

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**REGINA FATIMA WOLOCHN**

**OS GOVERNOS MUNICIPAIS CONVERSAM COM O CIDADÃO?  
UM OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO E  
COMUNICAÇÃO PELA VIA DOS PORTAIS DA INTERNET DOS MUNICÍPIOS DO  
PARANÁ**

**PONTA GROSSA  
2019**

**REGINA FATIMA WOLOCHN**

**OS GOVERNOS MUNICIPAIS CONVERSAM COM O CIDADÃO?  
UM OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO E  
COMUNICAÇÃO PELA VIA DOS PORTAIS DA INTERNET DOS MUNICÍPIOS DO  
PARANÁ**

Tese apresentada para obtenção do título de doutora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas – Linha de Pesquisa Estado, Sociedade e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof. Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo

PONTA GROSSA  
2019

W866      Wolochn, Regina Fatima

Os governos municipais conversam com o cidadão? Um olhar para as políticas públicas de informação e comunicação pela via dos portais da internet dos Municípios do Paraná / Regina Fatima Wolochn. Ponta Grossa, 2019. 239 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo.

1. Políticas de informação. 2. Políticas de comunicação. 3. Portais municipais. 4. Cidadania. I. Mandalozzo, Silvana Souza Netto. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 303.483

## TERMO DE APROVAÇÃO

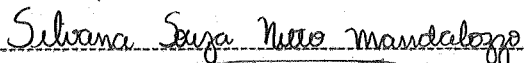
*Regina Fátima Woloch*

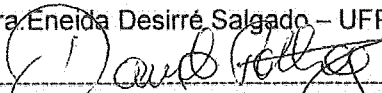
Os Governos Municipais conversam com o Cidadão? Um olhar para as políticas de informação e comunicação pela via dos portais de internet dos municípios do Paraná

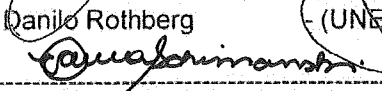
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

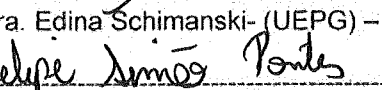
Ponta Grossa, 23 de agosto de 2019.

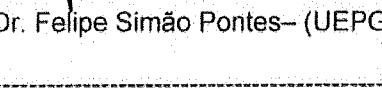
Assinatura pelos Membros da Banca:

  
Profa. Dra. Silvana Souza Netto Mandalezzo – UEPG – Presidente

  
Profa. Dra. Enilda Desirre Salgado – UFPR- Partic. Externo

  
Prof. Dr. Danilo Rothberg – (UNESP)- Partic. Externo

  
Profa. Dra. Edina Schimanski- (UEPG) – Partic. Interno

  
Prof. Dr. Felipe Simão Pontes– (UEPG) - Partic. Interno

Profa. Da. Danielle Anne Pamplona- PUC Pr – Suplente Externo

Profa. Dra. Augusta Pelinski Raiher – (UEPG) – Suplente Interno

Aos meus filhos Cecília e Rafael,  
por tudo o que representam na minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, que deve ter determinado aos anjos que cuidassem especialmente de mim, pois em todo este tempo senti suas bênçãos e auxílio nas horas de dificuldade.

À minha família, que soube compreender o trabalho a ser realizado e a necessidade de dedicação em detrimento das horas de lazer e convívio.

À minha orientadora Silvana Souza Netto Mandalozzo, pela orientação e amizade.

À Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), por manter um programa de qualidade como é o Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas, com acesso possível à nossa comunidade.

Aos professores do curso, pela dedicação.

Aos meus colegas do Departamento de Direito das Relações Sociais, que me permitiram a licença para dedicação ao trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste estudo, que é para mim a realização de um sonho.

Muito obrigada.

“Se eu não estiver perceptualmente embotado, se minha religião não me cegou para o mundo, se meu posicionamento político não me tornou uma petrificação conservadora e reacionária, ainda tenho chances de me considerar um ser vivo, de aceitar a comunicação.”

(Ciro Marcondes Filho)

## RESUMO

Esta tese de doutorado teve por objetivo investigar se os Municípios do Estado do Paraná com mais de 10 mil habitantes estariam empregando as potencialidades do acesso à informação e da comunicação pública nos seus portais da internet, de forma a favorecer o incremento da participação dos cidadãos na gestão. A hipótese preliminar que orientou a pesquisa é a de que os procedimentos para construção dos portais públicos, ou seja, as políticas que orientam o acesso à informação estão voltadas para uma visão fiscalista e de combate à corrupção, enquanto os procedimentos que dirigem a comunicação do governo estão ainda voltados à promoção da imagem da administração e proteção do governante. São lógicas distintas e nenhuma delas se presta, de fato, à melhoria do capital social e os reflexos na cidadania e na participação democrática. Os portais na internet das Prefeituras Municipais podem servir como instrumentos de políticas de acesso à informação, transparência e bom governo (e-Gov), apresentando facilidades para visualização dos gastos, facilitação na obtenção de serviços e aumento da arrecadação, como também podem servir às políticas de comunicação e incremento da democracia (e-democracy), possibilitando, em tese, maior participação do cidadão nas decisões que afetam a vida de todos. A partir da teoria da ação comunicativa de Habermas e da proposta de comunicação dialógica e da conscientização na forma proposta por Paulo Freire, se verifica que é necessário promover o acesso à informação e a comunicação de forma a fomentar o interesse na participação, o que pode potencialmente melhorar o relacionamento dos agentes políticos com a sociedade, e, a partir disso, haver um incremento na cultura política e na legitimidade das decisões. O trabalho analisou os Portais dos Municípios do Estado do Paraná, observando as informações veiculadas sobre as ações e programas do governo nas áreas de saúde, educação e assistência social, moradia e segurança, além de outros elementos que pudessem contribuir para a melhoria da qualidade e quantidade de informações sobre a gestão nos portais, confirmando-se a hipótese preliminar, demonstrando que é preciso repensar a importância do desenvolvimento de políticas de comunicação e as políticas de informação, que não se prestem apenas à transparência fiscal, mas que se dediquem à realização de ações no sentido de promover o incremento da cidadania.

**Palavras-chave:** Políticas de informação. Políticas de comunicação. Portais municipais. Cidadania.

## ABSTRACT

This thesis aimed to investigate whether the Municipalities of the State of Paraná with more than ten thousand inhabitants, would be using the potential of access to information and public communication in their Internet portals in order to encourage the increase of citizen participation in management. The preliminary hypothesis that guided the research is that the procedures for building public portals, that is, policies that guide access to information, are focused on a fiscal and anti-corruption view, while the procedures that guide the communication of the government are still focused on promoting the administration's image and protecting the ruler. They are distinct logics and none of them actually lends itself to improving social capital and reflecting on citizenship and democratic participation. Municipal government portals can serve as tools for access to information, transparency and good governance (e-Gov), offering facilities for viewing expenditures, facilitating access to services and increasing collection, as well as serving the policies of communication and e-democracy, making possible, in theory, greater participation of the citizen in the decisions that affect the lives of all. From Habermas' theory of communicative action and the proposal of dialogic communication and awareness in the form proposed by Paulo Freire, it is verified that it is necessary to promote access to information and communication in order to foster interest in participation, which can potentially improve the relationship of political agents with society and from this an increase in political culture and the legitimacy of decisions. The study analyzed the Portals of the Municipalities of the State of Paraná, observing the information about the actions and programs of the government in the areas of health, education and social assistance, housing and security, besides other elements that could contribute to the improvement of quality and the preliminary hypothesis, demonstrating that it is necessary to rethink the importance of the development of communication policies and the information policies, which do not only lend themselves to fiscal transparency, but actions to promote the increase of citizenship.

**Key words:** Policies of information. Policies of communication. Portals of the Municipalities. Citizenship.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 – Mapa do Estado do Paraná destacando os Municípios analisados.....                        | 154 |
| Figura 2 – Gráfico sobre informações gerais dos Municípios.....                                     | 169 |
| Figura 3 – Gráfico sobre informações sobre educação nos Municípios.....                             | 171 |
| Figura 4 – Gráfico sobre informações na área de assistência social nos Municípios.....              | 172 |
| Figura 5 – Gráfico sobre informações na área de saúde nos Municípios .....                          | 174 |
| Figura 6 – Gráfico sobre informações na área de moradia nos Municípios .....                        | 175 |
| Figura 7 – Gráfico sobre informações na área de segurança nos Municípios .....                      | 176 |
| Figura 8 – Gráfico sobre informações na área de transparência de gestão nos<br>Municípios.....      | 179 |
| Figura 9 – Gráfico sobre informações na área tributos e serviços nos Municípios .....               | 181 |
| Figura 10 – Gráfico sobre informações na área relativa ao relacionamento com os<br>cidadãos .....   | 183 |
| Figura 11 – Gráfico sobre informações na área publicidade dos atos de gestão nos<br>Municípios..... | 185 |
| Figura 12 – Gráfico sobre informações na área de acesso à informação nos Municípios ....            | 186 |

## LISTA DE QUADROS

|           |   |                                                                            |     |
|-----------|---|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1  | – | Informações sobre o Município .....                                        | 155 |
| Quadro 2  | – | Planos e ações do governo na área de educação .....                        | 156 |
| Quadro 3  | – | Informações sobre o direito à assistência social .....                     | 157 |
| Quadro 4  | – | Informações sobre o direito à saúde.....                                   | 158 |
| Quadro 5  | – | Informações sobre segurança .....                                          | 159 |
| Quadro 6  | – | Informações sobre acesso à moradia.....                                    | 159 |
| Quadro 7  | – | Informações sobre a gestão dos recursos públicos .....                     | 160 |
| Quadro 8  | – | Informações sobre os serviços .....                                        | 162 |
| Quadro 9  | – | Informações sobre o relacionamento da gestão com os cidadãos.....          | 163 |
| Quadro 10 | – | Informações sobre a publicidade das ações da administração municipal ..... | 164 |
| Quadro 11 | – | Informações básicas exigidas pelo artigo 8º da LAI.....                    | 165 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 – Nota final para os municípios com maior população .....                                   | 191 |
| Tabela 2 – Nota final para os municípios com menor população .....                                   | 191 |
| Tabela 3 – Nota final para os municípios com maior receita em 2017 .....                             | 192 |
| Tabela 4 – Nota final para os municípios com menor receita em 2017 .....                             | 193 |
| Tabela 5 – Nota final para os municípios em relação aos maiores gastos com publicidade em 2017 ..... | 194 |
| Tabela 6 – Nota final para os municípios em relação aos menores gastos com publicidade em 2017 ..... | 194 |
| Tabela 7 – Nota final para os municípios com maior quantidade de domicílios com internet.....        | 195 |
| Tabela 8 – Nota final para os municípios com pequeno número de residências com internet.....         | 196 |
| Tabela 9 – Nota final para os municípios em relação ao PIB .....                                     | 196 |
| Tabela 10 – Relação entre a nota final dos portais com o índice de desempenho do IparDES .....       | 198 |

## LISTA DE SIGLAS

|          |                                                                                 |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|
| BPC      | Benefício de Prestação Continuada                                               |
| CADSUAS  | Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social                      |
| CADÚNICO | Cadastro Único CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões                        |
| CCS      | Conselho de Comunicação Social                                                  |
| CF       | Constituição Federal                                                            |
| CLT      | Consolidação das Leis Trabalhistas CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil |
| CNAS     | Conselho Nacional de Assistência Social                                         |
| CONAE    | Conselho Nacional de Educação                                                   |
| CRAS     | Centro de Referência de Assistência Social                                      |
| CREAS    | Centro de Referência Especializado da Assistência Social                        |
| CS       | Capital social                                                                  |
| FNHIS    | Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social                               |
| FUNDEB   | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica                            |
| IDEB     | Índice de desenvolvimento da educação básica                                    |
| IPARDES  | Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social                      |
| IPEA     | Instituto de Pesquisas Aplicadas                                                |
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social                                              |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social                                            |
| MP       | Ministério Público                                                              |
| MS       | Ministério da Saúde                                                             |
| NOB      | Norma Operacional Básica NOB-                                                   |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                                   |
| PAEFI    | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos         |
| PAIF     | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família                            |
| PBF      | Programa Bolsa Família                                                          |
| PETI     | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil                                    |
| PIB      | Produto Interno Bruto                                                           |
| PME      | Plano Municipal de Educação                                                     |
| PMS      | Plano Municipal de saúde                                                        |
| PNAD     | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios                                     |
| PNAS     | Política Nacional de Assistência Social                                         |
| PNS      | Plano Nacional de Saúde                                                         |
| PSB      | Proteção Social Básica                                                          |
| PSE      | Proteção Social Especial                                                        |
| SCFV     | Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos                             |
| SNHIS    | Sistema Nacional de Habitação de Interesse social                               |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                                                        |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça                                                    |
| SUAS     | Sistema Único de Assistência Social                                             |
| TCE      | Tribunal de Contas do Estado                                                    |
| TCU      | Tribunal de Contas da União                                                     |
| TJ       | Tribunal de Justiça                                                             |
| TRF      | Tribunal Regional Federal                                                       |
| UEPG     | Universidade Estadual de Ponta Grossa                                           |
| UNICEF   | Fundo das Nações Unidas para a Infância VSA                                     |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                           |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                    | <b>14</b>  |
| <b>2</b> | <b>SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, CIDADANIA E BOM GOVERNO .....</b>                                                             | <b>288</b> |
| 2.1      | A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO .....                                                                                           | 28         |
| 2.2      | QUEM É O CIDADÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....                                                                          | 33         |
| 2.2.1    | Um percurso pelos caminhos da cidadania.....                                                                              | 33         |
| 2.2.2    | A cidadania no Brasil.....                                                                                                | 37         |
| 2.2.3    | A consciência da cidadania como elemento transformador .....                                                              | 40         |
| 2.3      | ESTADO DEMOCRÁTICO E SUAS POSSIBILIDADES NA SOCIEDADE DA<br>INFORMAÇÃO .....                                              | 44         |
| 2.3.1    | Democracia representativa.....                                                                                            | 45         |
| 2.3.2    | Democracia participativa .....                                                                                            | 47         |
| 2.3.3    | Democracia deliberativa .....                                                                                             | 48         |
| 2.4      | A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E AS PROMESSAS AINDA NÃO<br>CUMPRIDAS EM RELAÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS .....                     | 50         |
| 2.5      | A BOA GOVERNANÇA .....                                                                                                    | 60         |
| <b>3</b> | <b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE<br/>PORTAIS DOS MUNICÍPIOS .....</b>                             | <b>66</b>  |
| 3.1      | NOÇÃO GERAL SOBRE O OBJETO INFORMAÇÃO .....                                                                               | 66         |
| 3.2      | DIREITO À INFORMAÇÃO.....                                                                                                 | 70         |
| 3.3      | O PERCURSO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO DE ACESSO À<br>INFORMAÇÃO PÚBLICA PELO MUNDO .....                                | 72         |
| 3.4      | O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....                                                                  | 74         |
| 3.4.1    | Período anterior à Constituição de 1988.....                                                                              | 74         |
| 3.4.2    | Período posterior à Constituição de 1988 .....                                                                            | 75         |
| 3.4.3    | A norma federal de acesso à informação – Lei 12.527-2011. Um início de<br>aproximação entre o governo e a sociedade ..... | 81         |
| 3.4.4    | Uma crítica – o foco da utilidade da lei de acesso à informação – a criação do<br>cidadão fiscal .....                    | 87         |
| 3.5      | POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO.....                                                                                       | 89         |
| 3.5.1    | As políticas públicas para Inserção do Brasil na sociedade da informação.....                                             | 93         |
| 3.5.2    | Governança informacional.....                                                                                             | 97         |
| 3.5.3    | Governo Eletrônico no Brasil .....                                                                                        | 100        |
| <b>4</b> | <b>COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ENTRE O ACESSO À INFORMAÇÃO, A<br/>PARTICIPAÇÃO E A PROMOÇÃO DO GOVERNO .....</b>                | <b>104</b> |
| 4.1      | COMUNICAÇÃO PÚBLICA – DO QUE TRATA? .....                                                                                 | 104        |
| 4.1.1    | A comunicação pública no meio científico .....                                                                            | 105        |
| 4.1.2    | Os significados de comunicação pública .....                                                                              | 108        |
| 4.1.3    | A visão de comunicação pública no Brasil.....                                                                             | 110        |
| 4.2      | DESDOBRAMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....                                                                               | 112        |
| 4.2.1    | Comunicação Institucional .....                                                                                           | 112        |
| 4.2.2    | Comunicação Normativa .....                                                                                               | 113        |
| 4.2.3    | Comunicação da Atividade Institucional.....                                                                               | 114        |

