., p. 100).

É essa cidadania liberta do paternalismo, que pode através do acesso a informação, tirar proveito da transparência para o bem comum, formando uma opinião pública capaz de exigir que o poder político leve em consideração suas opiniões, dando origem a esfera pública da razão:

A esfera pública da razão é o espaço de deliberação próprio das sociedades abertas. Esta esfera impõe obrigações argumentativas aos políticos e cidadãos que se expressam sobre a política... Em suma, a publicidade em seu sentido estrito não é outra coisa que o uso público da razão, ou, dito de maneira mais clara, a discussão ou argumentação sobre assuntos públicos com o uso de razões públicas ou publicáveis, seja por parte do funcionalismo estatal, seja por parte dos atores da opinião pública (ZEPEDA, 2008, p. 42).

2.2 TRANSPARÊNCIA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

A origem da palavra transparência vem do latim medieval: *TRANSPARENTIA*, relacionada ao verbo *TRANSPARERE*, mostrar a luz através, deixar a luz atravessar, formado por *TRANS-*, “através”, mais *PARERE*, “aparecer, chegar à vista”. Segundo o professor Gilberto Mendonça Teles, estudioso da Academia Brasileira de Filologia, a palavra transparência sugere uma variada série de relações, com os mais diversos temas - como a linguística, a mitologia, a religião, a filosofia, a retórica, a arte e a literatura (TELES, 2010). Além desses aspectos mencionados, vale destacar a importância deste termo interdisciplinar na física, na economia, no direito, na ciência política, na moral gerando consequências que influenciam em vários aspectos da vida social. Mas antes que o enfoque político seja priorizado, um olhar mais profundo sobre a origem deste vocábulo será importante para se compreender seu significado. E é através de estudos etimológicos mais acurados que foi tecida uma linha do tempo para a palavra, vale a pena conhecer esse caminho até sua chegada documentada para o início do século XIX a língua portuguesa:

transparência, que designa o fenômeno pelo qual os raios luminosos se deixam perceber através de certas substâncias, qualidade que em grego se designava por *διαφάνεια* - diáfano, claro, evidente, visível, brilhante e ilustre, num fio semântico que vai do natural ao humano. O termo ou radical *φαίνω* (proveniente do indo-europeu, com o sentido de “esclarecer”, “brilhar”, “falar” e “manifestar”) empregava-se para indicar o “ato de se tornar visível, de dar a conhecer”, ou seja, a “transparência”, palavra que, no entanto, só será conhecida no latim medieval (*transparentia*). Na época romana se conheceu o termo *transpectus, us*, ou seja, “aquilo que se vê através de”, que aparece por meio de outra coisa. A partir daí se formaram *transparens* e *transparentia* que motivou o francês *transparence* (1372). O curioso é que o vocábulo francês, formado a partir de *transparaître*, tem a ver com um antigo *percer* (da época da *Chanson de Roland*), que indicava o ato de “abrir um buraco, uma clareira para mostrar alguma coisa”, concreta ou não. Liga-se intelectualmente a *percepção*. O paralelismo dos dois significantes se relaciona com

duas raízes indo-europeias que acabaram se juntando: a primeira com o sentido de “torcer”, “esfregar”; a segunda com a ideia de “atravessar para atingir um objetivo”. A aproximação dos dois significados enriquece a palavra *transparence*, tanto no francês como na sua correspondente em português, onde se documenta no início do século XIX, com a invasão napoleônica a Portugal. Assim, na língua portuguesa, transparência é a palavra para designar o fenômeno pelo qual os raios luminosos [visíveis] são percebidos “através” de algumas substâncias, ou seja, é a denominação para o que permite a passagem da luz, daquilo que se deixa atravessar pela luminosidade, que permite a visibilidade de objetos e de imagens (TELES, *op. Cit.* p.42).

A definição do termo transparência, utilizada nos estudos relativos às instituições e relações políticas, tem como inspiração um conceito oriundo das ciências exatas, mais especificamente da parte da Física que estuda o comportamento da luz propagando-se em diferentes meios, a chamada Óptica Geométrica. Segundo Ferraro (1998, p. 344), “Um meio é transparente quando permite a propagação da luz por distâncias consideráveis, segundo trajetórias bem definidas. Um objeto colocado em um meio transparente ou atrás dele pode ser percebido com detalhes.” Isto quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto.

A luz é o agente que estimula o órgão próprio dos seres que têm a faculdade da visão, bem como certos dispositivos (película fotográfica, filme, etc.). Na Física é definida como radiação eletromagnética visível, com diferentes comprimentos de onda, que constitui um espectro da luz solar e cuja partícula fundamental é o fóton. Também pode ser considerada como a claridade produzida por qualquer fonte luminosa, por qualquer substância em ignição. Apresentando fulgor e brilho (FERRARO, *op. cit.* p. 345). Figurativamente, a luz representa evidência, o saber, a civilização, a ciência, o progresso e o conhecimento.

Transparência é portanto uma propriedade específica dos materiais que têm a capacidade de permitir que se veja através deles. Este conceito trazido para a política, é conferido às instituições que proporcionam a sociedade a capacidade de ver através das suas estruturas organizacionais. A Transparency International (Organização que articula uma coalizão global contra a corrupção), trata do conceito de transparência em diversas publicações, como por exemplo:

Transparência é característica de governos, empresas, organizações e indivíduos a serem abertos a clara divulgação de informações, normas, planos, processos e ações. Em princípio, funcionários públicos, empregados, gerentes e diretores de empresas ou organizações e administradores de conselhos tem o dever de agir de modo visível, previsível e compreensível para promover a participação e *accountability* (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 44).

E também no glossário da sua cartilha de combate a corrupção no sistema judicial, na qual “transparência refere-se a abertura e ao acesso público à informação para que todos os cidadãos possam compreender os processos de tomada de decisão que lhes afetam, estando cientes dos padrões esperados dos funcionários públicos”. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007, p. 48)

Em ambas publicações é possível perceber o caráter eclético deste termo que pode ser aplicado tanto a governos e empresas como também a indivíduos e pessoas físicas e jurídicas desde que sujeitos ao exame público, princípio corroborado também em textos latino-americanos, conforme indica o glossário elaborado pelo Centro de Derechos Humanos (2008), que define transparência como “instrumentos e iniciativas que promovem e asseguram a visibilidade e acessibilidade das informações e ações governamentais das pessoas sujeitas ao escrutínio público”. (Tradução nossa).

Em outros estudos que relacionam mais diretamente transparência com poder público, a honestidade é colocada como uma característica importante na construção do conceito, “transparência é a qualidade de ser claro, honesto e aberto. Como princípio, a transparência implica que os funcionários públicos, diretores e administradores tem o dever de atuar de forma, visível, previsível e compreensível”. (U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE, 2012, tradução nossa).

Contribuindo com a discussão o FMI (Fundo Monetário Internacional) já nos idos do ano 2000 apresentava uma conceituação bem elaborada para o termo:

A transparência se refere a um entorno em que os objetivos da política, o enquadramento jurídico, institucional e econômico, as decisões políticas e seus fundamentos, os dados e a informação relacionada com as políticas monetária e financeira, e os termos da *accountability* das

agências, sejam oferecidos ao público de maneira compreensível, acessível e oportuna. (FMI, 2000, tradução nossa).

Essa definição serviu de base para várias organizações inclusive para a Organization for Economic Co-operation and Development que utiliza o conceito elaborado pelo FMI em seu Glossário de Termos Estatísticos (OECD, 2005).

2.3 TRANSPARÊNCIA NO CENTRO DAS ATENÇÕES

A transparência tem tido grande destaque nos últimos anos, sendo considerada um valor da atualidade, tem sido bastante usada inclusive no discurso de partidos políticos que buscam se alinhar a correntes de ideias mais progressistas. Mas para além dos discursos demagógicos, vários são os motivos pelos quais esse tema ganhou tanta relevância.

A partir da globalização, as empresas que atuam nos mercados internacionais tem influenciado na difusão da transparência, pois o sucesso de suas atividades comerciais depende também da maneira como os governos nacionais (clientes em potencial das grandes corporações) gerenciam os recursos públicos. A questão é tão relevante que essas organizações empresariais criaram uma rede de ongs com atuação global denominada “Transparência Internacional”, que visa promover a transparência e a luta contra a corrupção, por entenderem que a partir delas é que surgem oportunidades de empreendimentos honrados, lícitos e lucrativos. De fato as empresas privadas admitem que o maior problema que tem para funcionar em vários países da América Latina é a corrupção, fenômeno que afeta sua competitividade e a segurança de seus investimentos. No entanto, é importante ressaltar que as grandes empresas multinacionais e transnacionais, a partir de um olhar sobre os escândalos relacionados a corrupção de modo especial no Brasil são as grandes protagonistas dos crimes de corrupção e não suas vítimas, sem mencionar os crimes de sonegação de impostos das quais são rés de primeira ordem.

Por outro lado, o fracasso das reformas econômicas que se impuseram na região como parte do “Consenso de Washington” para alcançar o crescimento econômico, deu lugar a uma “nova onda” de proposições de reformas institucionais democráticas, como um pré-requisito para reformas econômicas exitosas. Isso é porque se reconhece que é necessário construir uma maior e melhor governabilidade sobre a base de uma agenda pró-transparência. (MERINO, 2005)

A importância das motivações econômicas para o grande destaque que a ideia de transparência tem alcançado no tempo atual, também é reafirmada:

Nasceu como consequência de uma reflexão de aspecto econômico: a pedra de toque que desatou esse processo foi a globalização dos mercados e a necessidade de contar com maior e melhor informação sobre seu verdadeiro funcionamento, a partir da regulação e proibição de cada país. Daí que os promotores principais das melhores práticas de transparência tem sido, ao menos no princípio, os grandes organismos econômicos internacionais, como a OCDE e o Banco mundial a frente (MERINO, 2005. p. 78).

Um outro ponto que vale a pena destacar é o fortalecimento das democracias em todo mundo. De maneira especial na América Latina, que, depois de muitos anos sob o jugo de governos ditatoriais, começou, a partir da década de 90. a viver um novo período marcado pela retomada democrática no continente. Essa abertura tem proporcionado a busca do exercício da cidadania nesses países, trazendo à tona a vontade da sociedade civil de participar da vida pública, exigindo acesso a informação e prestação de contas por parte dos governos eleitos democraticamente. Pois seria através da transparência pública que os cidadãos podem avaliar a atuação dos seus governantes e decidir com base em suas ações passadas se lhe outorgam novamente o sufrágio universal para que continuem no poder ou os destituem e elegem outros políticos. Segundo Rivera (2006, p. 28) “em outras palavras, os eleitores premiam ou castigam o passado” através dos processos democráticos.

Mas a transparência também pode equalizar o exercício do poder nos regimes democráticos, transformando-o em um poder transparente, possibilitando o controle social por parte daqueles sobre os quais o poder se exerce, como assinala Gomes Filho (2005):

Quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem a capacidade de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário.

Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder, implica melhorá-lo. (GOMES FILHO, 2005, p. 5)

Sob outro prisma, os governos eleitos podem através da transparência, consolidar a legitimidade que lhes foi outorgada através do voto popular, uma vez que podem continuamente prestar contas de suas ações submetendo-se ao escrutínio público, e subordinando-se a aprovação ou desaprovação de seu “patrão”, o povo.

Mas é importante notar que esses termos tem uma conexão forte com os movimentos recentes de reforma do Estado, principalmente no que tange a responsabilização dos gestores públicos, o que tem influenciado na maior visibilidade dos processos de formação das decisões públicas e nos resultados da gestão pública. Colocando na berlinda tanto funcionários públicos quanto políticos eleitos. E neste ponto mais uma vez a transparência é frequentemente caracterizada como um dos vários elementos das democracias que atuam no controle do poder governamental neutralizando desmandos e inibindo mal feitos por parte dos gestores. O interessante é que apesar de ter um efeito de controle do governo, a transparência paradoxalmente também aumenta o poder governamental. A respeito deste tema, Rivera (2006) vaticina:

Assim, a transparência serve para gerar confiança no eleitorado e aumentar a possibilidade de que o povo consinta as políticas adotadas. Um governo transparente não é só mais legítimo e mais forte. Porque, por exemplo, frequentemente é fiscalmente mais poderoso que um governo opaco. A confiança pode facilitar a coordenação entre os cidadãos, e entre estes e os agentes governamentais, pode reduzir os custos de transação, assim como aumentar a probabilidade que os indivíduos apoiem o governo e de que cumpram suas demandas”. (RIVERA, 2006, p. 30)

O exemplo exposto acima por Rivera acerca do Estado mais transparente ser mais forte fiscalmente, é factível, uma vez que quando o cidadão consegue visualizar onde os impostos que ele paga estão sendo investidos, tem a sensação de que o governo realmente está investindo os recursos em seu benefício, de maneira eficaz e eficiente. Resumindo, a transparência tem

a capacidade de limitar as ações do Estado, mas também tem a capacidade de fortalecer o governo.

Além disso uma cidadania fortalecida, pode através da transparência detectar as falhas e defeitos nas políticas públicas em suas primeiras etapas, quando muitas das vezes ainda podem ser corrigidas. Ainda segundo Rivera (2006):

A transparência, então, pode conceber-se como um seguro dos próprios governantes para evitar pagar os custos de não identificar problemas e erros a tempo. Quem observa a ação do governo não tem os mesmos incentivos dos políticos para ocultar erros embaraçosos nem para continuar políticas manifestamente erradas. Muito pelo contrário, frequentemente estão ansiosos por denunciá-las e exibí-las. Não só os cidadãos, mas também os governos necessitam de informações confiáveis para funcionar corretamente. As inércias burocráticas, a ideologia, os interesses de panelinhas ou a simples inépcia, com frequência conspiram para impedir que essa informação se produza e divulgue apropriadamente entre os tomadores de decisões relevantes. (RIVERA, 2006, p. 32)

Existem muitas maneiras de demonstrar como a transparência alcançou nas últimas décadas grande relevância. Visto que é um tema que pode ser abordado de diversas formas, podemos dizer que ela tem um valor contextual (GRAU 2006). Grigorescu (2003) destaca ainda que por causa da variedade de interesses envolvendo o fluxo de informações, o conceito de transparência não foi monopolizado por nenhuma área de estudo, podendo ser encontrado em estudos sobre conflitos internacionais, organizações internacionais, ambiente político, política monetária, comércio, corrupção, teoria democrática, gestão pública etc. Nos textos sobre conflitos entre países por exemplo, um país é transparente se o outro país visualiza informações acerca das preferências da sociedade e seu respectivo apoio ou não apoio às ações do governo (SCHULTZ, 1999). Já, na literatura sobre regimes internacionais, a transparência é referenciada às informações que os países disponibilizam aos organismos internacionais e é vista como um fator de cooperação entre os estados permitindo a solução de problemas coletivos. Ritter (2000), corroborando essa ideia, afirma que uma das explicações mais recentes para a paz democrática é baseada na transparência das

democracias. Destaca, ainda, que isso se deve ao fato de que negociações entre países que possuem “informações completas” um do outro são menos propensas a gerarem conflitos.

Acerca dos estudos a respeito da corrupção, a transparência pode ser vista como um mecanismo para sua redução e conseqüente melhoria do desempenho econômico. Destaca-se, ainda, que a transparência dos governos nacionais tem o papel fundamental de contribuir explicitamente para o aumento da *accountability* e, implicitamente, para a consolidação democrática (KOPITS; CRAIG, 1998). Como destacam os autores, a teoria democrática considera que uma característica fundamental da democracia é a capacidade de resposta continuada dos governos às preferências de seus cidadãos. Assim, conforme destacado, a transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário a *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação de uma verdadeira democracia. Na literatura de Ciência Política, o conceito de transparência está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos (GRIGORESCU, 2003).

2.4 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Do ponto de vista da administração pública é possível dizer que quanto mais transparência tanto mais é possível se limitar os abusos de poder e a corrupção. Haja visto que a simples publicação dos gastos com funcionalismo público já é um fator inibidor para autoconcessão de privilégios, como viagens desnecessárias, diárias, uso indevido de cartões de crédito governamentais e o aumento abusivo de salários. Inclusive a transparência nas compras do governo através dos sites de licitação promovem uma ampla exposição das necessidades de aquisição por parte do poder público, possibilitando a participação de fornecedores das mais diversas localizações geográficas, o que aumenta a variedade dos produtos e provoca a diminuição dos preços, como é o caso dos pregões virtuais.

A transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam

desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA, 2009, p. 45).

Além disso a publicação dessa organização de dados eletrônica promove a diminuição da probabilidade de um ambiente propício a corrupção e formação de cartéis, através de uma comparação automática dos preços e da situação cadastral das empresas fornecedoras. Nas palavras de BIRKINSHAW (2006) transparência na administração pública pode ser entendida como a gestão dos assuntos públicos para o público e BLACK (1997) complementa a definição dizendo que transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas.

Ainda segundo Souza *et al.* (2009), impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constituem os cinco princípios constitucionais da administração pública, aos quais todas as entidades, sejam elas federais, estaduais e municipais devem se submeter. É este conjunto de princípios articulados que formam o conceito de transparência na gestão pública.

Braga (2011) observa que a definição de transparência na gestão ultrapassa o princípio constitucional da publicidade:

Pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (BRAGA, 2011, p.4).

A opacidade tanto oculta as deficiências dos governos, mas também pode aprofundá-las. O processo de construção artificial de escassez de informação, a torna rara, convertendo-a em um bem perseguido e portanto caro. Sendo esta mais uma razão para o fomento da transparência. Se a obscuridade gera deficiências, por outro lado a transparência pode ser um incentivo para a eficiência dos governos. A primeira maneira refere-se aos entes normativos, neles a transparência traz potencial para influenciar como equivalente político da eficiência gerada por meio da concorrência entre as diversas entidades, ao facilitar a competição entre as ideias, os argumentos

e as políticas (FLORINI, 2000, p.180). Na segunda forma, a transparência se converte em incentivo para cultivar uma maior eficiência através do fomento a competição pela aprovação social dos próprios serviços públicos, ela faz com que os funcionários públicos das organizações governamentais melhor aprovadas busquem manter-se nesse patamar, e os que são mal avaliados busquem melhorar essa imagem. Indiretamente a transparência pode ser um gerador de eficiência também, gerando confiança a partir do compartilhamento de informações, atua em sinergia com o capital social, pois se há a percepção de que alguém ou algo se deixa conhecer, é muito provável que se realizem acordos factíveis e a cooperação voluntária, que se reporta cada vez mais como um elemento chave para uma nova gestão pública fundada na corresponsabilidade. (GRAU, 2006, p. 27 e 28)

Uma gestão pública transparente demanda uma profunda mudança organizacional que tem impacto na vida das pessoas e das organizações, e que pode criar uma oportunidade de melhorar a qualidade do serviço público a partir de investimentos na formação dos seus funcionários:

A aposta na transparência como novo mote dos processos de mudança organizacional decorre do extraordinário potencial de transformação, que tem este novo conceito, na vida das pessoas e das organizações. Esse potencial é tanto maior, na medida em que a mudança pela transparência vence resistências. As pessoas de modo geral apreciam a transparência e esperam alguma transparência dos sujeitos com os quais elas se relacionam. De tal modo que se encontrou na transparência um veículo aperfeiçoado para moldar organizações melhores. Essa sensibilização para o potencial, para o impacto positivo da transparência na vida organizacional começa a ser percebida também pelo setor público, havendo um vasto campo para as iniciativas de promoção da transparência pública. [...] As organizações de modo geral e marcadamente as organizações públicas não têm tradição de transparência, porque não tem uma cultura de transparência. Deste modo amplas perspectivas se abrem para esses processos de reforma do Estado por via da transparência, em termos de resultados quanto a melhoria da gestão pública, dos serviços públicos. (GOMES FILHO, 2005. p. 8)

Além disso a transparência aplicada nos processos de formação das decisões diminui o corporativismo no setor público. Como afirma Stiglitz (1999):

O único argumento que poderia ter alguma validade (para manter em segredo a tomada de decisões) é que, as vezes ocultar informação pode proporcionar uma vantagem tática no jogo da negociação política. Mas [...] em geral, proceder em segredo não se justifica nem pela segurança nacional nem como requisito prévio ao debate racional e reflexivo, nem se quer pela necessidade tática dentro de uma estratégia mais ampla, mas serve sim como um manto atrás do qual determinados grupos possam melhor impor seus interesses fora do escrutínio público. (STIGLITZ, 1999, p. 145)

Com a participação cidadã na gestão pública, a transparência pode atuar como um contrapeso da influência dos interesses de grupos particulares (GRAU, 2006). Como por exemplo no caso de audiências públicas para implantação de projetos hidrelétricos ou projetos minerais, o acesso a informação sobre os impactos ambientais são de fundamental importância para que as populações que serão atingidas possam buscar seus direitos e se organizar na defesa de seu modo de vida, equilibrando o debate, a partir do momento que são apresentadas ao público tanto as vantagens quanto os prejuízos que empreendimentos deste porte podem causar.

Outro componente importante nesse processo de mudança organizacional influenciada pelos normativos legais de transparência, é o desafio imposto (referente a apropriação das tecnologias da informação e comunicação) às organizações governamentais e de maneira especial ao funcionalismo público.

O desenvolvimento da tecnologia da informação oferece novas possibilidades de ganho de transparência pelas organizações. O emprego dos novos recursos tecnológicos da informatização pode melhorar a qualidade da informação produzida pela organização, como, por outro lado, independentemente disso, tem, sem sombra de dúvida, impacto extraordinário sobre o seu acesso, haja vista que, por meio da informatização, a organização tanto pode conhecer-se melhor, como também pode dar-se a conhecer melhor ao seu ambiente externo. Esta via dupla, por meio da qual a informatização expõe e, portanto, 'transparentiza' a organização, submetem-na a mudanças potenciais imensuráveis. (GOMES FILHO,

2005. p. 7)

Mas para que essa visão otimista se consolide é preciso que essas iniciativas de transparência na gestão pública e TICs fomentem dentro dos governos a construção de uma cultura digital colaborativa, baseada na capacitação tanto dos funcionários do governo quanto na sociedade civil:

tecnologia da informação em si mesma, [...], como material, quando colocada à disposição do público pelos governos, é inútil sem capacitação dos usuários potenciais; sem que os governos se apropriem dos meios e dêem uso social aos mesmos e sem fazer a elite incorporar-se ao processo e disseminar a informação, que continua apropriada; do contrário, qualquer esperança de melhoria é frágil. (SANTOS, 2002. p. 5)

No contexto atual, o cumprimento das chamadas Leis de Transparência depende também do grau de avanço da gestão pública no que diz respeito a sociedade da informação, tanto na parte de infraestrutura tecnológica, quanto no quesito referente a capacidade de seus gestores e dos funcionários públicos em geral. Para um entendimento maior de como avaliar esse aspecto analisaremos alguns aspectos do governo eletrônico.

2.5 GOVERNO ELETRÔNICO E OS ESTÁGIOS DA TRANSPARÊNCIA

Grant e Chau (2005) afirmam que várias conceituações de e-gov destacam o uso das tecnologias da informação e comunicação, na busca de um governo mais eficiente, outras defendem uma visão mais ampla, com foco na transformação cultural e organizacional dos governos. Veja no quadro 1 as principais definições, segundo estes autores.

Independentemente de se adotar uma definição mais ligada a transformação ou com foco na eficiência dos governos, Torres e Agune (2009) defendem que o governo eletrônico tem algumas características fundamentais, descritas no quadro 2.

Quadro 1 - Definições de Governo Eletrônico

- é o uso da tecnologia para melhorar o acesso e a entrega de serviços governamentais para beneficiar cidadãos, empresas e empregados.
- compreende serviços eletrônicos baseados em informações para cidadãos (e-administração), com foco em elementos de participação (e-democracia), para alcançar objetivos de um governo balanceado.
- é o uso de tecnologias de informação e comunicação, particularmente a Internet, como ferramentas para alcançar melhor governo.
- é o uso de tecnologias de informação e comunicação em todos os aspectos e facetas da operação de uma organização governamental.

Adaptado (TORRES; AGUNE, 2009. p. 1)

Quadro 2 - Características centrais do Governo Eletrônico

- Possui um forte componente de serviços e de oferta de informações, tais como pagamento de taxas, obtenção de licenças, agendamento de serviços, etc.
- Empreende esforços de transformação dos processos de governo e de relacionamento com a sociedade, incluindo aumento de eficiência nas operações governamentais, descentralização dos serviços e da administração, maior responsabilização dos agentes do governo (accountability), melhoria no gerenciamento de recursos, ações de comunicação para promover melhor relacionamento governo/sociedade.
- Oferece grande número de aplicações e contextos de uso, ora focalizando mais os serviços eletrônicos, ora priorizando aumento de eficiência nos processos internos, ora promovendo maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais.
- É baseado (mas não limitado) em tecnologias e sistemas de informação e comunicação.
- Promove convergência de fatores como integração, sofisticação e maturidade dos processos, pois as principais motivações para o governo eletrônico não são econômicas, e sim orientadas à melhoria de serviços; além disso, as integrações de processos/sistemas/dados nas operações de governo são bastante mais complexas que nas empresas
- e os processos estão em constante maturação e aumento de abrangência.
- É um fenômeno internacional, com iniciativas inovadoras sendo implantadas em praticamente todos os países.

Adaptado (TORRES; AGUNE, 2009. p. 2)

Para fins deste estudo, será adotada definição de Torres e Agune (2009), orientada a serviços, redes de relacionamentos e processos:

Governo eletrônico é o uso de tecnologias de informação, comunicação e automação para promover melhores serviços à sociedade (cidadãos, empresas, comunidades) e a criação de uma vasta rede de relacionamentos, com eficiência, eficácia e efetividade, por meio de processos que integrem toda a cadeia de valor na oferta destes serviços. (TORRES E AGUNE, 2009)

São grandes os desafios acerca da institucionalização das práticas de transparência, bem como das maneiras de avaliar como as instituições estão se adaptando a essa nova realidade que se impõem a partir dos anseios da sociedade civil em ter acesso a informação pública, além dos imperativos legais que a partir da Lei 12.527/2011, que regulamentou esse tema.

Modelos de estágios, tem sido propostos como ferramentas de suporte para a institucionalização de práticas e também na condução de avaliações, em diversas áreas do conhecimento humano. Na área de computação e engenharia de software, tem tido destaque o *Maturity Model Integration (CMMI, 2002)* “que foi desenvolvido para avaliar a maturidade ou capacidade dos processos de desenvolvimento de software das organizações.” (CAPPELLI, LEITE e ARAÚJO, 2010. p. 98)

A implementação em etapas difunde a ideia de um passo a passo para a incorporação de novas práticas dentro das instituições, dessa maneira as organizações podem alcançar níveis mais altos de maturidade por meio de uma institucionalização menos abrupta. Braga (2011), analisando o trabalho de Cappelli, Leite e Araújo (2010), afirma que o avanço da transparência no campo normativo “demanda modelos que permitam a verificação desse grau de transparência, indicando características que devem estar presentes em uma organização para que esta seja considerada transparente, em um determinado nível”. (BRAGA, 2011. p. 8) Cappelli, Leite e Araújo (2010) destacam que essas características organizam-se na forma de estágios em um modelo de progressão sequencial, e os definiram como “degraus de transparência”:

DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na

organização.

DEGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

DEGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

DEGRAU 4 – Entendimento

A transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

DEGRAU 5 - Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102).

Já Rover et al. (2010) também utilizou modelos de evolução em seus estudos de governo eletrônico, e também deu uma boa contribuição, na instrumentalização de maneiras para avaliar a transparência pública dos portais eletrônicos a partir dos tipos de relacionamento de governo eletrônico, modelos de evolução do governo eletrônico e classificação dos portais de governo.

Em relação aos tipos de relacionamento de governo eletrônico, existem várias classificações diferentes na literatura especializada, mas fundamentado nos estudos de Belánger e Hiller (2001), Rover et al. (2010) classificam o e-Gov a partir dos tipos de relacionamento por ele estabelecido:

Quadro 3 - Classificação de e-Gov a partir dos tipos de relacionamentos estabelecidos com a sociedade

<p>G2CS</p>	<p>Governo prestando serviços aos indivíduos</p>	<p>Neste tipo de relacionamento, o governo estabelece maneiras de prestação de serviços ou de benefícios para os cidadãos, quando, por exemplo, é requerido um direito na agência de seguro social ou quando é solicitada uma informação para processar um benefício;</p>
<p>G2CP</p>	<p>Governo com os indivíduos como parte do processo político</p>	<p>Esse é o relacionamento entre o governo e seus cidadãos como parte do processo democrático. A votação on-line e a participação em pesquisas durante um processo de regulação são alguns exemplos;</p>
<p>G2BMKT e G2BC</p>	<p>Governo com os negócios no portal de compras diretamente com o cidadão</p>	<p>Trata-se do relacionamento do governo com os fornecedores (pessoas físicas e jurídicas), no qual as oportunidades de negócios no âmbito do Estado são exploradas, e com cidadãos que podem pagar por serviços especiais, em que a iniciativa privada pode participar como intermediária para a oferta de serviços que podem ser cobrados dos cidadãos (concessões e permissões;</p>

G2E	Governo com agentes públicos	Este relacionamento se dá entre as agências governamentais e seus empregados ou servidores. Isso pode ser feito, por exemplo, mediante uma intranet que provê informações para seus empregados;
G2G	Governo com governo	Trata-se do relacionamento entre agências do governo colaborando umas com as outras em nível central e local, bem como com governos estrangeiros.

Adaptado de ROVER et al. (2010)

Com base nos estudos de Baum e Di Maio (2000), o *Gartner Group* também sugeriu um modelo evolutivo de governo eletrônico, baseado em 4 estágios: fase 1 – informação, fase 2 – interação, fase 3 – transação e fase 4 – transformação. No quadro 4 encontra-se a sua descrição sucinta.

Quadro 4 - Modelo evolutivo do governo eletrônico

Estágio Evolutivo	Características principais
Fase I – Informação	Caracteriza-se pela presença na internet, provendo serviços para o público em geral (G2CS, G2CP, G2BMKT, G2BC) com relevante informação. O valor para o público está na informação acessível, na descrição dos processos e na transparência, que aumenta a democracia e a visibilidade do serviço prestado.

Fase II – Interação	Sua principal característica é a existência de aplicações que promovem a comunicação entre o governo e o cidadão/empresa. Com disponibilização de serviços que podem ser acionados 24 horas por dia. Onde os cidadãos podem fazer uso de e-mails, formulários de pesquisa, entre outros. Mas as pessoas ainda tem que ir presencialmente até a repartição pública para finalizar a transação, como por exemplo retirar alvará, pagamento de taxas, entrega de documentos assinados.
Fase III – Transação	Caracteriza-se pela aumento do uso das ferramentas tecnológicas, mas esta evolução é acompanhada por uma maior valorização dos clientes (cidadãos e empresas). Transações que vão desde o pagamento de impostos, votações virtuais, compras governamentais por meio eletrônico, que são feitas de forma on-line. Esta fase é mais complexa que as anteriores porque exige soluções relacionadas a personalização dos serviços e segurança.
Fase IV - Transformação	Na quarta fase, há uma integração geral entre todos os sistemas, o governo consegue disponibilizar em um único ponto todos os seus serviços virtuais, mas com acesso irrestrito através das chamadas mídias digitais (celular, internet, TV digital, entre outros). A real transformação encontra-se na adequação dos serviços internos da máquina pública, que precisa mudar drasticamente sua cultura organizacional, onde funcionários públicos de setores diferentes necessitam trabalhar de maneira integrada e colaborativa.

Adaptado de Rover *et al.* (2010)

Segundo Rover et al. (2010), a abordagem inicial das administrações públicas em relação ao governo eletrônico se dá através da publicação de informações na internet, serviços mais eficientes e complexos só são implementados a partir de pressões dos públicos internos e externos. “Em alguns casos, a demanda pública será a força direcionadora e, em outros casos, aspectos relacionados a redução de custos estarão indicando as escolhas do governante.” (ROVER et al. 2010, p. 18) Mas no caso brasileiro a partir do advento de normativos como a LRF, Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação existem marcos regulatórios que obrigam os governos a buscar essa mudança de maneira mais célere.

Discorrendo ainda sobre avaliação de portais eletrônicos governamentais Rover *et al.* (2010) afirmou que é necessário levar em consideração três fatores:

Prestação de serviços localizados externos – serviços unidirecionais, serviços de informação bidirecional, serviços transacionais e serviços de trocas colaborativas com o cidadão e empresas; Prestação de serviços internos – prestação de serviços e colaboração entre departamentos e agências governamentais buscando a integração vertical e horizontal dos governos. Prestação de serviços globais – busca de visibilidade, atração de parceiros e promoção do país, região ou estado no mercado global. (ROVER et al. 2010. p. 19)

Torres e Agune (2009) também trazem uma outra boa contribuição para este tipo de análise, a partir de um modelo específico, desenvolvido a partir da adaptação de modelos tradicionais e bastante conhecidos, os modelos do *Gartner Group*, do Banco Mundial e das Nações Unidas. (AOEMA, 2005) Que auxiliarão também na análise da transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Pará. São eles:

Quadro 5- Níveis de interatividade e aplicações disponibilizadas nos portais de governo eletrônico

<p>1º estágio: presença inicial</p>	<p>Neste estágio, os projetos de governo eletrônico buscam tornar o organismo de governo presente na Internet, oferecendo informações como descrição e missão do agente de governo, endereços, horários de funcionamento, documentos de interesse e relevância para o público; os conteúdos são estáticos, com uma visão basicamente interna, em geral desvinculados das expectativas dos cidadãos e empresas; as informações são catalogadas - não há transações. A presença online possibilita a redução de custos operacionais do governo, na medida em que reduz o tempo consumido no atendimento presencial ao cidadão. É o estágio em que ainda se encontra a maior parte dos organismos públicos no Brasil.;</p>
<p>2º estágio: presença intensiva e interação</p>	<p>No segundo estágio, dois movimentos importantes são realizados: de um lado a presença na Internet é consolidada e enriquecida com conteúdos que levam em conta o interesse e as expectativas da comunidade; de outro, são utilizados recursos para promover a interação dos cidadãos com o agente de governo - tais como contatos por e-mail, download de documentos e formulários, participação em enquetes, pesquisas de opinião, fóruns de debate, oferta e busca de empregos em organismos públicos, participação em concorrências e licitações, consulta à legislação e regulamentos, entre muitos outros serviços. Os sítios web são mais sofisticados, incluem bons mecanismos de busca, oferecem links para outros sítios relevantes, facilitam o acesso a conteúdos e informações já solicitados anteriormente, permitem o download e envio de formulários preenchidos, consultas a processos diversos, entre outros serviços. É também neste estágio que se inicia um processo de engajamento mais intenso entre cidadãos/empresas e governo.;</p>

3º estágio: transações financeiras e serviço	No terceiro estágio, é possível realizar transações online entre governo e cidadãos (G2C), governo e empresas (G2B) e entre agentes de governo (G2G) - tais como pagamento de tributos, taxas e multas, compra de produtos e serviços pelo governo (leilões, pregões), registro de imóveis, renovação de documentos de identidade, concessão de licenças e autorizações, registro eletrônico de autoria e patentes, etc. Estas transações podem ser feitas a qualquer hora e dia, em geral utilizando aplicações de autosserviço, mas também utilizando a Web como canal complementar a outros
---	--

(TORRES; AGUNES, 2009, p. 3)

Rover (2010) destaca, ao considerar o modelo de Bélanger e Hiller (2006), que existem outras classificações para os portais eletrônicos governamentais a partir das relações estabelecidas entre o governo e a sociedade:

Informação: disseminação da informação do governo para os seus cidadãos; Comunicação de duas vias: permite que os cidadãos se comuniquem com o governo e façam solicitações simples; Transação: governos possuem ambientes on-line disponíveis para transações reais com os seus cidadãos; Integração: todos os serviços de governo estão integrados. Os cidadãos acessam um portal único que exige conexão plena e acesso por diversos canais; Participação política: relacionada aos portais que possibilitam votações on-line e participação com encaminhamentos de comentários dos cidadãos acerca do processo de forma completamente on-line.

