

## **Comunicação Pública e Lei de Acesso a Informação: análise da transparência pública dos portais eletrônicos das prefeituras do Baixo-Amazonas no estado do Pará.<sup>1</sup>**

Jader Ribeiro Gama<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Pará, UFPA

### **Resumo**

Nos últimos anos, dezenas de países aprovaram Leis de Acesso à Informação Pública, com o intuito de assegurar a transparência, reforçar a prestação de contas democrática. Em novembro de 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a adotar uma Lei de Acesso à Informação Pública. Mas a lei 12.527 só entrou em vigor em maio de 2012, uma vez que o texto previa 180 dias para sua implementação. O início da validade da lei coloca o desafio de transformá-la em instrumento efetivo de apoio a um governo mais transparente e responsivo, com vistas na efetivação em uma comunicação pública que promova uma cidadania virtuosa. Este trabalho analisa os obstáculos da implementação da Lei de Acesso brasileira nos municípios da mesorregião do Baixo-Amazonas no Estado Pará, através da análise dos seus respectivos portais eletrônicos.

**Palavras-chave:** comunicação pública, lei de acesso a informação, transparência pública, Baixo-Amazonas.

### **1. Introdução**

Com a recente implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), 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 adequar à uma nova cultura organizacional. E para aprofundar o problema encontram-se em um contexto regional de pouca infraestrutura de TIC's, bem como um quadro de profissionais de comunicação bastante escasso. O estudo teve como premissa visualizar o nível de adequação dos portais eletrônicos dos municípios da região do Baixo-Amazonas a LAI, bem como o papel da comunicação pública como potencializadora de um processo de diálogo contínuo entre governo e sociedade, necessário para a boa aplicação desta lei.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, durante o V Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA), UFPA, e-mail: jadergama@ufpa.br

## 2. 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 à dezembro de 2014, e se dividiu em três etapas.

A primeira consistiu em pesquisas bibliográficas e documentais, tanto acerca dos referenciais teóricos da pesquisa (transparência, governo eletrônico e comunicação pública), 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.

A análise dos dados foi 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 a existência de ferramentas de comunicação entre governo e sociedade.

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 do Baixo-Amazonas 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, bem como a comunicação entre governo e sociedade (ETHOS, 2014).

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):

$$Nti = \text{raiz quadrada de } Nc * Nci;$$

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):

$$It = 0,9*Nti+0,1*Ncp$$

Onde:

It – Índice de Transparência

Nti – Nota de Transparência da Informação

**Ncp – Nota de Canais de Participação**

### 3. Transparência na Gestão Pública

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 a 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. De 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 influencia 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 no que tange a comunicação 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 à 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, “destecnologizar” 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 a comunicação pública como comunicação política como 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 de comunicação pública que:

denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la “esfera pública” o el espacio público de cualquier sociedad [...]. En su significado moderno extendido, este espacio designa principalmente los canales y redes de comunicación masiva, y el tiempo y el espacio reservados en los medios para la atención de temas de preocupación pública general. También abarca la referencia a un dominio de temáticas de interés general acerca de las



cuales es pertinente y legítimo comunicarse abierta y libremente (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.

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 às 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)



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 a o fato do conceito ser vinculado à princípios como visibilidade, inclusão e participação (LÓPEZ, 2007).

### **3.1 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 potenciais” (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 produtores:

A cultura da internet caracteriza-se por uma estrutura em quatro camadas: a cultura tecnomeritocrática, 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 a gestão pública passou por mudanças no planejamento e gerenciamento que consideram essas ferramentas como fundamentais para a realização da gestão de políticas pública, incluindo a política de transparência, que tem como um dos meios principais para a sua materialização, os portais de transparência.

#### **4. Mesorregião do Baixo-Amazonas**

A mesorregião do Baixo Amazonas Paraense, com uma área territorial de 340.448,60km<sup>2</sup>, 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, Curuçá, Monte Alegre, Placas, Prainha, Santarém, Almeirim, Porto de Moz.

Dentre eles Santarém destaca-se como cidade pólo desta mesorregião. Sua área é de 22.887.080km<sup>2</sup> 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)

Em relação a disponibilidade de internet banda larga, as cidades de Curuçá, 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.

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% destas 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](http://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 tem disponibilidade de internet banda larga, conseguiram ficar fora da zona de transparência zero, mas seguem como municípios de transparência muito baixa.

Abaixo a figura ilustrativa do mapa da transparência pública dos portais eletrônicos dos municípios da mesorregião do Baixo Amazonas no Pará.