|        |                                                                                                                                                          |       |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 4.2.4  | Comunicação de utilidade pública.....                                                                                                                    | 115   |
| 4.2.5  | Comunicação para a promoção da imagem .....                                                                                                              | 115   |
| 4.2.6  | Comunicação política .....                                                                                                                               | 116   |
| 4.3    | OS PERCALÇOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....                                                                                                                | 116   |
| 4.3.1  | O desvirtuamento da comunicação pública .....                                                                                                            | 117   |
| 4.4    | PERSPECTIVA PARA A EVOLUÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....                                                                                                 | 121   |
| 4.5    | OS PORTAIS MUNICIPAIS E A AUSÊNCIA DE FALAS.....                                                                                                         | 123   |
| 4.6    | A CONSTRUÇÃO DA COMUNICAÇÃO EMANCIPATÓRIA A PARTIR DAS<br>LIÇÕES DE HABERMAS E PAULO FREIRE .....                                                        | 130   |
| 4.6.1  | Proposta de construção do acesso à informação a partir de um processo construtivo<br>de comunicação entre o poder público e a sociedade .....            | 138   |
| 5      | ANÁLISE DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. OS PORTAIS SÃO<br>INSTRUMENTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO E<br>COMUNICAÇÃO EMANCIPADORAS? ..... | 143   |
| 5.1    | AS AVALIAÇÕES REALIZADAS NOS PORTAIS .....                                                                                                               | 145   |
| 5.2    | A PROPOSTA DESTE TRABALHO .....                                                                                                                          | 152   |
| 5.2.1  | O Instrumento de avaliação – formulário de orientação.....                                                                                               | 153   |
| 5.3    | O PERCURSO DA ANÁLISE .....                                                                                                                              | 167   |
| 5.3.1  | Informações gerais do Município .....                                                                                                                    | 168   |
| 5.3.2  | Informações na área de educação .....                                                                                                                    | 1699  |
| 5.3.3  | Informações na área de Assistência Social .....                                                                                                          | 1711  |
| 5.3.4  | Informações sobre saúde.....                                                                                                                             | 1733  |
| 5.3.5  | Informações sobre segurança e moradia.....                                                                                                               | 1755  |
| 5.3.6  | Informação sobre a transparência na gestão dos recursos públicos.....                                                                                    | 176   |
| 5.3.7  | Informação sobre os tributos e serviços.....                                                                                                             | 1799  |
| 5.3.8  | Relacionamento com os cidadãos .....                                                                                                                     | 1811  |
| 5.3.9  | Publicidade das ações da administração municipal .....                                                                                                   | 1833  |
| 5.3.10 | Cumprimento da lei de acesso à informação .....                                                                                                          | 185   |
| 5.3.11 | O questionamento sobre a forma como é construído e administrada a apresentação<br>dos Municípios através dos portais.....                                | 1866  |
| 5.4    | INTERCRUZAMENTO DE DADOS.....                                                                                                                            | 19090 |
| 6      | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                                               | 201   |
|        | REFERÊNCIAS .....                                                                                                                                        | 2089  |
|        | ANEXOS .....                                                                                                                                             | 224   |
|        | ANEXO A – DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS .....                                                                                                   | 225   |
|        | ANEXO B – NÚMERO DE INFORMAÇÕES ENCONTRADAS EM CADA BLOCO.23031                                                                                          |       |
|        | ANEXO C – NOTAS DOS MUNICÍPIOS .....                                                                                                                     | 235   |

## 1 INTRODUÇÃO

Vivenciamos a Era da informação, representada pelo uso de tecnologias avançadas que permitem a comunicação, o envio de documentos, a visualização de acontecimentos ao redor do mundo, em tempo real. A expansão da internet vem derrubando fronteiras e criando um mundo virtual que tanto pode aproximar como afastar pessoas. Ainda que não se possa falar em amplo acesso em face da persistência da exclusão digital, que, de fato, é reflexo de um grande número de outras exclusões de direitos, é necessário reconhecer que vem se popularizando, pelos smartphones e computadores, o uso das tecnologias para as mais variadas atividades do dia a dia, tais como comprar, estudar, falar com os amigos, pagar contas.

Dentro deste contexto, principalmente na última década, os governos também vêm sendo pressionados para se apresentarem nas redes digitais, seja para facilitar o acesso a serviços públicos, seja para dar maior transparência aos atos da gestão ou, ainda, para propiciar maior participação dos cidadãos nas decisões públicas.

A ideia de governo aberto e de acesso à informação vem se multiplicando, e, atualmente, muitos países, entre os quais o Brasil, já contam com Leis de Acesso à Informação, e com isso vem crescendo a utilização, pelos órgãos públicos, de portais eletrônicos.

A legislação brasileira é recente, com oito anos de existência, podendo-se dizer que o processo ainda se encontra em uma fase de desmobilização das velhas estruturas de administração e implantação de novas, com as dificuldades inerentes à falta de recursos para investimentos, de preparo técnico e também da permanência da cultura de segredo.

A norma de acesso à informação aproveitou-se de um crescente de inserção informacional resultado de um fenômeno político, econômico e social presente no país nos últimos anos, bem como de grandes pressões por maior transparência e combate à corrupção na gestão pública.

Nos espaços digitais criados pelos órgãos públicos de todas as esferas se encontram notícias, relatórios, orçamentos, com os mais variados formatos, com vistas, em tese, a possibilitar aos cidadãos, verificar de que forma é realizada a gestão dos negócios públicos, na medida em que, por meio dos portais eletrônicos, os governos devem concentrar e organizar o conteúdo de suas ações e serviços.

O acesso à informação e a compreensão dos assuntos públicos, de fato, potencialmente pode contribuir para o aumento da interação entre o governo e os cidadãos, principalmente na esfera municipal, onde a proximidade dos atores é maior, podendo determinar um fomento no

interesse de participação nas decisões, contribuindo para a legitimidade das ações numa democracia deliberativa e participativa.

Contudo, o novo modelo não está livre das artimanhas do patrimonialismo ainda vigente no nosso país e vem enfrentando percalços para se afirmar, na medida em que, muitas vezes, embora existente o portal, os processos comunicacionais reforçam os modelos antigos de escamoteamento de informação, dificuldades de apropriação e o direcionamento para os interesses do governante.

Outra questão importante a se observar na construção destes portais é a lógica que orienta os procedimentos. Se esta lógica pende apenas para a transparência e o controle social evidentemente que gera, de imediato, a concepção de que o governante é, de antemão, corrupto e o cidadão o seu fiscal, ou seja, posições antagônicas. Se a lógica for a da construção de participação, importa cuidar da linguagem e dos elementos que permitem a comunicação e podem ligar governo e cidadão na construção de melhores decisões nas políticas públicas.

Para que se realize esta participação, é importante pensar no aprimoramento das políticas de informação e de comunicação da administração pública municipal, fazendo com o que o cidadão abandone a passividade e busque formas de intervir nas ações que dizem respeito ao local onde vive. É necessário coibir, ainda, o desvirtuamento das informações e da própria comunicação institucional com sua apropriação para fins de promoção do governante.

Assim, importante se torna um acompanhamento periódico da efetividade do uso destes portais, buscando verificar se cumprem o propósito de favorecer uma maior participação do cidadão na gestão pública, obedecendo uma lógica emancipatória ou, se ao contrário se prestam a ser uma vitrine do governante tentando demonstrar que é um bom gestor e que não deve ser fiscalizado.

Minha atuação no setor público desde 1987 me fez refletir sobre a forma de execução das políticas públicas, sua qualidade e muitas vezes questioneei a passividade da população que aparentava aceitar serviços precários nas áreas de saúde e educação e assistência social, entre outros ofertados.

Nem mesmo por ocasião das eleições, as ações do governante eram esmiuçadas, não havendo grandes debates sobre as ações realizadas e seu sucesso para solucionar os problemas da comunidade. As pautas sobre educação, saúde, assistência social, moradia e segurança, por exemplo, são reiteradamente repetidas nas eleições, nos últimos 30 anos e as ações públicas normalmente são, nestas ocasiões, tidas como feitos heroicos ou desastres do governante.

Ao longo deste tempo, foram editadas normas jurídicas que potencialmente poderiam fornecer à sociedade maior acesso às questões públicas, tais como a Constituição de 1988, o

marco de garantia de direitos aos cidadãos, que, ao normatizar o princípio da publicidade, determinou expressamente o dever do administrador público de prestar contas de seu governo, além de trazer mecanismos de participação da sociedade.

Posteriormente, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada e visava aumentar a transparência dos gastos públicos, estabelecendo limites para as despesas. Em 2009, entrou em vigor a Lei Complementar nº 131 e altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.

Finalmente, a Lei de Acesso à Informação - Lei 12.257- 2011, passou a regulamentar o direito de acesso a informações públicas, estabelecendo regras e procedimentos específicos para possibilitar o exercício desse direito pelos cidadãos. Contudo, a edição destes textos legislativos inobstante terem propiciado alguma visibilidade das ações do governo, ainda se mostram insuficientes para garantir a plena participação. A dificuldade de compreensão das informações, a insuficiência, o excesso ou o ocultamento da informação ainda se apresentam como obstáculos a realização do acesso proposto.

As notícias mais veiculadas sobre a questão do acesso referem-se à possibilidade de verificar a remuneração dos servidores e de observar editais de contratos e licitações e demonstrativos de gastos. O enfoque dado à lei, seja pelos governos, seja pela mídia, é a de que estes instrumentos se prestam basicamente ao controle social e ao combate à corrupção, acrescentando mais um qualificativo ao cidadão, ao invés de cidadão cliente, agora *passa a ser* ou *deve ser* o cidadão fiscal.

Outras questões pertinentes ao cotidiano e potencialmente mais aptas a dar início ao processo de aproximação do cidadão das ações governamentais não são muito exploradas, tais como:

A) As ações do poder público são normalmente distanciadas da realidade das pessoas. Mesmo usufruindo dos serviços públicos de seu bairro, as pessoas normalmente não sabem dizer se o atendimento obtido é o que deveria esperar face ao que foi projetado por ocasião da elaboração da política pública. Neste caso, pode parecer ao cidadão que a qualidade do atendimento fica a depender da boa vontade do profissional que lhe presta atendimento e não a um dever de ofício resultante de uma ação prevista e organizada.

Dentro desta perspectiva, é possível questionar se os portais de acesso à informação não poderiam funcionar como meio de informação sobre o cotidiano da vida das pessoas, traduzindo as ações e programas governamentais de forma a possibilitar que a sociedade tenha uma melhor condição de vida, conscientizando-a de seus direitos.

B) O poder público é detentor de inúmeras informações (dados geológicos, hídricos, econômicos, etnográficos, de renda, etc.) contudo, estes dados são de difícil apropriação, normalmente necessitando de programas específicos para abertura e compreensão, que somente são acessíveis para um público seletivo composto de pessoas com alto poder aquisitivo ou intelectual.

Fernandes (1991) e Santos (2005) apontam que a maior disponibilidade de informações aumenta o desenvolvimento econômico e social do município, potencializa os empreendimentos, incrementa as inovações.

Neste contexto, poderia se questionar se os portais de acesso a informações não deveriam ter acesso fácil a dados abertos sobre a região capazes de, potencialmente, favorecer iniciativas de desenvolvimento e até de proteção ao meio ambiente.

C) Nas discussões, em Conferências municipais de políticas públicas, são recorrentes os pleitos por maior acesso sobre a forma de funcionamento dos programas e ações do poder público, pois geralmente os membros representantes da sociedade civil, salvo aqueles que detêm conhecimento técnico específico, normalmente porque pertencem a organismos dedicados à análise das políticas, não possuem qualquer informação sobre os fatos que determinaram a adoção desta ou daquela ação. Gohn (2001, p.12) ressalta a grande disparidade entre os membros do governo e os membros da sociedade civil. Enquanto aqueles têm acesso a dados e informações, contam com infraestrutura, dominam a linguagem técnica, os representantes da sociedade civil não têm as mesmas condições.

Disso resulta que o incremento da participação da sociedade na gestão pública está ligado à maior disponibilidade de acesso às informações (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012).

Neste contexto, se os portais de acesso à informação apresentassem a descrição de todas as ações e programas e o modelo de sua execução, os motivos da adoção de determinados procedimentos, a fim de permitir uma apropriação dos conhecimentos sobre o funcionamento dos programas não haveria reflexos nas discussões e proposições?