(ROVER, 2010. p. 20)

Outra maneira de avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos de governo, é segundo a sua adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação, que regulamentam o uso desses instrumentos digitais quando da sua aplicação legal. Assunto que será abordado mais adiante.

2.6 LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

É importante destacar que historicamente o Brasil sempre foi muito mais caracterizado pela opacidade da informação do que pela transparência. Para que os ideais que dizem respeito a construção de governos transparentes prosperem em um Estado democrático de direito, é necessário que o direito de acesso a informação configure-se como um dever da Administração Pública e não como um favor. Apesar dos aparatos normativos legais criados no país, a cultura da opacidade continua forte, principalmente na gestão de entes públicos subnacionais. Segundo a Controladoria Geral da União, é papel do Estado promover uma cultura de transparência:

Cabe ao Estado o dever de informar os cidadãos sobre seus direitos e estabelecer que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. Com a promoção de uma cultura de abertura de informações em âmbito governamental, o cidadão pode participar mais ativamente do processo democrático ao acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas e ao fiscalizar a aplicação do dinheiro público. (CGU, 2013, pág. 9)

As leis brasileiras referentes a transparência pública e acesso a informação não são uma novidade de última hora, diversas leis de âmbito nacional abordam esse tema de diferentes maneiras. No país, a primeira lei que aproximou o cidadão ao controle das ações governamentais foi sancionada em 29 de junho de 1965¹, permitindo que qualquer indivíduo pudesse solicitar a anulação e/ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União e de qualquer Estado. A Constituição Cidadã de 1988, logo após o fim da ditadura militar, já colocava como um direito fundamental dos cidadãos o acesso a informações públicas:

Art. 5o. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

1 Lei 4.717, estipulava que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm. Acesso em 15 de abril de 2014.

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

.....

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". (C.F. 1988)

Com a promulgação da C.F. de 1988, inaugurou-se um rol de leis, decretos e portarias que tratam de questões relacionadas ao acesso às informações públicas. Para citar as principais:

Quadro 6 – Lista de Leis e Decretos que tratam sobre transparência e acesso as informações públicas

Lei	Descrição
Constituição Federal de 1988 (Art. 1º e Art. 5º)	Garante os direitos básicos de cada cidadão, bem como seu direito inalienável de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei.
Lei Federal nº 8.159/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências
Lei Federal nº 9.265/1996	Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

Lei Federal nº 9.507/1997 (Habeas Data)	Regula o direito de acesso às informações e dispõe acerca do procedimento do Habeas Data: - Assegura o conhecimento de informações relativas ao impetrante, que constem em registro ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; -para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.
Constituição Federal de 1998 (Emenda nº 19)	Estabelece os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a todos os entes federados e a participação dos cidadãos na administração pública direta e indireta, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo e regula a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo)	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que veio se dispor sobre preceitos basilares para o processo administrativo na esfera da Administração Pública Federal, direta e indireta, visando à proteção dos direitos dos administrados e a melhor execução dos fins da Administração Pública.

Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Trata-se da lei complementar que, observando o artigo 163 da Constituição Federal, estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
Lei nº 10.520/2002 (Lei dos Pregões)	Criou os pregões presencial e eletrônico, modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de lances em sessão pública presencial ou eletrônica.
Decreto nº 6.170/2007 (SI-CONV)	Criou o SICONS - Sistema de Convênios e Contratos de Repasse.
Lei nº 131/2009 (Lei da Transparência)	Alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal 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.
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação)	Tem como propósito regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país.

Fonte: C.F.(2013) e CGU(2013)

Tem grande destaque nesse cenário a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 101/2000:

Em vigor desde 5 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece as normas que orientam as finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fis-

cal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. (CGU, 2013, p. 10)

Nela são determinados os limites para gastos com pessoal para todos os poderes e para as esferas federal, estadual e municipal. Proíbe o aumento com despesas de pessoal no segundo semestre do último ano de mandato. Novas despesas correntes com duração maior a dois anos, só poderão ser efetivadas se sua fonte de financiamento for assegurada. Assegura que os gestores municipais assumam compromissos com metas fiscais, e prestem contas publicamente para o legislativo municipal e aos cidadãos, quadrimestralmente, apresentando demonstrativos de cumprimento das metas que apresentem como foram aplicados e controlados os recursos do município, art. 9º, § 4º.

Essa prestação de contas pública está prevista na LRF através da realização de audiências públicas, que tem por objetivo assegurar a participação da população nos processos de elaboração e execução dos planos orçamentários: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), conforme os termos do art. 48, § único, que determina que seja dada ampla divulgação à sociedade dessas informações.

A regra das audiências públicas é válida para todos os municípios, independentemente do seu número de habitantes. Todas as prefeituras estão obrigadas a realizar audiências, nos termos do art. 63 da referida lei. Estas deverão ser realizadas na sede do Poder Legislativo, perante o Plenário ou Comissão constituída para tal fim. Segundo ANDRADE (2012, p. 220) durante a realização das audiências públicas os responsáveis pelas finanças públicas municipais darão explicações sobre:

Devem ser dadas explicações sobre o cumprimento das metas estabelecidas e no caso da não obtenção dos resultados previstos, deverão ser demonstradas as medidas corretivas adotadas ou a adotar para o seu cumprimento. Deve-se discorrer sobre o comportamento de receitas e despesas no período (se houve *déficit* ou *superávit*), cumprimento do limite da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas bimestrais de arrecadação, metas de resultado primário e nominal, entre

outras, visando o equilíbrio das contas públicas. Pode-se também discorrer sobre gastos com ensino, saúde, pessoal, restos a pagar, aplicação de recursos vinculados etc. (ANDRADE, 2012, p. 220 e 221)

O não cumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarretam a suspensão de transferências voluntárias, a contratação das operações de crédito e a concessão de garantias para obtenção de créditos, sendo um dos motivos para que estes municípios entrem na lista do CAUC (Cadastro Único de Convênios) mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A situação do estado do Pará avaliada até o dia 30 de junho de 2014, apontava que 85,4% das prefeituras paraenses encontravam-se com pelo menos um apontamento que as colocavam positivadas nesta lista (AGORAMS, 2014). O CAUC é um cadastro auxiliar que é mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, com informações de diversos órgãos da administração pública federal, ele serve para consulta por parte da União quando da celebração de convênios para as transferências voluntárias aos municípios. Não necessariamente um apontamento inviabiliza o repasse de verbas, mas causa diversos impedimentos burocráticos que atrasam ou retardam a efetivação dos convênios. No contexto desta pesquisa, caracteriza um indicativo de não prestação correta de contas, ausência de relatórios obrigatórios exigidos por força da lei e conseqüentemente um *déficit* de transparência na gestão pública, uma vez que as informações disponibilizadas são obtidas a partir de:

cadastros ou sistemas de registro de adimplência mantidos por órgãos ou entidades federais cuja responsabilidade esteja definida em lei; sistemas subsidiários de informações de caráter declaratório de natureza contábil, financeira ou fiscal, consideradas suficientes para verificação do atendimento de requisitos fiscais; e por meio de documentação impressa, apresentada diretamente aos órgãos. (STN, 2015)

Tabela 1 – Lista de municípios da região norte apontados no CAUC com alguma pendência junto a União

Quantidade de municípios apontados no CAUC na Região Norte							
UF	Quantidade de Apontamentos					Mnicípios por UF	
	1	2	3	+ de 3	TOTAL	%	
AC	2	4	3	1	10	45,4	22
AM	7	1	8	20	46	74,2	62
AP	0	11	1	12	14	87,5	16
PA	26	19	14	64	123	85,4	144
RO	15	6	1	2	24	46,2	52
RR	0	4	3	6	13	86,5	15
TO	26	13	12	11	62	44,6	139
NORTE	76	58	42	116	292	67,15	410

Fonte: Adaptada da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2014)

Qualquer cidadão pode verificar a situação de adimplência do seu município no governo federal, para isso basta acessar o site <http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br>, abaixo a tela do CAUC referente ao município de Belém, no dia 13 de abril de 2015, às 12:15 min. (Figura 1)

Além da restrição da prefeitura no que diz respeito a conveniamentos com a União, os ordenadores de despesa podem sofrer punição através do Código Penal e pelas sanções da Lei 10.028, que tratam dos crimes relacionados à LRF:

com a promulgação da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, todos e quaisquer indícios de má gestão fiscal, orçamentária e financeira, por seus responsáveis, ou seja, o ordenador de despesa, serão questionados e punidos conforme o art. 73 do referido ditame legal, assim como da Lei nº 10.028/00, ou seja, o Código Penal Brasileiro. (ANDRADE, 2012, p. 113)

Já a Lei nº 131/2009 chamada Lei da Transparência ou Lei Capiberibe, de autoria do Senador do estado do Amapá, João Capiberibe, é uma lei

Informações para Transferências Voluntárias



CNPJs Pesquisados: todas as inscrições de estabelecimentos categorizados como órgãos da Administração Direta do ente federado abaixo citado.

Entidade Federativa: BELEM/PA

Data: 13/04/2015

CNPJ Interveniante: 05.055.009/0001-13-MUNICIPIO DE BELEM

Atendimento aos Requisitos Fiscais:

Requisito Fiscal	Fonte da Informação/Atualização	Atendimento	Validade
I - Obrigações de Adimplência Financeira			
1.1 Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União		PGFN/RFB (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 14/04/2015
1.2 Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias		RFB (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
1.3 Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS		CAIXA (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 24/04/2015
1.4 Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União		STN (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
1.5 Regularidade perante o Poder Público Federal		CADDF (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
II - Adimplimento na Prestação de Contas de Convênios			
2.1 Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente		SIAFI/Transferências (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
2.1 Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente		SIFINV (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
III - Obrigações de Transparência			
3.1 Publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	Comprovado 31/05/2015
3.2 Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	[*]
3.3 Encaminhamento das Contas Anuais		STN com base no SISTNSISCONF (Atualização Manual)	Comprovado 30/04/2015
IV - Adimplimento de Obrigações Constitucionais ou Legais			
4.1 Exercício da Plena Competência Tributária		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	Comprovado 30/04/2015
4.2 Aplicação Mínima de recursos em Educação		SIOPE (Sistema Subsidiária de Informação)	Comprovado 30/04/2015

complementar que acrescentou novos dispositivos a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Além de fortalecer ainda mais a participação da sociedade no processo orçamentário, a Lei afirma que todos os gestores públicos do país são obrigados a disponibilizar na internet, informações pormenorizadas e atualizadas em *tempo real* sobre a execução orçamentária (receitas e despesas) de todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, municípios e do Distrito Federal.

Conforme definido pelo Decreto no 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere 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, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento. (CGU, 2013. p. 26).

Segundo a LC nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010, devem ser disponibilizadas as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras, no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I. quanto às despesas:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II. quanto à receita:

Deve-se publicar os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

a) previsão;

lançamento, quando for o caso; e

arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários. (CGU, 2013, p. 6)

A LC nº 131/2009 definiu prazos diferentes para o cumprimento de tais dispositivos, a União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: tiveram até maio de 2010 para atender a lei, os municípios que possuem entre cinquenta e cem mil pessoas, até maio de 2011 e municípios com até cinquenta mil habitantes até 28 de maio de 2013.

Para que se garanta um padrão mínimo de qualidade em relação a essas informações, o Decreto nº 7.185/2010 discorre sobre os requisitos necessários e desejáveis aos sistemas por meio dos quais todos os entes, inclusive os municípios de pequeno porte, devem disponibilizá-las. Por exemplo:

- a obrigatoriedade da possibilidade de armazenamento, importação e exportação dos dados disponíveis é obrigatória ao sistema;
- e a existência no sistema de publicação municipal de mecanismos que garantam a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

O não cumprimento da legislação, como já mencionado anteriormente, acarreta a impossibilidade do ente receber transferências voluntárias de recursos da União, podendo também no caso dos municípios, o prefeito responder por crime de responsabilidade (Art. 10, Itens 4 e 12, Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e Art. 1º, Incisos VII e XXIII, Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, respectivamente). (C.F. 1988)

Apesar de todo esse aparato normativo existente no país, faltava uma lei que regulamentasse os direitos constitucionais dos cidadãos de acesso às informações públicas sob a guarda do Estado brasileiro. A Lei de Acesso à Informação (LAI) – [Lei nº 12.527](#), sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012 com esse propósito. A Controladoria Geral da União em seu Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios destaca que “a garantia do

direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular”. (CGU, 2013. p. 6)

A Lei de Acesso à Informação regulamenta o direito à informação pública previsto na Constituição Federal de 1988. A LAI estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, sejam elas:

- (i) informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria LAI;
- (ii) informações pessoais, afetas à intimidade e à vida privada das pessoas naturais; ou (iii) informações protegidas por outras legislações vigentes no País, como é o caso do sigilo fiscal e do sigilo bancário. (CGU, 2013. p. 7)

Para operacionalizar o direito à informação, a LAI garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas: através da Transparência Ativa e da Transparência Passiva.

A primeira ocorre quando o Estado concede pro-ativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, em seus sítios eletrônicos na Internet. Os artigos da LAI que fazem referência expressa a iniciativas de Transparência Ativa são:

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

(...)

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

(...)

Art. 8º. “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. (LAI, 2011)

O artigo 8º da LAI, estabelece ainda uma lista mínima de informações que devem ser disponibilizadas por todos os entes da administração pública (§ 1º do art. 8º):

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

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Ainda no artigo 8º da LAI, § 2º, consta a normatização do uso da internet como canal obrigatório para a divulgação de informações relativas a Transparência Ativa, através de sites de acesso a informação criados especialmente para esta finalidade ou no Portal de Transparência dos Estados e municípios, conforme transcrito abaixo:

§ 2º. “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”. (LAI, 2011)

No § 3º do artigo 8º da LAI, encontram-se alguns requisitos que os sites na internet criados para divulgação de informações definidas pela Lei como objetos de Transparência Ativa devem cumprir:

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

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

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas ex-

ternos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

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

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

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

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

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. (LAI, 2011)

Torna-se evidente assim que os entes públicos submetidos a Lei de Acesso a Informação, devem cumprir não somente os estatutos da Lei 12.527/2011, mas também devem levar em consideração no momento de implementar seus instrumentos de Transparência Ativa na internet, o que exige a Lei Complementar 131/2009.

Vale lembrar que no caso de municípios com menos de 10 mil habitantes, a publicação na rede mundial de computadores das informações relacionadas a Transparência Ativa é facultada. (CGU, 2013. p. 43)

No Estado do Pará, apenas 12 municípios estão desobrigados de publicar suas informações referentes à Transparência Ativa na internet, são eles: Santa Cruz do Arari, Magalhães Barata, Peixe-Boi, Faro, Palestina do Pará, Brejo Grande do Araguaia, Abel Figueiredo, Santarém Novo, São João da Ponta, Pau-d'Arco, Sapucaia e Bannach. Mas continuam obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, conforme estabelecido no art. 73-B da Lei Complementar no 101/ 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como mencionado anteriormente a LAI também estabelece normativamente quais os procedimentos que devem ser desenvolvidos, para que os entes públicos brasileiros cumpram as exigências relacionadas a Transparência Passiva “quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a

prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.” (CGU, 2013. p. 17) No seu artigo 10, a Lei de Acesso a Informação trata da obrigatoriedade que os órgãos governamentais tem, de prestar informações solicitadas pela sociedade:

Art. 10. “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”. (LAI, 2011)

A LAI prevê ainda o estabelecimento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico, descrito no inciso I do artigo 9º da Lei:

Art. 9º. “O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações”. (LAI, 2011)

Portanto, a LAI obriga todos os entes federados a organizarem uma estrutura física para atender as demandas das pessoas físicas e jurídicas presencialmente. Em seu Art. 9º, a Lei de Acesso a Informação determina que o SIC funcione em local com condições apropriadas para que seja prestado o serviço de atendimento, orientação e informação sobre o trâmite de documentos. A este espaço físico de atendimento soma-se o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que se constitui em um espaço digital acessível, via internet, onde é possível cadastrar, monitorar e acompanhar o pedido de informação. São atribuições do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC:

- . Atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- . Informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- . Normatizar o protocolo de documentos e requerimentos de acesso a informações. (CGU, 2012)

A Lei também estabelece, em seu artigo 40, que o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal designará autoridade para, no âmbito da sua unidade administrativa, exercer as seguintes atribuições:

- Assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei;
- Monitorar a implementação do disposto na LAI e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
- Recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto na Lei; e
- Orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento da LAI e de seus regulamentos. (CGU, 2012)

A questões operacionais que dizem respeito a implementação e funcionamento dos SICs, como por exemplo, horários de atendimento e regras de atendimento, devem ser regulamentadas pelos estados e municípios, através de lei ou decreto. Segundo a própria CGU (órgão responsável pela implementação e monitoramento da lei a nível federal) a regulamentação por parte dos entes subnacionais pode gerar uma série de vantagens para os governos e a sociedade civil:

Uma regulamentação tempestiva e que contemple com eficácia os ditames da LAI traz vantagens aos gestores e aos cidadãos dos municípios, amplia direitos e evita uma série de problemas políticos e jurídicos...A norma aprovada localmente tem uma função muito importante: ajusta os mandamentos gerais da Lei à realidade do ente específico. Ou seja, a regulamentação municipal da LAI traduz as regras genéricas e abstratas da Lei de Acesso à Informação às especificidades da prefeitura ou câmara legislativa interessada em conferir maior efetividade ao exercício do direito de acesso às informações públicas. (CGU, 2013. p. 6)

A não regulamentação da LAI na esfera municipal, pode, segundo o Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e Check List, gerar vários riscos, conforme demonstra o quadro 7 (CGU, 2013).

Quadro 7 - Lista de riscos na falta de regulamentação local da LAI

- Os procedimentos de acesso à informação não ficam claros para os cidadãos e tampouco para os servidores públicos;
- Não se prevê quem é o responsável pelo fornecimento das informações;
- Há incerteza e desinformação quanto à possibilidade de interposição de recursos diante de negativa de informação;
- O órgão corre o risco de fornecer informações sigilosas indevidamente;
- Informações sigilosas podem ser classificadas sem o devido respaldo legal;
- Caso haja ações judiciais a respeito de acesso à informação no município, a decisão judicial se fundamentará apenas na Lei Nacional, já que o órgão municipal e os servidores não poderão recorrer a outros normativos locais que os orientem;
- Os Tribunais de Contas, órgãos que têm por competência o acompanhamento das contas e da transparência nos municípios, têm entre suas atribuições aplicar sanções se identificarem.

Adaptado CGU, 2013.

Mas é importante lembrar que “a Lei de Acesso a Informação subordina todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos três níveis da federação” (CGU, 2013, p. 6). Portanto, a LAI se aplica automaticamente, a todos os órgãos e ela subordinados incluindo Prefeituras e Câmaras Legislativas. E está em vigor desde o dia 16 de maio de 2012, independentemente de estar regulada localmente ou não.

A grande maioria dos estados da federação brasileira já regulamentou a LAI, movimento este que vem sendo acompanhado de maneira menos acelerada pelas prefeituras municipais. Vale a pena analisar o “Mapa da Transparência”, trabalho que a CGU vem fazendo, de acompanhamento dos sites oficiais do poder executivo dos estados e municípios que já regulamentaram localmente a Lei de Acesso a Informação.

O último levantamento foi realizado entre os meses fevereiro/março de 2015, e verificou-se que a regulamentação da LAI foi realizada em 81% dos estados (incluindo governo federal), 74% das capitais e nos municípios acima

de 100 mil habitantes, em apenas 36% (incluindo capitais) foi localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

Na região Amazônica é onde concentram-se o maior número de estados que ainda não regulamentaram a Lei de Acesso a Informação, entre eles estão: Amazonas, Pará, Roraima e Amapá. Dos municípios com mais de 100 mil habitantes do Pará, segundo a CGU apenas Belém (Lei 8.912/2012) e Abaetetuba (Lei 363/2013) regulamentaram a Lei de Acesso a Informação. No entanto, esta pesquisa constatou que a cidade de Ananindeua (Lei N° 2.593/2012) também regulamentou a LAI.



Figura 2 – Mapa da Transparência segundo a regulamentação da LAI no Brasil³.

³ Fonte: CGU (2015)

O último levantamento foi realizado entre os meses fevereiro/março de 2015, e verificou-se que a regulamentação da LAI foi realizada em 81% dos estados (incluindo governo federal), 74% das capitais e nos municípios acima de 100 mil habitantes, em apenas 36% (incluindo capitais) foi localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

A Lei traz ainda vários conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação, bem como estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos para esse acesso. O quadro 8 apresenta a lista com os conceitos mais importantes contidos na LAI:

Quadro 8 – Lista dos conceitos mais importantes contidos na Lei 12.527/2011

Conceito	Significado
Informação	Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
Documento	Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.
Informação Pessoal	Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.
Informação Sigilosa	Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.
Tratamento da Informação	Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.

Disponibilidade	Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados.
Autenticidade	Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.
Integridade	Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à sua origem, trânsito e destino.
Primariedade	Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Adaptado CGU (2013)

Os princípios e diretrizes que norteiam a LAI fundamentam-se nas bases da “publicidade máxima como preceito geral e o sigilo como exceção”. (CGU, 2013. p. 13) O quadro 9 revela uma lista dos princípios de maior relevância:

Quadro 9 – Lista dos princípios mais importantes contidos na Lei 12.527/2011

Princípio	Significado
1. Da publicidade máxima	A abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito;
2. Da transparência ativa e a obrigação de publicar	Os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o passar do tempo;

3. Da abertura de dados	Estímulo à disponibilização de dados em formato aberto;
4. Da promoção de um governo aberto	Os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada;
5. Da criação de procedimentos que facilitem o acesso	Os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Adaptado CGU (2013)

Apesar de existirem vários exemplos de gestões que aderiram e cumprem a lei de acesso à informações, divulgando as informações dentro dos portais de transparência, a qualidade dessas informações ainda é questionável. Vários são os casos em que as informações ficam disponíveis, mas não são inteligíveis para população, ou são de difícil compreensão, pois é necessário um entendimento sobre a lei, conhecer sua estrutura, saber a quais temas ela se refere e ter o conhecimento das palavras chaves que dizem respeito a esta normativa. Com esse intuito a CGU desenvolveu vários materiais de apoio a municípios pequenos e médios, entre essas publicações está a Cartilha de Acesso a Informação na qual se pode visualizar um mapa com o fluxo de informações referentes ao tema, onde encontrar e as palavras-chave da Lei de Acesso a Informação.

Quadro 10 - Mapa da Lei de Acesso à Informação 12.527/2011. *Extraído (CGU, 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

Extraído (CGU, 2011)

No entanto para que uma lei de acesso a informação, obtenha êxito no seu propósito é necessário o cultivo de um processo contínuo de comunicação pública entre governo e sociedade, tema que será analisado a seguir.

3 DEMOCRACIA E ESFERA PÚBLICA

3.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA

Para a discussão da comunicação pública, é necessário antes distinguir os conceitos de informação e comunicação, considerados como fundamentais para a discussão sobre a democracia e a transparência. Segundo Wolton (2010), ambos possuem facetas contraditórias e indissociáveis, ligadas a uma dimensão normativa que “no caso da informação, remete à ideia de verdade e, no da comunicação, à de compartilhamento” (2010, p. 24). Ambos estão em um mesmo patamar referencial e possuem um mesmo ideal democrático. Wolton (2010) fala sobre o papel importante da tecnologia nas questões de comunicação, mas ressalta os seus limites:

Repensar as relações entre informação e comunicação implica, antes de tudo, a questão da comunicação e lembrar que a tecnologia indiscutivelmente facilita a comunicação humana, basta olhar um século para trás, mas isso já não é suficiente. *A midiatização da transmissão e a interação não produzem necessariamente um sistema de comunicação.* Sim, as tecnologias progrediram consideravelmente permitindo melhorar as comunicações sociais. Não, elas nunca serão suficientes, para resolver as aporias existenciais da comunicação humana ou, então, estamos caminhando para solidões interativas. (WOLTON, 2010, p. 31)

Compreende-se a importância da tecnologia e da internet na realização das interações e nos processos comunicativos, mas consideramos a comunicação como uma atividade humana e política, que pode ser facilitada pela tecnicidade e não uma ação meramente técnica.

3.1.1 Comunicação pública

Ainda não há consenso sobre o conceito de comunicação pública e considera-se em processo de construção (BRANDÃO, 2007). Foram identificadas cinco diferentes áreas de conhecimento como integrantes da área da comunicação pública. A primeira é a área da comunicação organizacional, referente à comunicação das organizações (empresas e instituições públicas) com o seu público interno e externo. A segunda é a identificação com a comunicação científica que tem o objetivo de “criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas” (BRANDÃO, 2007, p. 3). A terceira é aquela associada à comunicação do Estado ou governamental, que considera que os governos possuem responsabilidade em realizar a comunicação e transmitir informações públicas à sociedade. A quarta vertente é ligada à comunicação política, que neste caso pode se referir à comunicação pública de governo ou partidos políticos e disputas entre os meios de comunicação e a sociedade na produção de conteúdos. Por fim, a comunicação pública identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada (Ibid., 2007).

Dentre essas noções, Brandão (2007) destaca que a comunicação pública como comunicação política é a mais conhecida e utilizada. A autora, citando McQuail, relaciona os conceitos de público, comunicação pública e espaço público com teóricos da Europa e dos Estados Unidos sobre o termo comunicação pública que:

denota a intrincada rede de transações informacionais, expressiva e solidárias que ocorrem na “esfera pública” ou o espaço público de qualquer sociedade [...]. Em seu significado moderno estendido, este espaço designa principalmente os canais e rede de comunicação massiva, e o tempo e o espaço reservados nos meios para a atenção sobre temas de preocupação pública geral. Também abarca a referência a um domínio de temáticas de interesse geral acerca das quais é pertinente e legítimo comunicar-se aberta e livremente (BRANDÃO *apud* MCQUAIL, 2007, p. 6)

Considera-se então que a comunicação pública se caracteriza pelos processos comunicativos entre as instituições públicas e a sociedade com a troca de informações de interesse público. Segundo Duarte (2009), a comunicação pública é realizada em um ambiente de interação com fluxos de

informação compartilhados entre os atores sociais como o governo, o Estado, a sociedade civil em torno de temas como a cidadania, a democratização, a participação, o diálogo, o interesse público, que representam uma referência para a discussão da comunicação pública. Para o autor, é necessário assumir uma perspectiva cidadã na comunicação com temas de interesse público ou coletivo. Duarte (2009) fez uma representação gráfica do campo da comunicação pública para evidenciar os principais atores que o compõe.



Figura 3 – Modelo de campo da comunicação pública

A representação gráfica do modelo de campo da comunicação pública proposto por Duarte, possui uma natural limitação por conta da complexidade própria da dinâmica do campo, mas consegue mostrar os atores que possuem ações e comunicações específicas ao ambiente de interesse público e outros que atuam no ambiente de interesse público e privado ao mesmo tempo como as empresas, a imprensa, o cidadão e as entidades representativas.

A comunicação pública segue as premissas da comunicação, do diálogo e da participação em detrimento da mera divulgação e do dirigismo, com mais poder para a sociedade e menos para os governos (DUARTE, 2007). O interesse para a comunicação é no público, que é o cidadão.

O setor governamental possui diversas formas estabelecidas de comunicação entre as instituições públicas e os cidadãos que estão organizadas de forma eletrônica pelos serviços de *e-gov*, ou governo eletrônico, a exemplo dos sites institucionais, das pesquisas e das consultas públicas (MONTEIRO, 2007). Podemos exemplificar com a recente consulta pública sobre a política nacional de participação social, realizada pela secretaria geral da presidência da república para receber contribuições da sociedade sobre o texto que regulamenta as regras de participação social nas políticas públicas no país.

As metas definidas para a comunicação pública devem estar concatenadas com as missões das instituições públicas (ZÉMOR, 2007), e devem ser estabelecidas relações dialógicas entre os governos e a sociedade para que além de tornarem públicas as informações pertinentes aos cidadãos, se estabeleça também um processo comunicativo:

a comunicação pública assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas. Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios (ZÉMOR, 2007, p. 214)

Dentro das instituições, políticas ou não, realizam-se ações de comunicação institucional com o objetivo de “apresentar o papel do organismo, de afirmar sua identidade e sua imagem, de prestar contas do conjunto de suas atividades e, de modo mais geral, de acompanhar a política da instituição” (ZÉMOR, 2007, p. 234), em uma perspectiva mais global, que leva em consideração tanto as questões relacionadas à comunicação interna

da instituição, quanto as relacionadas à comunicação externa.

Segundo Zémor (2007), o campo de intervenção da comunicação institucional pode ser constituído por círculos concêntricos, que referem-se ao interior da instituição, ao ambiente operacional (microambiente), ambiente setorial (mesoambiente) e ambiente geral (macroambiente).

O círculo do ambiente interior está relacionado ao quadro de funcionários, as funções realizadas e trata da comunicação interna. O círculo do ambiente operacional diz respeito aos usuários que podem ser individuais, empresas e outras instituições, referindo-se à disponibilização de dados públicos. O ambiente setorial se caracteriza pela imprensa e mídias especializadas com ações de relação pública e campanhas publicitárias. E por fim, o ambiente geral que engloba as relações internacionais, juntamente com os meios de comunicação, no âmbito de uma comunicação cívica e de interesse geral. A relação entre a instituição pública, o campo da comunicação, as finalidades da comunicação, os referentes da linguagem, as formas de modalidade da comunicação podem ser visualizadas na figura abaixo:

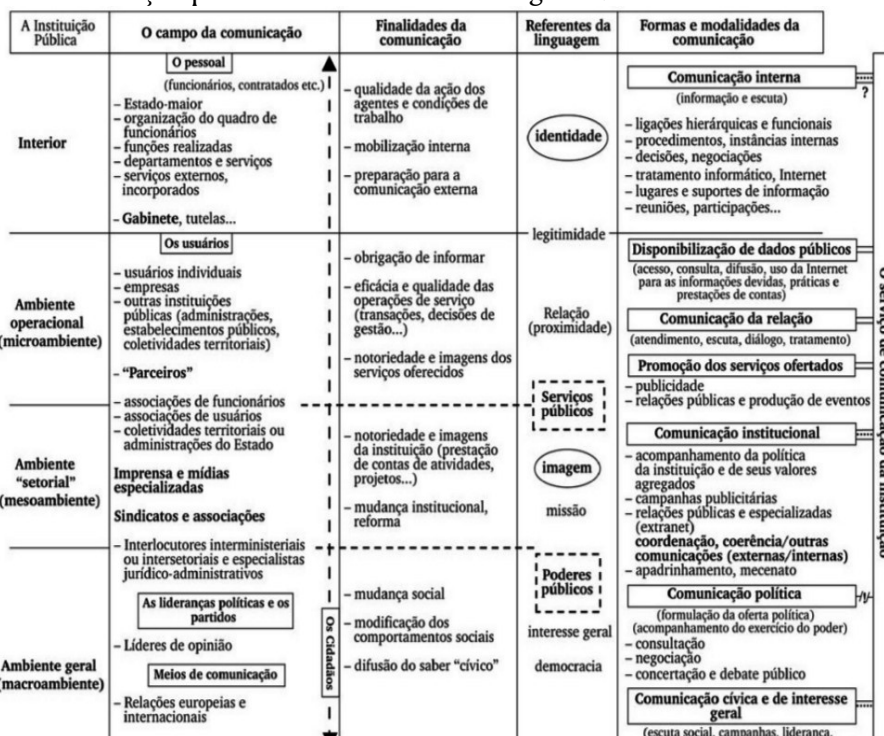


Figura 4 – Serviço da comunicação institucional

As categorizações do conceito de comunicação pública possuem pontos divergentes e outros consensuais, mas alguns aspectos são sempre ressaltados pelos autores, como a noção de comunicação associada à compreensão do público, a questão sobre a operação em diferentes cenários, como estatal, o político, o organizacional e o midiático, e o fato do conceito ser vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação (LÓPEZ, 2007). Nessa discussão busca-se constituir uma proposta geral de comunicação pública que considere a área pela sua pluralidade de campos que são diferenciados, mas articulados entre si, através das suas metodologias e estratégias, que diversas vezes são colocadas como ações divergentes e excludentes (Ibid., 2007). “Nos casos da empresa privada e do setor estatal, a área de comunicação costuma ser um corpo desmembrado cujas partes andam pelos cantos pedindo para serem articuladas e integradas em um só sistema que lhes dê sentido [...]”. (LÓPEZ, 2007, p. 250).

Isso posto, destacam-se três etapas para a discussão e busca por essa concepção geral da comunicação pública, segundo López (2007). A primeira se refere à criação de noções iniciais sobre o conceito de comunicação pública. Temos o conceito de comunicação macrointencional, onde a comunicação possui um papel importante na articulação entre as ações com objetivos na área de benefício social, nos campos da produção, transmissão e democratização dos conteúdos de comunicação:

De acordo com esse modelo, o “produtor social” inicia o processo através de uma ação comunicativa, que procura “editar” um discurso mobilizador (horizonte de futuro desejável) promovido e difundido através dos meios massivos e orientado a construir uma rede com os mediadores. Esses são capazes de reescrevê-lo com autonomia, na medida em que não aderem nem a ele nem a mensagens específicas, mas ao propósito (reeditores), e assumem a responsabilidade de dar sentido ao mesmo, para os públicos que conhecem e com os quais possuem credibilidade. (LÓPEZ, 2007, p. 249)

As contribuições que esse modelo trouxe para a discussão da comunicação nesse cenário de atuação para propósitos comuns, foi a designação da mobilização social como condutor e objetivo desse tipo de comunicação, dita “comunicação social”, e a forma como esse modelo conformou uma tensão entre a coletivização de conteúdos e mensagens e a construção de redes de reedição para a mobilização social (LÓPEZ, 2007).

Outra noção é a constituição dos campos de comunicação pública, onde é necessária a crítica ao enfoque simplificador que separa os ambientes da comunicação dentro de uma instituição a exemplo do distanciamento dos setores que trabalham com a publicidade dos produtos, o contato com os clientes e aqueles que realizam ações de comunicação interna, muitas vezes coordenadas pelos setores de recursos humanos, completamente separado das demais áreas da comunicação. López (2007) avalia que a comunicação é uma só, independentemente das diferenças de metodologias, ferramentas e dinâmicas, e ressalta que quando há essa diferenciação e distanciamento das áreas da comunicação interna e comunicação externa da instituição (seja pública ou privada), inevitavelmente, a segunda será mais privilegiada e valorizada do que a primeira.

Trata-se aqui do sentido que é dado à comunicação, geralmente como instrumento de transmissão de mensagens e não através de uma compreensão estratégica da comunicação com um enfoque de articulação de sentido. Essa compreensão está relacionada com os tipos de perguntas que são feitos sobre os objetivos da intervenção comunicativa. Para López (2007), para a discussão de uma concepção geral da comunicação, é necessário a criação de quatro perguntas que vão estruturar quatro grandes eixos de intervenção da comunicação sendo estratégicos para a articulação entre os significados e os sentidos compartilhados nas instituições e na esfera pública.



Figura 5 - Modelo Geral de Comunicação Pública

A pergunta sobre a identidade, relacionada à comunicação corporativa, tem o objetivo de constituir a imagem que a organização/instituição quer criar sobre si perante o seu público (interno e externo) com o intuito de obter legitimidade e credibilidade em relação ao seu discurso, de acordo com a identidade corporativa reconhecida pelas audiências, diferenciando-a das outras instituições.

A segunda pergunta sobre o relato no âmbito da comunicação informativa, tem o intuito de estabelecer qual a mensagem/conteúdo que se deseja comunicar ao seu público e em qual meio este deve ser veiculado. Considera-se como campo específico da prática jornalística nos projetos de comunicação e também “não se restringe à geração de notícia, e aponta a integralidade e suficiência da produção e socialização da informação orientada tanto para o público externo como para o público interno do grupo, movimento ou organização. (LÓPEZ, 2007, p. 252).