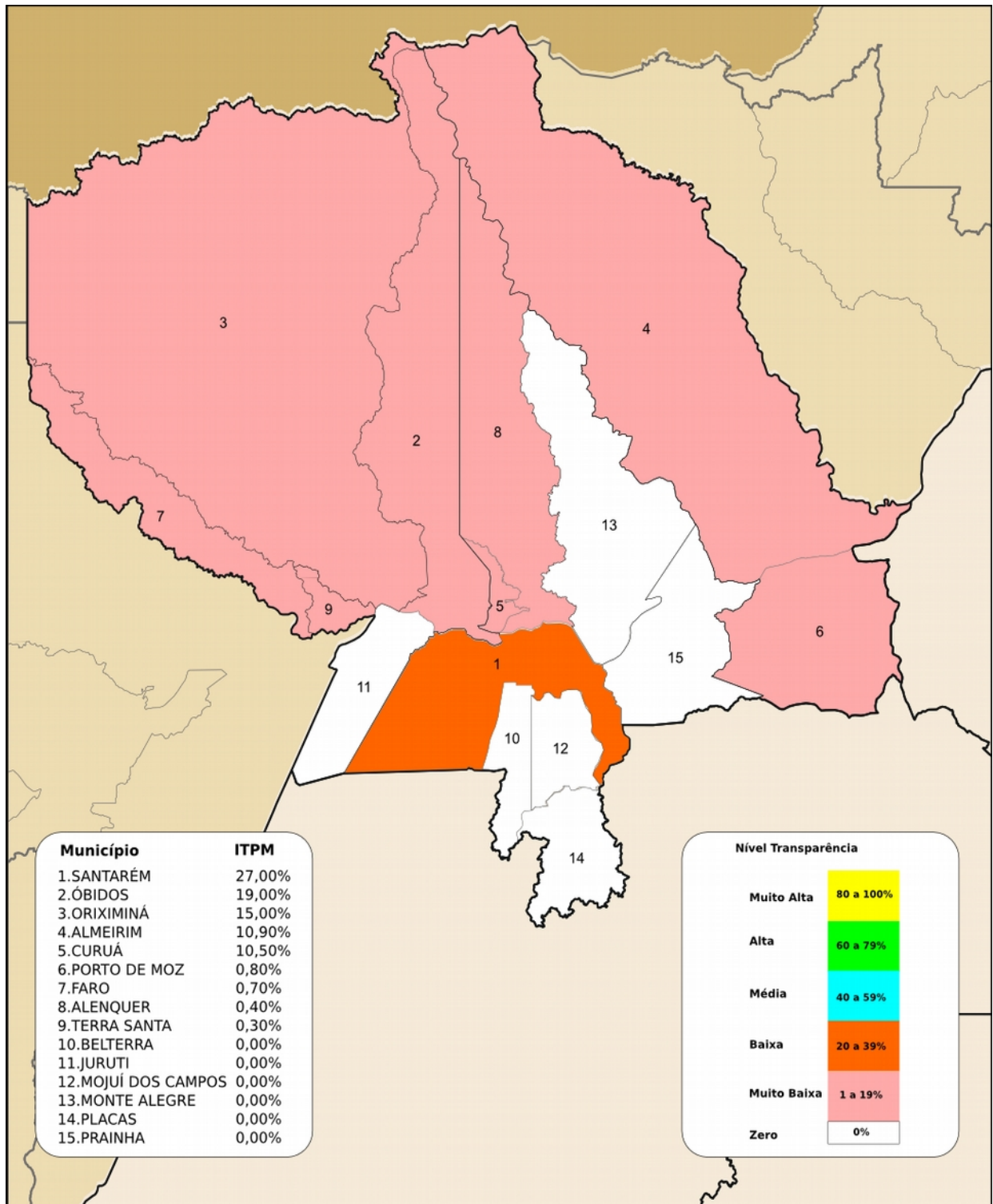


Figura 1 – Mapa ilustrativo da transparência dos portais eletrônicos dos municípios do Baixo Amazonas.

A média dos índices de transparência dos sítios eletrônicos dos municípios da mesorregião do Baixo-Amazonas paraense, com base na metodologia aplicada a esta pesquisa, revela que na sua grande maioria estas cidades encontram-se em um patamar

muito baixo. A cidade melhor colocada segundo os estudos foi Santarém, cujo portal eletrônico apresentou um nível de transparência de 27%, índice considerado baixo pelo estudo

#### **4. Conclusão**

Há um imenso espaço de crescimento para as prefeituras municipais em relação a transparência pública e implementação de uma comunicação pública com vistas na participação social e desenvolvimento de uma cidadania cívica. A grande maioria dos gestores públicos ainda vê o processo de implantação de TIC's, 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 comunicação pública, bem como 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 em todas as regiões do estado do Pará, mas a pesquisa comprova que além do investimento em tecnologia digital é preciso fazer investimento em tecnologia social e comunicação pública, capacitar gestores, funcionalismo público e a sociedade em geral também.

O nível do avanço da adequação a Lei de Acesso a Informação e transparência na gestão pública encontrar-se em seus primeiros passos, refletindo em um nível de comunicação pública muito baixa. Demonstrando que transparência, modernização da gestão e participação social, 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 e comunicação 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 TIC's, da comunicação pública e da colaboração.



## 5. Referências

- 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.
- 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.
- 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.
- CGU. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília, 2011.
- 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.
- 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/indicadores-de-transparencia-estadual-2014?ref=http://www.jogoslimpos.org.br/destaques/instituto-ethos-lanca-indicadores-de-transparencia-estadual-em-seminario-rio-de-janeiro>. Acessado em: 25 de maio de 2014.
- 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>.
- 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.º. 8, 2006 . P. 22-44
- GOMES FILHO, A. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: Congresso Internacional del Clad sobre la reforma dell Estado y de la administración pública, 10. Santiago, 2005. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2698> Acesso em: 26. out. 2014
- MONTEIRO. G. F. **A singularidade da comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- LOPEZ, J. C. J. **Proposta geral de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge. Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- PEREIRA, Júlio César R. **Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais**. 3ª ed. São Paulo: EDUSP, 2004.
- 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.
- 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.
- STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Oxford Amnesty Lectures. 1999.



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

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

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos.** 2ª 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

\_\_\_\_\_. **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.