D) Nas discussões e debates políticos por ocasião das eleições municipais, verificam-se propostas totalmente dissociadas da realidade das políticas públicas e das possibilidades econômicas e jurídicas do ente público (BUBNIAK, 2012). Os programas de governo dos candidatos normalmente trazem propostas ou críticas aos programas e ações existentes que

demonstram desconhecimento da situação jurídica e financeira do Município, e assim ao assumir a chefia do executivo, o candidato se depara com a realidade e vê que grande parte de suas promessas não podem ser executadas por falta de amparo legal ou financeiro. Tal fato reflete na qualidade do debate político que não aborda questões consistentes e factíveis para melhoria das condições de vida da população.

Sob este enfoque, poderia se questionar se os portais dos municípios trouxessem mais informação e possibilitassem maior interação entre governo e cidadão, os programas governamentais e os debates políticos, por ocasião das eleições, não seriam favorecidos com propostas e críticas mais próximas da realidade local.

Em todos os pontos acima, o enfoque sempre se volta para a existência, acessibilidade e compreensão do conteúdo das informações fornecidas pelo poder público, ou seja, para a qualidade da comunicação pública.

No trabalho desenvolvido durante o Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, fiz uma análise dos modelos de gestão pública e as relações com o cidadão, bem como a influência da abertura constitucional para a participação e deliberação, verificando a importância do acesso à informação consistente como instrumento para a efetivação de uma democracia transparente e deliberativa.

Assim, prosseguindo nesta esfera, no doutorado, o interesse passa ao estudo dos Portais dos Municípios com enfoque na comunicação pública a partir da iniciativa de governo aberto e das políticas de acesso à informação pública, analisando o conteúdo veiculado nos portais de acesso à informação observando se prestam-se a fomentar uma cultura de visibilidade das ações e programas governamentais e de fomento a formação de capital social e participação, ou se esse novo instrumento está sendo utilizado para reforçar um modelo que visava combater, ou seja, a promoção dos interesses do gestor público.

É recorrente o discurso sobre a necessidade de os governos realizarem seus atos de forma pública e transparente (BRASIL, 2013). O reconhecimento de que a informação é um direito e reflete no aumento da consciência do cidadão acerca de seus direitos, impõe uma maior atenção às dimensões da comunicação pública.

Desse modo, obter informação é uma prática social e se constitui num processo importante para o conhecimento, contudo, ela não se realiza por si, sendo necessário que o sujeito venha aprendê-la, analisá-la e transformá-la em fundamento de sua ação (BATISTA, 2010).

Mancini (2008) coloca que o objeto da comunicação pública são os interesses que dizem respeito à comunidade e que produzem efeitos sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais.

O Governo Brasileiro aderiu, em 2011, a Parceria de Governo Aberto (OGP), reconhecendo a importância das novas tecnologias no fomento à inovação e à participação social. Para que governo seja considerado aberto, ele deve buscar alcançar quatro objetivos:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades Governamentais;
  - Apoiar a participação social;
  - Implementar padrões mais altos de integridade profissional na administração pública;
  - Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.
- (BRASIL. OGP, 2018)

A adesão ao regime de acesso à informação pública, implicou na edição da Lei 12.527-2011, sendo uma construção em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil<sup>1</sup> e a uma sequência de decisões e políticas de Estado.

Esses portais de acesso à informação governamental devem se apresentar como repositórios de informação que podem ser acessados pelo público em geral, o que potencialmente pode elevar o grau de participação, contudo, “produzir informações e a elas ter acesso não significa comunicar” (WOLTON, 2011, p.16).

Sfez (2004) alerta que o excesso de informação pode provocar mais confusão do que interação. A comunicação se prestaria a criar uma cultura proativa de acesso à informação, bem como da superação das dificuldades oriundas das situações de exclusão social e escassez de recursos.

A Lei de Acesso à informação determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, as informações detalhadas acerca das suas ações e programas e de sua execução orçamentária e financeira.

Apresenta duas vertentes da transparência: *a ativa*, pela divulgação espontânea das informações, e *a passiva*, que implica em atender às solicitações por acesso. Todos os entes federativos são obrigados a seguir estas determinações, à exceção dos municípios com menos de 10 mil habitantes (BRASIL, 2011).

---

<sup>1</sup> Dentre os movimentos da sociedade civil atuantes identificam-se: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresariais com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; ARTIGO 19 – organização voltada à promoção da liberdade de expressão e informação.

Considerando que, na atualidade o princípio da publicidade está imbricado com a noção de transparência, acesso à informação e participação da sociedade na gestão de políticas públicas, nesta pesquisa serão consideradas, de modo particular, a visibilidade dos programas e ações governamentais dos municípios nas áreas de educação, saúde, assistência social, moradia e segurança, e o processo comunicacional dos portais de acesso à informação, ou seja, a forma pela qual a informação é veiculada, partindo do pressuposto de que, após oito anos de edição da lei, estes portais já deveriam se apresentar como mecanismos de fortalecimento da comunicação entre o poder público e a sociedade, com vistas à redução do déficit democrático, contribuindo para o desenvolvimento do capital social e não se prestando apenas a ser apenas um repositório de dados, de informações contábeis ou à promoção de propaganda governamental, sem o intuito informativo ou educativo.

Não é possível pensar em uma sociedade emancipada politicamente sem uma ação específica por parte da administração pública, no sentido de criar, organizar e distribuir informações de forma clara e acessível.

Pinho (2008) observa que, do ponto de vista tecnológico, existe viabilidade para acelerar a comunicação entre sociedade e governo, contudo, do ponto de vista político, a abertura para a transparência depende do processo histórico e das forças políticas presentes.

A evolução dos meios de comunicação, embora contribuam para a disseminação de informação, faz com que este não estejam isentos de manifestação estratégica com vistas a dirigir a agenda política a partir de grupos de interesse.

A expansão do acesso à internet e às redes sociais passam a se articular e a comunicação alcança muitas pessoas, todavia, com mensagens não concatenadas, o que dificulta sua apropriação em uma agenda de mudanças. Para Luiz (2010, p. 60), na sociedade capitalista, “a vontade de determinados grupos consegue manipular a “massa de manobra”, fazendo-a aceitar o seu projeto de vida social ou conformar-se com o modo de vida vigente, introjetando-a como se fosse o seu próprio projeto de vida.”. Cabe mencionar ainda os elevados gastos governamentais em propaganda institucional, e as ocorrências de desvio de finalidade.

Costa (s.d) e Mattos (2005), em seus trabalhos, apontam a trajetória da propaganda governamental no Brasil após a redemocratização, evidenciando que o instrumento vem sendo utilizado para reforçar a marca do governo, tendo pouco enfoque na educação e orientação social. Busca-se uma modelagem do consenso popular em detrimento de um processo de educação crítica para a cidadania.

A mera colocação de relatórios contábeis e extratos de licitação não basta para concretizar o acesso que só se dará com a disponibilização estruturada, mostrando as ações,

motivos, resultados, de forma clara. Para isso, essencial o investimento do ponto de vista técnico e educativo, pois o processo deve ser dúplice, tanto por parte do Estado que precisa construir informação transparente como por parte da sociedade criticando as falhas e buscando o acesso. Para Costa (2010, 188) são as pessoas que “precisam assumir uma postura de “sujeito consciente” no desencadear da história humana e superar as relações sociais reificadas.”

A hipótese preliminar que orienta a pesquisa é a de que os procedimentos para construção dos portais públicos, ou seja, as políticas que orientam o acesso à informação estão voltadas para uma visão fiscalista e de combate à corrupção, enquanto os procedimentos que dirigem a comunicação do governo (políticas de comunicação) estão ainda voltadas à promoção e proteção do governante. São lógicas distintas e nenhuma delas se presta, de fato, à melhoria do capital social e os reflexos na cidadania e na participação democrática.

O corpus empírico da pesquisa é formado pelos portais de acesso à informação dos Municípios do Estado do Paraná<sup>2</sup>, com o objetivo de compreender se governos municipais empregam o portal para ofertar informação sobre seus programas e ações em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social, moradia e segurança, de acordo com os princípios da publicidade das ações e do diálogo com a sociedade ou se esta finalidade é desvirtuada.

Pretende-se assim proceder a uma avaliação do conteúdo inserido nos portais de acesso à informação nos Municípios do Estado do Paraná com mais de 10 mil habitantes.

A partir da reflexão exposta, surge a questão norteadora desta pesquisa:

Os Municípios do Estado do Paraná utilizam os portais de acesso a informações para ações de comunicação pública que favoreçam o conhecimento, ao uso crítico da informação, contribuindo para um processo democrático de diálogo e de construção da vontade pública?

As informações têm caráter educativo, ou ainda se prestam à lógica da publicidade governamental<sup>3</sup>?

O objetivo geral do trabalho é investigar os portais de acesso à informação dos Municípios do Estado do Paraná sob o enfoque da qualidade da comunicação pública sobre as ações e programas governamentais e a existência de desvios de finalidade quanto ao uso deste instrumento de comunicação entre governo e sociedade.

---

<sup>2</sup> A lei de acesso à informação exige que os Municípios com mais de 10 mil habitantes adotem os portais de acesso à informação, e assim, dos 399 Municípios do Estado do Paraná, o estudo ficará concentrado em princípio a 198 Municípios.

<sup>3</sup> Publicidade governamental entendida como propaganda do governo de dos governantes de cunho eminentemente político, não se confundindo com a publicidade institucional que é a publicidade dos atos administrativos com conteúdo informativo e educativo como determina a Constituição Federal, conforme se demonstrará no capítulo 3 do trabalho.

Para tanto, o estudo buscou : a) compreender o exercício da cidadania na chamada sociedade da informação e as possibilidades de relação entre a sociedade e o governo no contexto das novas tecnologias de informação; b) Entender o conceito de governo eletrônico e suas relações com a boa governança; c) Investigar o conceito de informação e do seu acesso por meio de políticas públicas governamentais; d) Investigar o conceito de comunicação pública e sua interface com o princípio da publicidade institucional e do direito à informação; e) Compreender o conceito de comunicação pública analisando se o emprego dos portais municipais está prioritariamente voltado para promoção de emancipação do cidadão ou ainda reproduz o modelo patrimonialista de gestão; f) Identificar os requisitos colocados pela legislação brasileira para disponibilização das informações por meio dos portais eletrônicos dos entes públicos.

O trabalho inter-relaciona as categorias acesso à informação e comunicação pública a partir do conteúdo disponibilizado nos Portais dos Municípios do Paraná, na internet.

O tema acesso à informação e a pesquisa em portais está presente em diversos programas de pós-graduação no Brasil, tais como Gestão de políticas públicas, Administração, Engenharia e Gestão do Conhecimento, Computação aplicada, Ciência da informação, Tecnologia da informação, Comunicação, Direito e Ciências Sociais.

Pesquisando o portal de teses e dissertações da CAPES, o tema portais de acesso apresenta 82 trabalhos que têm por objeto o estudo de portais sob os seguintes enfoques: transparência fiscal, cyberdemocracia, desenvolvimento arquivístico, qualidade dos serviços na web, acessibilidade, desenvolvimento empresarial, usabilidade, ferramental de acesso, accountability, integração de dados entre unidades do governo, Práticas de e-Gov, segurança da informação.

Em cada trabalho o pesquisador valeu-se de parâmetros diversos, frutos da combinação de indicadores utilizados para a medição de políticas públicas, de parâmetros utilizados pela ciência da computação para medir qualidades das ferramentas da web e parâmetros colocados no Manual da Controladoria Geral da União para a construção dos portais de acesso.

Nos trabalhos verificados, não se observa, especificamente, uma análise do conteúdo da informação colocada, em especial sobre o enquadramento do que está sendo disponibilizado, sob o foco dos limites relativos à propaganda institucional.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> As avaliações feitas pela Controladoria Geral da União (atual Ministério da Transparência) e Ministério Público Federal se atêm a existência de elementos específicos, quais sejam: existência de canal de acesso, de exposição da legislação e do envio de respostas (CGU) e existência de relatórios financeiros, licitações e remuneração de servidores (MPF).

Já no campo da comunicação pública somente se verificou um trabalho relacionando os portais da internet com o tema comunicação avaliando elementos específicos, tais como sítios de informação sobre políticas públicas nas áreas de educação, assistência social e meio ambiente, em especial buscando os elementos chaves das políticas públicas.

Este último trabalho analisa os portais de 15 cidades do Estado de São Paulo no que respeita à existência de informações sobre políticas públicas nas áreas de educação, meio ambiente e assistência social, procurando as seguintes categorias: objetivos, metas, recursos e ações, eficiência, eficácia, impacto, custo, satisfação do usuário e equidade. A avaliação se faz a partir do número de caracteres existentes em sítios específicos sobre as políticas públicas, não adentrando no conteúdo propriamente veiculado (LIBERATO, 2013)

Nenhum dos trabalhos relaciona o direito à informação e o direito à comunicação com o conteúdo destes portais.

Esta tese procura verificar como os governos municipais se apresentam e como apresentam à população a realidade das políticas públicas ligadas ao acesso de direitos sociais básicos do cidadão, em especial àquelas consolidadas em Programas Federais com repasses de valores para os entes municipais que se encarregam de sua execução. Busca a existência de políticas públicas de informação e de comunicação, de modo a confrontar sua lógica operacional na perspectiva de uma construção emancipatória de cidadania, apta a participar dos processos decisórios.

Entende-se ser necessário fazer uma análise mais detalhada desta forma de comunicação on line, pela via dos portais municipais, para verificar a visibilidade das ações do governo, o conteúdo das comunicações, observando se os governos estão se utilizando dos portais para proporcionar o acesso e o debate sobre as principais questões públicas do cotidiano da cidade ou se eles se prestam apenas para uma apresentação de dados e de veiculação de publicidade, sem permitir uma análise e reflexão do cidadão, pois, na medida em que tais portais de acesso se apresentem como mecanismo de efetiva informação e comunicação entre o governo e o cidadão, podem contribuir para a redução do déficit democrático.

Assim, acredita-se que a problemática introduzida oriunda da confrontação entre o direito de acesso à informação e a efetividade da comunicação pública nos portais dos Municípios é, de fato, inédita.

A aderência deste trabalho ao Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais e Políticas Públicas, em especial quanto à área de concentração - Cidadania e Políticas Públicas - Linha de Pesquisa Estado, Direitos e Políticas Públicas, se dá pelo contexto abordado que passa pelo estudo da cidadania e do bom governo na chamada sociedade da informação, bem

como pela análise dos caminhos das políticas públicas de informação e comunicação do poder público.