Já a área da comunicação mobilizadora relacionada à pergunta sobre a interação com grupos de interesses busca promover a interação comunicativa para o compartilhamento da produção de sentido com sujeitos que mesmo pensando diferente uns dos outros, podem chegar a um consenso social para se obter propósitos comuns.

Por fim, na área da comunicação organizacional temos a pergunta sobre a coerência, relacionada à unidade dos princípios que regem e dão coerência às ações da organização (seja instituição ou grupo/movimento). Essa área não se restringe à atuação interna e com os grupos internos, pois existe a possibilidade a públicos de interesses próximos, mas externos.

Pela segunda etapa da constituição do modelo geral, temos a noção da inclusão do público, que apesar de considerar a diferença, a diversidade e a pluralidade dos públicos, considera ser possível a mobilização de diferentes pessoas em torno de objetivos comuns, questão necessária para a caracterização do conceito de comunicação pública:

Comunicação pública é, no meu conceito, a que se dá na esfera pública, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social). Portanto, sua definição começa por incluir a noção do “público”, que para Nora Rabotnikof

é o que é “visível, manifesto, coletivo e acessível” e para José Bernardo Toro: “o que convém a todos, da mesma maneira, para a dignidade de todos (LÓPEZ, 2007, p. 255).

A terceira etapa, refere-se ao desenvolvimento das metodologias para a constituição de um modelo geral da comunicação pública. O desenho das ferramentas foi discutido por vinte e uma entidades colombianas que participaram do programa de cooperação internacional “Fortalecimento da transparência e a prestação de contas na Colômbia”⁴, entre os anos de 2004 e 2005. O intuito foi criar um ambiente de autorregulamentação e excelência na gestão com transparência e efetiva prestação de contas, com a adoção dos seguintes instrumentos: um esquema de controle interno autorregulamentador; um esquema de regulamentação por processos cadastrados no sistema de gestão de qualidade; um modelo de gestão ética através da adoção de códigos de ética e de um bom governo; e um modelo de comunicação que trabalhe nos campos organizacional e informativo e na prestação de contas com a sociedade (LÓPEZ, 2007, p. 257), sendo dado um enfoque para o organizacional e o informativo, já que houve uma crítica ao investimento da comunicação corporativa pelo Estado, com a justificativa de que a imagem da instituição deveria ser resultado de um bom trabalho de gestão, e não das ações de comunicação voltadas para a criação de uma imagem positiva (Ibid., 2007).

Para a constituição da metodologia do modelo geral da comunicação pública, foi necessário a identificação de problemas pertinentes às instituições que realizam essa prática. A primeira é a concepção que as entidades têm sobre a comunicação que em grande parte considera o setor como responsável pela construção da imagem do gestor (diretor, secretário, ou presidente), sem ficar claro a importância da comunicação como estratégica para a instituição. O segundo problema é a forma como os servidores públicos se relacionam com as entidades de acordo com a sua vinculação, já que os dirigentes e assessores dos dirigentes possuem um horizonte temporal de curto prazo, e os servidores concursados das áreas administrativas, possuem um horizonte de memória mais a longo prazo. Estes se consideram “residentes” enquanto os diretores são “visitantes”. A terceira questão é a resistência às

⁴ O projeto foi executado pela empresa Casals & Associates Inc., com posterior implementação no Paraguai com o mesmo operador entre 2007 e 2008 (LÓPEZ, 2007, p. 256).

mudanças por parte dos servidores. A quarta é a carência de uma cultura da informação e a quinta é a falta de clareza nas relações com os veículos de comunicação (Ibid., 2007).

López (2007) define que a proposta geral da comunicação pública é a abordagem dos campos e que “seu aporte consiste em chamar a atenção sobre perguntas que a comunicação deve fazer quando é estabelecida entre interlocutores coletivos no plano público, com uma intenção de significados e sentido compartilhados” (Ibid., 2007, p. 263).

3.1.2 Tecnologias da informação e comunicação

A tecnologia exerce uma mediação na relação comunicacional entre a sociedade e a gestão pública e é utilizada como ferramenta para a otimização da gestão da comunicação. Essa gestão da administração pública é entendida tanto pela administração de conflitos, quanto pela cooperação entre os públicos, considerando a necessidade de se realizar uma boa gestão entre a esfera pública e a privada (FERREIRA, 2007).

A internet se tornou a base da revolução das tecnologias utilizadas para o melhoramento da comunicação na gestão pública e na sociedade, transformando a maneira como é produzida a comunicação e também consumida, e as relações sociais em geral, tanto aquelas entre sociedade e poder público, quanto a relação dos indivíduos em sociedade. Para Castells (2003), a informação é um dos capitais mais valorizados da atualidade e a internet é um meio que se constitui desse tipo de capital, sendo ao mesmo tempo massivo e interpessoal, “projetada como uma tecnologia de comunicação livre [...] resultou disso que a internet é uma tecnologia particularmente maleável, suscetível de ser profundamente alterada por sua prática social, e conducente a toda uma série de resultados potenciais sociais” (CASTELLS, 2003, p.10).

Segundo Castells (2003), considerando que os sistemas tecnológicos são produzidos socialmente, e a internet como uma produção social estruturada culturalmente, o meio da internet foi estruturado segundo a cultura dos produtores⁵:

A cultura da internet caracteriza-se por uma estrutura em quatro camadas: a cultura tecnomeritocrática,

⁴ “Por produtores/usuários refiro-me àqueles cuja prática da Internet é diretamente reintroduzida no sistema tecnológico; os consumidores/usuários, por outro lado, são aqueles beneficiários de aplicações e sistemas que não interagem diretamente com o desenvolvimento da internet, embora seus usos tenham certamente um efeito agregado sobre a evolução do sistema.”

a cultura hacker, a cultura comunitária virtual e a cultura empresarial. Juntas, elas contribuem para uma ideologia da liberdade que é amplamente disseminada no mundo da internet. Essa ideologia, no entanto, não é a cultura fundadora, porque não interage diretamente com o desenvolvimento do sistema tecnológico: há muitos usos para a liberdade. Essas camadas culturais estão hierarquicamente dispostas: a cultura tecnomeritocrática especifica-se como uma cultura hacker ao incorporar normas e costumes a redes de cooperação voltadas para projetos tecnológicos. A cultura comunitária virtual acrescenta uma dimensão social ao compartilhamento tecnológico, fazendo da internet um meio de interação social seletiva e de integração simbólica (CASTELLS, 2003, p. 37).

Com essa revolução tecnológica e a incorporação da cultura da internet na sociedade, os processos e os modos de trabalho da gestão pública também incorporaram práticas tecnológicas. Balbe (2010), citando a proposta de Snellen (2002), destaca o agrupamento de cinco inovações no uso de tecnologias de informação e destacou essas ações realizadas pelo governo eletrônico brasileiro. São elas: tecnologia de banco de dados, tecnologia de suporte à decisão, tecnologia de comunicação e trabalho em grupo, tecnologia de rastreamento e identificação pessoal, e automação de escritório e tecnologias multimídia.

A tecnologia de banco de dados se refere aos sistemas de registro de objeto (dados sobre entidade e a população), aos sistemas de depósito e gerenciamento de informação (utilizado em áreas como seguridade social, saúde, segurança, e tráfego de transporte), e aos sistemas de controle de desempenho e monitoramento dos gastos financeiros, recursos humanos e materiais, com o intuito de aumentar a meta do papel da transparência pública e da *accountability* governamental (BALBE, 2010). Um exemplo considerado como um caso bem sucedido na utilização da tecnologia de banco de dados é o portal da transparência do governo federal, criado pela Controladoria Geral da União (CGU) com o objetivo de ampliar a transparência dos gastos públicos, sendo premiado pela ONU na sua convenção contra a corrupção em 2008, pelas características de navegação amigável em linguagem simples e sem a necessidade de senhas (Ibid., 2010).

A segunda tecnologia é a de suporte à decisão, que dá subsídio ao processo de tomada de decisão que contam com a participação de *experts* e também com o contato com o cidadão, a exemplo dos departamentos de polícia e bombeiros (Ibid., 2010). Um exemplo do uso desse tipo de tecnologia é o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que conta com a participação dos professores e diretores das escolas públicas para a escolha do livro que serão utilizados em sala de aula (Ibid., 2010).

O terceiro bloco refere-se à tecnologias de comunicação e trabalho em grupo, as quais inclui a dimensão comunicacional nas tecnologias da comunicação, relativizando o tempo e o espaço nas ações da gestão pública. Como exemplo temos a utilização dos computadores de mão (PDA – *Personal Digital Assistant*) no censo agropecuário pelo IBGE em 2007 e também na contagem populacional, que contou com 82 mil recenseadores espalhados pelo Brasil que gravaram informações através de um meio eletrônico (Ibid., 2010).

A quarta tecnologia é a de rastreamento e identificação pessoal, que possibilita rastrear indivíduos, cargas e veículos, contribuindo para a gestão de presídios e estradas. A Receita Federal costuma utilizar bastante esse tipo de ferramenta para a declaração do imposto de renda via internet. O quinto e último bloco é o da automação de escritórios e tecnologias multimídia, que tem “contribuído para melhorias de processo no âmbito da administração pública mediante a disponibilização de recursos tecnológicos capazes de permitir a revisão e o aprimoramento de determinadas etapas do processo de execução de políticas públicas” (BALBE, 2010, p. 201). A exemplo temos as urnas eletrônicas que funcionam como microcomputadores que armazenam com segurança os votos da população.

Com a exemplificação do uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na administração pública, nota-se que a gestão pública passou por mudanças no planejamento e gerenciamento que consideram essas ferramentas como fundamentais para a realização da gestão de políticas públicas, incluindo a política de transparência, que tem como um dos meios principais para a sua materialização, os portais de transparência.

3.2 DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA

Zepeda (2008), citando Bobbio (1986), fala que além do poder visível que é um pressuposto do ideal de uma sociedade democrática, existe um poder oculto paralelo, e que a democracia não tem dado conta de eliminar,

considerado como “poder invisível”, e que acaba por ameaçar os governos democráticos:

Com realismo crítico, Bobbio registra que , frente ao ideal democrático do poder visível se tem desenvolvido formas que o ameaçam: o subgoverno (poder econômico que gravita em torno das decisões e atos do governo, manipulando-o na busca de favorecer os poderes de fato), o criptogoverno (poder político de fato baseado nos aparatos de inteligência e contraespionagem, sempre inclinados a apropriar-se de todo controle legal e visibilidade pública) e o poder omnividente (a capacidade do poder político para observar só dados e atos particulares e privados da população. (ZEPEDA, 2008, p. 45).

É justamente sobre a questão da força do poder invisível nas democracias, que segundo Bobbio paira o espectro de sua derrocada, e por esse motivo o autor vê a necessidade da transparência nas ações de estado, com o intuito de fortalecer os governos democráticos, segundo suas palavras: “Nenhum déspota da Antiguidade, nenhum monarca absoluto da Idade Moderna, nem que estivesse rodeado de mil espões, conseguiu ter toda a informação sobre seus súditos que o mais democrático dos governos pode obter do uso dos cérebros eletrônicos.” (ZEPEDA, 2008 *apud* BOBBIO, 1986, p. 45). A velha pergunta que é recorrente em toda história do pensamento político: “quem cuida dos cuidadores”, hoje pode ser repetida com a seguinte pergunta: Quem controla os controladores?” (Ibid., p. 45).

Ainda sobre análise de Bobbio referente ao poder invisível, Zepeda (2008) afirma que,

Apesar do diagnóstico, Bobbio assinala que a virtude da democracia em relação a estes fenômenos reside na sua capacidade de mantê-los como exceção e não como regra, e que portanto, o ideal de visibilidade do governo segue animando as intenções de controle democrático destes fenômenos ilegítimos e alérgicos a supervisão e a responsabilidade públicas.” (ZEPEDA, 2008, p. 45)

Por isso a ligação entre democracia e a transparência dos atos de governo, juntos formam uma dupla importante para as intenções de controle democrático do Estado. Fazendo assim com que a participação da sociedade nas decisões políticas tenha influencia na vida do povo. Segundo Bobbio: “Com um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público” (BOBBIO, 1986, p. 84).

Outro autor que fez a ligação entre transparência de governo e democracia através da razão pública foi Habermas: “Em uma democracia que mereça este nome, os processos de formação da vontade política institucionalizados juridicamente [...] tem que estar retroalimentativamente conectados com, e permanecer porosos, a formação de uma opinião pública informalmente articulada, o mais argumentativamente possível”. (ZEPEDA, 2008, p. 45).

Expresso de uma maneira mais simples, só com uma sociedade civil independente e capaz o suficiente para apresentar de maneira clara seus argumentos e que mantenha uma relação perene com o sistema institucional, é que uma democracia verdadeira pode existir. Em sistemas democráticos, construídos sobre a égide de direitos sociais, civis e políticos, são os direitos políticos que definem de maneira principal este caráter democrático (Ibid., 2008).

Habermas destaca a importância dos direitos políticos, por expressarem a opinião e a decisão do povo, destacando que só podem exercer-se de maneira adequada se existir uma esfera pública de discussão e argumentação, aberta a todo mundo, que converta em argumentos válidos os pontos de vista que são submetidos a esta esfera e cumpram com seus requisitos:

Foi Habermas que construiu o sistema mais amplo e exaustivo na história da filosofia e na teoria social para dar conta destas condições de diálogo e debate político que fazem possível a democracia genuína. Sua teoria foi denominada “ética ou teoria do discurso” e é centrada na determinação da natureza e condições dos argumentos que fazem possível uma comunicação política plena como base da vida democrática. Para Habermas, um discurso ou debate é um ato linguístico ao que concorrem vários participantes, cada um com visões diferentes e contrapostas, e cada um com a ideia de que seu argumento é válido. O relevante deste ato de discurso ou debate é que se ajuste a regras determinadas na perspectiva de conceder validade as pretensões de quem participa na discussão. (ZEPEDA *apud* HABERMAS, 2008, p. 46).

Temos que os argumentos possuem um peso relevante, sendo o único capaz de estabelecer uma pressão aceitável nesse processo de diálogo, e para que haja uma situação ideal de discurso é necessário haver condições de igualdade democrática, utilizando o critério de justificação racional dos argumentos (ZEPEDA, 2008, p. 47).

O padrão ético da discussão pública nos circuitos de poder e na esfera pública fundamenta e legitima esse modelo dialógico. Essa ética discursiva “inclui tanto a rejeição ao sigilo governamental, como o simbolizado pelos *arcana imperii* e a razão de Estado, como a justificação da necessidade de um certo nível de capacidades discursivas da cidadania como condição de possibilidade do exercício de seus direitos de participação democrática.” (Ibid.). Zepeda (2008) fala ainda sobre a rejeição aos sujeitos autoritários que pronunciam os argumentos de conveniência e verdade que lhe convêm:

É uma objeção, por um lado, dos monólogos dos sujeitos autoritários do poder, segundo os quais a verdade é só o que a eles convém (argumento de conveniência) e por que eles o dizem (argumento de autoridade), e por outro, uma reivindicação de que a verdade sobre as questões sociais só podem ser o resultado de um diálogo racional, includente, democrático e livre de pressões (ZEPEDA, 2008, p. 47).

O papel da esfera pública é fundamental como espaço que possibilita a discussão dialógica entre os indivíduos. Para a compreensão dessa noção de esfera pública e suas especificidades, as ideias do Habermas são mostradas na sua obra “Mudança estrutural da esfera pública” e em “Direito e democracia”.

Quadro 11 – Comparação das concepções Habermasianas sobre a esfera pública

Abordagem quanto ao (às)	Mudança Estrutural da Esfera Pública	Direito e Democracia
Conceito	Domínio social das discussões em que os cidadãos privados se engajam quando reunidos em público.	Domínio social em que os fluxos de comunicação, provenientes dos contextos da vida concreta de atores sociais, individuais ou coletivos, são condensados e filtrados como questões, indagações e contribuições, firmando-se ao redor do centro do sistema político como força tendente a influenciá-lo de modo favorável à esfera civil.

Público	A burguesia é parte de uma engrenagem historicamente dada, por meio da qual se busca assegurar a autonomia privada dos indivíduos privados contra o Estado autoritário.	A burguesia não tem mais sobre os seus ombros o peso das obrigações de uma reconstrução histórica da esfera pública liberal.
Características fundamentais	Privacidade. Discursividade. Discutibilidade. Publicidade.	Esfera civil. Discursividade. Discutibilidade. Publicidade.

Fonte: adaptado de Amorim (2012, p.43)

Com o paralelo entre as concepções nas duas obras, percebe-se que apesar de haver algumas mudanças conceituais entre a *Mudança estrutural da esfera pública* e *Direito e Democracia*, são mantidas a maioria das características fundamentais, destoando do quesito privacidade e esfera civil, alterando o enfoque liberal do primeiro para o âmbito da deliberação.

O conceito de esfera pública que é constituído por Habermas na *Mudança estrutural da esfera pública*, forma-se pela delimitação do espaço que pode ser considerado como público (acessível à qualquer um), contrapondo-se ao privado que é restrito. A opinião pública seria formada por um público que é o sujeito da esfera pública (BLOTTA, 2012). A opinião pública deriva do francês “*opinion publique*” e também da expressão em inglês “*public opinion*”, sendo que “a opinião pública se torna a expressão deste público judicante que se diferencia do Estado por razões econômicas, culturais e políticas e passa a fiscalizar e criticar o exercício dos poderes constituídos.” (Ibid., 2012, p. 32). Na MEEP a “esfera pública continua a ser identificada como espaço em que pessoas privadas se reúnem em um público com a especial finalidade de discutir com os governos, o alcance da regulamentação que incide sobre a esfera privada da economia [...]” (Ibid., 2012, p. 33).

Habermas (2003) fala do processo de re-funcionalização da esfera pública literária através da apropriação da esfera pública pelo público constituído pelos indivíduos conscientizados. Sobre essa relação da esfera pública literária com a esfera pública política:

Graças à mediação dela, esse conjunto de experiências da privacidade ligada ao público também ingressa na esfera pública política. A representação dos interesses de uma esfera privatizada da economia de trocas, é interpretada com a ajuda de idéias que brotaram do solo da intimidade da pequena-família: a “humanidade” tem aí o seu local genuíno e não, como corresponderia a seu modo grego, na própria esfera pública. [...] A tarefa da esfera pública burguesa é a regulamentação da sociedade civil. (HABERMAS, 2003, p. 69)

A relação entre a esfera pública literária e a esfera pública política se assemelha a mesma relação feita por Habermas posteriormente à MEEP nos debates sobre o “mundo da vida” e o “discurso”. (BLOTTA, 2012). Esse destaque da esfera pública política da esfera literária se deu pela alteração da natureza da dominação política “ao acrescentar a legalidade das leis a exigência de sua *legitimidade*, isto é, passa a se formar a partir da esfera pública o fino equilíbrio entre autonomia individual e autonomia política característico do direito moderno.”

Para Habermas (1997) a esfera pública é um fenômeno social elementar, no entanto esse conceito não é considerado junto aqueles que possuem a função de descrever a ordem social. A esfera ou espaço público pode ser descrito então como:

Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos são comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. [...] a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92).

3.3 ESFERA PÚBLICA MIDIATIZADA

Com o avanço tecnológico e o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) nos processos sociais, temos um contexto de midiatização da sociedade que devemos levar em conta no debate sobre a constituição de um conceito de esfera pública midiatizada. A sociedade contemporânea está inserida em uma lógica da midiatização e tende à um processo de virtualização das relações humanas, “presente na articulação do múltiplo funcionamento institucional e de determinadas pautas individuais de conduta com as tecnologias da comunicação” (SODRÉ, 2000, p. 3), considerando-as como tecnomediações setoriais.

É importante diferenciar a midiatização da mediação e da interação. As mediações simbólicas da sociedade estão presentes nas linguagens e leis, por exemplo. Já a midiatização é considerada por Sodré (2000) como:

uma ordem de mediações socialmente realizadas - um tipo particular de interação, portanto, a que poderíamos chamar de tecnomediações - caracterizadas por uma espécie de prótese tecnológica e mercadológica da realidade sensível, denominada medium. Trata-se de dispositivo cultural historicamente emergente no momento em que o processo da comunicação é técnica e mercadologicamente redefinido pela informação, isto é, por um produto a serviço da lei estrutural do valor, também conhecida como capital. (SODRÉ, 2000, p. 3)

Essa prótese tecnológica de que fala Sodré, é algo intrínseco aos indivíduos e aos processos sociais, como uma prótese que se agrega ao corpo se tornando uma extensão da pessoa nas relações dentro da sociedade. O horizonte comunicacional no interior das tecnomediações é a interatividade absoluta, e o conceito de mediação não recobre a totalidade do campo social (ao contrário do de mediação), e sim “o da articulação hibridizante das múltiplas instituições (formas relativamente estáveis de relações sociais comprometidas com finalidades humanas globais) com as várias organizações de mídia” (SODRÉ, 2000, p. 4), que são consideradas como aquelas instituições que possuem finalidades estritamente tecnológicas ou mercadológicas e afinadas com um código semiótico específico.

A sociedade midiatizada reflete uma nova forma de organização da vida, o que Sodré (2000) chama de bios midiático, um bios específico da tec-

nocultura, justificada pela redefinição do espaço público burguês, sendo o quarto bios aristotélico. O primeiro é o bios do conhecimento, o segundo é o do prazer e o terceiro é da política. A mídia deixa de ser definida como um transmissor de informações e passa a ser considerada como ambiência, uma forma de vida, ou seja, os processos técnicos midiáticos estão intrínsecos à sociedade e não apenas mediam a sociedade através dos meios, os processos são midiaticizados:

A midiaticização implica, assim, uma qualificação particular da vida, um novo modo de presença do sujeito no mundo ou, pensando-se na classificação aristotélica das formas de vida, um bios específico. Em sua *Ética a Nicômaco*, Aristóteles concebe três formas de existência humana (bios) na Polis: bios theoretikos (vida contemplativa), bios politikos (vida política) e bios apolaustikos (vida prazerosa). A midiaticização pode ser pensada como um novo bios, uma espécie de quarta esfera existencial, com uma qualificação cultural própria (uma “tecnocultura”), historicamente justificada pelo imperativo de redefinição do espaço público burguês. (SODRÉ, 2000, p. 5)

Com a ampliação massiva do uso da internet para a comunicação entre as pessoas, houve uma mudança significativa na forma como se realizam as relações sociais hoje. Para Habermas (2006) a televisão promoveu uma modificação na racionalidade dos meios de comunicação em um âmbito cognitivo, ou seja, transformando o enfoque da palavra para a imagem, e dessa forma a autorrepresentação que se faz da celebridade (no sentido de notoriedade) se torna mais visível do que o conteúdo que ela agrega à um evento discursivo. No mesmo sentido, mas de maneira mais intensa, a internet possibilitou a ampliação e a fragmentação da esfera pública midiática e reconfigurou as redes de comunicação, tornando a esfera pública mais incluída e possibilitando um intercâmbio muito mais intenso do que nas épocas anteriores. Para Habermas (2006):

A utilização da internet simultaneamente ampliou e fragmentou os nexos de comunicação. Por isso a internet produz por um lado um efeito subversivo em regimes que dispensam um tratamento autoritário à esfera pública. Por outro lado, a interligação em redes horizontais e informalizadas de comunicação

enfraquece ao mesmo tempo as conquistas das esferas públicas tradicionais, pois estas enfeixam no âmbito de comunidades políticas a atenção de um público anônimo e disperso para informações selecionadas, de modo que os cidadãos podem ao mesmo tempo se ocupar dos mesmos temas e contributos criticamente filtrados. O preço do aumento positivo do igualitarismo, com o qual a internet nos brinda, é a descentralização dos acessos a contribuições não-redigidas. Nesse meio, as contribuições de intelectuais perdem a força necessária para formar um foco (HABERMAS, *O caos da Esfera Pública*, 2006).

A regulamentação da transparência e do acesso à informação através da implementação da lei de acesso à informação, demonstra como os processos sociais e políticos são permeados pela midiaticização, que neste caso, possui a criação de um portal eletrônico na internet para a disponibilização dos dados públicos como uma das principais obrigatoriedades regulamentadas. Ainda há mecanismo de contato pessoal para o pedido de acesso às informações públicas, através da utilização de protocolos impressos que são entregues diretamente nas instituições solicitadas, mas a organização do sistema de acesso à informação (e-SIC⁶) representa o estabelecimento de práticas de transparência através de processos midiaticizados.

3.4 DEMOCRACIA DIGITAL

Entre as práticas de governo que aliam participação cidadã e cidadania, que utilizam ferramentas tecnológicas digitais, destacam-se as ações do gabinete digital, tendo como notável caso de implantação de um experiência de democracia digital, o governo do Estado do Rio Grande do Sul. A iniciativa foi reconhecida com prêmios nacionais e internacionais⁷, e

⁶ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia (BRASIL, 2015).

⁷ Os prêmios mencionados são: Prêmio Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública, concedido pelo Instituto de Estudos de Tecnologias para Inovação na Gestão Pública (ITIP); Prêmio A Rede 2011, concedido pela Revista A REDE; Prêmio TI & Governo 2011, concedido por Plano Editorial; Prêmio e-gov de excelência em Governo eletrônico, concedido pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de TIC (ABEP) e Prêmio Bank Beneficiary Feedback Awards, concedido pelo Instituto do Banco Mundial, Prêmio Puntogov da Red Gobierno Abierto (COCCO, org., 2013)

tornou-se referência no Brasil para ações de e-governo. Para Wu (2013), a nova forma de gestão pode ser definida da seguinte maneira:

O Gabinete Digital é um ambiente público de debates, empenhado na construção de relações de novo tipo entre Estado e sociedade. Mais do que um conjunto de instrumentais tecnológicos de participação, busca afirmar-se enquanto uma estrutura inovadora que pretende aumentar a porosidade do Estado e fazer ecoar nas pesadas estruturas do Poder Executivo estadual, um pouco das sonoridades multíssonas que animam o canto colorido das ruas, praças e redes do século XXI (WU, 2013, p.13).

Conforme o relato de Wu (2013), que foi o coordenador-geral do gabinete digital do Rio Grande do Sul, foram realizadas diversas audiências públicas digitais que tinham o intuito de promover o debate sobre vários temas relevantes para a sociedade, através de alguns canais de participação cidadã criado para atender as demandas do projeto. Com a utilização das ferramentas “Governador Responde” e “Governador Pergunta”, foi realizada uma grande audiência pública digital que conseguiu mobilizar mais de 100 mil pessoas e obteve 220 mil votos com as diversas discussões.

A participação social tem um papel fundamental na teoria democrática no contexto da política contemporânea, principalmente com a chamada crise da democracia representativa liberal moderna, na qual há uma crítica sobre a falta de representação efetiva dos representantes para com os seus eleitores e também pela grande autonomia e opacidade na execução das ações dos governantes que não prestam contas com a sociedade (AGGIO; SAMPAIO, 2013). Outros autores (BOBBIO, 1997; GOMES, 2010) discordam dessa visão de “crise” da democracia e consideram que a falta de participação política dos cidadãos, está associada à questão educacionais e culturais, conforme destacam Aggio e Sampaio (2013).

Para Silva (2005), “nas variações do debate sobre democracia digital, o que está em jogo é a busca de maior participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política.” (AGGIO; SAMPAIO, 2013, p. 454). A efetivação de uma democracia direta, dependeria do nível/grau de participação popular através da utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs). Nesse sentido, Silva (2005 *apud* GOMES, 2004) destaca cinco níveis de participação popular que utilizam as TICs no contexto das diversas visões sobre democracia.

O primeiro grau de democracia digital é caracterizado pela disponibilidade e informação e na prestação de serviços públicos, então as TICs possuem o papel de otimizar a circulação de informações e melhorar a prestação de serviços públicos, em um processo de transmissão de informação “alicerçado em um fluxo de interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, através do emprego dessas tecnologias da informação” (Ibid., 2005, p. 454). Existe um papel ativo do governante em transmitir a informação e um papel passivo do cidadão de esperar a informação que será partilhada sobre saúde, segurança, educação, entre outros.

Já o segundo grau de democracia digital, apesar de se assemelhar ao primeiro com o viés de transmissão de informação somente por um lado, neste caso a utilização das TICs são utilizadas para a obtenção de informações dos cidadãos que vão contribuir para a visualização da opinião pública, que vai ajudar o governante durante a tomada de decisões. Então apesar de haver um canal de comunicação no qual existe um retorno de informação do cidadão para o governante, o primeiro ainda se mantém passivo e não há diálogo entre ambos.

O terceiro grau é regido pelos princípios de transparência e prestação contas em um sentido de publicidade mais efetiva e comprometida com a transparência das informações da gestão pública e com menos ênfase na formação de opinião pública. Nesse caso, a decisão sobre a gestão ainda continua sob a esfera política.

Em sequência, o quarto grau da democracia digital se refere a uma democracia deliberativa, que “consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática” (SILVA, 2005 *apud* GOMES, 2004, p. 456), sendo considerado como o enfoque em que a participação social mais se efetiva no processo de decisão política, através da inserção da esfera civil na esfera política.

Por fim, o quinto grau de democracia digital é considerado como o ideal na esfera da participação civil nas decisões políticas, sendo necessária uma mudança no modelo democrático para a sua viabilização. Segundo Gomes:

Neste último grau, as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta 7. Embora o quarto grau também defenda um fim mais ou menos similar – o aumento da participação direta da es-

fera civil na produção da decisão política – ele se preocupará com os processos de deliberação 8, mantendo a esfera política em seu papel de representatividade. No caso específico deste quinto grau, embora também possa haver processos de deliberação (no sentido de discussão racional), a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa: a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. A ênfase aqui está no fato de que só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Isto significaria “um estado governado por plebiscito” (GOMES, 2004b, p. 6). Numa democracia digital de quinto grau, prevalece a idéia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil. (SILVA, 2005 *apud* GOMES, 2004, p. 457)

4 ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

4.1 TECNOLOGIA, INFRAESTRUTURA E TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DO PARÁ

No cenário atual, as instituições que formam a sociedade amazônica caracterizam-se por sua ineficiência “alicerçadas em normas e valores que não reduzem a incerteza dos indivíduos, que dissociam o trabalho do conhecimento... e que bloqueiam a inovação.” (SILVA, 2012. p. 5) Características de sociedades opacas que dificultam o cultivo de uma cidadania esclarecida, e que desta maneira tem problemas para visualizar e muito menos controlar as ações do governo.

O contexto atual segundo Silva (2013, p. 9) é decorrente do “curso histórico que tem reproduzido os velhos padrões de dominação e paternalismo, presentes desde os tempos coloniais, e que neste início de milênio têm provocado o agravamento da exclusão social e dos problemas ambientais na Região”.

Apesar dos avanços, acerca das questões ligadas às TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) e governo eletrônico, que ocorreram nas últimas décadas, e da promulgação de leis que regem atividades ligadas a administração, gestão, transparência e acesso à informação pública, a região continua carecendo de “instituições públicas que sejam capazes de dar voz

à sociedade e pautar suas ações nos princípios de Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.” (SILVA, 2012. p. 5)

Fazendo referência a clássica obra de Sérgio Buarque de Holanda (Raízes do Brasil), Silva (2012) procura a gênese da condição socioambiental amazônica na atualidade:

...nosso presente e, conseqüentemente, nosso futuro estão indelevelmente ligados ao nosso passado. Assim, para modificarmos nosso destino, temos que buscar entender as causas mais profundas de nossa formação social que determinam e caracterizam presentemente o Estado, a sociedade e a mentalidade de nossos dirigentes. (SILVA, op. cit. p. 6)

Alguns aspectos da colonização na região Amazônica lançam luzes a respeito do modo de ação patrimonialista das elites regionais atuais, que agem como se o Estado fosse a extensão de sua vida privada. Como por exemplo a característica aventureira dos colonizadores europeus, o aliciamento da mão de obra indígena pela Igreja Católica, e a ênfase dada ao extrativismo, que até hoje é uma característica marcante da economia no território amazônico, totalmente voltada para exportação de matéria-prima.

Na Amazônia, com a predominância do extrativismo, primeiro com a exploração de produtos originários da floresta e da fauna, como o cacau, pau-rosa, salsaparilha, tartaruga, couros e peles e, principalmente, borracha, desde o período colonial até o republicano, e madeira, manganês, cassiterita, ferro, bauxita e outros minerais, contemporaneamente, forjou-se uma sociedade fortemente moldada por estruturas hierárquicas verticais, influenciada pela Igreja Católica no âmbito cultural, pelo patrimonialismo herdado das instituições estatais portuguesas e pelo paternalismo e clientelismo decorrentes do sistema de aviação engendrado para viabilizar a produção, transporte, comercialização e consumo da população. (SILVA, op. cit. p. 6)

Durante o período imperial e a República Velha, a Amazônia esteve predominantemente à margem dos eixos principais da economia e da sociedade nacional. A partir da segunda guerra mundial, entrou na cena econômica a partir da chamada Batalha da Borracha, que representou a chegada

concreta do Estado brasileiro a região. Com a construção das rodovias Cuiabá-Porto Velho e Belém-Brasília houve a sua incorporação ao mercado nacional através da sua ligação por meio dessas estradas, com a região sudeste do país. Durante a ditadura militar foram criados incentivos para que o grande capital nacional e internacional, obtivesse maiores facilidades na implantação de seus grandes projetos agropecuários. (SILVA, op. cit.)

Esses grupos empresariais foram os maiores beneficiados pelas políticas dos grandes projetos implantadas na região Amazônica pelos governos militares. Em contrapartida as populações locais foram expulsas de suas áreas tradicionais, sendo levadas a constituir juntamente com garimpeiros e camponeses que migraram para a região (que também entraram em conflito com os grandes empresariados, ávidos por mais e mais terras), um exército de mão-de-obra não especializada, acotovelando-se nas periferias das grandes cidades amazônicas, disputando oportunidades de emprego e subemprego, além de serviços públicos em uma quantidade que favorece a disputa acirrada, contrária a uma cidadania baseada na confiança mútua, colaboração e solidariedade social. Favorecendo as ações de mandonismo, clientelismo, autoritarismo e patrimonialismo das elites e baixo controle social em relação à ação governamental. Sinteticamente pode-se dizer que:

esse processo esgotou recursos públicos, favoreceu a acumulação privada, a especulação e a privatização das terras devolutas, com grandes fluxos de pessoas e mercadorias para a Região, favorecendo a integração da Amazônia aos centros de decisão nacional, sendo o Estado o principal agente da viabilização desse processo e os grupos econômicos os maiores favorecidos. Os lucros privados acabaram sendo obtidos com os custos públicos. As políticas públicas de ocupação e desenvolvimento regional da Amazônia, do ponto de vista econômico, deixaram pequenos resultados concretos que dificilmente justificam as opções preferenciais pelo subsídio aos diversos detentores do capital... Na Amazônia, o capital também chegou na frente, arrematou as terras, expropriou camponeses e seringueiros, desarticulou grupos étnicos, empurrou a todos para centros urbanos, onde contingentes populacionais passaram a constituir uma nova e ex-

temporânea marginalidade urbana. A população que migrou para a região em busca de terra e oportunidade de trabalho chegou atrasada... O crescimento urbano desregrado afetou seriamente as relações sociais, provocando o desestímulo das mobilizações locais no sentido de uma sociedade mais democrática e igualitária (SILVA, op. cit. p. 8 e 9).

As “elites do poder” (MATHIS; FARIAS FILHO, 2008, p. 10) local destacam-se no papel de subserviência e apoio aos interesses do capital nacional e internacional, pois encontram nessa aproximação a manutenção de seu benefício próprio e posição de proa na sociedade amazônica. Como os representantes dessas elites encontram-se bem colocados em governos, legislativo, judiciário e nas universidades da região, multiplicam um modelo de cidadania pouco virtuosa no que tange aos interesses coletivos dos amazônidas.

Essa mentalidade individualista que prevalece nas elites reflete diretamente na maioria da população, o que atrapalha sobre maneira a possibilidade de construção de um projeto coletivo de desenvolvimento regional.