O grande volume de informações que circulam nas redes virtuais tem tanto o potencial de promover o maior esclarecimento sobre temas de interesse público como também o poder de despolitizar a sociedade em face da quantidade e da fragmentação dos dados expostos.

Para tanto, será necessário abordar justamente as categorias-chaves dentro do programa, quais sejam: a cidadania, democracia, as políticas públicas de informação e de comunicação.

Por outro lado, considerando que estas categorias são polissêmicas, outro elemento que reforça esta aderência é a interdisciplinaridade da proposta, vez que não é possível esgotar o tema apenas no âmbito das ciências sociais, sendo necessária a interação com as disciplinas da área jurídica (de direito constitucional, direito administrativo, direito à informação); disciplinas da área da comunicação, em especial comunicação pública e propaganda governamental; e, por fim, dos trabalhos de Habermas na filosofia e de Paulo Freire na área da pedagogia. Assim, este trabalho apresenta aportes de diferentes ciências para compreensão do seu objeto.

No que respeita a metodologia, quanto aos objetivos, a pesquisa será exploratória, uma vez que tem como propósito buscar mais informações sobre o tema; quanto à finalidade, a pesquisa será aplicada na medida em que os conhecimentos gerados podem ser aplicados na correção ou incremento da utilidade dos portais eletrônicos municipais; quanto à abordagem do problema, será quali-quantitativa, pois reunirá dados quantitativos para uma análise qualitativa; quanto aos procedimentos técnicos, compreenderá revisão da bibliografia e estudo de campo.

O trabalho se desenvolve em duas partes, sendo a primeira teórica, composta de três capítulos, e um quarto capítulo que apresenta a análise da pesquisa prática nos portais municipais. Desse modo, no primeiro capítulo o trabalho se concentra no estudo sobre a sociedade da informação, da cidadania, do exercício da democracia e o bom governo.

A sociedade da informação tem seus alicerces nas tecnologias de informação e comunicação, onde o conhecimento emerge como elemento central do processo gerador de desenvolvimento econômico e social. Os indivíduos, organizações, governos que têm melhores condições de competir e atender seus objetivos são os que conseguem gerir de forma adequada a informação. Desde que corretamente assimilada, a informação traz benefícios tanto ao exercício da governança como no desenvolvimento da sociedade.

A expansão que a sociedade da informação proporcionou no acesso à informação e aos meios de comunicação abre novas possibilidades – já percebidas e exigidas pela sociedade – de partilha de informações produzidas e armazenadas na órbita estatal. A internet pode ser utilizada

para incrementar os princípios da democracia deliberativa desde que existam esforços dos agentes políticos no sentido de oferecer informação clara, equilibrada e de fácil acesso.

Para Habermas (1984), a publicidade das ações do governo é o princípio constitutivo da esfera pública, disso resulta a necessidade de facilitação de acesso à informação e da qualidade das informações, sobretudo o que diz respeito à comunidade em função da qual se produzem as decisões.

As restrições ao acesso ou dificuldades de compreensão acabam por legitimar o pensamento hegemônico, pois a informação passa a ser privilégio de técnicos, sendo apropriada por círculos bem informados cuja tarefa seria pensar e decidir, concedendo à massa apenas parte das informações (as que o próprio círculo decide serem necessárias). Habermas (1984) coloca que o acesso às informações depende de um trabalho de tradução da informação para um meio inteligível ao homem comum.

O Estado, na verdade, é a principal fonte de informações que pertencem à sociedade e devem ser por ela utilizadas, tanto para fins de desenvolvimento próprio como também para avaliar o desempenho do governo, além de contribuir para a melhoria do debate político.

Os direitos sociais no Brasil, que podem garantir aos indivíduos as condições básicas para o exercício dos demais direitos, são usufruídos por meio de políticas públicas cuja construção foi determinada por lei e tem sua estrutura fornecida e articulada na forma projetada pelo Governo Federal e executada por todas as esferas, contudo, inobstante o tempo de sua construção, o cidadão muitas vezes desconhece que direitos possui, onde e como pode acessá-los. A disseminação destas informações com o uso das redes de comunicação favoreceria a cidadania no aspecto do exercício dos direitos.

Contudo, não é possível esquecer que o acesso às tecnologias digitais não está disponível para todos, o que pode implicar em uma maior exclusão se não supridas as dificuldades de acesso e também os déficits cognitivos.

Os aportes teóricos do primeiro capítulo são as obras de Habermas, Manuel Castells, Pierre Levy.

No segundo capítulo, o trabalho se dedica ao estudo das políticas públicas de informação e a construção dos portais. Para Pinheiro (2012), as políticas de informação são pouco percebidas porque ao contrário da política econômica ou de saúde, ela aborda um objeto intangível, o que torna difícil determinar sua finalidade, seus atores e seu local na estrutura governamental. Estas políticas, contudo, passaram a ser um tema emergente após a Segunda Guerra Mundial.

A informação relaciona-se com a forma pela qual buscamos saber sobre a realidade de que participamos, tanto do ponto de vista das coisas mais simples como saber onde se pode obter uma vacina, a aspectos de maior complexidade, como decidir sobre a condução de determinada política pública.

Assim, o segundo capítulo pretende abordar o conceito de informação, sua delimitação atual, o surgimento da noção de direito à informação autônomo, desconectado do direito à liberdade de expressão, abordar as políticas públicas de informação no Brasil nos últimos 20 anos, chegando à lei de acesso à informação. Buscará ainda compreender a lógica da política de acesso à informação e sua maior ou menor aproximação com as políticas de comunicação pública.

O arcabouço teórico deste segundo capítulo retoma as obras de Castells, incluindo os estudos de Capurro, Gonzalez de Gomez, Marteletto, Rothenberg, Rover e Salgado.

No terceiro capítulo, a pesquisa se dedica à questão da comunicação pública como instrumento das relações entre Estado e sociedade, promovendo o acesso a serviços e políticas públicas, promovendo a abertura e o incentivo à participação. A política de comunicação aparece como instrumento capaz de envolver os temas do acesso à informação, o bom governo, o aumento do capital social e da participação da sociedade no governo.

De acordo com Duarte (2009), a comunicação pública relaciona-se com a governança na medida em que se presta a: identificar as necessidades da sociedade, deliberar diretrizes para uma ação pública, garantir a qualidade na elaboração de políticas públicas; dar oportunidade para que os cidadãos possam participar do processo de construção de políticas; contribuir para a análise do desenvolvimento das ações públicas.

Para Pinho (2008), quanto “maior o acesso às informações do estado, maior grau de formação e articulação de grupos dentro da sociedade, possibilidade de maior cobrança de qualidade e quantidade ao setor público, bem como transparência das ações.”

Apontará o percurso da evolução da comunicação pública funcional, centrada em papéis fixos de emissor e receptor (comunicação interior) para um modelo mais integrado de atuação voltado para a visibilidade das ações (marketing). Atualmente segundo Duarte (2009) a ideia chave da comunicação pública é o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência do governante ou do ator político. Pretende-se ainda, neste capítulo, contrapor o conceito de comunicação pública com o de propaganda política e propaganda governamental.

O capítulo finaliza apresentando os portais municipais como um espaço público propício ao incentivo da comunicação pública emancipatória, na medida em que esses portais devem se apresentar como repositórios de informação que podem ser acessados pelo público em geral,

desde que sejam construídos e pensados sob a ótica da aproximação com o cidadão, o que potencialmente pode elevar o grau de participação.

O arcabouço teórico neste terceiro capítulo é dado por autores da área de comunicação no Brasil, como Margarida Krunch, Elizabeth Brandão, Jorge Duarte, Heloisa Mattos, Mariângela Haswanni e por autores estrangeiros como Zemor, Stefano Rolando, Roberto Grandi, Franca Faccioli, sendo, ainda, nas conclusões, orientado pelas obras de Habermas e Paulo Freire.

Na segunda parte, dedicada ao estudo de campo, o trabalho apresenta a metodologia utilizada para a pesquisa, bem como os resultados da análise.

## 2 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, CIDADANIA E BOM GOVERNO

O acesso à informação e o uso das novas tecnologias são essenciais para garantir a participação das pessoas na sociedade da informação. Contudo, será possível pensar em integrar todas as pessoas? Existe um movimento da esfera governamental no sentido de passar a distribuir informação clara e verdadeira sobre suas ações? Há convergência das políticas de informação e de comunicação para a construção de comunicação inclusiva?

Neste capítulo se pretende trazer a discussão teórica sobre as transformações do capitalismo que levaram ao surgimento da sociedade da informação e sua repercussão sobre o exercício da cidadania e a construção da democracia a partir da participação efetiva da população nas decisões do governo.

### 2.1 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

O surgimento de complexas redes tecnológicas voltadas à produção, ao uso e a distribuição da informação, para gerar conhecimento e riqueza, resulta em um novo paradigma de sociedade, onde a centralidade do controle de processos industriais seria substituído pelo processamento e manejo da informação.

Diversas são as terminologias utilizadas ao longo do tempo para definir o atual estágio da sociedade. Expressões como “Sociedade do Conhecimento” (DRUCKER, 1994), “Sociedade da Aprendizagem” (LÉVY, 1999), “Sociedade em Rede” (CASTELLS, 1999), “Sociedade da Informação” (TAKAHASHI, 2000) e, mais recentemente, “Sociedade Informacional” (CASTELLS, 2000), “Era da Informação” (CASTELLS, 2000) entre outras foram usadas para caracterizar a sociedade.

A definição do que seja sociedade da informação não é tarefa fácil. Arthur Castro Neves (2007) aponta que tal dificuldade não é nova e já ocorria quando da conceituação da “sociedade capitalista”, por diversos motivos entre eles o conjunto de fatores do seu contexto. O conceito de sociedade capitalista era influenciado pelas configurações de outros conceitos, tais como luta de classes, esclarecimento das elites, modos e ritmos de acumulação, entre outros. Da mesma forma, a definição de sociedade da informação é influenciada por conceitos de comunicação em rede, integração de sistemas eletrônicos, linguagem computacional, tecnologias

Após a Segunda Guerra Mundial, a expansão do modelo capitalista a partir da produção e consumo em massa espalha-se pelos países desenvolvidos. O que antes era luxo, tornou-se padrão desejado nos países ricos (a geladeira, a lavadora de roupas, o telefone). O cidadão

médio poderia vivenciar o conforto dos ricos. Contudo, nos países do Terceiro Mundo, a população ainda sofria carência de alimentos e produtos (HOBSBAWN, 2005, p. 259-260).

A expansão econômica dá impulso às inovações e diversificação de produtos e materiais que antes utilizados na guerra eram agora adaptados ao uso civil (plástico, alimentos enlatados, motores a jato). A forma de produção, contudo, até 1970 estruturava-se nas velhas tecnologias de industrialização do ferro, aço, carvão, petróleo. A pesquisa e a evolução tecnológica ganham ênfase somente após 1973, com o desenvolvimento de tecnologias de informação e da engenharia genética (HOBSBAWN, 2005, p. 266).

Para a manutenção deste estado de bem-estar, os trabalhadores precisavam ser bem pagos e protegidos por leis e sindicatos atuantes, e benefícios do Estado, para consumir a produção. Esses custos refletem nos lucros do mercado, o que fomenta a busca por novas formas de produção. Neste contexto, o desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte contribuíram para o surgimento de uma economia transnacional, na medida em que permitiram o deslocamento da produção para outros locais com mão e obra mais barata.

Para Castells (2002, p.143), a infraestrutura criada pela tecnologia da informação, aliada às políticas de desregulamentação e liberalização dos governos, possibilitou ao final do século XX a criação de uma economia global, “uma economia cujos componentes centrais têm a capacidade institucional, organizacional, e tecnológica de trabalhar em unidade e tempo reais, ou em tempo escolhido, em escala planetária.

A partir de 1973, o aumento do preço do petróleo passa a produzir incertezas na economia mundial, com aumento das desigualdades, do desemprego. Começam a surgir, então, as críticas ao modelo.

Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentava a expansão e que bombear mais demanda na economia era a melhor forma de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era do Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem (HOBSBAWN 2005, p.399).

A década de 80 caracteriza-se pelo surgimento de setores novos na economia, influenciados pelas novas tecnologias, facilitando a internacionalização da economia que compromete a gestão nacional da demanda. A economia passa a ser marcada pela flexibilidade do capital e flexibilização das relações de trabalho. A produção passa a ser segmentada e distribuída em diversos locais do mundo, escolhidos em face dos baixos salários e pequenas exigências ambientais. Esse novo capitalismo se estrutura a partir de indústrias de alta

tecnologia (o que faz com que as gerações que antes entravam no mercado de trabalho sem qualificação passem a não ter colocação), economia de serviços e atividade artesanal.

Ao mesmo tempo, tornam-se visíveis e cada vez mais acessíveis os avanços na comunicação através do ciberespaço. A princípio, a finalidade do ciberespaço era a defesa nacional, vez que produto da revolução tecnológica que se iniciou nos anos setenta, com o desenvolvimento pela Agência de Projetos de Pesquisa avançada do Departamento de Defesa Norte Americano (ARPAnet), em conjunto com universidades americanas para construção de um sistema de compartilhamento de informações que acabaria dando origem à futura internet. A ARPAnet (nome dado a esta primeira rede) foi aos poucos se ampliando e, em 1990, com o desenvolvimento do sistema de navegação world wide web (www), por Berners Lee, a internet tornou-se mais acessível às pessoas (CASTELLS, 2005).

De acordo com Castells (2005), o uso das tecnologias de informação alterou a organização das sociedades mundiais, pois a infraestrutura de informação passa a determinar a maior ou menor atratividade de uma localidade para investimentos e negócios.

Essa reestruturação não foi homogênea, havendo diferentes configurações, sendo a produção do capital financeiro caracterizada por: a) polos de alta tecnologia, b) cidades globais e c) polos de crescimento (CASTELLS, 2005).

Os polos de alta tecnologia são os meios que permitem a inovação e a geração de valor agregado no processo de produção industrial. A presença destes polos acaba por determinar se ela será ou não inserida no sistema produtivo mundial, influenciando no desenvolvimento social e o padrão de vida da população que habita no local. Contudo, a integração das pessoas na economia global não é uniforme, pois a integração depende de qualificação e conhecimento, o que exclui parcela considerável da população em países de forte desigualdade social (CASTELLS, 2005).