Na visão de Silva (2012), falta densidade organizativa e participação na vida pública, para que a sociedade amazônica possa exercer o controle social dos respectivos governos (*accountability*), especialmente na esfera local, onde “tem sido oferecida a maior possibilidade ao cidadão de estender sua vista até os assuntos que lhe dizem respeito, e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível” (BOOBIO, 1997. p. 69).

Essas características históricas, políticas e culturais, tem um reflexo direto nos estados e municípios amazônicos. Segundo Vidal (2007, p. 6): “Historicamente, o Estado do Pará se caracterizou pela utilização do poder público por parte das elites tradicionais. Estas elites utilizaram os poderes judicial e governamental para interferir e controlar a ação pública.”

Para Vidal (2011), os aspectos culturais e organizacionais, tem uma grande parcela de influência sobre os problemas econômicos e políticos por que passam as prefeituras paraenses na atualidade, e complementa:

Cada sociedade possui formas específicas de organização das instituições e a cultura e as formas de organização, as quais facilitam ou dificultam o desenvolvimento econômico. A organização destas instituições está fortemente condicionada por uma cultura. Nas prefeituras pequenas e médias paraenses detecta-se a falta de nor-

malização de uma cultura de planejamento financeiro e de mecanismos e acompanhamento e controle na área da gestão financeira, que nos municípios pequenos e grandes, tem efeitos negativos (VIDAL, 2011, p. 192).

De forma que a cultura do patrimonialismo “enquanto uma relação de poder tradicional, [...] onde a coisa pública passa a ter um caráter privado em consequência de sua apropriação por parte de quem controla o aparelho burocrático” (MONTEIRO, 2000. p. 13), que vem se engendrando historicamente nas estruturas do poder público municipal, dificulta sobre maneira a administração eficiente das prefeituras paraenses:

A forma como se administra o município, no caso de realidade paraense, continua presa à tradição patrimonialista. Nos últimos anos a imprensa tem feito denúncias sistemáticas das administrações municipais, principalmente no que diz respeito ao uso indevido do dinheiro público por parte dos gestores municipais, os quais tem se utilizado do cargo e dos recursos públicos, como se fosse uma extensão de seus negócios particulares e de seus familiares. (MONTEIRO, 1997. p. 153)

De fato os escândalos políticos que vindo à tona alcançam a vista da opinião pública, tem pelo menos dado visibilidade aos desmandos e crimes contra a administração pública no estado do Pará, e inclusive tem provocado cassação de mandatos, tanto no poder legislativo quanto no poder executivo. No entanto Vidal (2010), alerta que o problema da falta de acesso a informação pública, corrobora a manutenção da cultura patrimonialista nas instituições governamentais paraenses:

Embora o patrimonialismo, como prática arcaica, se encontre em processo de superação, não significa que esta prática apareça menor nas novas formas que restringem a “acessibilidade do público” aos temas públicos e estratégicos do município. Este fato se manifesta com a existência de poucos instrumentos e canais de informação e participação cidadã nas decisões chave da cidade. (VIDAL, 2010. p. 109)

Esta tradição patrimonialista, permeia um *modus operandi* viciado, no que diz respeito a administração pública municipal no Pará, práticas de locupletação, desvio de verbas públicas e gastos abusivos por parte das

prefeituras, continuam presentes no cotidiano dos municípios, seguindo como um constructo historicamente aceito, em uma fronteira tênue entre as esferas pública e privada “...que se confundem e entrelaçam nas práticas administrativas e nos modelos de gestão, manifestando-se em práticas de decisões arbitrárias, patrimonialismo, personalismo, nepotismo e desvio de recursos públicos para outros fins.” VIDAL (2011, p. 154).

Acrescente-se a estas práticas danosas, o descumprimento das leis de responsabilidade fiscal, lei de transparência e lei de acesso a informação, que ocasionam o enfraquecimento institucional do poder municipal, e a desarticulação entre cidadãos e o governo, fazendo com que as pessoas sejam impedidas de participarem verdadeiramente do processo de tomada de decisões que afetam suas vidas e não somente quando dos processos eleitorais o que gera um governo opaco e uma cidadania míope.

4.1.1 Infraestrutura e gestão de TIC no Estado do Pará

O aperfeiçoamento da infraestrutura de TIC nos municípios brasileiros tem feito parte das políticas públicas de incentivo ao acesso à banda larga e do uso da Internet. Um exemplo é o programa Cidades Digitais criado pelo governo federal, por meio do Ministério das Comunicações (MC), em 2010, dentro do PNBL (Plano Nacional de Banda Larga) que tem a finalidade de modernizar a gestão pública municipal mediante a ampliação da infraestrutura de Internet para ligar todos os pontos da administração pública, concomitantemente com a capacitação dos servidores públicos municipais, e a implantação de sistemas de gestão tributária e financeira nas prefeituras, entre outras medidas (MC, 2012).

Na Amazônia, estudos sobre a infraestrutura e gestão de TICs são escassos, análises desses dados por estados encontram-se espalhados em várias plataformas, no estado do Pará “não existem estudos baseados em dados empíricos sobre o índice de implementação da sociedade da informação”. (VIDAL, 2011. p. 106) A seguir serão expostos alguns dados que ajudam a inferir algumas variáveis que apontam dificuldades, oportunidades e avanços a respeito do uso das tecnologias da informação e comunicação no estado do Pará.

Um indicador básico a ser observado é o índice de analfabetismo, em um levantamento elaborado a partir dos censos demográficos disponibilizados pelo DATASUS que, por sua vez, utiliza fontes do IBGE. Percebe-se um declínio na taxa de analfabetismo no estado do Pará. A taxa de analfabetismo foi calculada para a população brasileira acima de 15 anos em cada período e representa o percentual da população analfabeta em relação à população total.

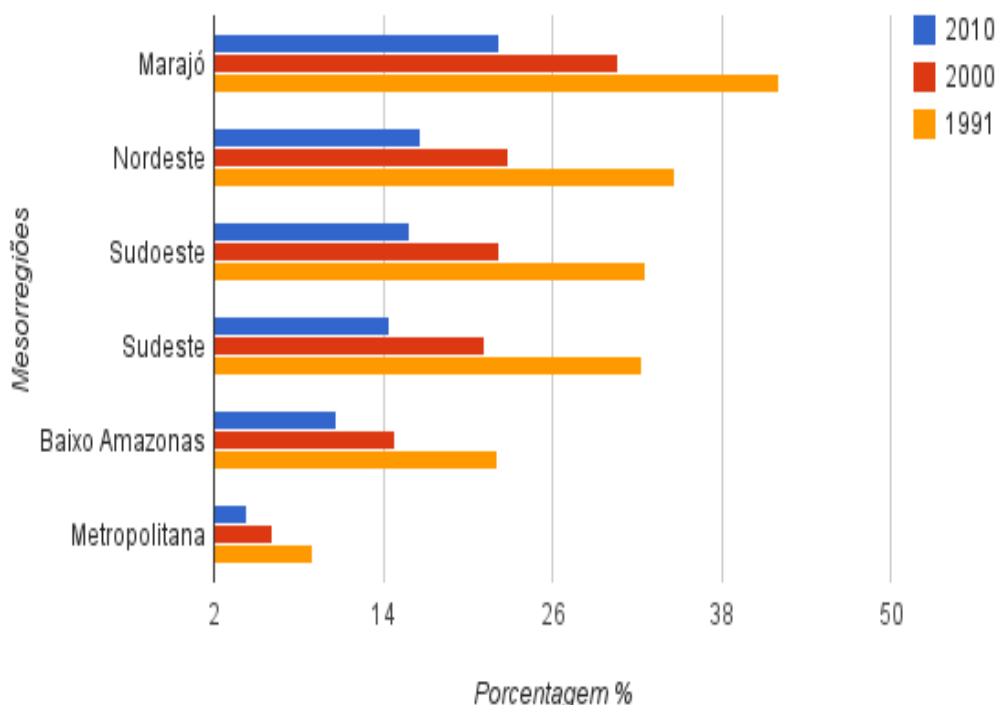
Gráfico 1 – Taxa de Alfabetização



Adaptado de www.deepask.com 2014

A visualização dos dados por mesorregiões, também indica que a tendência é de queda nos índices de analfabetismo em todas as áreas geográficas do estado, essas informações são relativas ao período de 1991 a 2010. Conforme indica o gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da taxa de alfabetização por mesorregiões do Pará



Adaptado de www.deepask.com 2014

Dois outros indicadores que dão indícios sobre a implementação das TICs são o gradativo aumento do número de estudantes no ensino médio e superior no Pará, e a construção de novas escolas e instituições de ensino superior, que demandam laboratórios de informática e conexões de internet estáveis. Conforme demonstra o gráfico 3.

Gráfico 3 - Número de estabelecimentos de ensino médio, total e em área urbana no Pará

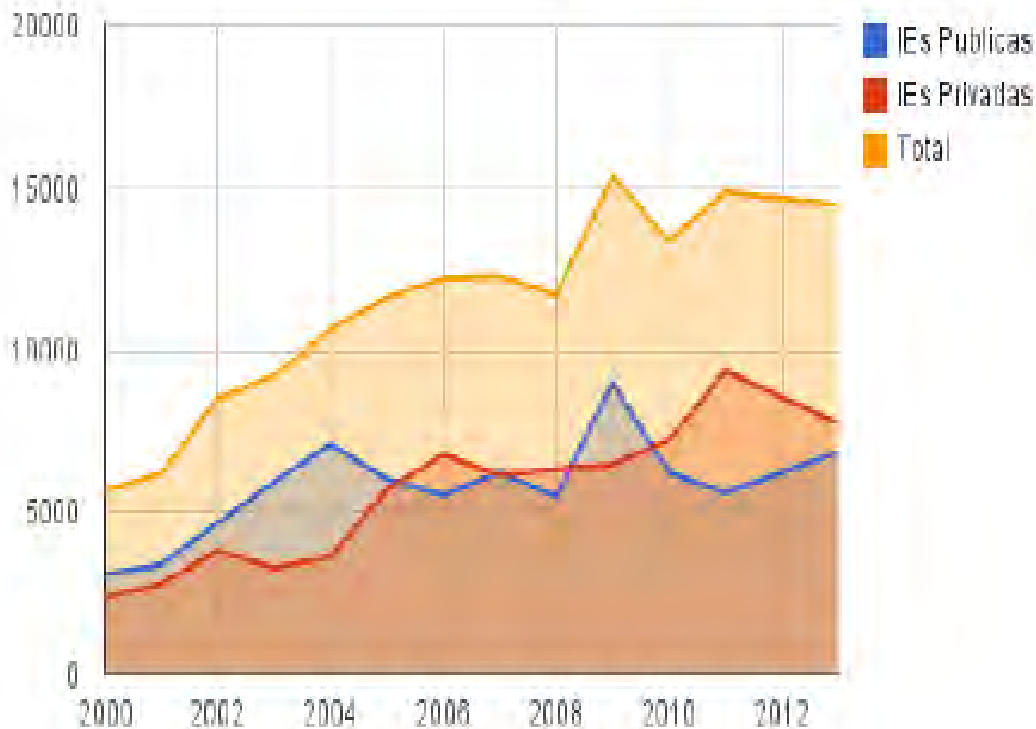


Adaptado IBGE (2014)

O número de instituições de nível superior aumentou consideravelmente no estado do Pará, passando de 9 no ano 2000 para 35 em 2013. Sendo que a instalação de novas universidades públicas e expansão da UEPA (Universidade Estadual do Pará) e da UFPA (Universidade Federal do Pará), tem sido de fundamental importância para levar infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação para o interior do estado, bem como melhorar o nível de formação do funcionalismo público nas regiões onde estão instaladas. Vale destacar a criação da UFOPA, através da Lei nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, com sede no município de Santarém, terceiro maior município do Pará, localizada na mesorregião do Baixo-Amazonas, distante 698,02 km da capital do estado Belém. A instituição tem uma área de abrangência composta por 6 campi distribuídos nas cidades de Santarém, Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná (UFOPA, 2014). A UNIFESSPA, foi criada através Lei nº 12.824, no dia 05 de junho de 2013, sua sede fica no município de Marabá, mesorregião do Sudeste Paraense, e dista 441,13 km da capital do estado, a instituição conta com campi universitários

nos municípios de Marabá, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Rondon do Pará e Xinguara. (UNIFESSPA, 2014)

Gráfico 4 - Evolução do ensino superior no Pará.



Elaborado a partir de dados IBGE(2013)

A UEPA, fundada em 18 de maio de 1993, pela Lei Estadual nº 5.747, com sede no município de Belém, através de seu projeto de interiorização atualmente mantém campi nos municípios de Belém, Paragominas, Conceição do Araguaia, Marabá, Altamira, Igarapé-Açu, São Miguel do Guamá, Santarém, Tucuruí, Moju, Redenção, Barcarena, Vigia de Nazaré, Cametá, Salvaterra e Castanhal. (UEPA, 2015).

Já a UFPA, instituição de ensino público superior mais antiga do

estado do Pará, foi criada em 2 de julho de 1957, pelo Decreto Lei nº 3.191, sancionado pelo então presidente Juscelino Kubitschek. Através do desmembramento dos seus campi nos municípios de Santarém e Marabá tiveram origem a UFOPA e a UNIFESSPA. Atualmente a instituição possui campi nos municípios de Belém, Abaetetuba, Altamira, Bragança, Castanhal, Cametá, Capanema, Breves, Tucuruí e Soure. (UFPA, 2015)

Além destas universidades, outra importante instituição de ensino superior é o IFPA (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará), que foi oficialmente criado pela Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Trata-se de uma instituição mista que forma profissionais em nível técnico e graduação e hoje atua através de seus campi, nos municípios de Belém (sede), Campi Belém (sede), Abaetetuba, Altamira, Bragança, Breves, Castanhal, Conceição do Araguaia, Itaituba, Marabá, Santarém e Tucuruí.

Essas universidades e instituições públicas, bem como as instituições particulares, tem dado uma contribuição importante para a formação de profissionais de todos os municípios do Pará, incluído profissionais liberais e funcionários públicos. Além de contribuírem para o estabelecimento de uma rede de telecomunicações e com a inclusão digital no interior do estado do Pará a partir do uso e disponibilização dos seus laboratórios de informática, sendo um aspecto a ser considerado quando do levantamento de dados acerca das TICs no interior do estado uma vez que inclusive administrativamente essas instituições dependem do uso de ferramentas informacionais e de acesso à internet de qualidade.

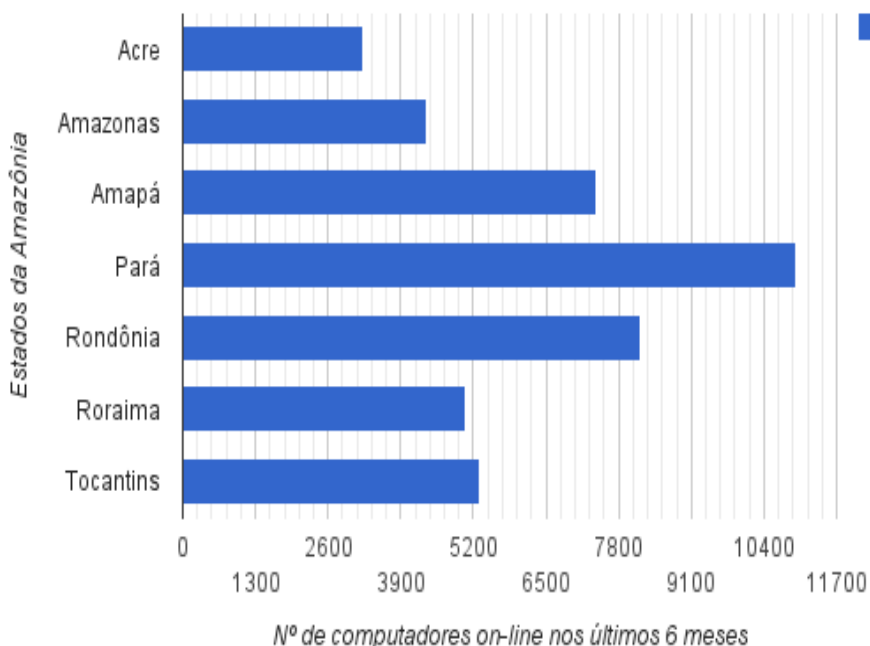
No gráfico 5, é possível visualizar o processo evolutivo em números totais de concluintes em cursos de graduação presenciais, por categoria administrativa (Pública, privada e números totais) das instituições de ensino superior do estado do Pará entre os anos 2000 e 2013.

Chama atenção um outro programa de envergadura nacional, que tem impacto direto na formulação de uma política de TICs nos estados da federação brasileira. Trata-se do PROINFO (Programa Nacional de Tecnologia Educacional), programa educacional criado pela Portaria nº 522/MEC, de 9 de abril de 1997, para promover o uso pedagógico das tecnologias de informática e comunicações (TICs) na rede pública de ensino fundamental e médio. (MEC, 2014)

Inicialmente denominado de Programa Nacional de Informática na Educação, foi criado pelo Ministério da Educação, seu funcionamento se dá de forma descentralizada, existindo em cada unidade da Federação uma

Coordenação Estadual, e os Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE), dotados de infraestrutura de informática e comunicação que reúnem educadores e especialistas em tecnologia de hardware e software. (FNDE, 2015)

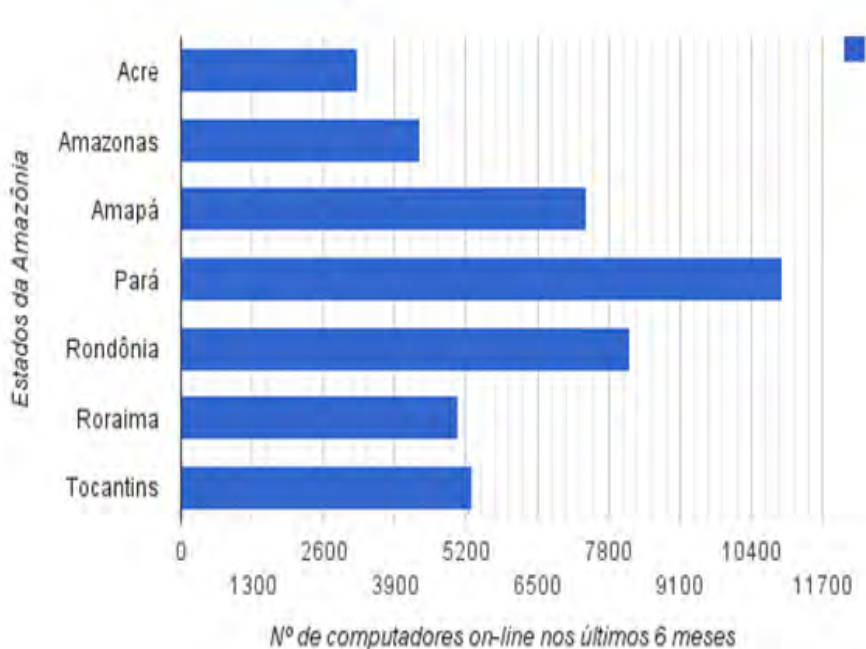
Gráfico 5 - Concluintes em cursos de graduação presencial no Estado do Pará



Elaborado a partir de dados IBGE(2013)

Através de uma ferramenta digital, denominada PROINFODATA, desenvolvida pelo MEC, com o intuito de fazer acompanhamento de sua política de inclusão digital nas escolas públicas brasileiras, é possível traçar um perfil do parque tecnológico digital existente nos estados e municípios da união. Na região Amazônica segundo informações obtidas na plataforma digital do programa, nos últimos seis meses foram contadas através deste monitoramento 44.514 computadores em escolas públicas ligados à rede mundial de computadores. A maior quantidade desse equipamentos encontra-se no estado do Pará (com um parque computacional de 10.986 máquinas) conforme demonstra o gráfico 6.

Gráfico 6 - Nº de computadores em escolas públicas na região Amazônica.



Elaborado a partir de dados IBGE(2013)

Esses equipamentos, compõem uma poderosa ferramenta de compartilhamento de tecnologias da informação e comunicação, para utilização pelos estudantes e professores dos municípios do interior do estado, bem como a comunidade escolar em geral (composta por servidores públicos, pais e alunos). Ressalta-se que neste inventário tecnológico estão elencados somente os computadores que possuem acesso à internet, ao serem inventariados os equipamentos sem conexão esse número tende a aumentar. (MEC, 2015)

A conexão de internet nas escolas públicas brasileiras ganhou impulso, com a criação do Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), que foi lançado no dia 04 de abril de 2008 pelo governo federal, por meio do Decreto nº 6.424 que alterou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU). A partir da assinatura do Termo Aditivo ao Termo de Autorização de exploração da Telefonia Fixa, as operadoras autorizadas trocam a obrigação de instalarem

postos de serviço telefônico nos municípios pela instalação de infraestrutura de rede para suporte à conexão à internet em todos os municípios brasileiros e além de conectarem todas as escolas públicas urbanas.

A gestão do programa é feita conjuntamente pelo FNDE e pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em parceria com as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais. O programa prevê o atendimento de todas as escolas públicas urbanas de nível fundamental e médio, participantes dos programas E-Tec Brasil, além de instituições públicas de apoio à formação de professores: Polos Universidade Aberta do Brasil, Núcleo de Tecnologia Estadual (NTE) e Núcleo de Tecnologia Municipal (NTM). (MEC, 2014)

O PBLE atua com base nas informações do censo da educação básica, onde anualmente a lista de obrigações é atualizada com as novas escolas elegíveis para atendimento. Fazem parte do programa as operadoras Telefônica, CTBC, Sercomtel e Oi/BrT.

Seguindo na trilha do PBLE, outro programa estruturante criado pelo governo federal, através do decreto nº 7.175/2010, é o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), o seu objetivo principal é popularizar o acesso à internet Banda Larga no Brasil, com foco nas regiões onde as TICs ainda não chegaram ou são utilizadas com precariedade. (MC, 2012)

Segundo seu documento base, o PNBL tem por objetivo geral a difusão do uso e fornecimento de bens e serviços de TICs, e seus objetivos específicos são:

- i. massificar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga;
 - ii. promover a inclusão digital;
 - iii. acelerar o desenvolvimento econômico e social;
 - iv. reduzir as desigualdades social e regional;
 - v. promover a geração de emprego e renda;
 - vi. ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar o uso dos serviços do Estado junto aos cidadãos;
 - vii. promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação;
 - viii. ampliar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.
- (SENADO FEDERAL, 2014, p. 12)

O relatório oficial da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal a respeito do PNBL, afirma que nos últimos quatro anos o país avançou bastante em relação a inclusão digital de milhões brasileiros, através de um aumento de 80% no número de unidades domiciliares conectadas com internet banda larga provida com fibra ótica (Senado Federal, 2014).

No entanto as duas principais e mais ambiciosas metas definidas para o PNBL eram “atendimento a 35 milhões de residências por meio do programa, ao preço de R\$ 35,00 por mês... e a disponibilização da Rede Nacional em 4.278 municípios. Ambas as metas tiveram como horizonte temporal o final de 2014.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 15)

Para analisar o alcance das metas estabelecidas os senadores utilizaram dados das pesquisas anuais TIC Domicílios, produzidas pelo Comitê Gestor da Internet (CGI) e da ANATEL. Segundo o CGI (2014, p. 166),

A pesquisa TIC Domicílios acompanha, desde 2005, a penetração do computador nos domicílios brasileiros. Em 2013, nota-se uma manutenção da tendência de crescimento na proporção de domicílios com computador – seja ele de mesa, portátil ou tablet. Em números absolutos, a pesquisa estima que 30,6 milhões de domicílios brasileiros possuam computador, o equivalente a 49% dos domicílios. No ano de 2008, esse número era de 25%, o que representa um crescimento de 24 pontos percentuais no período.

Esse crescimento também reflete-se na maneira como a internet chega na residência das pessoas, um vez que, segundo a mesma pesquisa, em 2009, havia 15 milhões de domicílios conectados à internet, destes, cerca de 10 milhões utilizavam acesso por banda larga fixa. Em 2013, o número de domicílios conectados à internet havia subido para 30,6 milhões, sendo 18 milhões por banda larga fixa, 6 milhões por banda larga móvel e 6,6 milhões por outros meios.

Apesar dos avanços, a realidade nacional em relação a banda larga fixa é muito mais complexa do que se vê a primeira vista. Para entender essa complexidade do cenário nacional é importante tratar as estimativas relativas aos domicílios com acesso à Internet de maneira regional. A região norte em 2013 por exemplo, apresenta a menor proporção de domicílios com acesso à internet 26% (porcentagem relativa ao número total de domicílios), que estimativamente representa 1,2 milhões de domicílios conectados (CGI, 2014, p. 172), o que é uma notícia muito ruim, destacando-se o fato de que os municípios com menores índices de desenvolvimento humano encontram-se nesta região (PNUD, 2013).

Já na região sudeste, que apresenta os melhores números em relação ao IDHM (PNUD, 2013), apesar de 51% das residências (porcentagem

relativa ao número total de domicílios) estarem conectadas a rede mundial de computadores, em números absolutos esta região é que possui o maior número de domicílios desconectados, perfazendo um total de 13,3 milhões. (CGI, 2014, p. 172).

Quadro 12 – Domicílios com acesso à internet por região

Domicílios com acesso à internet por região	Proporção		Estimativa (milhões)	
	Sim	Não	Sim	Não
Sudeste	51	48	14,1	13,3
Nordeste	30	49	4,9	11,4
Sul	51	69	4,9	4,6
Norte	26	74	1,2	3,4
Centro-Oeste	44	54	2,1	2,6

Adaptado CGI (2014)

A segunda fonte para acompanhamento das metas do PNB são os dados coletados pela Anatel, no seu relatório anual 2013, que indica, que o número de acessos em banda larga fixa partiu de 12,5 milhões em 2009 e chegou a 22,2 milhões em 2013 (ANATEL, 2013, p. 122).

Tais evidências reforçam que o investimento em políticas públicas de inclusão digital deve ser feito tanto nos grandes centros populacionais, onde estão o maior número de pessoas desprovidas de acesso à internet, quanto na região amazônica, que apesar de apresentar em números totais uma quantidade menor de domicílios não conectados, precisa de aportes de investimento muito maiores para que o desenvolvimento econômico brasileiro caminhe na direção de uma melhor distribuição de oportunidades e riquezas, fortalecendo sua economia informacional e avance ainda mais na sociedade da informação.

De todo modo, os dados apresentados através das pesquisas do CGI e da ANATEL apontam um grau de evolução considerável, mas encontram-se muito aquém das metas estabelecidas como realizáveis até o ano de 2014, em que o governo previa a disponibilização de conexão de internet a 35 milhões de famílias (SF, 2013).

A nível estadual, pode-se dizer que o grau de implementação da sociedade da informação no Pará, divide-se entre antes e depois do NAVEGA-PARÁ. Segundo Vidal (2011),

A partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder no ano de 2006, no Estado, dentre outros, tem sido o objetivo reduzir estas taxas de analfabetismo e promover a inclusão digital, especialmente entre os municípios do interior e Belém...Considera-se o NAVEGAPARÁ, o maior programa de inclusão digital em andamento no Brasil. (VIDAL, 2011, p. 108)

A proposta inovadora do governo então eleito era orientar os recursos da administração pública no caminho de um novo modelo de desenvolvimento do Pará, e para tanto elegeu como uma das prioridades um forte investimento em infraestrutura para disponibilizar tecnologias da informação e comunicação para cidadãos, instituições de pesquisa e aos próprios órgãos das três esferas de governo.

Foi através de um convênio de cooperação técnica, assinado no dia 30 de março de 2007, entre o Governo do Estado do Pará, PRODEPA e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil

S.A. - Eletrobrás Eletronorte, que foi estabelecida a parceria “para incrementar a infraestrutura de telecomunicações do Estado do Pará e otimizar o sistema de telecomunicações associado ao sistema de transmissão de energia elétrica presente no Estado.” (GOVERNO DO ESTADO PARÁ; ELETROBRAS ELETRONORTE, 2007, p. 2).

De acordo com o documento, seria realizado o compartilhamento dos recursos da infraestrutura de telecomunicações sobre fibras ópticas da rede de supervisão de transmissão de energia elétrica da Eletrobras Eletronorte com o Estado do Pará. Como descrito no item 1.2 que versa sobre o objeto do convênio:

Constitui ainda objeto deste Convênio o compartilhamento dos recursos da infra-estrutura de telecomunicações sobre fibras ópticas da rede de supervisão de transmissão de energia elétrica da Eletronorte com o Estado do Pará, a qual se dará em um primeiro momento, através do compartilhamento de capacidade de transmissão de dados da Rede da Eletronorte e, em um segundo momento, através da aquisição e implantação de um sistema óptico a ser instalado no tronco prin-

cial de propriedade da ELETRONORTE. O objeto do presente instrumento compreende também a operação, utilização, supervisão e manutenção de tais sistemas e treinamento dos técnicos indicados pela ELETRONORTE que irão operar o sistema óptico adquirido pelo Estado do Pará, a fim de viabilizar os objetivos descritos nesta cláusula, tudo em conformidade com o Plano de Trabalho previsto no Anexo Único deste instrumento. (GOVERNO DO ESTADO PARÁ; ELETROBRAS ELETRONORTE, 2007, p. 4)

Além da utilização da capacidade já disponível de tráfego de dados, em um segundo momento, o convênio previa a aquisição e implantação de um sistema óptico a ser instalado no *backbone* principal de propriedade da Eletrobras Eletronorte, ampliando significativamente sua capacidade. Entre maio de 2007 e dezembro de 2010 a estimativa de investimentos era da ordem de R\$ 20,322 milhões. (GONÇALVES, 2011)

Para que o NAVEGAPARÁ entrasse de fato em operação, foi necessária a articulação de uma intrincada rede de instituições, que passaram a ser parceiras desta política pública, entre elas a Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT) e a Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (Prodepa), além da Eletrobras Eletronorte, Universidade Federal do Pará (UFPA), Banco do Estado do Pará, Banco da Amazônia, Ministério da Educação (MEC), Centrais Elétricas do Pará S.A. (CELPA), Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (PRODEB) e da empresa Vale. (GONÇALVES, 2011)

Tantos recursos em infraestrutura e financeiros, como também recursos humanos e conhecimentos técnicos fizeram parte das contrapartidas trazidas por cada organização:

- Um convênio de cooperação técnica com a UFPA permitiu a utilização da rede de fibra óptica do consórcio Metrobel e interligou suas unidades na região metropolitana de Belém. O MEC financiou parcialmente a implantação da conexão em 600 escolas públicas estaduais.
- A Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre assinou convênio de cooperação

técnica com o governo do Pará com a finalidade de auxiliar na implantação das cidades digitais, prestando assessoria para a obtenção da licença SCM (Serviços de Comunicações Multimídia) da Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará junto à Anatel.

- Acordos de cooperação entre órgãos do Estado permitiram parcerias objetivando reduzir custos com utilização conjunta da infraestrutura de telecomunicações e espaço físico de instituições públicas. No caso dos Infocentros, a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Bahia apoiou a implantação e manutenção das unidades compartilhando o sistema de gestão e material didático. O Banco do Estado do Pará ficou responsável pela manutenção das tarifas de energia e o Banco da Amazônia pelo pagamento de bolsas aos monitores responsáveis pelo atendimento à população.

- A CELPA – Centrais Elétricas do Pará S.A., uma empresa privada, autorizou, mediante convênio, a utilização de sua infraestrutura de torres de telecomunicações e postes para suporte aos cabos de fibra óptica implantados.

- A Vale permitiu, também por meio de convênio, o uso da infraestrutura de rede de fibra óptica da empresa utilizada na supervisão de “mineroduto” de sua propriedade, que interliga a mina de bauxita, em Paragominas, à unidade da Alunorte (uma empresa do grupo Vale) em Barcarena. (GONÇALVES, 2011, p. 118)

A utilização das fibras ópticas das estruturas de transmissão de energia elétrica para o tráfego de dados não pôde ser considerada uma novidade tecnológica para aquele momento, uma vez que essa infraestrutura já estava disponível há vários governos desde a inauguração da dos linhões de transmissão de energia da hidrelétrica de Tucuruí. Portanto, o que de fato representou um avanço foi “o estabelecimento do arranjo político-econômico articulado entre o governo do Estado, o governo federal e a Eletrobras Eletronorte, que permitiu investimentos e um novo uso para a rede constituída”. (GONÇALVES, 2011, p. 118)

A análise do NAVEGAPARÁ é importante quando se vai estudar os portais eletrônicos das prefeituras, principalmente por conta da disponibilidade de acesso à internet aos cidadãos dos municípios do interior do Pará,

que de outra forma teriam dificuldades de navegar na rede mundial de computadores. Para prover o acesso gratuito à população foram planejadas duas ações estruturantes: os Infocentros e os Pontos de Acesso Livre ou *Hotzones* (zonas quentes). Os Infocentros são espaços de acesso à tecnologia da informação em funcionamento em instituições sem fins lucrativos e escolas públicas, apoiados pelo governo estadual com equipamentos, conexão à Internet e instrutores responsáveis pelo atendimento ao cidadão.

Em média são dez computadores conectados e dois monitores para realizar o atendimento à população, conforme determinação do conselho gestor, formado por membros da comunidade local que gerem o espaço. Nesses locais, é possível acessar gratuitamente a Internet e participar de cursos de inclusão digital, cultura digital e comunicação. Duas diretrizes gerais aplicadas em todos os Infocentros norteiam suas atividades: a proibição de cobrança para os frequentadores do espaço e a utilização de softwares livres em seus equipamentos. (PRODEPA, 2014).

Ao analisar dados referentes ao NAVEGAPARÁ, oriundos de relatórios internos da PRODEPA e do Sistema “VIDA” (Sistema de gerenciamento desenvolvido para monitorar o número de cidadãos que utilizam cada Infocentro, para elaboração de relatórios mensais e trimestrais de atendimento), SANTOS (2013) afirma que

até o final de 2012, existiam 184 infocentros em funcionamento com 10.000 cidadãos capacitados com certificado, além de 50 oficinas para multiplicadores bolsistas e 74.120 usuários cadastrados no sistema Vida... atendendo prefeituras, escolas, ONGs, órgãos da segurança pública entre outros conectados ao NAVEGAPARÁ (SANTOS, 2013. p. 55).

“Em 2006, dos 143 municípios paraenses apenas 4 tinham acesso à internet através de fibra ótica” (GONÇALVES, 2011. p. 159). A previsão do governo estadual, segundo o PPA da PRODEPA, na gestão da governadora Ana Júlia Carepa, era implantar 600 Infocentros e conectar através do NAVEGAPARÁ 108 cidades até 2014. As metas não foram alcançadas, mas no que tange a questão de infraestrutura de tecnologias da informação e comunicação o cenário paraense realmente mudou.

Quadro 13 – Cidades digitais, pontos de acesso livre e pontos atendidos.

Ano	Nº de Cidades atendidas pelo NAVEGAPARÁ	Nº de Zonas de Acesso Livre	Nº de Pontos Atendidos
2007	1	1	0
2008	16	16	0
2009	25	27	0
2010	39	41	1648
2011	53	56	1661
2012	60	65	1802
2013	63	69	-
2014	65	104	1900

Elaboração a partir de PRODEPA (2015)

Segundo Castells (2005), as tecnologias de informação aliadas às ferramentas de comunicação permitiram a integração do mundo em redes globais, através da aplicação e utilização de recursos tecnológicos e conhecimento para a transformação social e construção da Sociedade da Informação. E defende um modelo de sociedade – que chamou de sociedade em rede – considerando que reflete a integração de ações apoiadas pelas TICs e favorecidas pela constituição de redes de conhecimento e colaboração que potencializam e aumentam o poder de reação em cadeia no contexto de uma economia da informação que é uma das características mais importantes da sociedade contemporânea.