Desse modo, a revolução tecnológica transformou as sociedades mundiais, dando origem à sociedade da informação. Esta sociedade tem sua base nas tecnologias de informação e comunicação, onde o conhecimento emerge como elemento central do processo gerador de desenvolvimento econômico e social. Os indivíduos, organizações, governos que têm melhores condições de competir e atender seus objetivos são os que conseguem gerir a informação de forma adequada. A informação, corretamente assimilada, traz benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade.

Masuda<sup>5</sup>, em 1980, fazendo um levantamento de diversos projetos de desenvolvimento de tecnologias voltadas para a informação aponta o caráter e a estrutura da sociedade dominada pelas inovações, de forma bastante otimista. Relaciona 17 características desta sociedade em comparação com a sociedade industrial, entre elas as seguintes: a) ao contrário das transformações do passado ligadas a uma produtividade física, as novas alterações decorrerem da produtividade informacional; b) a sociedade da informação se caracterizaria pela produção automatizada em massa de informação, tecnologia e conhecimento; c) a fronteira do conhecimento se torna o mercado, e o sistema sócio econômico se voltaria para o capital público e recursos humanos voltado para o conhecimento; d) o sistema político ao invés de centrar-se no parlamento e nas regras da maioria, se transformaria em uma democracia participativa, baseada no acordo e na sinergia; e) as mudanças sociais não seriam alavancadas por sindicatos, mas sim por movimentos dos cidadãos; f) os problemas sociais como desemprego, guerras, ditaduras seriam substituídos por situações de invasão de privacidade, sequestros e a criação de uma sociedade controlada; g) o consumo transmuda-se em conhecimento e a busca de satisfação dos objetivos tornar-se-ia o novo padrão universal de valor. Por fim o autor coloca que o espírito da sociedade da informação será o de uma simbiose do homem com a natureza vivendo em harmonia (MASUDA, 1982, p. 46-62).

Esse modelo de sociedade vislumbrado pelo autor ainda não se concretizou, persistindo ainda a reprodução, sob outra escala das assimetrias, pois o uso das tecnologias não implica em produzir imediatamente benefícios ou prejuízos para a população, contudo, a forma como tem se desenvolvido no mundo tem gerado exclusão e concentração da riqueza.

Mattelart (2002), na sua obra *História da sociedade da informação*, apresenta um olhar crítico sobre as promessas alardeadas, Inicia apresentando um percurso histórico do desenvolvimento desta sociedade, apontando num primeiro momento, a sociedade inspirada pelo culto aos números com foco nos métodos matemáticos, num segundo momento mostra a sociedade como indústria com o poder da técnica e; no terceiro a sociedade das redes, buscando a universalização até à sociedade da informação com o paradigma das tecnologias de informação e comunicação.

O autor questiona as promessas de um mundo mais solidário e democrático na medida em que demonstra que a sociedade da informação traduz um projeto de uma minoria dominante,

---

<sup>5</sup> Yoneji Masuda foi designado pelo Governo do Japão em 1972 como diretor do Plano para Sociedade da Informação – um objetivo nacional tendo em vista o ano 2000. Seus relatos sobre o desenvolvimento do plano, bem como outras experiências internacionais constam do livro *Sociedade da Informação como sociedade pós-industrial* (MASUDA, 1982).

centrado na ideia de que a maioria seria atendida em suas necessidades na sociedade da informação. Concorde que o desenvolvimento informacional vem integrando as sociedades, contudo, os benefícios ainda não se demonstram de fato, situando-se muitas vezes no imaginário.

De acordo com Castells (2005), vive-se uma Revolução Informacional e Tecnológica, atribuída a uma evolução associada a grandes redes comunicacionais que interferem em diversas esferas sociais (economia, política cultura). A forma como se realiza a comunicação transforma a própria experiência humana. As sociedades, segundo o autor sempre viveram em redes, no entanto, o avanço tecnológico proporciona um avanço nas comunicações, que insere a sociedade na era da informação e do conhecimento.

Para o autor, a era da informação é marcada por um conjunto de transformações na sociedade, na economia e na cultura, oriunda do aceleração das transformações na tecnologia da informação iniciadas na década de 70 do século passado, sobretudo nos Estados Unidos, que podem marcar a superação da sociedade industrial. A informação é o produto do processo produtivo do novo paradigma tecnológico. O autor faz um alerta para um novo modo de estratificação social imposto pelos grupos informatizados e conectados que excluem os não conectados.

Esse desenvolvimento tecnológico revolucionou as relações sociais, que, doravante, transcorrem em meio a intenso fluxo global e virtual de informações, comunicações e interações. A tecnologia da internet e da comunicação sem fio permitem interações simultâneas entre pessoas que se encontram espacialmente distantes. As dimensões de espaço e tempo são encurtadas. Assim, a internet constitui livre espaço público de informações, que possibilita a produção, armazenamento e transferência instantânea de informações de um ponto a outro dessa rede eletrônica. Há uma massificação do acesso à informação e da comunicação entre pessoas, que constitui redes de comunicação para múltiplos propósitos: comércio, ativismo político, social e religioso, entretenimento e relações pessoais. A formação de redes digitais amplifica e intensifica a comunicação entre as pessoas, viabilizada pela partilha de informações (CASTELLS, 2005, p. 11).

Castells aponta inclusive para as novas possibilidades de exercício da democracia com o uso das novas tecnologias que tornariam obsoletas as disputas políticas, alertando, porém, sobre os riscos da demagogia e da tirania. Estes riscos seriam reduzidos com o aumento da comunicação horizontal entre as pessoas e com o incentivo à participação política.

Discutindo estas questões Bauman (2007) salienta que a nova ordem do capitalismo deu origem a uma elite global desterritorializada, que circula em uma ordem internacional, sem compromissos com o local e com as comunidades menos favorecidas.

A UNESCO se refere a esta sociedade como aquela na qual as pessoas tenham capacidade não apenas para adquirir informações, mas também para transformá-las em conhecimento e compreensão, o que as empodera para melhorarem seus meios de subsistência e contribuírem para o desenvolvimento social e econômico de suas sociedades. A organização adverte, porém, que existem obstáculos a vencer para a realização deste objetivo entre eles o acesso à informação, a liberdade de expressão, o respeito à privacidade e o estabelecimento de uma ética na rede (UNESCO, 2017).

As mudanças trazidas pela sociedade da informação acontecendo de forma rápida e incorporando-se à vida das pessoas, passam a criar um modelo de convivência diverso, onde indivíduos agem e compartilham experiências com outras pessoas sem as limitações de tempo e espaço.

Dessa maneira, o uso de redes sociais e dos sites da internet, em tese, pode promover maior acesso à informação e aos meios de comunicação e abrir novas possibilidades – já percebidas e exigidas pela sociedade – de partilha de informações produzidas e armazenadas na órbita estatal. Esse contexto nos leva a refletir sobre o exercício da cidadania nesta sociedade complexa.

## 2.2 QUEM É O CIDADÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

### 2.2.1 Um percurso pelos caminhos da cidadania

O termo cidadão tem origem na expressão latina *civitas* e está ligado a polis na Grécia antiga. De acordo com Covre (1995, p.16), a polis não era um lugar propriamente dito, mas sim a ideia de associação tanto religiosa como política das famílias. O cidadão era o indivíduo que tomava parte no culto da cidade, aquele que tinha, em face desta cidade, um conjunto de direitos e deveres, inclusive o de votar e ser eleito (COULANGES, 2005, p. 213).

Na civilização greco-romana, esta expressão estava ligada à noção de liberdade e igualdade que o indivíduo possuía dentro da polis, da cidade que lhe garantia a proteção contra as ameaças dos estrangeiros e os laços de lealdade que conformavam a comunidade voltada para o bem público. A noção de cidadão se contrapunha à de estrangeiro. Em razão do sistema

escravocrata e patriarcal da época, os escravos, as mulheres e as crianças não eram considerados cidadãos.

Na Idade Média, a expansão territorial e a centralização do poder político culminaram com a instalação do regime de absolutismo monárquico. Num primeiro momento, após a queda do Império Romano no século V, o significado de cidadania perdeu-se completamente. A participação política tornou-se um assunto secundário, cedendo espaço a questões do plano religioso, como ressalta Arendt (1995,43). O período de invasões na Europa provocava confrontações entre os costumes e instituições dos diversos povos. Como resultado desta miscigenação surge a organização social formada por nobres, pelo clero e pelos camponeses. A nobreza detinha o poder pela propriedade e o clero o saber, monopolizando, conseqüentemente, os direitos da cidadania.

Posteriormente, nos séculos XVII e XVIII, a filosofia liberal com os contratualistas Locke e Rousseau associa o conceito de cidadania a um vínculo legal entre o indivíduo e o Estado-nação, associados à ideia de liberdade e igualdade. A burguesia apropria-se das teses de ruptura com o direito estamental e passa a reivindicar direitos a todos os homens. Nesta concepção liberal, o cidadão estaria protegido da arbitrariedade e da violação de seus direitos por parte de quem exerce o poder e teria assegurado o direito de participar da escolha de governos e de representantes.

Surgem, pois, nesta época, a Magna Carta Libertatum (1215-1221), a Petition of Rights (1628), o Habeas Corpus Amendment Act (1679) e o Bill of Rights (1689), que seriam as bases dos direitos de liberdade de locomoção e a proteção contra prisões arbitrárias.

Na modernidade, a cidadania contemplava a universalidade do povo de uma nação, contudo, a igualdade apontada era meramente formal, uma igualdade diante da lei que não visualizava as diferenças de posses, poder ou status.<sup>6</sup>

As Revoluções determinaram a ruptura com o antigo regime e uma separação entre a sociedade civil e o Estado. A garantia dos direitos civis implicou em facilitação da economia de mercado, em especial a liberdade de trabalho, que permitiu a venda da força de trabalho no mercado e ao direito de propriedade, que permitiu a apropriação dos meios de produção, elementos que perpetuavam a desigualdade social (MARSHALL, 1967, p.79).

Entre 1890 e 1920, as reivindicações dos sindicatos por melhorias na remuneração e pela redução das desigualdades fazem ascender os partidos políticos operários, que assumem as lutas sociais. Duas estratégias políticas, nesta época, se destacam na defesa de reivindicações

---

<sup>6</sup> Os marcos históricos desta visão de mundo estão na Revolução Norte Americana de 1776 e na Revolução Francesa de 1789 que resultaram na declaração de direitos humanos e reconhecimento da cidadania.

dos trabalhadores: o socialismo revolucionário<sup>7</sup>, que defendia a apropriação dos meios de produção e subsistência pela classe trabalhadora a partir de uma revolução onde se implantaria uma “ditadura do proletariado”; e, por outro lado, um socialismo reformista<sup>8</sup>, com proposta de maior intervenção do Estado na ordem econômica em favor da redução das desigualdades.

Essa intervenção do Estado na economia não se limitou às relações trabalhistas como regulação da jornada de trabalho, mas ampliou-se para outras áreas, como saúde, habitação, educação, submetendo o mercado a alguns limites, o que acabou por consolidar uma outra dimensão<sup>9</sup> de direitos: os direitos sociais, econômicos e culturais.

Marshall (1967, 79), em 1949, apresentou, por meio de um estudo, uma visão da dimensão histórica do processo de construção da cidadania relacionada com a conquista de direitos humanos. Para o autor, são três os níveis de direitos da cidadania, seguindo uma ordem cronológica compatível com o surgimento desses direitos no século XX: os direitos civis, seguidos pelos direitos políticos e, posteriormente, os direitos sociais.

A cidadania civil passa a ser entendida como constituída pelas garantias necessárias ao exercício da liberdade individual (ir e vir, contratar, ser proprietário); a cidadania política é o direito de participar do poder político, seja pelo direito de votar como de ser eleito; já a cidadania social seriam os direitos que garantiriam a todos os padrões básicos de vida.

Marshall (1967), contudo, reconhece a contradição entre a igualdade formal implícita na condição de cidadão e as desigualdades inerentes ao funcionamento das economias de mercado, que prejudicam as ações comunitárias de solidariedade e aumentam a insegurança econômica do indivíduo.<sup>10</sup> Salientava que o exercício da cidadania civil e política somente poderiam diminuir as desigualdades se os membros da comunidade compartilhassem um padrão básico de vida e cultura, em especial uma experiência compartilhada de educação, assistência médica e de serviços sociais.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Esse modelo teve sucesso em países do leste europeu.

<sup>8</sup> Este modelo acabou por determinar a alteração do Estado liberal para o Estado Social na Europa Ocidental.

<sup>9</sup> Adota-se a expressão dimensão e não geração de direitos, por entender que não se pode falar em uma evolução, que resulta da palavra geração. Nesse sentido, ver também Sarlet (2004, p.52-56).

<sup>10</sup> T.H. Marshall, retomando estudos de Alfred Marshall de 1873, sobre a nova economia, onde se discutia a questão da brutalização do trabalhador pelo trabalho degradante que o tornava incapaz de pensar e ter sentimentos, torna a refletir sobre a existência de uma igualdade humana básica associada ao pertencimento pleno a uma comunidade que não entraria em contradição com uma estrutura de desigualdade econômica. (MARSHALL, 1967, p. 109).

<sup>11</sup> De acordo com o autor, “direitos civis conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles. O direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-las se puder obtê-la. [...] o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tenha nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer. (MARSHALL, 1967, p.80)

Para Marshall (1981), a garantia de cidadania social, resultante de uma política de bem-estar<sup>12</sup> poderia tornar possível a coexistência entre democracia e capitalismo. Nesse sentido, o Estado deveria ser o ator principal na implementação da cidadania social na medida em que poderia agir na defesa do interesse geral, pois detém uma infraestrutura burocrática para a coordenação dos recursos.<sup>13</sup>

Esse posicionamento do autor é criticado por levar à noção de que o processo de aquisição de direitos decorreu de uma concessão paternalista de Estado, deixando de levar em consideração os embates, os processos históricos pelos quais os direitos se efetivaram. Não há ênfase nas lutas de classe e nas correlações de forças entre as classes (ANDRADE, 1983, p.70-86).

Para Santos (2013, p. 235), a cidadania social, no contexto do capitalismo organizado, tendo se ancorado nos interesses das classes trabalhadoras, colidiu com o princípio de mercado, conduzindo a uma relação de maior equilíbrio entre estado e mercado, o que implica ressaltar a importância das lutas sociais e de classe, como básicas para a conquista dos direitos sociais.

Santos (2013) aponta, porém, que as lutas operárias pela cidadania social, ao mesmo tempo que implicaram na integração política das classes trabalhadoras no Estado capitalista, contribuíram para o peso burocrático e a regulação do indivíduo, sobretudo nas relações de produção e consumo. Para o autor, o espaço urbano se tornou desagregador, destruidor de solidariedades, de interconhecimento e entreajuda, promoveu uma cultura mediática e uma indústria de lazer programado e passivo semelhante ao trabalho.