Partindo destas ideias o Brasil e especialmente a Amazônia ainda tem muito o que caminhar para que a Sociedade da Informação torne-se uma realidade. De todo modo, os dados apresentados através das pesquisas do CGI e dos relatórios da ANATEL apontam um grau de evolução considerável, apesar de encontrarem-se muito aquém das metas estabelecidas como realizáveis até o ano de 2014, em que o governo previa a disponibilização de conexão de internet a 35 milhões de famílias.

4.2 TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

Para facilitar o entendimento dos conteúdos observados a partir dos dados coletados diretamente nos sites das prefeituras do estado do Pará,

as informações serão apresentadas a partir dos municípios que compõem as mesorregiões paraenses.

Os estados brasileiros, em 1987, foram subdivididos pelo IBGE, para fins de estudos geoestatísticos, em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. As Mesorregiões são áreas individualizadas dentro de uma Unidade da Federação, onde o espaço geográfico é definido a partir de seus elementos sociais, de um quadro natural, redes e comunicação e de lugares que retratam a articulação espacial. Essas “dimensões” permitem que o espaço, delimitado como mesorregião, tenha uma identidade regional. (IBGE, 2013. p. 35)

4.2.1 Mesorregião do Baixo-Amazonas

A mesorregião do Baixo Amazonas Paraense, com uma área territorial de 340.448,60km², conta com uma população de 729.745 habitantes e sua contribuição para o PIB total do estado do Pará é de R\$ 6.035.282.787,11 o que corresponde 6,83% do produto interno bruto paraense. Está situada à noroeste do estado, é composta por 14 municípios: Faro, Juruti, Óbidos, Oriximiná, Terra Santa, Alenquer, Belterra, Curuá, Monte Alegre, Placas, Prainha, Santarém, Almeirim, Porto de Moz.

Entre eles Santarém destaca-se como cidade polo desta mesorregião. Sua área é de 22.887.080km² e sua população de 294.580 habitantes e o seu PIB *per capita* em 2012 foi da ordem de R\$ 8.383,31 (IBGE, 2015). Santarém é o segundo município mais importante do Pará e o principal centro socioeconômico do oeste do Estado. Situa-se na confluência dos rios Amazonas e Tapajós, dista aproximadamente a 800km de Belém, capital estadual, e é chamada regionalmente de “Pérola do Tapajós”. (IDESP, 2014)

Outras três importantes cidades do Baixo Amazonas Paraense são Oriximiná, Almeirim e Juruti, por serem três destacados polos minerais. Oriximiná conta com 67.939 habitantes, e sua área territorial é de 603.221km², sua contribuição para a formação do PIB paraense em 2012 foi da ordem de R\$ 1.134.870.938,48, resultado que provém em maior parte das operações extrativas operadas pela Mineração Rio do Norte, localizada no complexo minero-industrial de Porto-Trombetas. Este município

possui ainda um claro potencial ecoturístico, baseado nas belezas naturais do vale do rio Trombetas, com lagos, ilhas, cachoeiras e belos passeios fluviais. Juruti, de exploração mineral mais recente, conta com 52.755 habitantes, sua área territorial é de 8.306,298km², sua participação no PIB no ano de 2012 foi de R\$ 471.757.459,16. Já Almeirim que além da exploração minerária também destaca-se na agropecuária com o terceiro maior rebanho de bubalinos do Pará, possui uma área territorial 72,954,798 Km², seu PIB per capita em 2102 foi de R\$ 14.735,01, e população residente de 33.614. (IDESP, 2014)

Em relação a disponibilidade de internet banda larga, as cidades de Curuá, Faro e Terra Santa são os únicos municípios sem acesso a este tipo de conexão na mesorregião do Baixo Amazonas. Santarém e Alenquer, são as cidades melhor servidas pois além de contarem com serviço público federal de telecomunicações e com o setor privado, estão conectados ao programa NAVEGAPARÁ do governo estadual. Os demais municípios contam com conexão através da TELEBRAS (governo federal) ou pela operadora Oi Telecomunicações.

Tabela2 – Disponibilidade de internet banda larga nos municípios da mesorregião do Baixo Amazonas.

Municípios da Mesorregião do Baixo Amazonas	Principais Operadoras de Banda Larga		
	NAVEGAPARÁ	Telebras	Oi
Alenquer	1	1	0
Almeirim	0	1	0
Belterra	0	1	0
Curuá	0	0	0
Faro	0	0	0
Juruti	0	1	0
Mojú dos Campos	0	1	0
Monte Alegre	0	1	0
Óbidos	0	1	0

Oriximiná	0	1	0
Placas	0	1	0
Porto de Moz	0	1	0
Prainha	0	1	0
Santarém	1	1	1
Terra Santa	0	1	0
Total/Serviço	2 Cidades	12 Cidades	1 Cidade

Elaborado a partir de PRODEPA (2015) e MC (2015)

Considerando-se os 15 municípios paraenses que compõem a mesorregião do Baixo-Amazonas, cujos sites oficiais foram analisados no período de 01 a 15 de janeiro de 2015, o cenário aponta um baixo nível de transparência pública nos portais eletrônicos avaliados. Sendo que 40% destes municípios apresentaram 0% de transparência; 53,3% ficaram no nível de transparência muito baixa e apenas o município de Santarém alcançou o patamar de transparência baixa com um índice de 27%.

Os municípios de Belterra, Juruti e Terra Santa apontam seus endereços para páginas que informam que o site está em construção. No caso de Belterra, segundo o Internet Archive Wayback Machine (2015), projeto estadunidense que monitora páginas na web de todo mundo, o endereço www.belterra.pa.gov.br encontra-se com esse layout de construção desde o final de dezembro de 2012.

Já o município de Prainha segundo foi apurado na própria PRODEPA(2015) até o presente momento não registrou o domínio oficial do município, e a única menção a uma forma de comunicação digital com prefeitura na rede mundial de computadores é uma *fanpage* na rede social Facebook, “curtida” por 1.068 internautas, cuja última atualização foi feita no dia 15 de dezembro de 2013.

Terra Santa, Faro e Curuá, apesar de serem cidades que não têm disponibilidade de internet banda larga, conseguiram ficar fora da zona de transparência zero, mas seguem como municípios de transparência muito baixa.

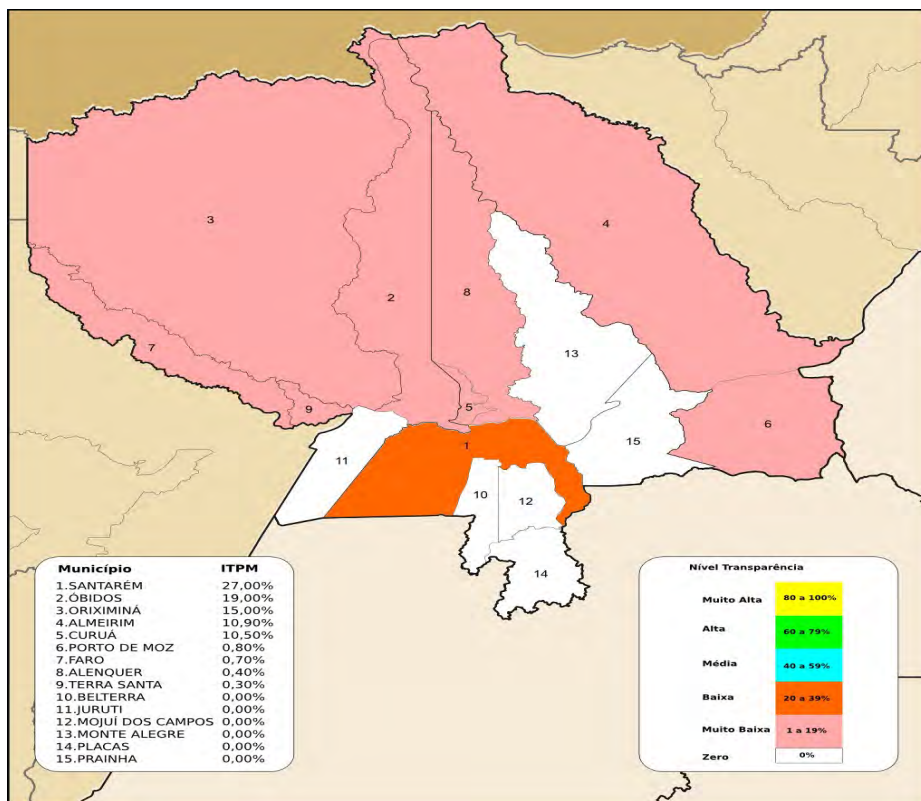


Figura 6 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Baixo Amazonas.

4.2.2 Mesorregião do Marajó

A mesorregião de Marajó possui uma área de 104.139,50km², segundo estimativas contava em 2014 com uma população residente de 674.220 pessoas. É composta por 16 municípios: Afuá, Anajás, Breves, Curralinho, São Sebastião da Boa Vista, Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Soure, Bagre, Gurupá, Melgaço e Portel. (IBGE,2015) Sua contribuição para a formação do PIB estadual segundo os dados referentes a 2012 é de R\$ R\$ 1.981.059,00, que corresponde a 2,17% do PIB do estado do Pará. (IDESP, 2014)

A região é referência no estado na área de extração de minerais não metálicos, como caulim. E também na agricultura com o plantio de frutíferas

temporárias, com destaque para a produção de abacaxi no município de Salvaterra. A bubalinocultura (criação de gado bubalino), levou o Pará a ocupar o primeiro lugar na criação de búfalos em todo o país, com

457.075 cabeças, o principal produtor do estado é o município de Chaves com um rebanho de 84.600 cabeças (IBGE, 2013)

Dos dez municípios com menor IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do estado do Pará, sete fazem parte da mesorregião do Marajó, sendo que as três últimas posições são ocupadas pelos municípios de Bagre, Chaves e Melgaço. (PNUD, 2013)

O município que mais se destaca é Breves. Sua área territorial é de 9.550.454 km², e sua área de predominância produtiva é o setor de serviços, responde sozinho por aproximadamente 20% do PIB da mesorregião do Marajó, com um valor de R\$ 395.425,00. (IDESP, 2014) Também é a cidade mais populosa com 97.351 residentes. E está localizada à margem esquerda do Rio Parauaú, distante 12 horas de barco da Capital do Estado. Tem como limites geográficos: ao Norte, os municípios de Afuá e Anajás, ao Sul, Melgaço e Bagre, a Leste, Anajás, Currálinho e São Sebastião da Boa Vista e a Oeste, Melgaço e Gurupá.

Apesar da relativa proximidade dos maiores centros urbanos do estado a disponibilidade de internet banda larga para a região ainda parece distante, 50% dos municípios não possuem acesso à internet banda larga, e apenas os municípios de Soure e Salvaterra estão conectados desde 2013, a rede de banda larga do governo do estado através do NAVEGAPARÁ através de “hotzones” áreas de acesso livre instaladas em praças públicas das duas respectivas cidades. (PRODEPA, 2013). Mesmo os municípios que tem a disponibilidade do serviço sofrem com quedas no sinal, diminuição da banda, proveniente de problemas técnicos, mas também por conta de furto de cabos, equipamentos e com o vandalismo na ilha do Marajó, que se exacerba com a falta de uma equipe de manutenção permanente por parte das operadoras de telefonia (RÁDIO RURAL DO MARAJÓ, 2013).

Tabela 3 – Disponibilidade de internet banda larga nos municípios da mesorregião do Marajó.

Municípios da Mesorregião do Marajó	Principais Operadoras de Banda Larga		
	NAVEGAPARÁ	Telebras	Oi
Afuá	1	0	0
Anajás	0	0	0
Bagre	0	0	0
Breves	0	0	0
Cachoeira do Arari	0	0	1
Chaves	0	0	0
Curralinho	0	0	1
Gurupá	0	1	0
Melgaço	0	0	0
Muaná	0	0	1
Ponta de Pedras	0	0	1
Portel	0	0	0
Salvaterra	0	0	1
Sta. Cruz do Arari	1	0	1
S. Sebastião da Boa Vista	0	0	1
Soure	1	0	1
Total/Serviço	2 Cidades	1 Cidade	8 Cidades

Elaborado a partir de dados da PRODEPA (2015) e MC (2015)

Os sítios eletrônicos dos municípios que compõem a mesorregião do Marajó, foram pesquisados e analisados no período de 16 a 31 de janeiro de 2015. As informações colhidas, apontam um quadro crítico. Nenhuma das 16 prefeituras alcançou 15% no índice de transparência dos portais públicos municipais, sendo que 62,5% dos sites pesquisados tiveram nota que varia entre zero e cinco por cento de nível de transparência. A cidade que alcançou a melhor colocação foi Santa Cruz do Arari com 15%, na frente de municípios com maior destaque econômico como Breves, Portel e Soure. As prefeituras

que sequer apresentaram um domínio oficial válido na internet representam 25% dos municípios da mesorregião do Marajó. O que denota uma administração pública que dificulta o acesso a informação e prejudica a transparência dos negócios públicos.

No caso da prefeitura de Breves que desempenha o papel de capital regional do Marajó, o site oficial da prefeitura permaneceu 6 meses fora do ar, sendo reestabelecido no final do mês de fevereiro de 2015, uma mensagem publicada no endereço eletrônico da prefeitura indicava que a página estava suspensa, e deixava um número de telefone para mais informações, no entanto o número pertencia a uma empresa que era a responsável pelo funcionamento do sistema, que não quis dar maiores esclarecimentos sobre o motivo da suspensão do serviço, mas que deu a entender que tratava-se de uma questão de falta de pagamento por parte da prefeitura para com o prestador do serviço. A falta de uma equipe que atue na área de TICs como funcionários públicos municipais deixa na maioria das vezes as prefeituras dependentes dos fornecedores desses serviços, e isso dificulta a manutenção perene dos sítios eletrônicos uma vez que gera uma falta de autonomia para a municipalidade. E esse não é um caso isolado, em outras mesorregiões do estado este fenômeno também ocorre, mais para frente será feita uma análise mais detida desta situação.

Abaixo está o mapa da transparência nos sítios eletrônicos dos municípios da Mesorregião do Marajó, é possível visualizar a homogeneidade nivelada por baixo, pois como mencionado já todos os sites das prefeituras apresentaram um nível de transparência abaixo de 20%.

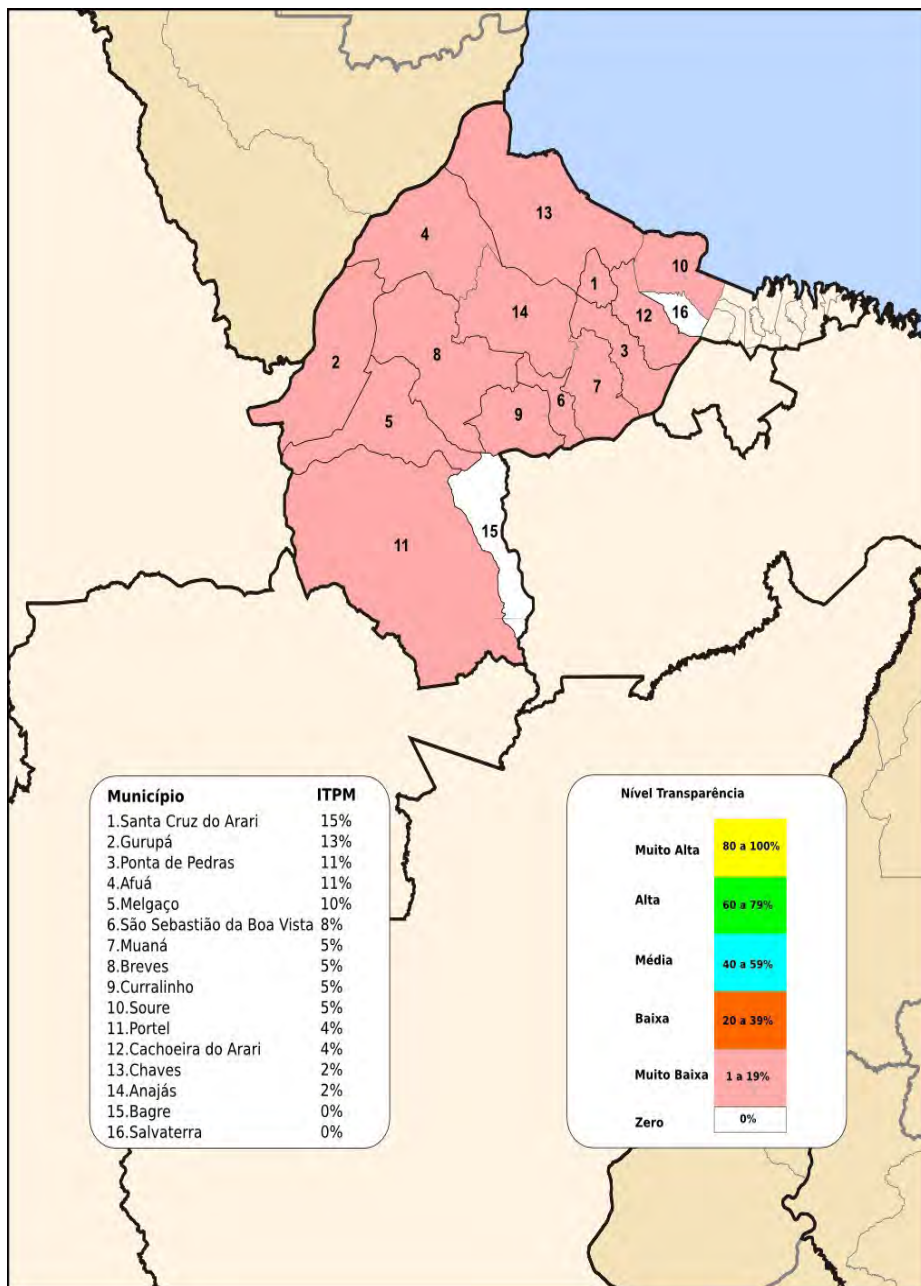


Figura 7 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião do Marajó

4.2.3 Mesorregião do Nordeste Paraense

A mesorregião do Nordeste Paraense tem uma área de 83.316,20km², ocupa uma superfície correspondente a 10,6% do estado do Pará. É composta por 49 municípios, distribuídos por microrregiões. Sua população conta 1.891.012 habitantes residentes, sendo a segunda mesorregião mais populosa do estado do Pará, perdendo somente para a mesorregião Metropolitana de Belém no quesito população. (IBGE, 2015).

Quadro 14 – Mesorregião do Nordeste Paraense.

Mesorregião do Nordeste Paraense				
Microrregião Bragançana	Microrregião Cametá	Microrregião Guamá	Microrregião Salgado	Microrregião Tomé-Açu
Augusto Corrêa	Abaetetuba	Aurora do Pará	Colares	Acará
Bonito	Baião	Cachoeira do Piriá	Curuçá	Concórdia do Pará
Bragança	Cametá	Capitão Poço	Magalhães Barata	Moju
Capanema	Igarapé-Miri	Garrafão do Norte	Maracanã	Tailândia
Igarapé-Açu	Limoeiro do Ajuru	Ipixuna do Pará	Marapanim	Tomé-Açu
Nova Timboteua	Mocajuba	Irituia	Salinópolis	-
Peixe-Boi	Oeiras do Pará	Mãe do Rio	Santarém Novo	-
Primavera	-	N. Esperança do Piriá	S. Caetano de Odivelas	-
Quatipuru	-	Ourém	São João da Ponta	-
Santa Maria do Pará	-	Santa Luzia do Pará	São João de Pirabas	-

Santarém Novo	-	S. Domingos do Capim	Terra Alta	-
São Francisco do Pará	-	São Miguel do Guamá	Vigia	-
Tracuateua	-	Viseu	-	-

Adaptado IBGE (2015)

O PIB da região Nordeste Paraense é da ordem de R\$ 8.852.245,00, com destaque para o setor de serviços que contribui com 72,8% para a formação do PIB, seguido da agropecuária com 16,45 e da indústria com 11,26%. O que representa 9,7% do PIB do Estado do Pará. Seu município mais populoso é Abaetetuba, que conta com 148.873 habitantes, uma área de 1610,603km², e uma densidade demográfica de 92,33hab/km² (IBGE, 2015). É a sexta maior cidade do Estado e atualmente passa por um crescimento econômico acelerado, principalmente nos ramos do comércio e serviços. A cidade proporciona fácil acesso aos portos de Belém, Vila do Conde e ao sul do Pará, além da proximidade do Polo Industrial na Vila dos Cabanos, que fica a 30km. Diversas empresas estão se instalando no município aproveitando também a grande rede de serviços da cidade, fato refletido no aumento do PIB municipal que em 2012 foi de R\$ 750.728,00 (IDESP, 2012)

É uma das mais antigas áreas de colonização agrícola da Amazônia (TAFNER JR e LEANDRO, 2011), e recebeu no passado investimentos na área de logística e infraestrutura como por exemplo a extinta Estrada de Ferro Bragança (EFB), rodovia Belém-Brasília (BR-010), rodovia Pedro Teixeira (BR-316), Alça Viária, estradas estaduais e municipais. Nessa mesorregião ocorreu a migração de estrangeiros e nordestinos, a implantação de uma fábrica de cimento, seringais da Goodyear e Pirelli, cultivos do fumo, malva, algodão, pimenta-do-reino, laranjeira, dendezeiro, feijão-caupi, goiabeira, melancia, maracujá, grãos, açaizeiro, pecuária, madeira, apicultura, hortaliças, granjas. Dentre os cultivos temporários há que se ressaltar o cultivo da mandioca da qual Pará é o primeiro produtor nacional, gerando cerca de 4.596.083 ton. em 2010, tendo o município de Acará como seu maior produtor (IBGE, 2013).

Na Mesorregião Nordeste Paraense, também são encontrados depósitos de minerais metálicos e não metálicos, com destaque para bauxita, as importantes reservas caulínicas e areia utilizada principalmente na construção civil. Notadamente o caulim é o mais importante minério da classe de uso

dos não metálico. Tendo como no Nordeste do Pará, entre a rodovia federal Belém-Brasília, no trecho entre o Município de Ipixuna do Pará e Mãe do Rio, uma importante reserva deste minério, cuja lavra é realizada pela multinacional francesa IMERYS RIO CAPIM CAULIM. (IBGE, 2013)

Esses ciclos produtivos, no entanto, não foram capazes de gerar benefícios socioeconômicos ao conjunto dos habitantes e promover o progresso da região (REBELLO; HOMMA e SANTANA, 2011). Outros pesquisadores que estudaram o nordeste paraense corroboram a análise: “Mesmo com o expressivo crescimento econômico que ocorreu no Pará após a integração do estado ao mercado nacional, na década de 1960, as regiões permaneceram socialmente em péssimas condições”. (TAFNER JR.; SILVA, 2010, p. 150)

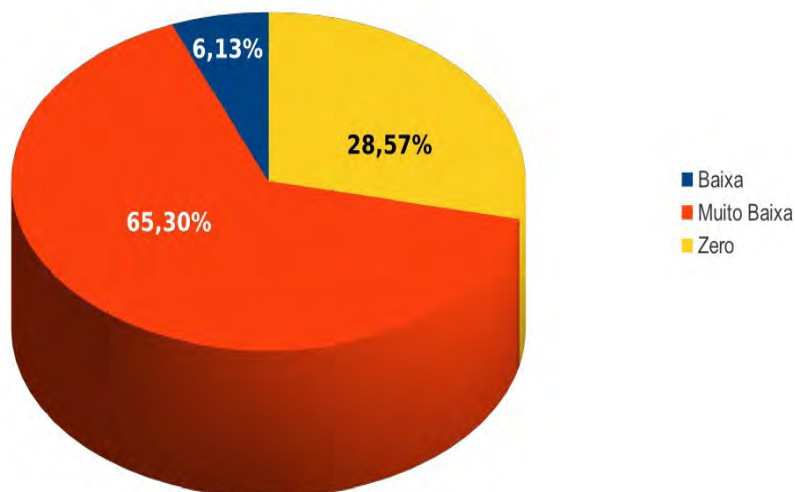
Segundo Silva (2012), o quadro de desequilíbrio entre os avanços econômicos e sociais é mais grave na região nordeste:

Em resumo, pode-se inferir que a situação atual da socioeconomia paraense é paradoxal, isto é, crescimento econômico acompanhado de crescimento da pobreza e não superação dos problemas sociais como acesso à saúde, educação, habitação e saneamento básico adequado para boa parcela da população. Esse quadro é pior no Nordeste do Estado... (SILVA, 2012, p. 15).

Por conta da ligação terrestre existente entre a Mesorregião Nordeste do Pará e a Mesorregião Metropolitana de Belém e dos investimentos em tecnologias da informação e comunicação realizados pelo governo do estado a partir de 2007, apenas 8,16% dos municípios do Nordeste Paraense não possuem disponibilidade de acesso à internet banda larga, são eles: Baião, Mocajuba, Nova Esperança do Piriá e Oeiras do Pará. Isso significa que 91,04% destas cidades tem disponibilidade de banda larga em sua zona urbana municipal. A atuação do NAVEGAPARÁ é marcante nesse território uma vez que encontra-se em 73,46% dos municípios desta mesorregião, num total de 36 cidades sendo atendidas, com serviços de conexão a órgãos públicos, prefeituras, hospitais, infocentros, telecentros e *hotzones* (PRODEPA, 2014; MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2015).

No entanto toda a infraestrutura de TICs alocada nesta região, ainda não surtiu os efeitos tão divulgados e esperados. Dos sites das prefeituras analisados 6,13% apresentaram nível de transparência baixa, 65,30% muito baixa e 28,57% tiveram nível de transparência zero.

Gráfico 7 – Nível de transparência dos municípios da Mesorregião do Nordeste Paraense



Elaboração própria

Os sítios eletrônicos dos municípios que compõem a mesorregião do Nordeste Paraense, foram pesquisados e analisados no período de 01 a 15 de dezembro de 2014. As informações colhidas, apontam um quadro parecido com as demais regiões apresentadas até o momento. A cidade que alcançou o melhor nível de transparência em seu portal eletrônico foi Abaetetuba com 25%, seguida por Tailândia 22%, as duas encontram-se no patamar de transparência baixa. Os dois municípios são beneficiados pelo NAVEGAPARÁ. Abaixo os dados de cada município dispostos no mapa ilustrativo aproximado da mesorregião do Nordeste Paraense.

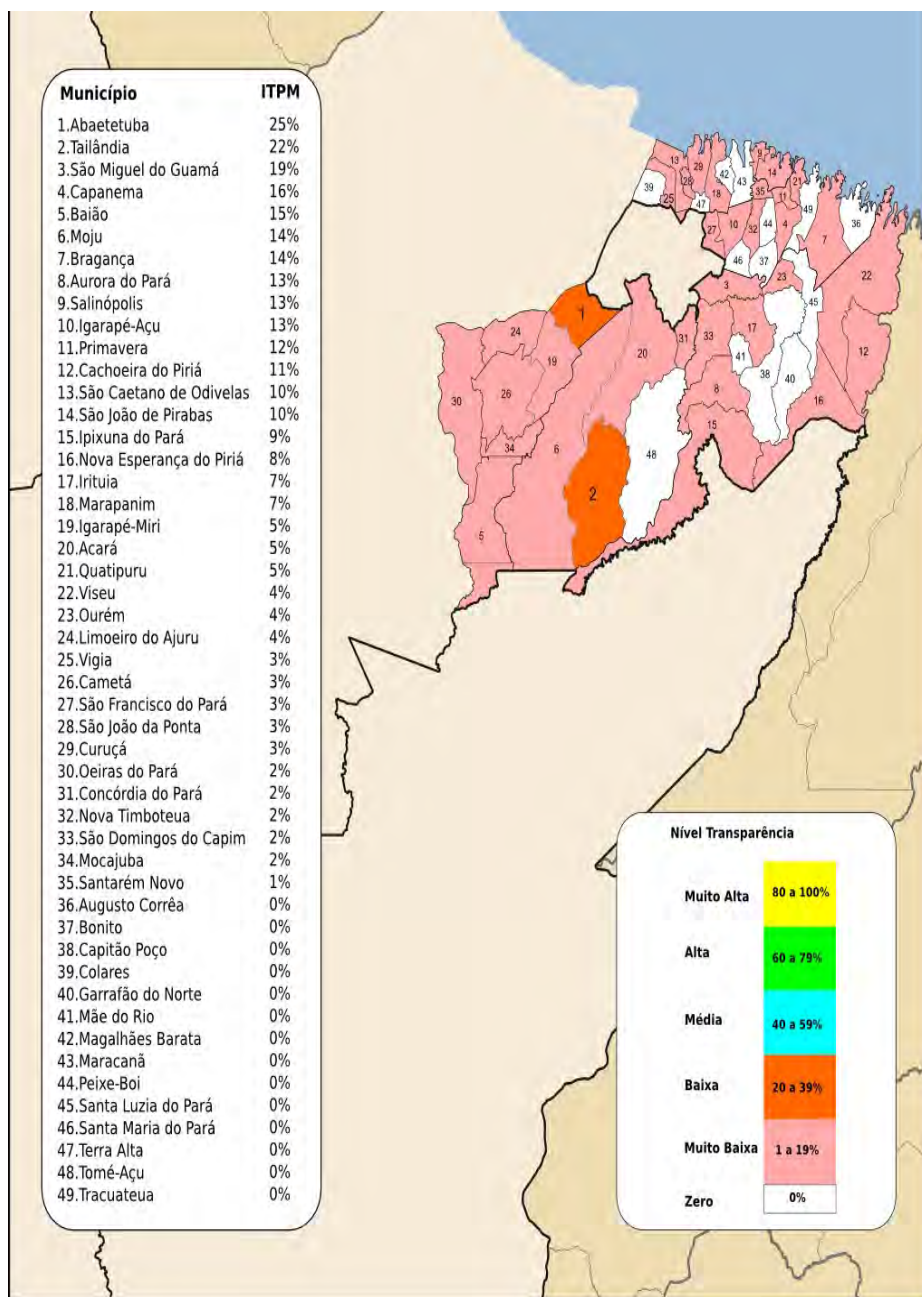


Figura 8 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião do Nordeste Paraense

4.2.4 Mesorregião do Sudeste Paraense

A mesorregião do Sudeste Paraense tem uma área de 297.366,70km² e é composta por 39 municípios: Breu Branco, Itupiranga, Jacundá, Nova IPIXUNA, Novo Repartimento, Tucuruí, Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Dom Eliseu, Goianésia do Pará, Paragominas, Rondon do Pará, Ulianópolis, Bannach, Cumarú do Norte, Ourilândia do Norte, São Felix do Xingu, Tucumã, Água Azul do Norte, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Parauapebas, Brejo Grande do Araguaia, Marabá, Palestina do Pará, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Pau D'arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, São Geraldo do Araguaia, Sapucaia, Xinguará, Conceição do Araguaia, Floresta do Araguaia, Santa Maria das Barreiras e Santana do Araguaia. (IBGE, 2015) Com uma população de 1.813.810 habitantes, foi responsável em 2012 por 41,24% do PIB paraense, apresentando um dinamismo econômico muito acima do restante do estado. (IDESP, 2012).

O sudeste paraense tem sido uma região de extraordinária dinâmica na Amazônia brasileira. Lá se alocaram os grandes projetos pecuários financiados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), os quais confrontaram frentes de expansão camponesas e surtos garimpeiros. Principal área de atuação da Vale do Rio Doce (CVRD) no Pará, onde a companhia tem seu sistema-norte de exploração de metais ferrosos e não ferrosos, a mesorregião assistiu à transformação de agentes mercantis e extrativistas da economia da madeira e da castanha-do-pará em pecuaristas de médio e grande porte. (COSTA, 2012, p.5).

Os principais centros urbanos da região sudeste paraense estão representados pelas cidades de: Parauapebas, Marabá, Canaã dos Carajás, Tucuruí, Paragominas, Xinguará, Redenção, Santana do Araguaia e Conceição do Araguaia. Sendo que as 5 primeiras mencionadas encontram-se entre os dez municípios do estado com maior PIB. Parauapebas só fica atrás da capital do estado, Belém (IDESP, 2012).

No entanto, Marabá é o principal centro urbano do sudeste paraense, localiza-se entre os rios Tocantins e Itacaiúnas. A cidade é formada por três núcleos (Marabá Pioneira, Nova Marabá e São Félix), ligados pela BR-230 (Rodovia Transamazônica) e dista 485 km da capital Belém. Com área de

15.092,368km², um contingente populacional de 257.062 habitantes. (IBGE, 2015) É um centro urbano em franco desenvolvimento, Marabá limita-se ao Norte com os Municípios de Itupiranga, Jacundá e Rondon do Pará; ao Sul com os Municípios de São Geraldo do Araguaia, Curionópolis, Parauapebas e São Félix do Xingu; a Leste com os Municípios de Bom Jesus do Tocantins e São Geraldo do Araguaia e a Oeste com o Município de Senador José Porfírio.

Data de 1895 o seu primeiro período econômico, decorrente do Ciclo da Borracha no Pará. A pequena colônia teve sua população aumentada com o forte fluxo migratório causado pela extração da seringa, muito abundante na região, gerando um avanço econômico. Mais tarde, por volta da década de 1940, com a crise da borracha, surgiu o período do extrativismo da castanha-do-Pará, levando mais pessoas para esta área, para extração e comercialização desse produto, que foi a principal fonte de renda de Marabá até meados de 1980:

A cidade passou, então, a ser cognominada de “Terra da Castanha” e a área conhecida como o “polígono dos castanhais”. Atrélado ao período da extração da castanha-do-pará houve ainda a corrida para a extração de diamantes. Em 1969, após a abertura da rodovia PA-70 (atualmente um trecho da BR-222), Marabá ficou ligada à Rodovia Belém-Brasília (BR-010). A implantação da infraestrutura rodoviária fez parte da estratégia do governo federal de integrar a região ao resto do país. Além disso, o plano de colonização agrícola oficial, a instalação de canteiros de obras, especialmente a construção da Hidrelétrica de Tucuruí, a implantação do projeto Grande Carajás e a descoberta da mina de ouro da Serra Pelada, aceleraram e dinamizaram as migrações para Marabá nas décadas de 1970 e 1980 (IBGE, 2013, p. 43).

Com o início da exploração da Província Mineral da Serra dos Carajás, Marabá teve um desenvolvimento econômico ainda mais acelerado, demonstrando com isso seu potencial industrial e comercial. Entre os anos de 1998 e 2010, o município recebeu grandes investimentos, o que levou a cidade a ser considerada um polo industrial e comercial, com predomínio das atividades agropecuárias. É o grande centro logístico, da Mesorregião Sudeste Paraense e funciona como importante elo de ligação com o resto do Brasil, favorecido pelas suas principais interligações rodoviárias, como por exemplo, as BR-230, BR-422 e BR-010; e as PA-150 e PA-153. (IBGE, 2013) Além da linha ferroviária da CIA VALE DO RIO DOCE, que liga o Pará ao Maranhão, transportando minérios e pessoas.

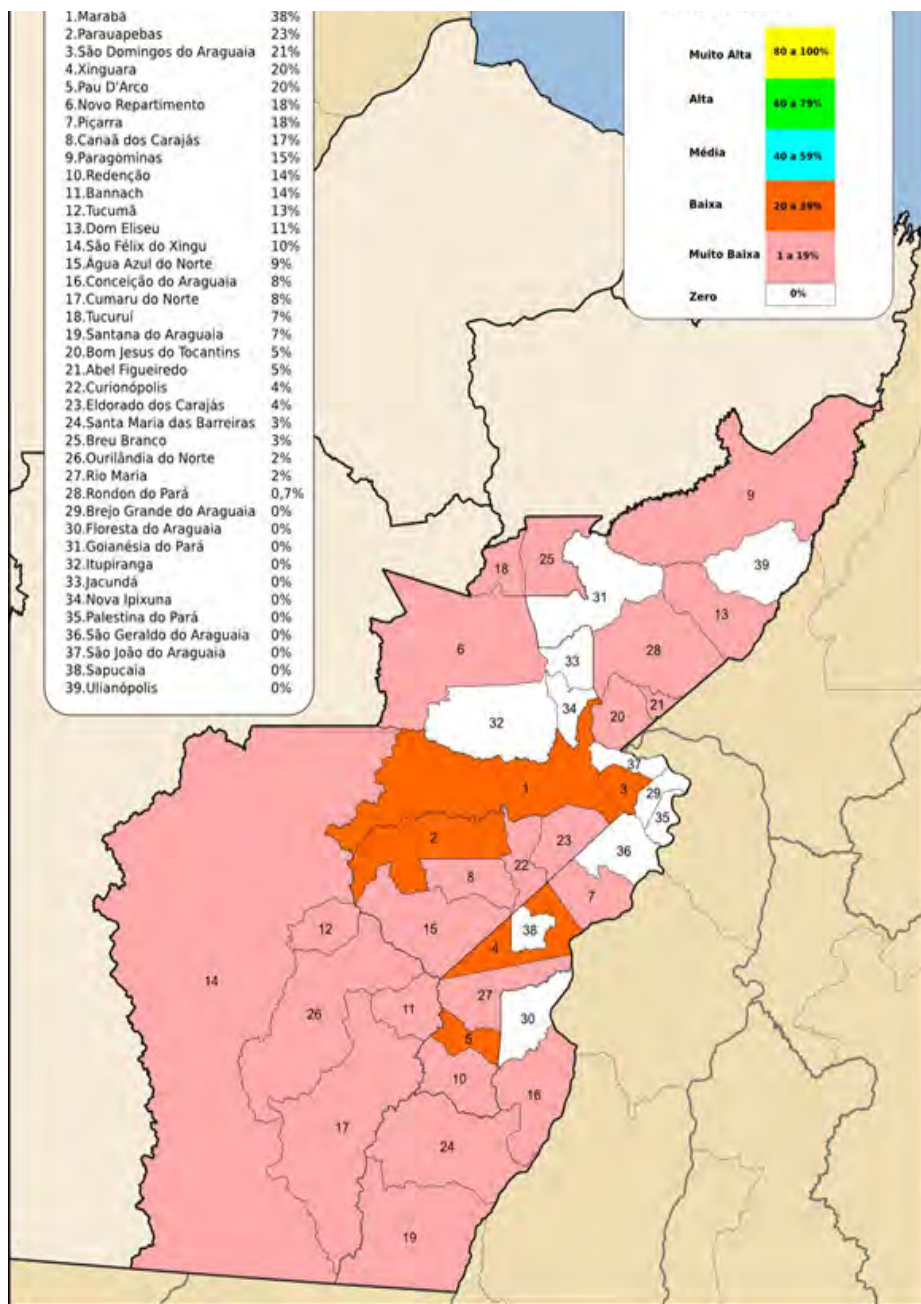


Figura 9 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião do Sudeste Paraense

Em relação a conectividade da Mesorregião do Sudeste Paraense, 25,64% dos municípios não possuem nenhum tipo de disponibilidade de acesso à internet banda larga. Segundo a PRODEPA e MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (2015) 74,36% das cidades que formam esta mesorregião dispõem de acesso à banda larga nas suas sedes municipais. O NAVEGAPARÁ, programa de inclusão digital e tecnologia da informação e comunicação do estado, chega a 25,64% destas localidades, nos municípios de Goianésia do Pará e Novo Repartimento o programa estadual é o único provedor de banda larga.

Os portais eletrônicos dos municípios que compõem a mesorregião do Sudeste Paraense, foram pesquisados e analisados no período de 16 a 31 de dezembro de 2014. Marabá foi a prefeitura que obteve o melhor índice de transparência com 38%, mas ainda assim ficou no patamar de transparência baixa. Os sites municipais analisados que obtiveram índices de transparência abaixo de vinte por cento, representam 87,17% do número de municípios da região sudeste. O quadro torna-se mais alarmante quando se considera que 11 dos 39 municípios que formam essa mesorregião obtiveram índice de 0% de transparência, pois muitos deles sequer possuem um blog na internet. Abaixo os índices de cada município dispostos no mapa ilustrativo aproximado da mesorregião do Sudeste Paraense.

4.2.5 Mesorregião do Sudoeste Paraense

A Mesorregião do Sudoeste Paraense abrange uma área de 415.788,70km², abrigando 14 municípios: Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão, Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. Com uma população de 535.222 habitantes, possui densidade demográfica de 0,77 hab/km². Altamira é o município mais populoso; em segundo lugar está Itaituba.

É a mesorregião que concentra o maior número de Unidades de Conservação, sejam de uso sustentável ou de proteção integral, e ainda Terras Indígenas. Isto contribui para uma relativa preservação das áreas de florestas, predominantes nesta região. Destaca-se no cenário estadual pela ocorrência de metais metálicos (ouro) e não metálicos (calcário), ambos minérios são encontrados na bacia hidrográfica do Tapajós na região de Itaituba, onde proliferam os garimpos. (IBGE, 2013) Mas também tem ganhado relevância por conta de seu potencial energético e sua localização estratégica que favorece a implantação de um centro logístico, que serve como alternativa à exportação via os portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR), o que permitirá uma economia no frete de cargas e redução do tempo total de transportes. (REUTERS, 2014).



Figura 11 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião do Sudoeste Paraense

Empresas internacionais como a Bunge e a Cargill já entraram com investimentos para a construção de estações de transbordo de cargas, no distrito de Miritituba, às margens do Rio Tapajós em Itaituba. (TERRA DE DIREITOS, 2015)

No setor energético, o município de Altamira se destaca, localizado às margens do Rio Xingu, sofre influência direta da construção da Hidrelétrica de Belo Monte, que terá capacidade de gerar 11.182 MW, trata-se de uma zona de conflito uma vez que diversas organizações da sociedade civil, bem como as populações indígenas são veementemente contra a implantação da usina, por conta dos danos ambientais irreversíveis que a mesma já está ocasionando. Outros projetos hidrelétricos estão sendo planejados nesta região:

Nos últimos três anos, foram realizados estudos sobre os projetos das usinas São Luiz do Tapajós (próximo à cidade de Itaituba) e Jatobá (entre as cidades de Jacareacanga e Itaituba) através do “Grupo de Estudos Tapajós”, composto pelas seguintes empresas: ELETROBRAS, ELETRONORTE, EDF, Camargo Corrêa, Cemig, Copel, GDF SUEZ, Endesa Brasil e Neoenergia, sob coordenação da primeira. O grupo possui o objetivo de realizar os estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTE) e impacto ambiental (EIA/Rima) das referidas usinas para posterior entrega dos estudos à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e ao IBAMA (Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis), respectivamente. (CARREIRA, 2015, p. 73)

Os projetos das hidrelétricas São Luiz do Tapajós e Jatobá, integrantes do Complexo Hidrelétrico do Tapajós, passaram recentemente pela fase de estudos de viabilidade (técnica e econômica, e ambiental). O planejamento das usinas definiu a localização dos empreendimentos próximos aos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Trairão. A soma da potência dos dois projetos somam mais de 8.000 MW: UHE São Luiz do Tapajós (6.133 MW) e UHE Jatobá (2.338 MW). A simples veiculação de informações acerca desta obra, já causa a vinda de pessoas de outras regiões, na expectativa de arranjar algum tipo de emprego. No entanto por conta dos impactos ambientais que o empreendimento irá causar, indígenas e movimentos sociais já se posicionaram contrariamente a construção da obra.

Sob o aspecto econômico, vale ressaltar que os municípios de Mediciândia, Placas e Uruará (todos localizados na Mesorregião Sudoeste) são os principais produtores de cacau do Estado do Pará, com uma produção 59.537 ton./ano, colocando o Pará como terceiro produtor nacional de cacau, apresentando um valor agregado considerável em relação a contribuição destes municípios para a formação do PIB estadual. (IBGE, 2013)

No quesito internet banda larga, 42,85% dos municípios do sudoeste não dispõem de acesso a essa tecnologia; 57,15% têm disponibilidade deste tipo de serviço, sendo 35,71% das cidades analisadas atendidas pelo NAVEGA-PARÁ. (PRODEPA; MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2015)

Os portais eletrônicos dos municípios que compõem a mesorregião do Sudoeste Paraense, foram pesquisados e analisados no período de 16 a 31 de dezembro de 2014. O panorama encontrado é crítico, todos os sites das

14 cidades analisadas, apresentaram um índice de transparência abaixo de 20%, e ficaram no patamar de transparência muito baixa.

Sendo que 28,57% obtiveram nota zero, neste grupo estão os sites das prefeituras que estão “eternamente” em construção, como é o caso dos portais das prefeituras de Itaituba, Pacajá, Rurópolis e Vitória do Xingu. Abaixo no mapa ilustrativo é possível notar a predominância da cor rosa que representa a faixa de municípios com portais eletrônicos cuja transparência está dentro da categoria muito baixa.

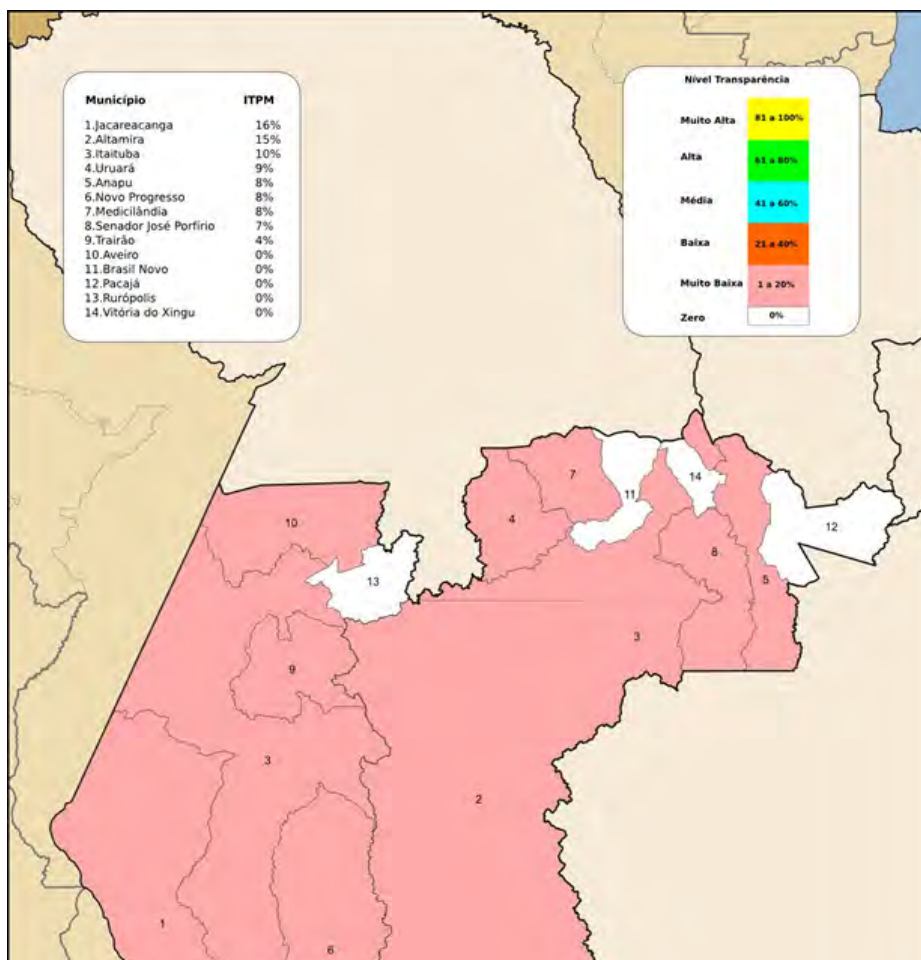


Figura 11 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião do Sudoeste Paraense

4.2.6 Mesorregião Metropolitana de Belém

A Mesorregião Metropolitana de Belém, com uma área de 6.890,30km², é composta de 11 Municípios Ananindeua, Belém, Barcarena, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Bujaru, Castanhal, Inhangapi, Santa Isabel do Pará e Santo Antônio do Tauá. Contava em 2014 com uma população de 2.561.917 residentes, detém a maior densidade populacional do estado com 371,81 hab./km². Sua contribuição para o PIB estadual em 2012 foi da ordem R\$ 32.544.761,00, o que equivale a 35,77% do produto interno bruto total do estado do Pará, sua predominância produtiva está na área de serviços, a exceção é o município de Barcarena cuja predominância produtiva baseia-se no setor industrial, onde estão localizadas as instalações da Albras, segunda maior fábrica de alumínio no Brasil, sob o controle acionário da multinacional norueguesa Hydro Alunorte. (IDESP, 2014)

Belém, capital do Estado, é seu principal polo de desenvolvimento. Situa-se às margens da baía de Guajará, onde desagua o rio Guamá, que margeia o município ao sul. Conta com uma população de 1.432.844 habitantes, distribuídos por um território de 1.064,918 Km², sua densidade populacional é de 1.345,4 hab./Km². Essa superdensidade populacional gera uma série de problemas, atualmente um dos mais traumáticos o estrangulamento do trânsito no município e adjacências. Estudos realizados na década de 2000 já apontavam a gravidade desse problema. (MARINHO, 2008) E de lá para cá a situação só se agravou, tendo como fatores de potencialização o aumento da frota de carros e motocicletas. Em 2014, havia cerca de 25 carros para cada 100 belenenses. No mês de junho de 2014, a frota registrada pelo Detran se aproximava de 500 mil veículos, dos quais 384.754 circulavam pela capital. (G1, 2014)

Em relação a sua economia, Belém possui predominância produtiva na área de serviços, com destaque para atividades de comércio, prestação de serviços e turismo. Mas também tem uma boa atuação nos setores das indústrias alimentícias, navais, metalúrgicas, pesqueiras, químicas e de beneficiamento da madeira. “Por sua posição mais próxima das rotas marítimas do Atlântico, Belém, tem uma situação geográfica privilegiada em relação à acessibilidade ao seu porto, que hoje é o porto de maior movimento de contêineres da Amazônia.”(IBGE, 2013,p.40)

Belém também concentra a maior quantidade de instituições de ensino superior do estado, cuja mais expressiva é a Universidade Federal do

Pará, que tem como coirmãs UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia), UEPA (Universidade Estadual do Pará) e o IFPA (Instituto Federal do Pará).

A Mesorregião Metropolitana de Belém por estar ligada diretamente ao *backbone* de telecomunicações do estado do Pará, é a única das mesorregiões que possui uma disponibilidade internet banda larga em 100% das sedes municipais do seu território. O NAVEGAPARÁ, programa de inclusão digital e banda larga do estado, está presente em todos os municípios desta mesorregião.

Trata-se da área de atuação mais antiga do NAVEGAPARÁ no estado. Programa NAVEGAPARÁ na Região Metropolitana de Belém iniciou a partir da parceria com a Rede Nacional de Pesquisa para utilização da Rede Metropolitana de Belém (Metrobel), em 2007, que proporcionou ao Governo do Estado a utilização de pares de fibra óptica para conectar ao backbone da rede, órgãos da esfera estadual, reduzindo custos e melhorando a prestação dos serviços públicos. Em contrapartida, o Governo do Estado expandiu o anel de fibra óptica aumentando a rede em cerca de 152 km a rede, sendo 55 km de backbone e 97 km de aproximações. Essa ação possibilitou que aproximadamente 200 pontos do governo fossem interligados, em especial das áreas da segurança, saúde e educação, formando o que se considera a Rede Metropolitana de Belém. Todas as novas redes de fibra óptica do estado estão conectadas à Metrobel. “As novas estruturas, além de conectadas ente si, também se interligarão à MetroBel, em Belém, primeira rede metropolitana do país, inaugurada em 2007”. (PRODEPA, 2014)

E esta conectividade em alta velocidade tende a melhorar, pois em maio de 2014 a Prefeitura Municipal de Belém assinou com a Empresa Paraense de Processamento de Dados do Pará, um termo de cooperação técnica envolvendo a PRODEPA, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e a Companhia de Informática de Belém (CINBESA) para o compartilhamento de conhecimentos científicos ou tecnológicos, e para o uso compartilhado das suas respectivas infraestruturas de redes e telecomunicações, instalações, sistemas e equipamentos. (AGENCIA PARÁ, 2014)

Além do aumento da Rede Metropolitana de Fibra Óptica, a Mesorregião Metropolitana conta ainda com ações de inclusão digital com 73 infocentros distribuídos em 7 municípios (53 deles ficam na capital Belém) e mais 33 hotzones (zonas de acesso livre), instalados em locais públicos estratégicos dos municípios de Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Bujaru, Castanhal, Inhangapi, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará até Santo Antônio do Tauá.



Figura 12 – Mapa da METROBEL

Os portais eletrônicos dos municípios que compõem a Metropolitana de Belém, foram pesquisados e analisados no período de 01 a 31 de dezembro de 2014. Belém foi a prefeitura que obteve o melhor índice de transparência com um nível de 43%, é o único portal eletrônico do estado a alcançar um nível médio de transparência, segundo a metodologia utilizada na pesquisa. Os demais ficaram entre as faixas transparência baixa e transparência muito baixa, 18% dos sites analisados apresentaram transparência zero, é o caso dos municípios de Inhangapi, Bujaru e Santa Bárbara do Pará, no período da pesquisa Inhangapi e Santa Bárbara do Pará que não possuíam sites, nem mesmo perfis nas redes sociais.

Segundo os critérios adotados na pesquisa, a prefeitura de Belém poderia ter alcançado um índice mais alto, pois quando da análise do seu portal, a página de licitações estava sendo reformulada. Requerendo uma nova avaliação para que o nível transparência do seu portal eletrônico seja atualizado. Chama atenção também a situação do município de Bujaru, cujo site encontra-se desatualizado desde o dia 16/01/2009. O portal

eletrônico entra na lista dos sites que mesmo existindo na rede mundial de computadores, são completamente opacos para a população, uma vez que, mesmo informações simples e obrigatórias por lei, como a estrutura organizacional da prefeitura, números de telefone para contato e e-mails encontram-se totalmente desatualizados.

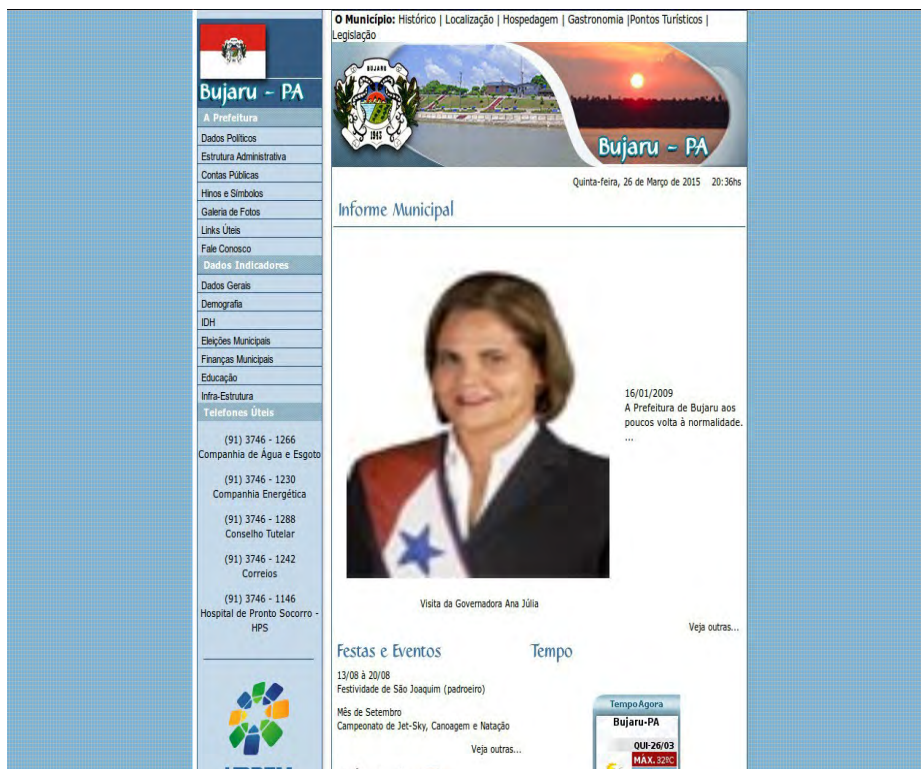


Figura 13 – Sítio eletrônico de Bujaru

Apesar de Belém ter se destacado em relação as demais cidades do estado, fica patente que a proximidade ou mesmo a ligação com uma região altamente conectada através das chamadas TICs (e apesar de ser importante essa conexão) não é um fator determinante para que uma administração pública municipal consiga apresentar portais eletrônicos mais transparentes e com possibilidade de interação e controle social por parte dos cidadãos, ou simplesmente manter uma página na internet com o mínimo de informações necessárias para cumprir as leis referentes a transparência na gestão pública. A prefeitura de Santa Bárbara do Pará por exemplo apesar de fazer limite com a capital Belém, estar

conectada através do NAVEGAPARÁ, contar com disponibilidade de conexão de internet banda larga através de três operadoras de telecomunicações, ficou no patamar de transparência muito baixa, segundo a pesquisa.

Fatores como a cultura organizacional no caso da Mesorregião Metropolitana de Belém, devem ser levados em consideração, pois consolidam rotinas que são importantes para que a máquina municipal funcione com eficiência, o site www.belem.pa.gov.br por exemplo, segundo informações colhidas no projeto estadunidense INTERNET ARCHIVE(2014), registra o funcionamento da página desde janeiro de 1999, são pelo menos 16 anos de acúmulo nessa área da administração municipal belenense. Abaixo o mapa da transparência na região Metropolitana.

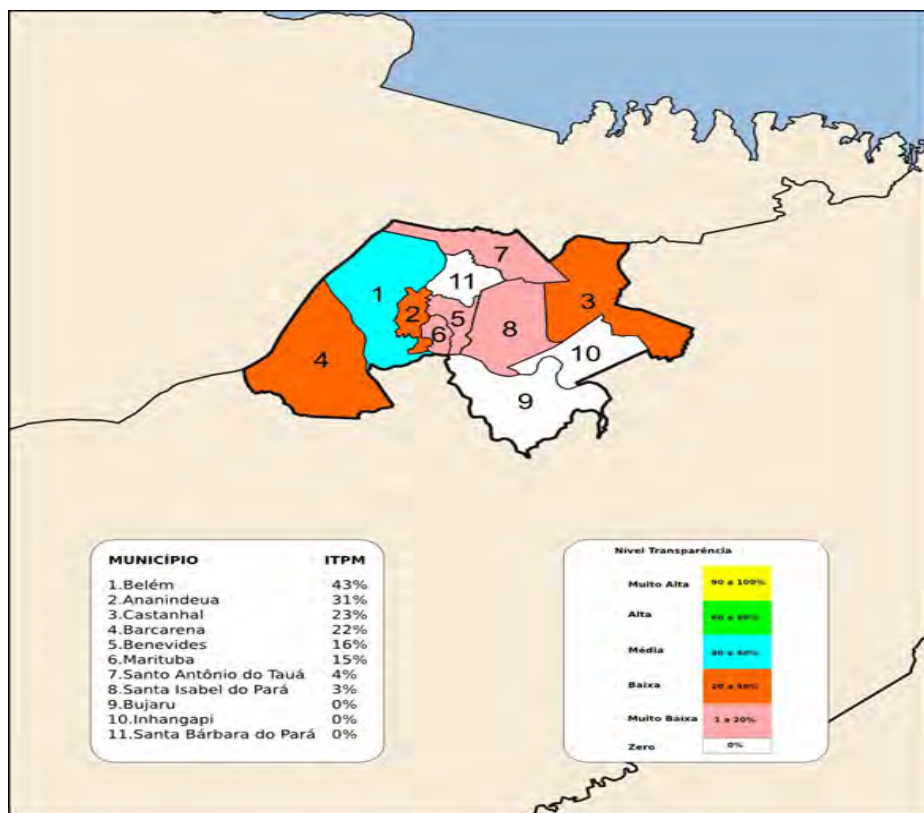


Figura 14 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos da Mesorregião Metropolitana de Belém

4.2.7 Panorama dos portais eletrônicos dos municípios do Estado do Pará em relação a transparência pública

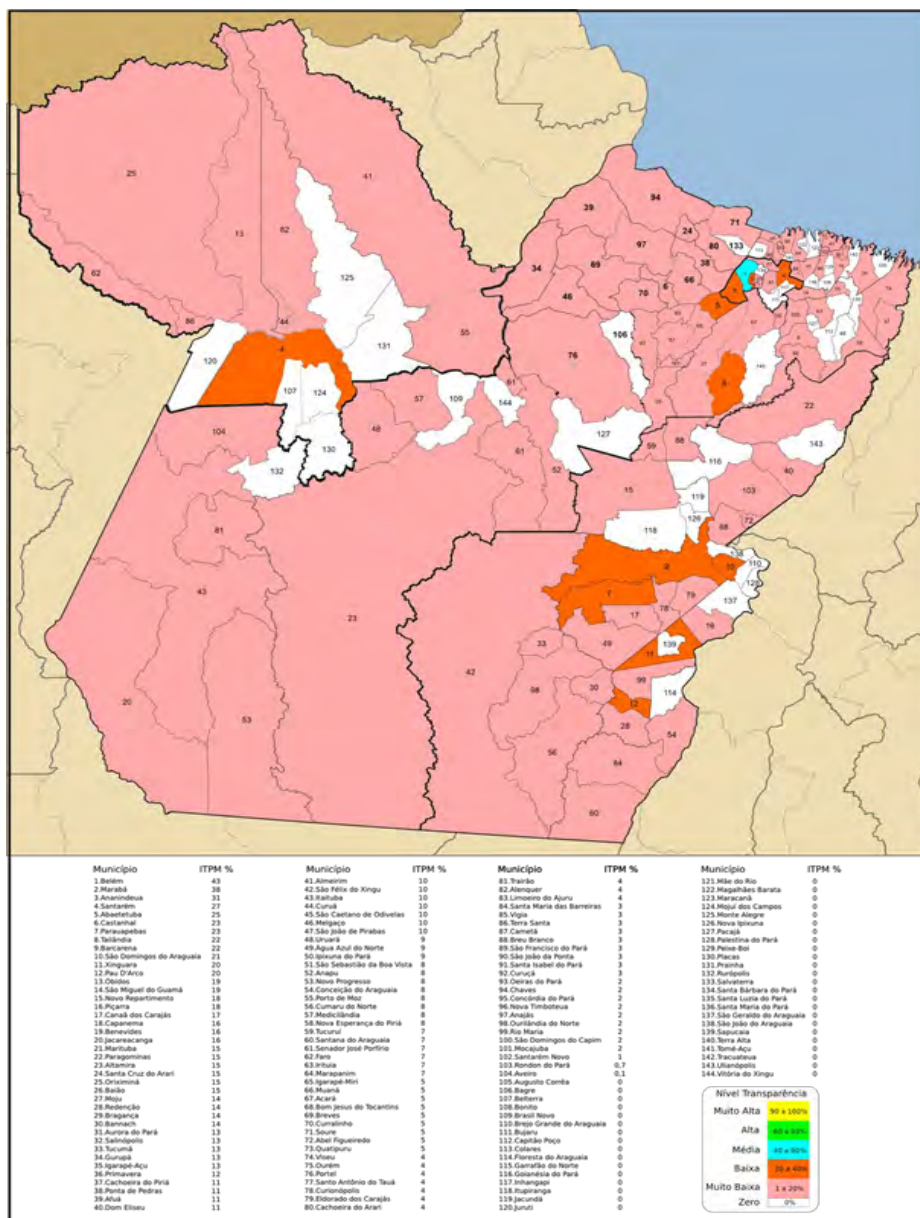


Figura 15 – Mapa ilustrativo da transparência nos portais eletrônicos das prefeituras do Pará

O Pará possui 144 municípios, distribuídos por 6 mesorregiões, com uma variação populacional que vai de 3.303 habitantes (município de Bannach) a 1.432.844 habitantes (município de Belém). (IBGE, 2014)

Dentro do conjunto de cidades do estado do Pará, foi constatado que todas prefeituras possuem pelo menos um domínio registrado junto a Empresa de Processamento de Dados do Pará⁸ (PRODEPA, 2015). Sendo que 100 destes endereços apresentavam algum tipo de publicação navegável, 12 sites apresentavam uma página inicial informando que os mesmos estavam em construção, 26 retornavam erro de página não encontrada e 2 sites eram de acesso restrito, exigindo senha para que se possa navegar no seu conteúdo.

Das 100 prefeituras que possuem sítios navegáveis, 13 encontram-se com seus portais desatualizados a mais de um ano, com exceção do município de Curalinho (Mesorregião do Marajó), que estava desatualizado desde setembro de 2014. Com relação a presença em pelo menos uma rede social na internet, 62,5% das prefeituras possuem perfil digital, destas 77,7% mantêm seus perfis sociais atualizados.

Através da análise, dos portais foi possível identificar que 75% das prefeituras que possuem sítios eletrônicos contrataram empresas de TI para desenvolvê-los. Verificou-se ainda que 25 empresas de 7 estados diferentes, atuam neste segmento no Estado do Pará. Em

5 prefeituras foi possível identificar como desenvolvedor do site o departamento de informática do município. No restante dos portais eletrônicos não é possível afirmar quem foi a equipe que desenvolveu a ferramenta.

Outro dado interessante e que chama atenção é que 70% das prefeituras do estado do Pará terceirizaram os serviços de portal de transparência e acesso a informação dos municípios através da empresa www.governotransparente.com.br detentora do domínio www.gdip.com.br de tal maneira que essas informações públicas encontram-se sob a custódia de uma empresa particular, em um site externo a administração pública municipal. Essa empresa também atua nos estados do Ceará, Maranhão, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Roraima.

⁸ Ver lista completa dos domínios das prefeituras municipais do Pará, registrados na Prodepa, em anexo.

Gráfico 8 - Participação de empresas por estado que atuam na área de desenvolvimento de sites nas prefeituras do Pará

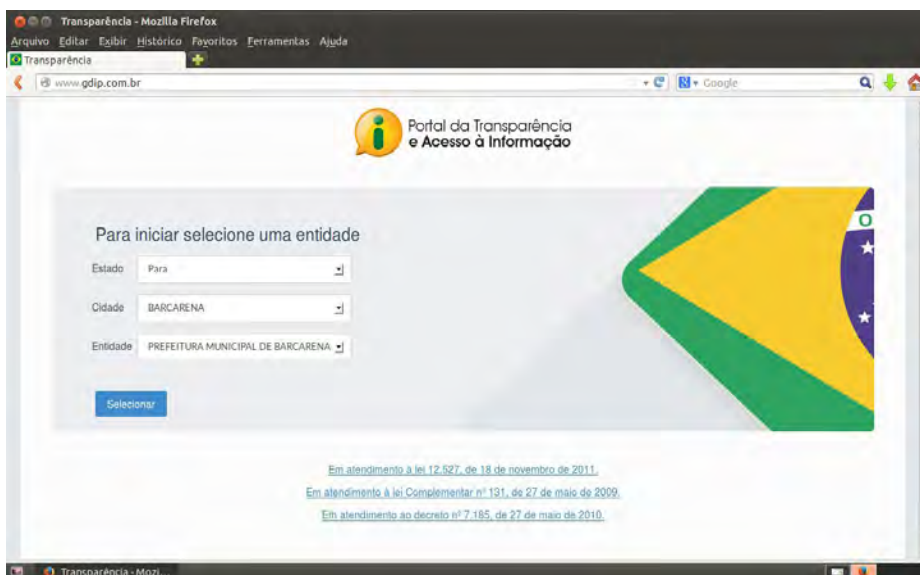
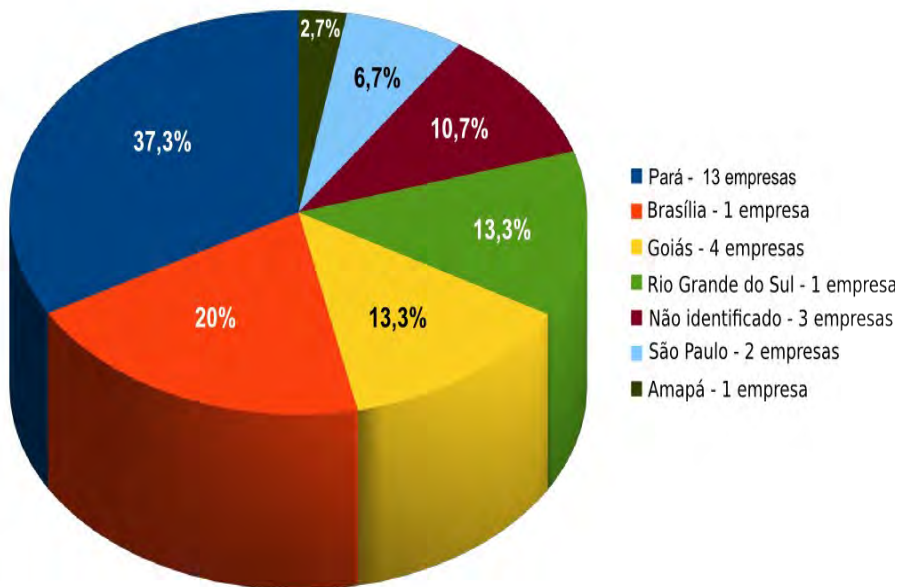


Figura 16 – Site privado que terceiriza os portais de transparência e acesso a informação de 10 prefeituras do Estado do Pará

A seguir será apresentado como os municípios se saíram em relação a alguns quesitos obrigatórios para a adequação a Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação⁹:

Bloco Conteúdo:

O site do município informa a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal em uma única página – lista?

Quadro 15 – Municípios que informam a estrutura organizacional por faixa populacional

Municípios por população	Informam	Informam parcialmente	Não informam
< que 10.000 hab.	0	0	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	9	3	76
Entre 50.000 e 99.999 hab.	3	0	26
> que 100.000 hab.	6	4	5
Total	18	7	119

O site do município informa os telefones, endereços e e-mails ou home page para contato e atendimento ao público de cada órgão administrativo?

Quadro 16 – Municípios em relação a divulgação dos seus contatos institucionais

Municípios por população	Informam	Informam parcialmente	Não informam
< que 10.000 hab.	3	2	7
Entre 10.000 e 49.999 hab.	21	12	55
Entre 50.000 e 99.999 hab.	7	3	19
> que 100.000 hab.	10	1	4
Total	41	18	85

⁹ A planilha completa com os resultados de cada quesito pode ser baixada em: <http://produto-racolaborativa.com.br/transparenciapara/resultados>.

O site do município possui uma página que divulga as licitações?

Quadro 17 – Municípios em relação a existência de páginas de divulgação de licitações

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	2	Não se aplica	10
Entre 10.000 e 49.999 hab.	28	Não se aplica	60
Entre 50.000 e 99.999 hab.	8	Não se aplica	21
> que 100.000 hab.	7	Não se aplica	8
Total	45	-	99

O site oficial do município publica no seu portal eletrônico o Relatório de Prestação de Contas?

Quadro 18 – Municípios em relação a divulgação dos relatórios de prestação de contas

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	0	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	5	0	83
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	2	27
> que 100.000 hab.	4	Não se aplica	11
Total	9	2	133

No site do município consta a relação mensal dos pagamentos de diárias (destino e motivo da viagem) ou adiantamento de despesas?

Quadro 19 – Municípios em relação a divulgação da relação mensal do pagamento de diárias

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	0	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	0	0	88
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	0	29
> que 100.000 hab.	0	0	15
Total	0	0	144

Bloco Canais de informação:

O município possui portal de transparência?

Quadro 20 – Municípios em relação a existência do portal da transparência

Municípios por população	Possui	Possui parcialmente	Não possui
< que 10.000 hab.	7	-	5
Entre 10.000 e 49.999 hab.	50	-	38
Entre 50.000 e 99.999 hab.	19	-	10
> que 100.000 hab.	14	-	1
Total	90	-	54

O Portal da Transparência mantém atualizadas as informações disponíveis (obras, programas, projetos, ações, etc.)?

Quadro 21 – Municípios relação a manutenção do portal da transparência atualizado

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	0	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	5	0	83
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	2	27
> que 100.000 hab.	4	0	11
Total	9	2	133

A atualização dos gastos públicos é feita em “tempo real” (Até um dia após o registro contábil)?