Para Habermas (1995), a cidadania social constitui a base da liberdade individual e da independência que contribuem para o exercício dos direitos políticos, contudo, o centralismo no Estado contribui para gerar burocracia previdenciária e clientelismo que limitam os direitos políticos enquanto os direitos de propriedade privatizam os interesses políticos.

---

<sup>12</sup> Espig-Andersem (1990) aponta que as políticas sociais não são políticas neutras e acabam por estratificar as sociedades e necessitam da manutenção do consenso sobre o seu tipo particular de cidadania social. O tipo liberal depende que o mercado possa produzir oportunidades de emprego e mobilidade social, de forma que a maioria da população seja atendida pela seguridade social mínima prestada pelo Estado. O tipo corporativista depende de baixos índices de participação econômica, na medida em que os setores amparados eram uma minoria em face do mercado dominado por trabalho informal, e assim, de fato, está centrado na família como supridora de condições de bem estar; por fim o modelo social democrata depende do pleno emprego e baseia-se na adesão a um sistema universalista de provisão estatal combinada com contribuições adicionais e sustentado por altos impostos.

<sup>13</sup> Para Marshall (1967, p.63-64), a “evolução da cidadania vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos”. O autor divide esta evolução em três etapas: a primeira fase da cidadania (século XVIII) seria composta pelos direitos civis, necessários à garantia da liberdade individual, sendo os tribunais os garantidores destes direitos; a segunda fase, própria do século XIX daria ênfase aos direitos políticos sendo os parlamentos as instituições para seu exercício; e na terceira fase estariam os direitos sociais (século XX), cuja incumbência estaria delegada aos serviços sociais e ao sistema educacional.

A cidadania, neste caso, implica em colocar em evidência a concessão de direitos vinda de cima, que não se dirige à emancipação do indivíduo, pelo contrário, coloca-o refém de dádivas de uma elite bem-sucedida, e tendo como resultado a manutenção da apatia política e a manutenção das desigualdades.

Como se observa, a cidadania como um status apresenta múltiplas dimensões, a depender da corrente política em que se enquadra. Para a corrente liberal, o Estado deve restringir-se a remover os obstáculos para o intercâmbio entre os indivíduos e o mercado. O cidadão é aquele que tem as liberdades civis e o direito de propriedade, contrabalanceado por obrigações básicas, tais como pagar impostos.

Para os comunitaristas (SANDEL, 1982), a visão liberal teria esvaziado a política de seu componente ético, das virtudes necessárias para a participação na vida da comunidade, assumindo uma concepção voltada à satisfação de interesses privados que são definidos sem qualquer discussão, o que acaba por destruir a propensão a definição coletiva dos interesses.<sup>14</sup>

Desse modo, para a corrente comunitarista, a cidadania está voltada para a construção de uma comunidade política determinada por valores ético-culturais, ou seja, os cidadãos estão integrados ética e culturalmente por possuírem os mesmos valores e as mesmas virtudes e, deste modo, agem orientados para o bem comum.

Cabe apontar que a obtenção de uma ideia única de consenso comum é difícil na atualidade, e assim, os defensores do radicalismo criticam esta concepção de consenso prévio e apontam que o que os cidadãos compartilham é um compromisso oriundo do reconhecimento das diferenças e que estabelece a lealdade para estabelecer direitos que respeitem a diversidade de gênero, raça, religião, etc. A prática cívica ao invés de definir os fins últimos estabelece as regras da ação comum que estabelecem as relações políticas.

A cidadania formal não resulta necessariamente na cidadania substantiva. Reconhecer direitos não reflete na garantia de seu exercício e, deste modo, é importante observar como se apresenta a condição do cidadão em cada Estado e, se de fato se pode falar em cidadania ativa ou se as relações sociais de exclusão apontam uma cidadania ausente.

### 2.2.2 A cidadania no Brasil

Fazendo um retrospecto sobre o exercício da cidadania no Brasil, Carvalho (2001) chama a atenção para o fato de que a liberdade política e a extensão dos direitos sociais não

---

<sup>14</sup> Esse posicionamento resgata a noção de vontade geral de Rousseau, ou seja, aquela obtida através de participação direta do povo.

impediram o desencanto dos cidadãos com as instituições. Na sua obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2001, p.12), ele afirma que, no Brasil, os direitos sociais precederam os demais direitos, e a evolução histórica brasileira não contribuiu para a criação de cidadãos ou de pátria brasileira pelo predomínio da grande propriedade privada e do regime de escravidão.

Na sequência, o autor coloca que o direito ao voto, com exclusão dos analfabetos, das mulheres, dos religiosos e dos militares e ainda considerando faixa de renda implicava em direitos políticos a cerca de 2% da população em 1894, ou seja, o Estado se encontrava preso aos interesses privados. A partir de 1930, surgem propostas inovadoras e os direitos sociais avançam rapidamente com a criação do Ministério do Trabalho, contudo, os direitos políticos e civis não tiveram a mesma evolução em especial pela suspensão da liberdade de expressão e de organização impostos pela ditadura.<sup>15</sup>

A partir destas constatações, Santos (1987), sugere uma categoria básica para a compreensão da política econômica-social brasileira pós 1930. Essa categoria ou "conceito-chave" é o de "cidadania regulada"<sup>16</sup>.

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais garantiu os direitos civis e políticos, tanto que, além da participação do povo na política, iniciaram-se organizações sindicais, ligas camponesas e de outras associações.

Novo retrocesso ocorre com o período de ditadura, com restrições à liberdade de reunião, a censura prévia aos meios de comunicação. Embora tenha havido crescimento econômico no período, houve distribuição desigual, o que aumentou as desigualdades. Novamente, então entram em cena os direitos sociais com a criação do Instituto Nacional de Previdência social e o Fundo de Assistência Rural (Funrural).

---

<sup>15</sup> Para o autor, até mesmo a organização sindical foi prejudicada, pois a ditadura insistia na ideia de cooperação entre trabalhadores e patrões supervisionada pelo Estado (CARVALHO, 2001, p. 109).

<sup>16</sup> Segundo o autor, cidadania regulada refere-se ao conceito de cidadania "cuja raiz encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação social, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do espaço dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. [...] A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho." (SANTOS, 1987, p.89).

Para Carvalho (2002), os governos militares repetiram a tática do Estado Novo no que respeita à relação entre direitos sociais e políticos: ampliaram os direitos sociais e restringiram os políticos.<sup>17</sup>

A Constituição de 1988 restabelece a preocupação com a garantia dos direitos civis e políticos, contudo, a democratização do país não resolve de pronto os problemas resultantes das desigualdades econômicas e sociais. A falta de uma organização ampla da sociedade ainda faz prevalecer interesses corporativos de funcionários públicos, grandes corporações. Além disso, as grandes decisões políticas e econômicas na atualidade são determinadas por interesses externos ao ambiente nacional.

Para Kerstenetzky (2012), é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos no Brasil: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, que implicaram no desenho e implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, renunciando não sem percalços um *universalismo estendido* (KERSTENETZKY, 2012).

Cleve (1990) aponta que, na atualidade, somando-se as técnicas da democracia representativa com a democracia participativa, abre-se espaço para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal. No entanto, incentivar uma cultura de participação, ou seja, uma cidadania ativa, requer não apenas assegurar o direito à participação no pleito eleitoral, mas principalmente incentivar a postura participativa do cidadão nas decisões políticas que interferem no seu cotidiano.

Contudo, a capacidade de fazer escolhas implica na existência de condições prévias, como colocaria Habermas (1997), isto é, um conjunto de direitos básicos previamente satisfeitos. Sem um conjunto de garantias básicas para a própria sobrevivência, a autonomia

---

<sup>17</sup> Também para Célia Lessa, sob a égide do regime militar, houve uma orientação universalizante das políticas sociais, uma vez que alguma proteção previdenciária foi estendida aos trabalhadores rurais e às empregadas domésticas e aos autônomos, e que há a unificação do sistema previdenciário público do país, com a montagem de segmentos públicos e privados de saúde complementares ao segmento contributivo. (KERSTENETZKY, 2012).

não existe.<sup>18</sup> Para tanto, é importante reconhecer as relações sociais de exclusão e dos meios de combater sua permanência quais sejam o conhecimento<sup>19</sup> e a organização política.

Gomes (2005, p.59) elenca alguns requisitos necessários para promoção dessa participação:

- a) Volume adequado de conhecimento político estrutural e circunstancial e um estoque de informações não distorcidas e relevantes, suficientes para habilitar o cidadão a níveis adequados de compreensão de questões, argumentos, posições e matérias relativas aos negócios públicos e ao jogo político.
- b) Possibilidade, dada aos cidadãos de acesso a debates públicos já começados e possibilidade de iniciar novos debates desta natureza, onde a cidadania deveria exercitar a oportunidade de envolver-se em contraposições argumentativas, de desenvolver os seus próprios argumentos, de envolver-se em procedimentos deliberativos no interior dos quais pode formar a própria opinião e decisão políticas.
- c) Meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão – mediante ações como voto, afiliação, comparecimento a eventos políticos ou através de outras atividades políticas nacionais ou locais;
- d) Habilitação para oportunidades eficazes de comunicação da esfera civil com os seus representantes (em nível local, nacional ou internacional) para deles cobrar explicações e prestações de contas.

Estas condições referem-se precipuamente à competência do Estado como elemento incentivador, contudo, também é importante reconhecer que cabe aos indivíduos também um movimento ativo na busca pelos espaços de participação.

### 2.2.3 A consciência da cidadania como elemento transformador

---

<sup>18</sup> Para Costa (2010, p.178), “a efetividade da autonomia ocorre com a construção de alternativas, de opções, para superação dos entraves que limitam o pleno desenvolvimento do homem. Para superar a pobreza, é necessário superar o uso instrumental da razão, colocada a serviço da recriação ampliada do capital. A razão colocada como instrumento de valorização do capital busca subordinar a ciência e a tecnologia à lógica da produção capitalista. É preciso construir a razão emancipatória e colocar a produção a serviço do homem e desenvolver a razão como fonte de autonomia, capaz de superar a situação de opressão em que vive parte da humanidade.”.

<sup>19</sup> Não se trata aqui do conhecimento voltado apenas para a inovação competitiva, mas o que se volta a apropriação de informações de interesse pessoal e coletivo, voltado à emancipação.

A participação do indivíduo nas decisões políticas que afetam sua vida não se apresenta de modo abrangente para todos, desde a Antiguidade, pelo contrário, na época, a participação era um direito de poucos, reservado àqueles que tinham melhores conhecimentos e posses.

Esse pensamento ainda se perpetua no presente como um mito, em que a participação nas decisões está reservada a poucos com habilidades especiais.

A cidadania, como se colocou anteriormente, se apresenta como um “círculo de capacidades conferido pelo Estado aos cidadãos”, cujo conteúdo foi construído por meio de lutas (BONAVIDES, 2003, p. 77). No entanto, não é possível ignorar que há uma tendência a imobilização, ao não comprometimento. A crescente burocratização da atividade política, coloca os cidadãos na condição de clientes das políticas desenvolvidas de forma centralizada. Isto colabora para uma despolitização das ações públicas, podendo afastar a política do cotidiano da população. Com esta despolitização, discussões extremamente técnicas passam a dominar o debate, o que acaba por acentuar o desinteresse dos cidadãos que não dominam esta técnica no debate político (OFFE, 1984).

Segundo Bauman (2007), a apresentação de seus membros como indivíduos é a marca registrada da sociedade moderna. O indivíduo é, segundo o autor, o pior inimigo do cidadão, pois o cidadão busca seu próprio bem-estar através da cidade, enquanto o indivíduo costuma ser cético ou prudente em relação à causa comum. O exercício da cidadania então não estaria entre as prioridades do indivíduo na atualidade? A literatura das ciências sociais,<sup>20</sup> em resposta a este questionamento, tem apontado o surgimento de movimentos emancipatórios poderosos que são denominados novos movimentos sociais, cujo diferencial, na visão de Santos (2013), está no fato de se constituírem como uma crítica aos excessos de regulação do socialismo e do capitalismo. Estes movimentos têm apontado outras formas de opressão e também outras formas de emancipação, além daquelas atinentes às relações de produção.<sup>21</sup> Segundo Santos (2013, p. 260), os novos movimentos sociais apontam para um alargamento da política além do marco liberal da distinção entre sociedade civil e Estado. Coloca que o princípio da comunidade rosseauiana é o mais apropriado para fundar estas novas energias emancipatórias pela ideia de política horizontal entre cidadãos e de participação e solidariedade concretas na formulação da vontade geral.

---

<sup>20</sup> A bibliografia é diversificada e apontam-se Scott (1990) e Laranjeira (1990).

<sup>21</sup> Santos (2013) aponta que tais movimentos não podem ser explicados por uma teoria unitária e que seus objetivos são variados como críticas ao consumo, ou ausência de consumo, fome, defesa igualdade de gênero e de orientação sexual, defesa do meio ambiente etc.

Santos (2013, p. 279) dá ênfase à questão da emancipação para a criação de “um novo senso comum político” onde a nova cidadania se constitui em uma obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado e também uma política horizontal entre cidadãos o que valorizaria o princípio da comunidade e como consequência o da igualdade, a ideia de autonomia e também de solidariedade.

A perspectiva culturalista vem apontando a importância das associações civis enquanto espaço de formação da opinião coletiva, alertando, contudo, para a necessidade de se evitar a institucionalização destas associações pelo perigo de se tornarem um espaço paraestatal.

Segundo Avritzer (1997), haveria três tipos de associações com desenhos formais distintos: a) associações não conflitivas, que não tematizam problemas, tais como as recreativas, religiosas, que não estabelecem um campo ético-cultural; b) associações conflitivas, tais como os sindicatos, associações profissionais, educacionais, de saúde, entre outros que se institucionalizam em campos predefinidos de ação, burocratizando-se com temas fixos do passado; c) novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários ao mesmo tempo, como o movimento de mulheres, negros, indígenas, ecológicos, direitos humanos, configurando um campo ético-político-cultural que aponta para uma esfera pública democrática.

O autor afirma que esta última forma acaba por influenciar o sistema político e econômico, colocando questões temáticas tanto ao Estado como ao mercado. Para o autor, essas novas formas de manifestação no espaço público são capazes de gerar fluxos democratizantes, desde que tais associações possuam um status público, ou seja, abertas em sua organização e funcionamento, bem como democráticas, que evitem novas formas de desigualdade e adotem medidas constantes para evitar o uso particular e antidemocrático da entidade.

Nas últimas décadas, o vínculo entre cidadania e democracia é novamente revisitado, retomando o posicionamento de Marshall, mas avançando no sentido de averiguar as questões de legitimidade e confiança, isto porque as pessoas se encontram desmotivadas quanto ao agir politicamente. O mercado não é capaz de suprir as condições de bem-estar, as associações voluntárias não possuem aportes financeiros suficientes, pois são dependentes de agentes externos; as famílias não possuem recursos para garantir boas condições de vida a seus membros. Desse modo, há um vácuo que reclama a reconstrução das potencialidades.

A cidadania implica na reivindicação ao acesso, à inclusão, participação e pertencimento a um sistema político estabelecido no interior da sociedade, como parâmetro das relações sociais. Não se apresentando com um atributo formal, mas sim emancipador, liga-se a um processo de participação, de crítica da realidade e de criação que se repete continuamente.

Implica na construção de consensos a partir da problematização da realidade. Necessita que o indivíduo se perceba como ator e transformador de sua realidade, não apenas em relação ao Estado, mas de forma horizontal, em relação à sociedade em que vive.

Na medida em que esse processo se constrói e se reconstrói, as pessoas se percebem autoras de sua história e conquistam fatias de poder, que é partilhado porque resulta da formação de consensos e de valores como a solidariedade, a tolerância, a confiança.

O fomento da cidadania diz respeito ao tema da cultura política. Putnam (2000) aponta que os aspectos culturais são mais importantes para entender o desenvolvimento de uma região do que a situação das instituições. Na sua obra *Comunidade e Democracia*, busca verificar como alguns governos democráticos podem funcionar de maneira mais satisfatória que outros e quais seriam os desafios contemporâneos para o bom desempenho dos governos democráticos. O autor centra sua pesquisa na história política da Itália e testa sua hipótese de que são a cultura política e as tradições cívicas que determinam o bom desenvolvimento de dada região. Denomina de Capital Social (CS) as práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação. “As possibilidades de desenvolvimento de uma região dependem menos de seu potencial socioeconômico inicial do que de seu potencial cívico.” (PUTNAM, 2000, p.166).

Putnam (2000, p. 191) afirma, ainda, que nas comunidades cívicas há exigência de um bom governo, de serviços mais eficazes e a disponibilidade para agir coletivamente para alcançar tais objetivos, já nas regiões com capital social mais baixo, a comunidade costuma assumir o papel de suplicante ou de alienada.

Pesquisas semelhantes foram realizadas no Brasil (BANDEIRA, 2003; BOSCHI, 1999), que apontam posicionamentos semelhantes, verificando que nas regiões cuja matriz social é oriunda de imigrantes, com existência de pouca ou nenhuma escravidão e predomínio do minifúndio, acabaram colaborando para o desenvolvimento local pelo aumento de capital social. Ao contrário, outras regiões dominadas pelo uso extensivo de mão de obra escrava e pelo latifúndio e pelo domínio dos coronéis, guardariam ainda forte inclinação ao patrimonialismo e ao clientelismo.

Para Comparato (1996, p.10), a noção básica e elementar da cidadania reside em fazer com que o “povo se torne parte principal no processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação. Essa participação, para o autor, se apresenta em cinco níveis: a) na distribuição de bens materiais e imateriais necessários à existência social digna; b) na proteção

dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; c) na administração da coisa pública e; e) na proteção dos interesses transnacionais.

Essas questões relacionam-se com o modelo de democracia adotado pelo Estado. A dinâmica e a evolução inerentes à cidadania norteiam-se pela democracia, como coloca Pinski (2003, p. 9-13), para quem a cidadania em sentido amplo é a “expressão concreta do exercício da democracia”. Neste mesmo sentido também, Vieira (2002, p.40) coloca que “a cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanente para a expressão política, significando necessariamente conquista e consolidação social e política”.

Desse modo, é necessário investigar quais as possibilidades da democracia nesta sociedade da informação, e se uso das tecnologias podem além de facilitar o acesso aos serviços do governo, permitir novas relações entre o Estado e o cidadão.

### 2.3 ESTADO DEMOCRÁTICO E SUAS POSSIBILIDADES NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

A democracia seria o regime em que o poder se encontra distribuído entre os membros da comunidade. Todavia, a dimensão do espaço coletivo de decisão e a forma como se dá esta participação diferencia-se, dependendo da teoria da democracia que se esteja analisando.

Dahl (2001) advoga que, para o bom funcionamento da democracia representativa moderna, sua manifestação deveria ir além das eleições. Para o autor, o exercício da democracia em grande escala requer minimamente instituições com os seguintes mecanismos:

1. Cargos públicos eletivos: os cidadãos escolhem os seus representantes nas esferas legislativa e executiva, delegando-lhes poder temporário para as decisões de governo;
2. Eleições livres, imparciais e frequentes: realização de eleições nas épocas previstas, de forma harmônica e pacífica e sem coerções ou ameaças aos eleitores é um dos sinais mais peculiares da democracia;
3. Liberdade de expressão: é a condição essencial para que as pessoas participem de fato da vida política e para que alcancem esclarecimento das ações do governo;
4. Fontes alternativas de informação: está ligada à liberdade de expressão, aos direitos de informação previstos legalmente e diz respeito, principalmente, aos meios de comunicação;
5. Autonomia das associações: diz respeito ao direito de pessoas formarem grupos, organizações ou entidades, como partidos políticos, sindicatos a fim de obter direitos necessários ao funcionamento das instituições políticas democráticas;

6. Cidadania inclusiva: todos os direitos anteriores devem ser estendidos a todos os cidadãos adultos residentes permanentemente no país. A noção de cidadania é expressa pela ideia republicana de que as pessoas que fazem parte da sociedade democrática detêm direitos políticos e jurídicos iguais e são portadores, individualmente, de uma fração da soberania.

Da análise das diversas teorias da democracia, pode-se verificar que a relação entre a democracia e a participação da sociedade não é simples, ao contrário, bastante complexa.

Para Gomes (2005), não se pode falar especificamente em uma crise da democracia, pois, de fato, na atualidade há uma valorização dos princípios democráticos em todo o mundo. Para a autora, o déficit e a crise no regime democrático moderno se constata em relação à participação democrática, na medida em que a falta de efetividade desta participação provoca uma apatia dos eleitores e o distanciamento entre sociedade política e a esfera civil. Essa situação provoca uma queda da confiança na sociedade política e na falta de legitimidade nas decisões políticas, além de um jogo constante de informações políticas distorcidas.

Tal situação requer um aumento do debate em torno da necessidade de reformas e melhorias no sistema democrático, pois um fenômeno perceptível nas discussões sobre democracia é o distanciamento entre a esfera política (domínio no qual são produzidas as decisões no âmbito do Estado) e a esfera civil (domínio que legitima o poder da esfera política).

A crescente presença de inúmeras organizações políticas e seus múltiplos interesses, a ampliação de demandas por direitos políticos e sociais, fomentam o debate sobre a democracia e sua relação com a sociedade civil. A partir desta perspectiva, modelos de democracia se apresentam, no intuito de permitir em maior ou menor grau que povo exerça de fato o governo: a democracia representativa, a democracia participativa e a democracia deliberativa.

### 2.3.1 Democracia representativa

Bobbio (1986) defende a democracia representativa e dos direitos de liberdade sedimentados no modelo liberal, mas se aproxima dos socialistas na crítica à realização desta democracia na prática, apontando falhas quanto à representação de interesses, no aumento do aparato do Estado, à falta de educação da população. Apresenta a democracia como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.” O autor entende que o compromisso entre as partes é a forma de atingir o consenso majoritário, desse modo, a democracia representativa se apresenta como melhor instrumento, sendo os partidos políticos as instituições autorizadas a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo

(BOBBIO, 1986, 12). Ele toma a democracia como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com *quais* procedimentos (BOBBIO, 1986, p.18-19). Defende um modelo representativo, no qual o voto dos cidadãos deve ter peso idêntico e as decisões coletivas aprovadas pela maioria daqueles autorizados a decidir. Todavia, o critério da maioria não pode ser estático, pelo contrário, deve prever a possibilidade de revisão periódica de forma a possibilitar a tutela das minorias.

Para possibilitar o acesso aos grupos minoritários ao processo de decisão, é necessário que se garanta uma pluralidade de grupos políticos, possibilitando aos eleitores escolhas entre alternativas diversas.

Outra garantia da existência do processo democrático, para Bobbio (1986, p. 20), está no respeito a direitos prévios ao cidadão, a exemplo do direito de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião e de associação, tais direitos “não são exatamente as regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”.

Para o autor, o ideal da democracia encontrou diversos obstáculos, que resultaram nas promessas não cumpridas: governo transparente e soberania popular. Os obstáculos são identificados como sendo resultantes: a) da complexidade da sociedade o que determina uma elitização na tomada de decisões, uma vez que sendo complexas as demandas as decisões necessitam de conhecimento técnico; b) do aparato burocrático do Estado que foi se desenvolvendo para atender as crescentes demandas da sociedade, o que faz com que as decisões ao invés de partirem da base para o topo, venham em sentido diverso;<sup>22</sup> c) a falta de educação dos cidadãos, que resulta numa alienação do indivíduo em relação aos interesses da comunidade (BOBBIO, 1986, p. 10-33).

De modo geral, também nas instituições características da sociedade civil, família, escola, empresa, ainda se verificam formas autocráticas de gestão, e para que a democracia ideal prevaleça é necessário que se disseminem por todas as instituições.

Wood (2011, p. 178-80) resgata a teoria das democracias americana e inglesa para apontar as falhas deste modelo na modernidade. A democracia capitalista exigia indivíduos livre e iguais e, ao mesmo tempo, em que permitia a extensão da cidadania provocava a restrição dos seus poderes. Retirou ainda do critério democrático questões que envolvessem o equilíbrio

---

<sup>22</sup> Para Bobbio (1986, p.19), “os Estados que se tornaram mais democráticos, tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização”. E, ainda, “o sistema representativo em estado puro nunca existiu, teve sempre que confrontar-se com o Estado administrativo, que obedece a uma lógica de poder completamente diferente, descendente e não ascendente, secreta e não pública, hierarquizada e não autônoma, tendente ao imobilismo e não dinâmica, conservadora e não inovadora.” (BOBBIO, 1983, p. 72).

de poder entre as classes, e sem alterar as desigualdades nas relações impediu que se a sociedade pudesse de fato fazer uma partilha real da esfera de decisões.

Em face das frustrações com a democracia meramente representativa, surgem novas teorias que visam superar suas limitações. Esses modelos, de modo geral, tanto criticam o modelo liberal e o papel que é dado ao cidadão na democracia representativa como propõem reformas que visem maiores oportunidades de participação do cidadão na vida pública.

### 2.3.2 Democracia participativa

Macpherson (1978, p.102-103) aponta a necessidade de adotar uma política mais ampla. Defende que a democracia e a participação estão intrinsecamente relacionadas. Propõe assim, o modelo da democracia participativa, tendo como pressupostos a mudança de consciência do povo e a diminuição da desigualdade social, pois sem alteração nas desigualdades não se poderia obter mais participação.

Partindo destes requisitos, propõe uma combinação de instrumentos de participação com a continuidade do sistema partidário. Com o passar do tempo, os partidos políticos desapareceriam e seriam substituídos pela conscientização social da necessidade de participação. Neste modelo está implícita a ideia de uma sociedade sem classes ou com mínimas diferenças de classe, situação que é condição de possibilidade para o próprio funcionamento do modelo (STRECK, 2003, p.103).

Posteriormente, na obra *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*, Macpherson (1978) aponta sua preocupação e desconfiança em relação à construção de uma democracia participativa na sociedades ocidentais, afirmando que os grupos de pressão organizados na sociedade civil, assim como os partidos políticos, não teriam condições de harmonizar seus interesses particulares com o envolvimento de seus integrantes em práticas participativas dirigidas para o bem comum.

Na atualidade, Santos (2002, p.76-77) aponta algumas soluções para o que denomina de problema democrático: a compatibilização da democracia representativa com a democracia participativa. O autor afirma que a primeira solução admitiria a coexistência entre as duas espécies democráticas: a democracia representativa em nível nacional, convivendo com a democracia participativa em nível local.

Dessa forma, propõe um receituário para o fortalecimento da democracia participativa: a) o fortalecimento pela demodiversidade, com a intensificação da participação; b) fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global; e, c) ampliação do

experimentalismo democrático na medida em que práticas bem sucedidas de participação venham se transformar em gramáticas sociais adquiridas experimentalmente (Santos, 2002,p.78)

### 2.3.3 Democracia deliberativa

Em outro extremo encontram-se as teorias maximalistas, que incluem tanto características dos tipos representativo como participativos de democracia; contudo, apontam como essenciais para o funcionamento a garantia dos pré-requisitos sociais para uma participação democrática, ou seja, a redução das desigualdades socioeconômicas, pois a garantia dos direitos civis e políticos seria insuficiente para este propósito. Gomes (2007b, p.17-18) aponta que estes modelos estão mais interessados no reconhecimento da cidadania em sua relação com o Estado e na inclusão do debate político sobre a justiça social.

A tomada de decisões deve ser resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante a discussão devem respeitar os critérios da imparcialidade e da racionalidade. Nesta linha, se destacam os trabalhos de Habermas, para quem a prática do diálogo institucionalizado se apresentaria como um instrumento capaz de moldar o Estado democrático de direito na medida em que as redes de comunicação passariam a interagir com a esfera pública (HABERMAS, 1995).

Desse modo, na proposta do autor, a democracia deliberativa teria por base essa ação comunicativa intersubjetiva, na medida em que os assuntos de interesse seriam objeto de deliberação onde pessoas livres e iguais apresentariam suas pretensões e argumentos sujeitando-se às críticas e ao dissenso. Essa democracia apoia-se na discussão pública, orientada pelo entendimento, por meio de procedimentos racionais. É própria das sociedades complexas, pois os indivíduos reconhecem as diferenças culturais e o pluralismo e, a partir disto, fazem concessões em prol da boa convivência.

Através da participação democrática seria possível inverter a relação entre a esfera sistêmica – representada pelo Estado e pelo mercado, onde a racionalidade se funda em objetivos instrumentais e na competição, não existindo ingerência direta da vontade dos indivíduos – e o mundo da vida – representado pela sociedade civil, em que a racionalidade baseia-se em valores e está voltada à obtenção do consenso.