Quadro 22 – Municípios e seu modo de atualização dos gastos públicos

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	-	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	0	-	88
Entre 50.000 e 99.999 hab.	1	-	28
> que 100.000 hab.	4	-	11
Total	5	-	139

O site oficial da Prefeitura Municipal possui ferramenta de pesquisa de conteúdo?

Quadro 23 – Municípios em relação a disponibilização de ferramentas de pesquisa em seus sites

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	2	-	10
Entre 10.000 e 49.999 hab.	32	-	56
Entre 50.000 e 99.999 hab.	10	-	19
> que 100.000 hab.	11	-	4
Total	55	-	89

É possível fazer pedido de informação on-line (e-sic) através do site oficial do município?

Quadro 24 – Municípios em relação a disponibilização de pedido de informação on-line

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	1	-	11
Entre 10.000 e 49.999 hab.	5	-	83
Entre 50.000 e 99.999 hab.	1	-	28
> que 100.000 hab.	1	-	14
Total	8	-	136

Canais de participação:

No portal do município há espaço para sugestões dos cidadãos em áreas estratégicas do município, tais como educação, saúde e urbanismo?

Quadro 25 – Municípios em relação a disponibilização de espaços de sugestão on-line

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	-	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	9	-	79
Entre 50.000 e 99.999 hab.	4	-	25
> que 100.000 hab.	3	-	12
Total	16	-	128

No portal do município é feita a divulgação do calendário das audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA?

Quadro 26 – Municípios em relação a divulgação de audiências públicas em seus portais

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	-	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	0	-	88
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	-	29
> que 100.000 hab.	7	0	8
Total	7	-	137

Existe ouvidoria geral do município?

Quadro 27 – Municípios em relação a existência de Ouvidoria Geral

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	-	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	0	-	88
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	-	29
> que 100.000 hab.	4	-	11
Total	4	-	140

O site oficial do município contém a relação de conselhos municipais com detalhamento sobre o órgão/secretaria da Administração Pública Municipal correspondente, ao qual está vinculado?

Quadro 28 – Municípios em relação a divulgação da relação de conselhos municipais em seus sites

Municípios por população	Divulga	Divulga parcialmente	Não divulga
< que 10.000 hab.	0	0	12
Entre 10.000 e 49.999 hab.	0	1	87
Entre 50.000 e 99.999 hab.	0	0	29
> que 100.000 hab.	0	0	15
Total	0	1	143

A média dos índices de transparência dos sítios eletrônicos dos municípios paraenses, com base na metodologia aplicada a esta pesquisa, revela que a grande maioria das cidades do Pará encontra-se em um patamar muito baixo. Nenhuma das mesorregiões conseguiu alcançar o nível de transparência baixa.

Quadro 29 – Média do índice de transparência pública dos portais municipais do Pará por mesorregião

MESORREGIÃO	MÉDIA DO ITPM
Metropolitana de Belém	14%
Sudeste	8%
Baixo-Amazonas	7%
Marajó	6%
Nordeste	6%
Sudoeste	6%

Em números gerais 37,5% dos municípios do Pará ou não tem site na internet, ou afirma que está com site em construção, ou estão suspensos (por falta de pagamento) ou estão desatualizados a mais de seis meses. As cidades cujos sites das prefeituras não foram encontrados são: Mojuí dos Campos, Prainha, Gurupá, Melgaço, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Inhangapi, Bonito, Capitão Poço, Colares, Garrafão do Norte, Magalhães Barata, Oeiras do Pará, Peixe-Boi, Santa Maria do Pará, Terra Alta, Tracuateua, Brejo Grande do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Palestina do Pará, Rondon do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Sapucaia e Brasil Novo. Todas as mesorregiões do estado estão representadas nesta lista.

A prefeitura de Itaituba na Mesorregião Sudoeste do Pará por exemplo, segundo o projeto estadunidense INTERNET ARCHIVE (2015), mantém uma página de “site em construção” desde janeiro de 2013. E não é só a “cidade pepita” que encontra-se nessa condição, 9,72% das prefeituras do estado do Pará mantém páginas como estas em seus endereços, desde que está pesquisa começou a ser realizada, ou seja a mais de nove meses. Na figura abaixo o site da prefeitura de Cametá, que encontra-se a em construção desde julho de 2013. (INTERNET ARCHIVE, 2015)



Figura 17 - Print Screen da página oficial da prefeitura de Cametá, capturada no dia 01/03/2015

Levando em consideração os referenciais baseados no que determina a Lei Responsabilidade Fiscal, Lei de Transparência e Lei de Acesso a Informação, percebe-se que a grande maioria das prefeituras do Estado do Pará não cumpre a legislação ou a cumprem parcialmente. O que se infere a partir desta análise é que ou existe um desconhecimento a respeito dos normativos legais ou não se leva a sério as leis.

Mesmo com o MPF apertando o cerco contra essas prefeituras para que cumpram o que determina a legislação, os sítios eletrônicos municipais que existem encontram-se em níveis de governo eletrônico abaixo dos estágios de maturidade preliminares (BAUM e DI MAIO, 2000), pois apesar dos portais eletrônicos existirem, as informações quando são publicadas encontram-se desatualizadas e o nível de disponibilidade de interfaces de participação só é encontrado em 11% dos 144 municípios do estado.

Um dos indícios que pode-se inferir tomando por base esse quadro de descumprimento da lei de acesso a informação, é o fato de ser um normativo recente, mas o que dizer sobre a LRF e a Lei de Transparência? A CGU (2013), aponta a importância da LAI ser regulamentada localmente, por estados e municípios. O Pará é um dos cinco estados da federação brasileira que ainda não fizeram a sua regulamentação. E isso tem um reflexo nos seus entes municipais, uma vez que esta pesquisa constatou que apenas 3 municípios do estado regulamentaram a Lei de Acesso a Informação (Belém, Ananindeua e Abaetetuba). No entanto, apesar de Belém ter alcançado um índice de transparência mediano, Ananindeua e Abaetetuba obtiveram um índice de transparência considerado baixo. O que permite concluir que, para além da regulamentação de novas leis, é importante que se comece um processo de comunicação para que a transparência ocorra nos municípios do Pará.

Para que o público tenha aderência e se aproprie de temas como controle social e transparência, é preciso que se estabeleça um processo de comunicação “cuja natureza transcende o individual e o particular para incurSIONAR no social” (ZEPEDA, 2008). A observação dos portais a partir do prisma da comunicação pública (DUARTE, 2009), demonstra que os portais eletrônicos em sua totalidade possuem um carácter informacional, inexistente o diálogo, interação e compartilhamento de informações entre governo e sociedade em prol da construção de uma comunidade cívica interessada em temas como democratização, participação e interesse público. E mesmo quando as prefeituras utilizam ferramentas da web

2.0 como por exemplo perfis nas redes sociais que poderiam ser espaços de comunicação pública para o diálogo, proposição de ideias e resolução de problemas, acabam virando um espaço para autopromoção política dos gestores. Inclusive chama atenção o número expressivo de 65% das prefeituras possuírem perfil em pelo menos uma rede social.

Infere-se que um dos principais problemas da comunicação na administração pública é a visão que os responsáveis pela comunicação dessas entidades têm de que a sua maior responsabilidade é construir uma boa imagem do prefeito (diretor, secretário, ou presidente), não existe uma compreensão do valor estratégico da comunicação nas busca de uma boa gestão pública. A comunicação pública que deveria ser a espinha dorsal do processo de transparência a partir da interação entre poder público e sociedade promovendo uma mobilização social “costuma ser um corpo desmembrado dessas partes, andam pelos cantos pedindo para serem articuladas e integradas em um só

corpo que lhes dê sentido...”(LÓPEZ, 2007. p. 250)

Uma das principais bandeiras do programa de inclusão digital NAVEGAPARÁ, teve por mote a interligação das instituições públicas estaduais e municipais. E segundo dados levantados na pesquisa, é inegável os avanços obtidos, uma vez que o Pará saiu de um universo de 4 cidades em 2007 com disponibilidade de internet banda larga, para um número de 65 municípios ligados pelo governo estadual, sem contar com os demais municípios que contam com esse serviço a partir de iniciativas da TELEBRÁS (empresa do governo federal) e OI (iniciativa privada). Pode-se dizer que essa evolução acompanhou de certa forma a definição de governo eletrônico baseada no uso de tecnologias da informação e comunicação na busca da eficiência governamental (GRANT e CHAU, 2005). No caso do NAVEGAPARÁ, o foco maior foi na disponibilização de conexão de alta velocidade para um grande número de entes governamentais. Mas com pouco ou nenhum investimento na formação do funcionalismo público dos municípios, para que pudessem se adaptar a essa nova cultura digital organizacional.

A definição de governo eletrônico, contudo, como ação estruturante para a transformação cultural e organizacional dos governos, ao que parece foi deixada de lado. Sem o intuito de responsabilizar o governo do estado, mas os dados desta pesquisa demonstram que não basta disponibilizar investimentos tecnológicos, uma vez que dos 65 municípios servidos pelo NAVEGAPARÁ, apenas a capital do estado, Belém, alcançou o patamar de transparência mediano em seus portais eletrônicos. Com referência aos demais municípios, 11,2% obtiveram um índice baixo, 54,9% das cidades atendidas pelo programa de banda larga ficaram no patamar de transparência eletrônica muito baixa. E 32,2% apesar de algumas destas até possuírem site, foram consideradas opacas.

Esta situação é explicável a partir da análise dos níveis de interatividade e aplicações disponibilizadas nos portais de governo eletrônico propostos por Torres e Agune (2009). A partir da taxonomia proposta pela dupla, pode-se afirmar que os sítios eletrônicos de todos os municípios do estado do Pará, com exceção da capital do estado, encontram-se no primeiro estágio (que é o mais baixo), caracterizado pela busca dos entes governamentais em marcar presença na internet, disponibilizando informações primárias, a partir de conteúdos estáticos, com uma visão focada na comunicação informacional, a partir do que os governos acham ser conveniente mostrar para a sociedade, sem a existência de transações on-line. Pode-se dizer ainda, que

mesmo prefeituras que possuem sites na rede mundial de computadores estão em um nível abaixo do primeiro estágio, pois apenas disponibilizam sites de fachada como por exemplo da prefeitura do município de Alenquer - <http://www.alenquer.pa.gov.br/> que não apresenta nenhum tipo de funcionalidade ou forma de comunicação com os internautas.

Belém, é um caso à parte neste cenário, uma vez que se pode inferir, a partir do nível de transparência apresentado pela capital, que a mesma encontra-se, em relação ao avanço do e-gov, entre o 2º estágio (presença intensiva e interação) e o 3º estágio (transações financeiras e serviços). No entanto, muitas melhorias e avanços são necessários para que se alcance o 4º e 5º estágios, principalmente no sentido de possibilitar a integração Governo Sociedade, em busca do fortalecimento de uma participação cívica que ajude a construir instrumentos controle social a partir da democracia digital. (AGGIO; SAMPAIO, 2013).

A pesquisa também aponta um problema grave em relação ao modelo da política de TICs que a grande maioria das prefeituras do estado do Pará está implementando. Atualmente 70% (100 municípios) terceirizam um serviço de portal de transparência pública e acesso a informação. Trata-se de uma espécie de cms (gerenciador de conteúdos para web) que concentra, ou deveria concentrar, em seu servidor todas as informações fiscais, orçamentárias, contábeis, entre outras que são exigidas pela lei. O fato é que não existe nenhuma cláusula na lei que proíba esse tipo de contratação de serviços. No entanto, pelos conteúdos que estão disponíveis, e pela não atualização destas bases, fica claro que esse tipo de modelo compromete o cultivo de uma inteligência pública municipal, pautada no uso e desenvolvimento de metodologias e técnicas capazes de melhorar a eficiência dos governos, sua transparência, e porosidade a participação social na coisa pública. Uma vez que os portais de transparência e acesso a informação em sua maioria encontram-se ou sem os conteúdos exigidos pela lei ou desatualizados, pode-se inferir que ou os funcionários não sabem usar a ferramenta ou não existe uma cultura organizacional de respeito às normas da legislação pública ou os dois.

De maneira geral, os municípios do Pará ainda têm muito que trabalhar para galgar os degraus da transparência, mas cada degrau só pode ser superado “através da institucionalização do conjunto de suas características”. (CAPPELLI, LEITE e ARAÚJO, 2010). O degrau 1, com a melhoria da capacidade de acesso; o degrau 2, com a implementação de facilidades de uso; o degrau 3, através da qualidade da informação; o degrau 4, a partir do entendimento;

o degrau 5, através da auditabilidade. A contribuição desta pesquisa vai nesse sentido, de contribuir com instrumentos capazes de auxiliar na aferição dos níveis de transparência das prefeituras, para que, sabendo onde se encontram, saibam para onde seguir, na busca de um governo mais transparente para a sociedade.

5 CONCLUSÕES

Há um imenso espaço de crescimento das prefeituras municipais em relação a transparência pública e implementação do governo eletrônico. Com exceção de Belém, todos os outros municípios do estado do Pará, encontram-se com um nível de transparência entre baixa, muito baixa e zero.

Com relação ao e-gov, essas cidades também encontram-se na fase do primeiro estágio, com algumas exceções que já disponibilizam serviços on-line, a grande maioria ainda vê o processo de implantação de TICs, criação de portais de transparência e acesso a informação, como uma imposição do governo federal, e não como uma oportunidade de melhorar a eficiência governamental, a transparência pública e aumentar a porosidade do Estado em benefício de uma maior participação da sociedade civil na coisa pública.

Uma correção de rumos precisa ser feita, milhões de reais tem sido investidos em infraestrutura de banda larga no estado, mas a pesquisa comprova que além do investimento em tecnologia digital é preciso fazer investimento em tecnologia social, capacitar gestores, funcionalismo público e a sociedade em geral também. O uso das ferramentas da chamada web 2.0 mostrou-se ínfimo, refletindo um movimento de e-democracia inexistente.

Outra constatação é de que no caso do Pará, tanto municípios com o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e PIB (Produto Interno Bruto) altos quanto cidades que apresentam níveis mais baixos relacionados a estes indicadores, apresentaram um nível de transparência pública dos seus portais eletrônicos baixo ou muito baixo, o mesmo fenômeno é percebido quando se analisa esses dados pelo aspecto populacional, com raras exceções. Também não há uma diferença regional uma vez que todas as mesorregiões do estado ficaram no patamar de transparência muito baixa, inclusive a Mesorregião Metropolitana de Belém.

Pelo nível do avanço do governo eletrônico encontrar-se em seus primeiros passos, refletindo em um nível de transparência muito baixa para os

municípios do estado, infere-se ainda que a cor partidária dos gestores atualmente pouco influencia na melhora deste quadro. Demonstrando que transparência, modernização da gestão, participação social e democracia digital no Estado Pará, continuam sendo parte da retórica entre os prefeitos municipais.

Esse vácuo de transparência na gestão pública, só corrobora a importância que tem os cursos relacionados a gestão pública, e lança um desafio para que as universidades públicas ultrapassem os campos do ensino e da pesquisa, lançando mão de seus recursos intelectuais e de infraestrutura, para auxiliar as prefeituras municipais na difícil tarefa, não somente de adaptar-se aos normativos legais de transparência e acesso a informação, mas também no sentido de agarrarem a oportunidade de cultivar uma cidadania cívica em seus territórios, através das TICs, da comunicação pública e da colaboração.

Como continuidade deste trabalho, seria interessante estabelecer uma relação entre o Índice de Transparência dos Portais Eletrônicos dos municípios do Pará com o Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (IPPA, 2014), como uma forma de complementar os resultados obtidos nesta pesquisa.

Além disso essa pesquisa abre caminho para que outros pesquisadores e pesquisadoras levem em consideração em seus projetos de pesquisa, o papel determinante que a internet e as novas tecnologias da informação e comunicação alcançaram na atualidade, gerando novas formas de identidade, sociabilidade e comportamento político. Penso que para estudos futuros o caminho a trilhar é o do emprego das novas tecnologias de informação e comunicação na construção de novos modos de participação política e ampliação da cidadania, abrangendo temas como tecnopolítica, cyberpolítica, democracia digital e desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ADAM, P.; SUSAN, S.; MANIN, B; **Democracy, accountability and representation**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

AGGIO, C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia Digital e Participação: Os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital**. In: Gabinete digital: análise de uma experiência. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica, 2013.

AGÊNCIA PARÁ, **Governo do Estado e Prefeitura de Belém firmam parceria de tecnologia**. Belém. 2014.

Disponível em: http://www.agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=101653

Acessado em: Dezembro de 2014

AMORIM, Paula Dias Ferreira. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) Faculdade de Comunicação da UFBA. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia.

ANATEL. Relatório anual de 2013. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=34000>. Acessado em: outubro de 2014.

ANDRADE, N. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e nos padrões internacionais de contabilidade**. 4ª Ed. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2012.

ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE. **Glossary**. Mar. 2012. Disponível em: <<http://www.u4.no/glossary/>>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

ARISTÓTELES. **La Política**. in Domínio Público. Brasil. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bk000426.pdf> Acessado em setembro de 2014.

BALBE, R. S. **Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal**. Revista do serviço público, v. 61 (189-209). Brasília: 2010.

BARROS, L. **A transparência fiscal eletrônica nos municípios do Estado do Paraná: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo**. 2014. 94f. Dissertação (Mestrado em Administração do Setor de Ciências Sociais Aplicada) Programa de Pós-graduação em Administração da UFPR. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná.

BAUM, C., MAIO, A. **Gartner's four phases of e-government model**. Gartner Group - Research Note, 2000.

BIRKINSHAW, P. J. **Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights**, *Administrative Law Review*, v. 58, Nr. 1, p. 177-218, 2006.

BLACK, J. **Transparent Policy Measures**. In: *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

BLOTTA, V.S. L. **O direito da comunicação: Reconstrução dos princípios normativos da esfera pública política a partir do pensamento de Jurgen Habermas**. São Paulo, USP, Dissertação de Mestrado, 2012.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de Comunicação Pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.) et al. *Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla-cao/>>. Acesso em 14 outubro 2014.

_____. Decreto nº 12.527, de 18 nov. 2011. **Regula o Acesso à Informação e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acessada em: Acesso em 14 agosto 2014.

BOOBIO, N. **El futuro de la democracia** – México-DF: 1986, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. DE C. V.

_____. **O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira; 6. ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1997.

_____. **Estado, Governo, Sociedade. Por uma teoria geral da política**; Tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BRAGA, M. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011. Acessado em: Acessado em 08 dezembro de 2014 Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf

CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. **A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência**. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, no 45- Setembro de 2010*. Mensal. Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=4916&detalhada=0&downloads=1. Acessado em: Janeiro de 2014.

CASTELLS, Manoel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. **A sociedade em rede volume I**. Tradução: Rosineide Venâncio Majer. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2005.

CARREIRA, L. **As relações de poder na política energética brasileira: análise do processo comunicacional do planejamento do Complexo Hidrelétrico do Tapajós**. 2015. 174f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da UFPA. Universidade Federal do Pará. Belém, PA.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS. **Conceptos de uso frecuente en el campo de Transparencia, Accountability y Lucha Anticorrupción.** Nov. 2008. Disponível em:

<<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/glosario/#37>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

CGU. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília, 2011.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1a edição, Brasília/2013.

_____. **Mapa da Transparência.** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia>. Acessado em: fevereiro de 2015.

_____. **Guia de implantação de portal da transparência.** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1a edição, Brasília/2013.

_____. **CGU. GUIA técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list.** CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1a edição, Brasília/2013.

_____. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso a Informação**
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Poder Executivo Federa. Brasília, 2013.

_____. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo.** Ouvidoria Geral da União. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf Acessado em: outubro de 2014.

_____. **TIC domicílios e empresas 2013 , pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e Comunicação no Brasil.** São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2013/165>. Acessado em: Setembro de 2014.

CNM. **Municípios com restrições no CAUC.** Brasília, 2014. Disponível em: http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/09042013_estudo_transferencias_voluntarias_abril_2014.pdf Acessado em: dezembro de 2014

COCCO, G. **Gabinete digital: análise de uma experiência.** Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica, 2013.

COSTA, FA. **Decodificando economias locais: análise da estrutura e dinâmica do Sudeste Paraense utilizando Csα.** IPEA, n. 1723. (Textos para Discussão). Brasília: 2012.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1723.pdf Acessado em: Janeiro de 2014

CRUZ, C; FERREIRA, A; SILVA, L; MACEDO, M; **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** RAP - Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2012.

DEEPASK. **O mundo e as cidades através de gráficos e mapas.** 2013
Acessível em: <http://www.deepask.com/goes?page=Levantamento-confronta-populacao-alfabetizada-e-nao-alfabetizada-no-Brasil>.
Acessado em: outubro de 2014

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Instrumentos de Comunicação Pública.** In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2007.

ETHOS, **Notas metodológicas Projeto Jogos Limpos.** Instituto Ethos. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/institutoethos/indicado->

[res-de-transparncia-estadual-2014? ref=http://w ww.jogoslimpos.org.br/des-taques/instituto-ethos-lanca-indicadores-de-transparencia_estadual-em-seminario-rio-de-janeiro](http://www.jogoslimpos.org.br/des-taques/instituto-ethos-lanca-indicadores-de-transparencia_estadual-em-seminario-rio-de-janeiro). Acessado em: 25 de maio de 2014.

FERRARO, G. **Física Básica**: volume único. São Paulo: Ed. Atual, 1998.

FERREIRA, Michelle. **As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas. Coletânea: Diversidade e Igualdade na Comunicação**. UNIFESP: FAAC. 2007. Disponível em <http://www.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao>.

FLORINI, Ann M. **Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency**. In: PLESKOVIC, Bor is; STIGLITZ, Joseph E. (Eds.). Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington: Banco Mundial, 2000.

FMI. **Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, Part 1—Introduction**. Jul. 2000. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III/>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

GOMES FILHO, A. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. Santiago, 2005. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2698> Acesso em: 26. out. 2014.

GONÇALVES, F. **Infraestrutura de acesso à internet: O arranjo político-econômico do NAVEGAPARÁ**. 2011. 218f. Dissertação (Mestrado em Políticas de Comunicação e Cultura) Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UNB. Universidade Federal de Brasília, Brasília, DF.

GOVERNO DO ESTADO PARÁ; ELETROBRAS ELETRONORTE. **Convênio de cooperação técnica entre Estado do Pará e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.** 2007. Acessível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9570/1/2011_FlavioSilvaGon%C3%A7alves.pdf. Acessado em: Setembro de 2014.

GRANT, G.; CHAU, D. Developing a Generic Framework for E-Government. *Journal of Global Information Management*. Vol. 13, n. 1. Hershey, 2005.

GRAU, N.C. **La Transparencia en la Gestión Pública** ¿Cómo construirle viabilidad? In: Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, ISSN-e 0717-6759, n. 8, 2006, p. 22-44.

GRIGORESCU, A. **International organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms**. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 643-667, Dec. 2003.

GROTIUS, H. **O direito da guerra e da paz**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

G1. **Frota de veículos vai dobrar em Belém até 2021, diz pesquisa**. Belém, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2014/09/frota-de-veiculos-vai-dobrar-em-belem-ate-2021-diz-pesquisa.html>
Acessado em: Janeiro de 2014.

HABERMAS, J. **Historia y crítica de la opinión pública**, Barcelona: Edic. G. Gili, 1981.

_____. **O caos da esfera pública**. Santiago de Compostela: USC, 2006. Disponível em PDF: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/31064>.

_____. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. II vols. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HILLER, Janine S. e BÉLANGER, France. Privacy Strategies for electronic government. In: ABRAMSON, Mark A. e MEANS, Grady E. (Org.). *E-government 2001*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001, p. 163-198. 245 p.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, Editora Abril: São Paulo, 1974 (coleção Os Pensadores).

HOLMES, D. **E-government: E-business strategies for government**, Londres, Nicholas Brealex, 2001.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil – Volume 73**, 2013. Rio de Janeiro, 2014. Acessível em: <http://loja.ibge.gov.br/produtos-em-destaque/anuario-estatistico-do-brasil-2013.html> Acessado em: novembro de 2014.

_____. **Projeto Levantamento e Classificação do Uso da Terra - Uso da Terra no Estado do Pará: Relatório Técnico**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/manuais_tecnicos/usoterra_pa.pdf. Acessado em: Dezembro de 2014.

_____. **Informações sobre os municípios brasileiros**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/236r3>. Acessado em: Janeiro de 2015.

IDESP. **Estatística municipal PA**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2014. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br/index.php/estatistica-municipal>. Acessado em: Dezembro de 2014.

_____. **IDESP. PIB municipal PA**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.idesp.pa.gov.br/index.php/series/pib-municipal#2012> Acessado em: Dezembro de 2014.

_____. **Projeto Levantamento e Classificação do Uso da Terra - Uso da Terra no Estado do Pará : Relatório Técnico**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/manuais_tecnicos/usoterra_pa.pdf Acessado em: Dezembro de 2014.

IFPA. **Instituto Federal do Pará**. Belém, 2015. Disponível em: <http://ifpa.edu.br/> Acessado em: outubro de 2014.

JORNAL AGORA MS. **Mais de 3,2 Municípios estão impedidos de receber transferências voluntárias da União**. Dourados, 2014. Disponível em: <http://www.agorams.com.br/jornal/2014/07/mais-de-32-municipios-estao-impedidos-de-receber-transferencias-voluntarias-da-uniao/> Acessado em: outubro de 2014.

KANT, I. **Para a paz perpétua**. Tradução de Bárbara Kristensen e Estudo introdutório de Joám Evans Pim. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. – (Ensaio sobre Paz e Conflitos; Vol. V).

_____. **Immanuel Kant textos seletos**. CID – Centro de Investigação e Divulgação. Textos Clássicos do Pensamento Humano/2. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes. 1985.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. Occasional Paper 158. International Monetary Fund. Washington DC: 1998.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado sobre o governo civil e outros escritos**; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa – Petrópolis: Vozes, 2001 – (Coleção Clássicos do pensamento Político).

LOPEZ, J. C. J. **Proposta geral de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINHO, J. A cooperação internacional e o desenvolvimento de políticas públicas para o setor de transporte em Belém. In: Seminário Internacional – Amazônia e Fronteiras do Conhecimento. NAEA, UFPA. Belém, 2008.

Disponível em: http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT8-133-1458-2008112508_0702.pdf. Acessado em: Janeiro de 2015.

MATHIS, A., FARIAS FILHO, Milton C., **Mapeando elites no estado do Pará: uma aproximação teórico-metodológica**. Papers do NAEA, nº 216. Belém, 2008.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Ed. Ridendo Castigat Mores. 2000. [eBooksBrasil.org](http://www.ebooksbrasil.org) Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/principe.html>. Acessado em outubro de 2014.

MEC. **Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programa-nacional-de-tecnologia-educacional-proinfo> Acessado em: Outubro de 2014.

_____. PROINFODATA - Coleta de dados do projeto PROINFO/MEC de inclusão digital nas escolas públicas brasileiras. Brasília, 2015. Disponível em: <http://proinfodata.c3sl.ufpr.br/attendance/availability/proinfo/> Acessado em: Dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Programa Nacional de Banda Larga. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl> Acessado em: Outubro de 2014.

MERINO, M. El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. México: IEDF, 2005.

MONTEIRO. G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

MONTEIRO, M. Nomeações e privilégios no Tribunal de Justiça do Pará. Papers do NAEA, Nº 131. Belém, 2000.

_____. Nomeação e Concurso: Máquina Burocrática Estatal e Denominação Política. Belém, NAEA, Dissertação de Mestrado, 1997.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Cidades Digitais. Brasília, 2102. Acessível em: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/254 temas/cidades-digitais/24976-cidades-digitais>. Acessado em: outubro de 2014.

OECD. Glossary of Estatistical Terms. Dez. 2005. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474/>>. Acesso em: 13 de novembro de 2014.

PEREIRA, Júlio César R. Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

PIM, J. **Estudo introdutório sobre o livro: Para Paz Perpétua**. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. – (Ensaio sobre Paz e Conflitos; Vol. V).

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/> Acessado em: Outubro de 2014

PRODEPA. Pontos de acesso livre do NAVEGAPARÁ. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.navegapara.pa.gov.br/?q=pontos-de-acesso-livre>. Acessado em: Janeiro de 2015.

_____. **Programa NAVEGAPARÁ**. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.navegapara.pa.gov.br/> Acessado em: Fevereiro de 2015.

_____. **Tecnologia para gestão pública**. Conecta: Revista eletrônica da PRODEPA. 9. ed. Belém, 2014. Disponível em: <http://conecta.prodepa.pa.gov.br/edicao10/index.html>. Acessado em: Dezembro de 2014.

_____. PRODEPA. **Governo investirá R\$ 120 milhões na expansão da fibra óptica**. Belém, 2014.

Disponível em: <http://www.prodepa.pa.gov.br/content/governo-investir-%C3%A1-r-120-milh%C3%B5es-na-expans%C3%A3o-da-fibra-%C3%B3ptica>. Acessado em: Dezembro de 2014.

_____. **MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**. **Lista de municípios atendidos com internet banda larga**. 2015. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/component/content/article/140-banda-larga-concessionarias/23808-pa-municipios-atendidos>. Acessado em: Outubro de 2014

_____. **Serviço de atendimento ao cliente: Acompanhamento do processo de assinatura, renovação e extinção de contratos**. Protocolo 143122. Belém, 2015.

PUFENDOR, S. *apud* ZEPEDA, J. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**. México: IEDF, 2008.

RÁDIO RURAL DO MARAJÓ. Os usuarios da Internet “Oi velox” sofrem em São Sebastião da Boa Vista. São Sebastião da Boa vista, 2013.

REBELLO, F; HOMMA, A. SANTANA, A. **Análise socioeconômica do desenvolvimento rural no nordeste paraense: uma interpretação a partir das fontes de crescimento da produção agrícola entre 1990 e 2009.** In: 1º Simpósio de Cadeias Produtivas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia e do 9o Seminário Anual de Iniciação Científica e 3º Seminário de Pesquisa da UFRA. Belém, 2011. Disponível em: http://www.proped.ufra.edu.br/attachments/085_AN%C3%81LISE%20SOCIOECON%C3%94MICA%20DO%20DESENVOLVIMENTO%20RURAL%20NO%20NORDESTE.pdf. Acessado em: Dezembro de 2014.

REUTERS BRASIL. Bunge deve despachar sábado 1º navio com soja de novo terminal no Pará. 2014. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/business-News/idBRSPEA3N04X20140424> Acessado em: Janeiro de 2015.

RIBEIRO, C; ZUCCOLOTTO, R. **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros.** Concurso Nacional de Monografias: Conselheiro Henrique Santillo / Tribunal de Contas do Estado de Goiás. – Brasília: Esaf, 2012.

RITTER, J. **Know Thine Enemy: Information and Democracy Foreign Policy.** In: FINEL, B.; LORD, B (Org.). Power and Conflit in the Age of Transparency. New York: St. Martin’s Press, 2000. p. 97-132.

RIVERA, J.A. **Transparencia y democracia: claves paraun concierto.** México: IEDF, 2006.

ROJAS, G. **Entrevista a IHU – Online.** 2013. http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5168&secao=427. Acessado em 27/12/2014.

ROVER, A. et al. **Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil.** In: ROVER, A; GALINDO, F.O governo eletrônico e suas múltiplas facetas. Prensas Universitárias de Zaragoza. Zaragoza, 2010. Disponível em :

<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-o-governo-eletr%C3%B4nico-e-suas-m%C3%AAltiplas-facetas> Acessado em: fevereiro de 2015.

SANTOS, L. **Programa NAVEGAPARÁ e ampliação da inclusão sociodigital: uma análise da aplicação do balanced scorecard**. 2013. 96f. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração da UNAMA. Universidade da Amazônia. Belém, Pará. Disponível em : http://www.unama.br/ppad/download/dissertacoes/dissert_2013/Dissert_Mestrado_Leila_Santos.pdf. Acessado em: Janeiro de 2015.

SANTOS, R. **Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. In: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, 2002.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Arcabouço legal pertinente ao CAUC. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Qual_o_arcabouco_legal_pertine_nte_ao_CAUC._Verso_de_2.2.2012.pdf/1452a813-85b5-4155-a9de-772f8e0b347f Acessado em: dezembro de 2014.

SENADO FEDERAL. **Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=157671&c> Acessado em: Outubro de 2014

SCHULTZ, K. **Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War**. International Organization, v. 52, p. 233-266, 1999.

SILVA, F. C. **Instituições e desenvolvimento regional: o papel da universidade na construção de políticas públicas na Amazônia**. SEDRES – Abordagens e experiências. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **A contribuição de Armando Mendes para a construção de uma universidade cidadã na Amazônia**. Cadernos do NAEA nº 314. Belém, 2013.

_____. **Instituições e desenvolvimento regional: o papel da universidade na construção de políticas públicas na Amazônia.** SEDRES – Abordagens e experiências. Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, F. Planejamento regional com foco em arranjos produtivos locais: experiência do estado do Pará. Papers do NAEA, n. 293. UFPA. Belém, 2012. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.naea.ufpa.br%2Fnaea%2Fnovosite%2Findex.php%3Faction%3DPublicacao.arquivo%26id%3D526&ei=7415VceaDNDIsATmpoD4Dg&usg=AFQjCNFR9eD7m_oaDjh6qHZInWyCaU_YzA&sig2=DVANA9ddS-zBWUyta03Jg&bvm=bv.91427555,d.cWc Acessado em: Janeiro de 2015.

SODRÉ, M. **Etnicidade e Campo Comunicacional.** V Congresso Latino-americano de ciências de la comunicaci3n – ALAIC. Santiago do Chile: 2000.

SOUZA, A. et al. **A relevância da transparência na gestão pública municipal.** Revista Campus. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009. Acessado em 08 janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Transparencia/10400.html>

SOUZA, F. et al. Índice de transparência municipal: um estudo dos municípios mais populoso do Rio Grande do Norte. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade. Savador: UNEB, 2013.

STAROSCKY, E; LYRIO, M; LUNKES, R.; **Análise do nível de transparência dos portais eletrônicos das prefeituras atendidas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joinville (SC) com base em um modelo multicritério de apoio à decisão.** In: V Congresso UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade. Florianópolis, 2014.

STIGLITZ, J. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. Oxford: Oxford Amnesty Lectures. 1999.

STUDART, H. **Arcana Imperii e o desvendar do oculto: o acessar das memórias camponesas e dos arquivos secretos da ditadura militar sobre a guerrilha ru-**

ral no Brasil. In: IV SEMINARIO INTERNACIONAL POLITICAS DE LA MEMORIA - “Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas”. Buenos Aires, 2011. Disponível em: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_11/studart_mesa_11.pdf Acessado em outubro de 2014.

TAFNER, JR. SILVA, F. **Colonização japonesa, história econômica e desenvolvimento regional do Estado do Pará.** Novos Cadernos NAEA. v. 13, n.2, p. 121-152. UFPA. Belém, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/437/748>. Acessado em: Dezembro 2014.

_____. TAFNER JR, A.; LEANDRO. L. Colonização e desenvolvimento regional no nordeste paraense: estudo comparativo das regiões Bragantina e de Tomé-Açu. In: Seminário Internacional – Amazônia e fronteiras do conhecimento. NAEA. UFPA. Belém, 2008 Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT5-65-1116-20081201183031.pdf>. Acessado em: Janeiro de 2015.

TELES, G. **O claro-escuro da transparência literária.** REVISTA DA ACADEMIA BRASILEIRA DE FILOGIA, n. VII, Nova Fase, p. 41-55, 2010. Disponível em: <<http://www.filologia.org.br/abf/rabf/7/041.pdf>>. Acesso em 16/11/2014.

TERRA DE DIREITOS. Obras portuárias e impactos sociais no Tapajós: interesses econômicos e a obscuridade de informações. 2015. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2015/02/19/artigo-obras-portuarias-e-impactos-sociais-no-tapajos-interesses-economicos-e-a-obscuridade-de-informacoes>. Acessado em: Fevereiro de 2015.

TORRES, N.; AGUNE, R. Web-gov nos municípios paulistas. In: Revista Politics, n. 3. Instituto NUPEF. 2009. Disponível em: <http://www.politics.org.br/edicoes/web-gov-nos-munic%C3%Adpios-paulistas> Acessado em: Janeiro de 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. **Metodología del índice de transparencia de los ayuntamientos.** <http://transparencia.org.es/pymes365.com/ita-2014/> Acessado em novembro de 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**. Jul. 2009. Disponível em: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Wirtschaft/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf>. Acesso em: 13 novembro 2014.

_____. **Combating Corruption in Judicial Systems - Advocacy Toolkit**. Jul. 2007. Disponível em: <<http://www.u4.no/recommended-reading/transparency-international-advocacy-toolkit-combating-corruption-in-judicial-systems/>>. Acesso em: 13 novembro 2014.

UEPA. **Conheça a UEPA**. Belém, 2015. Disponível em: http://www.uepa.br/portal/institucional/conheca_uepa2.php Acessado em: outubro de 2014.

_____. **Histórico e estrutura UFPA**. Belém, 2015. Disponível em: <http://www.portal.ufpa.br/includes/pagina.php?cod=historico-e-estrutura> Acessado em: outubro de 2014.

UFOPA. Programa de interiorização da UFOPA. Santarém, 2015. Acessível em: <http://www.ufopa.edu.br/multicampi>. Acessado em: novembro de 2014.

UNIFESSPA. Universidade Federal do Sul e Sudoeste do Pará. Marabá, 2015. Acessível em: <https://unifesspa.edu.br>. Acessado em: outubro de 2-14

VIDAL, J. **A governança urbana e o pacto global na Amazônia**. XII ENCONTRO DA ANPPUR. Belém, 2007.

_____. **Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará**. Novos Cadernos do NAEA. Nº 2 - Belém, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/426/1003>. Acessado em: outubro de 2014.

_____. VIDAL, J. **Continuidade e mudança na gestão pública no Pará**. In: Gespública – Governo Federal. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/CONTINUIDADE%20E%20MUDANCA%20NA%20GESTAO%20PUBLICA%20DO%20PARA%20_2010_.pdf Acessado em: outubro de 2014.

_____. **Continuidade e mudança na gestão pública do Estado do Pará – uma introdução**. Paco Editorial. Jundiaí, 2011.

WU, V. **Apresentação. In: Gabinete digital: análise de uma experiência.** Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica, 2013.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar.** Porto Alegre: Sulina, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

ZÉMOR, P. **As formas de comunicação pública.** In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2007

ZEPEDA, J. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política.** México: IEDF, 2008.

ANEXOS

Anexo 1 - Municípios do Pará com seus respectivos domínios na internet

Município	Endereço na Internet
Abaetetuba	http://www.abaetetuba.pa.gov.br/
Abel Figueiredo	http://www.abelfigueiredo.pa.gov.br/
Acará	http://www.acara.pa.gov.br/
Afuá	http://www.prefeituradeafua.com.br/
Água Azul do Norte	http://www.aguaazuldonorte.pa.gov.br/
Alenquer	http://www.alenquer.pa.gov.br/
Almeirim	http://bloggpma.blogspot.com.br/
Altamira	http://altamira.pa.gov.br/
Anajás	http://www.anajas.pa.gov.br/
Ananindeua	http://www.ananindeua.pa.gov.br/
Anapu	http://portalanapu.blogspot.com.br/
Augusto Corrêa	http://www.augustocorrea.pa.gov.br/
Aurora do Pará	http://www.pmauradopara.com.br/
Aveiro	http://www.aveiro.pa.gov.br/
Bagre	http://www.bagre.pa.gov.br/
Baião	http://www.baiao.pa.gov.br/
Bannach	http://www.bannach.pa.gov.br/
Barcarena	http://www.barcarena.pa.gov.br/
Belém	http://www.belem.pa.gov.br/
Belterra	http://www.belterra.pa.gov.br/
Benevides	http://benevides.pa.gov.br/

Bom Jesus do Tocantins	http://www.bomjesusdotocantins.pa.gov.br/
Bonito	http://www.bonito.pa.gov.br/
Bragança	http://www.braganca.pa.gov.br/
Brasil Novo	Não possui
Brejo Grande do Araguaia	Não possui
Breu Branco	http://www.breubranco.pa.gov.br/
Breves	http://www.prefeiturabreves.pa.gov.br/
Bujaru	http://www.bujaru.pa.gov.br/
Cachoeira do Arari	http://www.cachoeiradoarari.pa.gov.br/
Cachoeira do Piriá	http://cachoeiradopiria.pa.gov.br/
Cametá	http://www.cameta.pa.gov.br/
Canaã dos Carajás	http://www.canaadoscarajas.pa.gov.br/
Capanema	http://www.capanema.pa.gov.br/
Capitão Poço	Não possui
Castanhal	http://www.castanhal.pa.gov.br/
Chaves	http://www.pmchaves.com.br/
Colares	Não possui
Conceição do Araguaia	http://www.conceicaodoaraguaia.pa.gov.br/
Concórdia do Pará	http://www.concordiadopara.pa.gov.br/
Cumaru do Norte	http://www.pmcn.pa.gov.br/
Curionópolis	http://www.pmcursionopolis.com.br/
Currálinho	http://www.pmcurralinho.pa.gov.br/
Curuá	http://www.prefeituracurua.com.br/

Curuçá	http://www.curuca.pa.gov.br/
Dom Eliseu	http://www.domeliseu.pa.gov.br/
Eldorado dos Carajás	http://www.eldoradodocarajas.pa.gov.br/
Faro	http://www.faro.pa.gov.br/
Floresta do Araguaia	http://www.florestadoaraguaia.pa.gov.br/
Garrafão do Norte	Não possui
Goianésia do Pará	Não possui
Gurupá	Não possui
Igarapé-Açu	http://www.prefeituraigarapeacu.pa.gov.br/
Igarapé-Miri	http://www.igarapemiri.pa.gov.br/
Inhangapi	Não possui
Ipixuna do Pará	http://www.ipixunadopara.pa.gov.br/
Irituia	http://www.irituia.pa.gov.br/
Itaituba	http://breve.itaituba.pa.gov.br/
Itupiranga	Não possui
Jacareacanga	http://www.jacareacanga.pa.gov.br/

Jacundá	http://www.prefeuradejacunda.pa.gov.br/
Juruti	http://www.pmjuruti.pa.gov.br/
Limoeiro do Ajuru	http://limoeirodoajuru.pa.gov.br/
Mãe do Rio	http://www.maedorio.pa.gov.br/
Magalhães Barata	Não possui
Marabá	http://maraba.pa.gov.br/
Maracanã	http://www.maracana.pa.gov.br/

Marapanim	http://www.marapanim.pa.gov.br/
Marituba	http://www.marituba.pa.gov.br/
Medicilândia	http://www.medicilandia.pa.gov.br/
Melgaço	Não possui
Mocajuba	http://www.mocajuba.pa.gov.br/
Moju	http://www.moju.pa.gov.br/
Mojuí dos Campos	Não possui
Monte Alegre	http://www.montealegre.pa.gov.br/
Muaná	http://muana.pa.gov.br/
Nova Esperança do Piriá	http://www.novaesperancadopiria.pa.gov.br/
Nova Ipixuna	http://www.novaipixuna.pa.gov.br/
Nova Timboteua	http://www.timboteua.pa.gov.br/
Novo Progresso	http://www.novoprogresso.pa.gov.br/
Novo Repartimento	http://www.prefeituranovorepartimento.com.br
Óbidos	http://www.obidos.pa.gov.br/
Oeiras do Pará	Não possui
Oriximiná	http://www.oriximina.pa.gov.br/
Ourém	http://www.ourem.pa.gov.br/
Ourilândia do Norte	http://www.ourilandia.pa.gov.br/
Pacajá	http://www.pacaja.pa.gov.br/
Palestina do Pará	Não possui
Paragominas	http://www.paragominas.pa.gov.br/
Parauapebas	http://www.parauapebas.pa.gov.br/

Pau D'Arco	http://www.paudarco.pa.gov.br/
Peixe-Boi	Não possui
Piçarra	http://www.picarra.pa.gov.br/
Placas	http://www.placas.pa.gov.br/
Ponta de Pedras	http://www.prefeituradepontadepedras.com.br/
Portel	http://www.portel.pa.gov.br/
Porto de Moz	http://www.portodemoz.pa.gov.br/
Prainha	Não possui
Primavera	http://www.primavera.pa.gov.br/
Quatipuru	http://www.quatipuru.pa.gov.br/
Redenção	http://www.redencao.pa.gov.br/
Rio Maria	http://www.pmriomaria.com.br/
Rondon do Pará	Não possui
Rurópolis	http://www.ruropolis.pa.gov.br/
Salinópolis	http://www.salinopolis.pa.gov.br/
Salvaterra	Não possui
Santa Bárbara do Pará	Não possui
Santa Cruz do Arari	Não possui
Santa Izabel do Pará	http://www.santaisabeldopara.pa.gov.br/
Santa Luzia do Pará	http://www.santaluziadopara.pa.gov.br/
Santa Maria das Barreiras	http://pmsmb.pa.gov.br/
Santa Maria do Pará	Não possui
Santana do Araguaia	http://www.santanadoaraguaia.pa.cnm.org.br/

Santarém	http://www.santarem.pa.gov.br/
Santarém Novo	http://www.santaremnovo.pa.gov.br/
Santo Antonio do Tauá	http://www.pmsat.pa.gov.br/
São Caetano de Odivelas	http://saocaetanodeodivelas.pa.gov.br/
São Domingos do Araguaia	http://www.pmsaodomingosdoaraguaia.com.br
São Domingos do Capim	http://prefeituradesaodomingosdocapim.blogspot.com.br/
São Félix do Xingu	http://www.sfxingu.pa.gov.br/
São Francisco do Pará	http://www.saofranciscodopara.pa.gov.br/
São Geraldo do Araguaia	Não possui
São João da Ponta	www.saojoaodaponta.pa.gov.br/
São João de Pirabas	http://www.saojoaodepirabas.pa.gov.br/
São João do Araguaia	Não possui
São Miguel do Guamá	http://saomigueldoguama.pa.gov.br/
São Sebastião da Boa Vista	http://www.pmsbv.pa.gov.br/
Sapucaia	Não possui
Senador José Porfírio	http://www.prefeiturasouzel.com.br/
Soure	http://www.soure.pa.gov.br/
Tailândia	http://tailandia.pa.gov.br/
Terra Alta	Não possui
Terra Santa	http://www.terrasanta.pa.gov.br/
Tomé-Açu	http://www.prefeituratomeacu.pa.gov.br/
Tracuateua	Não possui

Trairão	http://www.trairao.pa.gov.br/
Tucumã	http://www.prefeituradetucuma.com.br/
Tucuruí	http://www.pmt.pa.gov.br/
Ulianópolis	http://www.ulianopolis.pa.gov.br/
Uruará	http://www.uruara.pa.gov.br/
Vigia	http://www.prefeituradevigia.com.br/
Viseu	http://www.prefeituradeviseu.com.br/
Vitória do Xingu	http://www.vitoriadoxingu.pa.gov.br/
Xinguara	http://www.xinguara.pa.gov.br/

Anexo 2 - Formulário de análise dos portais eletrônicos

N.º	Item	Bases Teóricas	Mensuração
I	Bloco de Conteúdo		
	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores		
1	O site do município informa a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal (detalhamentos dos órgãos administrativos existentes e seus responsáveis: setores, secretarias, autarquias, empresas públicas e departamentos) em uma única página – lista?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou Não
2	O site do Município/ Prefeitura informa o registro de competências (funções e informações básicas) de cada órgão administrativo?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Proporcional (Até 3 Cliques)
3	O site do município divulga os nomes dos servidores responsáveis por cada setor , secretaria ou departamento?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Proporcional (Até 3 Cliques)
4	O site do município informa os telefones, endereços e e-mails ou home page para contato e atendimento ao público de cada órgão administrativo?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Proporcional (Até 3 Cliques)

5	O site do município divulga o e-mail ou formulário de contato do prefeito, secretários e/ou vereadores?	Welch e Wong (2001); ITA (2014);	Proporcional (Até 3 Cliques)
6	O site do município divulga informações sobre a filiação político-partidária dos eleitos para o poder Executivo e Legislativo (prefeitos e vereadores)?	ITA (2014); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Proporcional (Até 3 Cliques)
7	O site do município divulga informações biográficas e profissionais do prefeito e vereadores?	ITA (2014); IFAC (2001)	Proporcional (Até 3 Cliques)
8	O site do município divulga informações sobre a remuneração do prefeito, secretários e/ou vereadores?	ITA (2014)	Proporcional (Até 3 Cliques)
9	O site do município informa os horários de atendimento ao público?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou não
10	No site do município há divulgação da agenda	CGU (2013)	Proporcional
	do prefeito e dos secretários?		
11	O site do município divulga informações referentes a concursos e processos seletivos, para entrada no serviço público?	Art. 37, CF/1988; ITA (2014)	Sim ou Não

12	O site do município faz a divulgação da legislação ordinária do município?	IFAC (2001); Welch e Wong (2001); ITA (2014);	Sim ou Não
13	O site do município divulga a Lei Orgânica Municipal?	Art. 29, CF/1988	Sim ou Não
14	O site do município divulga o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal vigente?	Lei n. 10.257/2001, art. 40	Sim ou Não
15	O site do município divulga o Plano Plurianual (PPA) em vigência?	Lei n. 101/2000, art. 48; Justice, Melitski e Smith (2006)	Sim ou Não
16	O site do município divulga os Planos Plurianuais (PPA) anteriores?	Lei n. 101/2000, art. 48	Sim ou Não
17	O site do município divulga a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigência?	Lei n. 101/2000, art. 48	Sim ou Não
18	O site do município divulga a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anteriores?	Lei n. 101/2000, art. 48	Sim ou Não
19	O site do município divulga a Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigência?	Lei n. 101/2000, art. 48; Justice, Melitski e Smith (2006)	Sim ou Não
20	O site do município divulga as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) anteriores?	Lei n 101/2000, art. 48; Justice, Melitski e Smith (2006)	Sim ou Não
21	O site do município divulga as alterações no orçamento (ex.: créditos adicionais aprovados pelo Legislativo Municipal)?	IFAC (2001) OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou Não

22	O site do município divulga os orçamentos e/ou prestações de contas dos órgãos descentralizados ou empresas municipais?	IFAC (2001) OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou Não
23	A Lei de Acesso a Informação está regulamentada (via lei ou decreto) no município?	Lei n.12.527/2011, art. 1, parágrafo único.	Sim ou Não
24	O município possui um Programa/Plano de Metas vigente e faz divulgação do mesmo no site da prefeitura?	IFAC (2001) OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou Não
25	O site do município divulga os objetivos, indicadores, metas físicas e financeiras do Programa/Plano de Metas?	IFAC (2001) OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou Não
26	O site do município possui uma página que divulga as licitações?	Lei n. 8.666/1993; ITA (2014)	Sim ou Não
27	Na página existem informações sobre a formação da comissão ou unidade responsável pelas licitações?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
28	Os editais das licitações são divulgados?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
29	A página divulga os editais de licitações completos?	Lei n. 8.666/1993;	Proporcional

	Licitações e compras públicas		
30	A página divulga as licitações abertas nas diversas modalidades (dispensa, tomada de preços, convite, concurso e leilão)?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
31	Na página consta a lista de licitações abertas, em andamento e já realizadas?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
32	A página divulga a justificativa da licitação/edital/contratação?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
33	A página divulga a lista de participantes do processo licitatório?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
34	A página publica o resultado do processo licitatório?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
35	A página divulga a íntegra dos contratos e aditivos?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
36	Na página são divulgados os aditivos efetuados?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
37	Na página contém a justificativa dos aditivos?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
38	Na página é divulgada a relação das impugnações e recursos administrativos apresentados aos editais e decisões?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
39	A página contém as justificativas de desclassificações e inabilitações?	Lei n 8.666/1993;	Sim ou Não

40	Na página consta a íntegra dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitações?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
41	Na página constam as justificativas para a contratação direta?	Lei n. 8.666/1993;	Sim ou Não
42	No site consta uma lista consolidada dos convênios/termos de parceria da Prefeitura (conveniente e concedente)?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014); Welch e Wong (2001)	Sim ou Não
43	No site constam os contratos e aditivos dos convênios?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014);	Sim ou Não
		Welch e Wong (2001)	
44	No site consta a prestação de contas dos convênios?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014); Welch e Wong (2001)	Sim ou Não
45	No site constam informações sobre despesas (obras ou aquisições) realizadas com recursos próprios do município?	IFAC (2001); OECD (2002); Herawaty e Hoque (2007); ITA (2014)	Sim ou Não
46	No site constam informações sobre obras realizadas com recursos transferidos de outras esferas e, se aplicável, a contrapartida do município.	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014); Welch e Wong (2001)	Sim ou Não

47	O site publica a lista anual consolidada dos fornecedores da Prefeitura com nome, CPF/CNPJ e valor do contrato?	ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou Não
48	O site oficial do município publica o Relatório de Prestação de Contas?	Lei n. 4.320/1964, art. 101; Lei no 101/2000, art. 48; Herawaty e Hoque (2007); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
49	O site oficial do município publica Balanço Orçamentário?	Lei n. 4.320/1964, art. 101; Lei n. 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
50	O site oficial do município publica o Balanço Patrimonial?	Lei n. 4.320/1964, art. 101; Lei n. 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
51	O site oficial do município publica o Balanço Financeiro?	Lei n. 4.320/1964, art. 101; Lei n. 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não

52	O site oficial do município publica a demonstração das Variações Patrimoniais?	Lei n. 4.320/1964, art. 101; Lei n. 101/2000, art. 48; Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
53	O site oficial do município publica os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)?	Lei n 101/2000, art. 48; Lei n. 9.755/1998; Santana Júnior (2008)	Sim ou Não
54	O site oficial do município publica a versão	Lei n 101/2000, art. 49;	Sim ou Não
	Simplificada do RREO?	Santana Júnior (2008)	
55	O site oficial do município publica os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)?	Lei n. 101/2000, art. 50; Santana Júnior (2008)	Sim ou Não
56	O site oficial do município publica a versão Simplificada do RGF?	Lei n. 101/2000, art. 51; Santana Júnior (2008)	Sim ou Não
57	O site oficial do município publica o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas referente às prestações de contas do último exercício?	Lei n. 101/2000, art. 52; Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Santana Júnior (2008)	Sim ou Não
58	O site oficial do município é utilizado com tempestividade (em tempo real) na divulgação dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica?	Lei n 131/2009, art. 48; Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não

59	O site oficial do município faz a divulgação de informações sobre a estrutura ou política de controle interno municipal?	ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou Não
60	O site oficial do município faz a divulgação do montante da dívida municipal?	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
61	O site oficial do município faz a divulgação de informações sobre a evolução da dívida municipal em relação ao anos anteriores?	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
62	No site consta uma lista ordenada de pagamento dos precatórios?	Lei n 101/2000, art. 51; Santana Júnior (2008)	Sim ou Não
63	No site do município consta a relação de bens imóveis do município? Próprios e alugados.	Lei n. 4.320/1964, art. 94	Sim ou Não
64	No site consta relação de cessões, permutas e doação de bens realizadas pela Prefeitura com as respectivas autorizações do Legislativo?	Lei n. 4.320/1964, art. 94	Sim ou Não

65	No site há divulgação da relação da frota de veículos automotores (carros, ônibus, motos, caminhões, tratores em geral, vans, entre outros), pertencente e alugados à Administração Pública Municipal, placa e o vínculo administrativo?	Lei n. 4.320/1964, art. 95	Sim ou Não
66	O site oficial do município faz a divulgação de informações qualitativas sobre a destinação das operações de crédito (empréstimos) realizadas pelo município?	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008)	Sim ou Não
67	No portal do município é feita a divulgação de Informações sobre convênios, apoio e/ou doações para ONGs (Associações, instituições culturais, sociais)?	OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001)	
68	O site oficial do município possui link para o Portal Contas Públicas para divulgação das informações previstas na Lei no 9.755/1998	Lei n. 9.755/1998, artigo 1	Sim ou Não
	Pessoal		

69	No site do município é feita a publicação mensal com a relação completa de funcionários, comissionados e contratados, com cargo e salário, forma de investidura (concurso público ou livre nomeação), horário de trabalho e carga horária?	Lei n. 12.527/2011	Proporcional
70	No portal do município constam informações sobre a contratação de servidores temporários?	Lei n. 12.527/2011	Sim ou Não
71	No site do município consta a relação mensal dos pagamentos de diárias (destino e motivo da viagem) ou adiantamento de despesas?	Lei n. 12.527/2011	Sim ou não
	Dados quantitativos e qualitativos sobre a gestão		
	Política tributária		
72	O portal do município disponibiliza o Código Tributário Municipal?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
73	O portal do município divulga políticas de combate da sonegação promovidas pelo governo?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
74	O portal do município divulga a evolução da arrecadação tributária municipal?	Lei 131/2009	Sim ou não

75	O portal do município divulga políticas de incremento da receita própria municipal?	IFAC (2001); OECD (2002); FMI (2007)	Sim ou não
	Administração		
76	O portal do município disponibiliza o Estatuto dos servidores públicos municipais?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
77	O portal do município disponibiliza o Plano de carreira (cargos e salários) dos servidores públicos municipais?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
78	O portal do município divulga o número ou relação de servidores?	OECD (2002); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou não
79	O portal do município divulga o salário médio dos servidores?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
80	O portal do município divulga o gasto médio	OECD (2002); ITA	Sim ou não
	per capita com pessoal?	(2014); Herawaty e Hoque (2007)	
81	O portal do município divulga o número de servidores por habitante?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Segurança pública		
82	O portal do município divulga o número de policiais municipais efetivos?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não

83	O portal do município divulga informações e resultados sobre a atuação da Guarda Municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
84	O portal do município divulga o número ou relação de delegacias instaladas no município?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
85	O portal do município divulga Iniciativas na área de segurança pública e combate à violência promovidas pelo município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Educação		
86	O portal do município divulga o número ou relação dos estabelecimentos de ensino?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
87	O portal do município divulga o número de alunos matriculados ou taxa de escolarização	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
88	O portal do município divulga o número ou relação de professores?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
89	O portal do município divulga o investimento médio por aluno ou gastos totais em educação	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não

90	O portal do município divulga a taxa de alfabetização ou de analfabetismo?	OECD (2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); ITA (2014)	Sim ou não
91	O portal do município divulga políticas de combate ao analfabetismo de iniciativa do município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Cultura, Esporte e Lazer		
92	O portal do município divulga o número ou relação de estabelecimentos culturais no município (teatro, cinema, parques)?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
93	O portal do município divulga políticas municipais de incentivo à cultura?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
94	O portal do município divulga informações sobre a gestão do patrimônio histórico e cultural do município?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
95	O portal do município divulga políticas	IFAC (2001); OECD	Sim ou não
	municipais de incentivo ao esporte e ao lazer?	(2002); ITA (2014)	
	Habitação e urbanismo		

96	O site do município disponibiliza a Lei municipal de Urbanismo e/ou Lei de uso e ocupação do solo?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
97	Código de Obras/Edificações do município	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
98	O portal do município divulga políticas habitacionais de iniciativa do município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Saúde		
99	O portal do município divulga o número ou relação de hospitais ou unidades de saúde no âmbito municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
100	O portal do município divulga o número de leitos disponíveis na sua rede de saúde?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
101	O portal do município divulga o número de médicos que atuam na sua rede?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
102	O portal do município divulga o número de agentes comunitários de saúde ou equipes do Programa de Saúde da Família?	ITA (2014)	Sim ou não

103	O portal do município divulga iniciativas de melhoria da saúde pública promovidas pelo município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014); Welch e Wong (2001)	Sim ou não
104	O portal do município divulga o gasto per capita na área de saúde ou gastos totais?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Saneamento básico		
105	O portal do município divulga o número de domicílios ou percentual populacional com acesso a serviço de saneamento básico?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
106	O portal do município divulga o percentual da área do município com acesso a saneamento básico e/ou volume de esgoto tratado?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
107	O portal do município divulga iniciativas na área de saneamento básico promovidas pelo município?	OECD (2002); ITA 2009	Sim ou não
	Gestão Ambiental		
108	O portal do município disponibiliza o Código Municipal de Meio Ambiente ou Lei de Política Ambiental?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
109	O portal do município divulga informações	OECD (2002); ITA	Sim ou não

	sobre os recursos naturais existentes no município?	(2014); Herawaty e Hoque (2007)	
110	O portal do município divulga as políticas de preservação e conservação ambiental desenvolvidas pelo município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou não
111	O portal do município divulga informações atualizadas sobre a situação ambiental e o controle em termos de poluição sonora, do ar e da água em diferentes áreas do município?	OECD (2002); ITA (2014); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou não
	Indústria, comércio e serviços		
112	O portal do município divulga informações sobre o potencial industrial e comercial do municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
113	O portal do município divulga informações sobre a participação das atividades comerciais, industriais e de serviços na economia municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não

114	O portal do município divulga iniciativas para fomento à indústria, comércio e serviços promovidas pelo município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Agricultura		
115	O portal do município divulga Informações sobre o potencial agropecuário municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
116	O portal do município divulga informações sobre a participação das atividades agropecuárias na economia do município?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
117	O portal do município divulga Iniciativas para fomento ao fortalecimento das atividades agropecuárias promovidas no âmbito municipal?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Trabalho		
118	O portal do município divulga informações sobre a população economicamente ativa no âmbito municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não

119	O portal do município divulga o percentual de trabalhadores ocupados por setor econômico no âmbito municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
120	O portal do município faz divulgação sobre políticas de incentivo à criação de emprego e renda promovidas pela prefeitura?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
121	O portal do município divulga as ações ligadas a políticas de combate ao trabalho escravo e infantil promovidas no âmbito do poder municipal?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
	Transporte		
122	O portal do município divulga informações sobre a estrutura de transporte e trânsito existente no âmbito municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
123	O portal do município divulga informações sobre as linhas e roteiros do transporte municipal?	OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
124	O portal do município divulga iniciativas para melhoria na área de transporte e trânsito promovidas pelo município?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não

	Bloco Canais de Informação		
	Internet		
125	Há site oficial do município na internet?	Lei no 12.527/2011	Sim ou não
126	A prefeitura possui perfil nas redes sociais?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
127	A prefeitura mantém seu perfil nas redes sociais atualizado?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
128	Existe um link no site oficial da prefeitura que encaminhe para as redes sociais?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
129	O município possui Diário Oficial e divulga a versão on-line?	ITA (2014); Welch e Wong (2001)	Sim ou Não
130	O site oficial do município contém atalho (link/banner) visível e acessível para a página de transparência pública/portal da transparência?	Lei n 101/2000, art. 51; Lei no 12.527/2011	Sim ou não
131	O município possui portal de transparência?	Lei n 101/2000, art. 51; Lei no 12.527/2011	Sim ou não
132	Concentra todos os dados e consultas em um mesmo site?	Lei n 101/2000, art. 51; Lei no 12.527/2011	Sim ou não

133	A resposta anterior é negativa, mas as informações estão em mais de um site que, em seu conjunto, são completos e internavegáveis, com links e explicação sobre o que há em cada um deles?	Lei no 12.527/2011	Sim ou não
134	O site oficial do município indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade responsável pela gestão do site?	Lei no 12.527/2011	Sim ou não
135	Consta no site oficial do município (ou portal de transparência) a data da última atualização realizada?	Lei no 12.527/2011	Sim ou não
136	Contém tutorial/manual para uso do site da prefeitura?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014)	Sim ou não
137	Contém explicitamente a política de privacidade?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
138	Informa se há atualização dos gastos em até um dia útil após o registro contábil?	Lei n 101/2000, art. 51; Lei no 12.527/2011	Sim ou não

139	O Portal da Transparência mantém atualizadas as informações disponíveis (obras, programas, projetos, ações e etc)?	Lei n 101/2000, art. 51; Lei no 12.527/2011	Sim ou não
140	Contém tutorial/manual para uso do site da Portal da Transparência da Prefeitura?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
141	Contém respostas das perguntas/pedidos mais frequentes dos assuntos gerais da prefeitura? (FAQ)	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
142	Os menus e barras de navegação permitem fácil acesso a todos os conteúdos do site oficial da Prefeitura?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
143	Possibilita a gravação de relatórios e download dos dados?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
144	Possibilita a gravação de relatórios e download dos dados em formato aberto e não proprietário?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014)	Sim ou não
145	Possibilita o download da base de dados (DADOS BRUTOS)? MENSURAÇÃO: Sim ou Não	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

146	<p>Permite download das bases de dados sobre: execução orçamentária, prestação de contas e do quadro de funcionários?</p> <p>MENSURAÇÃO: Sim ou Não</p>	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
147	<p>Possui API, Web Server ou Área para Desenvolvedores?</p>	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014),	Sim ou não
	<p>Olhar os dois sites (Prefeitura e Portal da Transparência) e verificar se contempla</p>	ETHOS (2014);	
148	<p>O site oficial da Prefeitura Municipal possui ferramenta de pesquisa de conteúdo?</p>	Lei no 12.527/2011 (Art. 8o, §3o, Inc. I)	Sim ou não
149	<p>Tem acessibilidade para pessoas com deficiência? Aplicar o teste em 5 páginas: principal, organograma, prestação de contas, e-sic, programas e projetos (caso não tenha as 5 páginas, utilizar a página de notícias como coringa para avaliar). Caso, mesmo utilizando o coringa, não seja passível avaliar 5 páginas, fazer a média simples dos resultados para as páginas disponíveis.</p>	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	

150	A velocidade de download é adequada?	IFAC (2001); OECD (2002); ITA (2014), ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	E-SIC - Serviço de Informação ao Cidadão Online		
151	O link de acesso ao e-sic está disponível na página principal do site da prefeitura?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
152	É possível fazer pedido de informação on-line (e-sic) através do site oficial do município?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
153	O site oficial do município permite realizar pedidos de informação sem exigir dados além do nome, e-mail ou telefone?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
154	Há orientação de como utilizar o e-sic?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
155	Há informações sobre os endereços dos SIC para atendimento presencial?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
156	Há orientação sobre como proceder nos casos em que o pedido de informação não é respondido?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

157	É fornecido um número de protocolo imediatamente nas solicitações feitas on-line?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
158	O número de protocolo permite o acompanhamento posterior da solicitação?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
159	Os pedidos de informação já realizados estão publicados com as respectivas respostas?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	Serviço de Informação ao Cidadão - Presencial		
160	Existe SIC?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
161	Fornece imediatamente cópias de informações e bases de dados exigíveis (bloco conteúdo)?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
162	O atendimento funciona em todo o horário comercial?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
163	O local dispõe de computador para acesso a informações com apoio?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
164	Fornece imediatamente o número de protocolo para as solicitações de informação?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	Telefone		

165	Existe um telefone para atendimento ao cidadão sobre solicitação de informações?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
166	É fornecida orientação de como obter informações?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
167	O telefone é gratuito?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
168	O tempo de espera em linha após ser atendido é inferior a um minuto?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	BLOCO CANAIS DE PARTICIPAÇÃO		
	Audiências, Consultas Públicas, Conferências e WEB 2.0		
169	Foi realizada pelo menos uma audiência pública sobre a LOA, LDO ou PPA?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
170	Houveram audiências públicas para discussão do Plano de Metas?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
171	São realizadas audiências públicas para apresentação de prestação de contas do orçamento?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

172	Foi realizada pelo menos uma audiência pública sobre as obras previstas? Verificar se existe alguma orientação sobre valores de obras para haver obrigatoriedade de audiência pública.	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
173	Há publicação prévia dos documentos relacionados ao objetivo da audiência pública	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	com antecedência mínima de 10 dias?		
174	Houve divulgação sobre a realização da audiência pública com antecedência com antecedência mínima de 15 dias?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	
175	O horário de realização da audiência possibilita ampla participação (não ocorrer em horário comercial)?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	
176	As atas e documentos das audiências foram publicados?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
177	A participação da sociedade civil está registrada em ata?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
178	O portal eletrônico do Município possui fórum de discussão aberto a qualquer cidadão?	ITA (2014)	Sim ou não

179	No portal eletrônico do município há espaço para cadastro e divulgação de associações de moradores/bairros?	ITA (2014)	Sim ou não
180	O município possui e divulga no seu portal eletrônico um código ou regulamento de participação popular na gestão municipal?	ITA (2014); Justice et. al. (2006); Herawaty e Hoque (2007)	Sim ou não
181	No portal do município há espaço para sugestões dos cidadãos em áreas estratégicas do município, tais como educação, saúde e urbanismo?	Welch e Wong (2001); Justice, Melitski e Smith (2006); ITA (2014)	Sim ou não
182	No portal do município é feita a divulgação das formas de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento municipal?	Lei n. 101/2000, art. 48, parág. único; Justice, Melitski e Smith (2006)	Sim ou não
183	No portal do município é feita a divulgação do calendário das audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA?	Lei n. 101/2000, art. 9 parág. 4.o	Sim ou não

184	No portal do município é feita a divulgação do calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	Lei n. 101/2000, art. 9 parág. 4.o	Sim ou não
185	No portal do município é feita a divulgação dos relatórios/resultados das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	ITA (2014)	Sim ou não
	Ouvidoria		
186	Existe ouvidoria geral do município?	ETHOS (2014); Lei no	Sim ou não
		12.527/2011	
187	Atende as reclamações e sugestões?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
188	O ouvidor possui mandato?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
189	Define prazo para retorno à reclamação?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
190	Divulga relatórios mensais com solicitações recebidas e resultados?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
191	Tem atendimento via Internet?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
192	Tem atendimento telefônico?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

193	Tem atendimento presencial?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
194	É fornecido imediatamente um número de protocolo nas solicitações?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
	Conselhos		
195	O site oficial do município contém a relação de conselhos municipais com detalhamento sobre o órgão/secretaria da Administração Pública Municipal correspondente, ao qual está vinculado?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
196	Há informações disponíveis sobre a composição do conselho, com os nomes e os contatos dos conselheiros?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
197	Está publicado no site da prefeitura o calendário de reuniões do conselho (contendo a data, horário, local das reuniões ordinárias e extraordinárias, realizadas, mensalmente ou semanalmente, por cada conselho municipal correspondente)?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
198	As reuniões do conselho são abertas à participação de qualquer cidadão interessado?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

199	As atas e registros das reuniões estão disponíveis na internet para consulta?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
200	A lei de criação e o regimento interno do conselho estão disponíveis para consulta na internet?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
201	A gestão municipal disponibiliza com regularidade os documentos e informações sobre a execução da política para análise do conselho?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
202	Os pareceres e análises do conselho estão publicados na internet?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
203	Há na página do conselho ou em canais oficiais da prefeitura informações sobre o último processo eleitoral para escolha dos conselheiros (ex: diário oficial)?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não
204	O município possui um Conselho municipal de Transparência/Controle Social/Acesso a Informação?	ETHOS (2014); Lei no 12.527/2011	Sim ou não

Anexo 3 - Lista de sites de interesse sobre Transparência Pública e Lei de Acesso a Informação

Controladoria-Geral da União

www.cgu.gov.br

Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoodaCorrupcao/>

Ouvidoria-Geral da União

www.cgu.gov.br/ouvidoria

Portal da Lei de Acesso à Informação (Portal da LAI)

www.acessoinformacao.gov.br

Portal da Transparência do Governo Federal

www.portaldatransparencia.gov.br

Programa Brasil Transparente

www.cgu.gov.br/brasiltransparente

Programa Fortalecimento da Gestão Pública

www.cgu.gov.br/fgp

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

www.cgu.gov.br/olhovivo

Comissão de Ética Pública

www.presidencia.gov.br/etica

Portal Federativo

www.portalfederativo.gov.br

Portal do Software Público Brasileiro

www.softwarepublico.gov.br/

4CMBR - Portal do Software Público focado nos Municípios Brasileiros.

www.softwarepublico.gov.br/4cmbr