É no mundo da vida que o indivíduo interage com os demais integrantes da sociedade, influenciando e sendo influenciado pelos argumentos colocados. A partir da noção de liberdade, os atos de escolha que resultam na adoção de certo comportamento implicam na necessidade

de justificar as razões da escolha, para que se possa obter acordos. Habermas observa, porém, que determinadas ações são oriundas de imposições feitas por mecanismos autorregulados como o mercado e a burocracia do Estado, e a este fenômeno denomina de colonização do mundo da vida.

O estabelecimento do equilíbrio entre sistema e mundo deve recorrer ao agir comunicativo, de modo que, através da linguagem compartilhada, se resgatará a legitimidade das normas. Esse contexto ideal de comunicação, capaz de incluir, em condições de igualdade e liberdade, todos os participantes do processo ocorre na esfera pública, que para Habermas é um espaço privilegiado no qual as normas oriundas do mundo da vida são racionalizadas pela comunicação para então poderem, por meio do processo decisório, ter espaço no âmbito estatal (HABERMAS, 2003, p. 92-122; SOUZA NETO, 2006, p. 127).

Em face dos desequilíbrios existentes entre os participantes, cabe ao Estado de Direito a promoção de instrumentos que garantam a existência de um processo inclusivo de formação pública da vontade. Para o autor, a relação entre soberania popular e respeito aos direitos fundamentais, necessários à garantia da participação no processo discursivo, só existe quando o sistema de direitos apresenta condições que permitam as formas de comunicação juridicamente institucionalizadas (HABERMAS, 2003, p.138).

Para Habermas, a legitimidade das decisões estatais repousa na existência de procedimentos de legiferação institucionalizados e na abertura do sistema estatal às influências dos discursos gerados no espaço público (SOUZA NETO, 2006, p.155). Dentro deste contexto, a democracia deve ser concebida como um processo orientado para uma reflexão crítica coletiva, de modo que os problemas devem ser discutidos até se chegar a decisões capazes de trazer um equilíbrio.

Não é possível desconhecer, porém, que o pluralismo e as desigualdades sociais influenciam diretamente a formação de consensos. A aceitação de uma norma ou de uma ação governamental depende não somente da coerção capaz de limitar a liberdade, mas principalmente da convergência entre o que é proposto e o que considerado adequado para determinada comunidade. Essa adequação pressupõe que a parcela dos atingidos tenham pelo menos condições mínimas de bem-estar.

A Constituição brasileira elege a democracia nos seus três momentos: representativa, deliberativa e participativa como regime de governo e elenca no seu artigo 7º os direitos sociais conferidos às pessoas de forma a proporcionar condições efetivas de participação na vida pública.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco de um novo país após o período ditatorial: direitos sociais assegurados no texto, desenho de um Estado preocupado com o bem-estar da sociedade, aberturas para a participação. Contudo, o texto legal, por si só, não é capaz de promover mudanças automáticas, e deste modo é necessário reconhecer que existem ainda muitos problemas para a concretização do fortalecimento institucional e do fortalecimento da cidadania.

#### 2.4 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E AS PROMESSAS AINDA NÃO CUMPRIDAS EM RELAÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS

Sergio Buarque de Holanda, na sua obra *Raízes do Brasil*, diz que a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. (HOLANDA, 1991). Essa afirmação resulta da visão do homem brasileiro como homem cordial – aquele que utiliza as razões do coração ao invés da razão e para quem o espaço privado e as relações pessoais se sobrepõem ao público. Desse modo, tanto a escolha dos eleitos como a própria gestão pública ficaria viciada pela predominância dos interesses particulares, até mesmo em detrimento dos estatutos normativos.

Também Vianna (2000) ressalta que as mobilizações sociais, os movimentos de minorias e as manifestações de opinião pública apontam para a democratização da esfera pública, embora denuncie um hiato entre a sociedade e a política que repete a falta de sentimento republicano nascido do liberalismo das elites

Para Coelho (2014, p.126-136), este fato não persiste, na medida em que a democracia no Brasil é uma realidade que se implantou nos últimos 29 anos, após um período longo de ditadura, sendo o Brasil uma democracia com instituições em funcionamento, com crescimento econômico, alternância de governantes e representação política. Concorde a autora que o país precisa, nos termos sugeridos por Holanda, de uma revolução com amalgamação, ou seja, de um incremento na cultura política.

Na verdade, em que pese a nomenclatura de democracia representativa com possibilidade de participação cidadã prevista constitucionalmente no Brasil, as questões que envolvem a representatividade e a legitimidade vêm sendo debatidas, em especial no que se refere à gestão pública, pois reiteradamente a sociedade é vítima de serviços públicos precários e dificuldades de acesso a direitos fundamentais para uma vida digna.

Outra questão relevante no Brasil é a grande centralização das decisões sobre políticas públicas na esfera federal, funcionando os Estados e Municípios apenas como executores de

políticas que são administradas aos municípios, sem que estes se possam se ver como partícipes de sua concepção.

A estrutura e organização das políticas de educação, saúde e assistência social no Brasil, na forma como colocada pelo governo federal, com o sistema único de saúde (SUS) e pelo Fundo de Educação do Ensino Básico (FUNDEB), e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), são consistentes, todavia enfocam o cidadão como cliente, na medida em que os conselhos estaduais e municipais, principalmente, são vistos mais como fiscais da execução da política e não como seus criadores, uma vez que as possibilidades de deliberação são reduzidas. O formato de execução da política é vertical, vindo do governo federal para o municipal (*top-down*), não permitindo muitas adaptações.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos sistemas já em funcionamento, criados a partir do texto constitucional e que visam assegurar aos indivíduos direitos como educação, assistência social e saúde, bem como dos instrumentos legais que disciplinam a organização da segurança e da habitação de interesse social.<sup>23</sup> A execução das ações que garantem estes direitos sociais se realizam nos Municípios. Em todos esses sistemas de garantia o legislador tratou de possibilitar a participação popular nas decisões, contudo, a efetivação destes direitos ainda não se faz presente para toda a sociedade, pois muitos desconhecem informações básicas para o acesso a estes direitos, sua estrutura, e formas de execução.

#### a) Educação

De acordo com o artigo 205 da Constituição Federal, a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No Brasil, o ensino público da pré-escola ao ensino fundamental de 1ª a 9ª ano é custeado com as verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de 27 fundos). Os recursos são oriundos dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

---

<sup>23</sup> Não se desconhece que existem outros direitos sociais imprescindíveis para a obtenção do bem-estar, tais como o direito ao trabalho, à remuneração digna e à seguridade social, entre outros, contudo, restringe-se à explicação somente daqueles que foram elegidos para a realização da análise prática.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Disso resulta que o gasto mínimo por aluno em todo o país é equivalente.

Esses recursos do FUNDEB devem ter aplicação exclusiva na educação básica. A distribuição dos recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar. A aplicação destes valores na educação em nível municipal está ligada ao Plano Municipal de Educação, aprovado pelo Conselho Municipal de educação.

Na primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE- 2008) a questão da qualidade da educação, foi associada ao tema ao da gestão democrática, apontando que não há qualidade na educação sem a participação da sociedade na escola. A melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais está intrinsecamente ligada à criação de espaços de deliberação coletiva.(BRASIL, 2008)

Disso resulta que os projetos pedagógicos devem ser oriundos de ambientes de compartilhamento de decisões, da ação coletiva de pais, professores, alunos, gestores e funcionários. Contudo, somente na medida em que a comunidade tenha acesso às ações e aos programas da área da educação, as razões pelas quais foram eleitos pelo governante e as avaliações feitas pode, de fato, contribuir para um debate sobre a qualidade do ensino.

Como pensar em uma participação dos pais na escola se a eles somente são fornecidas informações parciais, ou seja, sobre o que devem fazer – matricular o filho, enviá-lo para escola, comparecer à reunião bimestral, sem fornecer informações sobre o sistema educacional ofertado como um todo, de forma simples e de fácil compreensão?

#### b) Assistência Social

Antes de 1988, a assistência social é representada precipuamente por atos de caridade e com grande perspectiva religiosa, e caracterizada, por isso, pela insuficiência e pela precariedade.

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNSS), com o objetivo de regular e fomentar ações de assistência social. Essas ações, contudo, tinham forte caráter paternalista, afastadas do universalismo e pautadas pela lógica da inclusão/exclusão.

Em 1974, cria-se o Ministério da Previdência e da Assistência Social, contudo, somente na década de 80, iniciam-se debates sobre a importância da formulação de políticas de

assistência social de caráter universal. A Constituição de 1988 inclui Assistência Social, incluindo-a no tripé da Seguridade Social (BRASIL, 2017).

Em razão das exigências do texto constitucional outras normas foram elaboradas, como por exemplo a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS em 1993, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (NOB-SUAS em 2005, NOB-RH SUAS em 2006 e a mais recente NOB-SUAS - 2012) e, por fim, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009, através da resolução 109 e sua revisão pela Resolução n.º 13 de 2014.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), evidencia o dever o Estado na garantia e universalização dos direitos e serviços sociais e afirma a importância da participação popular nas decisões relativas às políticas públicas deste setor.

Em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social, regulamentado em 2009 como um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo com foco na municipalização.

São importantes unidades da atuação no sistema de assistência social os Centros de Referência da Assistência Social - CRASS, que “além de ofertar serviços e ações de proteção básica, possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos” (BRASIL,2017), e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CRESS, os quais “ofertam serviços especializados e continuados as famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto etc.” (BRASIL, 2017).

A tipificação dos serviços aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Atualmente, na política de assistência social está prevista uma gama de serviços de forma a amparar o indivíduo nas situações em que sua capacidade de acessar direitos sociais fica prejudicada. Estes serviços são divididos em duas espécies: Proteção Social Básica e Proteção Social especial, que, por sua vez, se subdivide em serviços de média e alta complexidade.

A pretensão do sistema é fortalecer as famílias e desenvolver sua autonomia, apoiando-as para que superem eventuais dificuldades e acessem os direitos sociais, evitando o rompimento de laços. Também apoia o fortalecimento da comunidade, incentiva sua mobilização e, por fim, a oferta de benefícios e abrigos, garantindo a sobrevivência em momentos críticos. Além disso, trabalha em parceria com outras políticas públicas e encaminha os cidadãos a outros órgãos quando as situações enfrentadas não podem ser resolvidas somente pela assistência social, como nos casos que envolvem desemprego, violência, doenças, acesso à educação, saneamento básico, moradia, entre outros (BRASIL, 2017).

A porta de entrada para vários programas sociais, tais como o Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Minha Casa Minha Vida é o Cadastro Único (CadÚnico). As informações deste Cadastro Único possibilitam o planejamento de políticas públicas a partir da identificação das demandas e necessidades, bem como a seleção de famílias para serem integradas aos programas de acordo com o perfil.

De modo bastante sintético, será colocada uma definição de alguns destes serviços e programas, segundo a definição legal e o desenho da política pública apontada pela Ministério de Desenvolvimento Social, que embora tenham nomenclatura um pouco complexas, são realizados em maior ou menor escala nos Municípios do país, através de financiamento conjunto da União e dos Estados.

a) O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é oferecido em todos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e tem como objetivo apoiar as famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. Este trabalho estimula as potencialidades das famílias e da comunidade, promove espaços coletivos de escuta e troca de vivências.

b) O Serviço de convivência e Fortalecimento de vínculos (SCFV) é um serviço ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias. São atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários. É uma forma de intervenção social planejada que orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais, coletivas e familiares (BRASIL, 2017).

c) O Serviço de proteção especial em domicílio para pessoas idosas ou com deficiência é um serviço de Média Complexidade e tem como referência de acesso o CREAS ou o órgão gestor da assistência social, e direciona-se à promoção da autonomia, à inclusão social e à melhoria da qualidade de vida dos usuários pessoa com deficiência e pessoa idosa com algum grau de dependência e suas famílias, com histórico de vivências de situação de risco, violência e violação de direitos (BRASIL, 2017).

d) O Serviço de Proteção especializado de Atendimento a Famílias e Indivíduos (PAEFI) também é um serviço de média complexidade e se destina à orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2017).

e) O Serviço de Abordagem Social é um serviço ofertado de busca ativa que identifica a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras. A abordagem é realizada nas ruas, praças, estradas, fronteiras, espaços públicos onde ocorram atividades laborais (como feiras e mercados), locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô, prédios abandonados, lixões, praias, semáforos, entre outros locais.

f) O Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) atende e acompanha adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinada judicialmente, contribuindo para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens (BRASIL, 2017).

g) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é destinado às pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de acesso à documentação civil. Proporciona ainda um endereço institucional para utilização, como referência, do usuário (BRASIL, 2017).

h) Serviços de Acolhimento Institucional são serviços de alta complexidade, organizados em diferentes modalidades de equipamentos, conforme o público, e destinam-se a famílias e/ou indivíduos afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. A organização do serviço deve garantir atendimento em pequenos grupos, favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/ etnia, religião, gênero e orientação sexual. Deve, ainda, ser ofertado em unidade inserida na comunidade com características residenciais, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade (BRASIL, 2017).

i) Programa de erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também atrelado aos serviços de alta complexidade articula um conjunto de ações, visando retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. No âmbito do MDS, contempla: a) a transferência de renda; b) o trabalho social com famílias, ofertado pela PSE e PSB; e c) os serviços de convivência e fortalecimento de vínculo para crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil (BRASIL, 2017).

j) O programa Bolsa Família é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Visa, ao mesmo tempo, complementar a renda da família, uma vez que todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal; e também garantir o acesso a direitos, pois os beneficiários devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. De acordo com a norma que criou este benefício, esse programa tem por objetivo oferecer condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social (BRASIL, 2017).

Estes programas e serviços estão descritos na legislação, mas são pouco conhecidos da população. O desafio para que a assistência social seja conhecida como uma política de atenção ao cidadão e não uma benesse aos pobres e desvalidos requer uma ampla divulgação da abrangência das ações, serviços, benefícios, projetos e programas oferecidos pelo SUAS. Esse proceder envolve também um rompimento com a lógica de troca de favor, de forma que a política de Assistência Social seja, de fato, entendida como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Inobstante o tempo decorrido, verifica-se, no presente, que no âmbito municipal, a cultura conservadora ainda não foi absorvida pelas mudanças propostas pelo SUAS, na medida em que se observa a manutenção de práticas ligadas à uma concepção ultrapassada da política de assistência social. Tudo isto dentro de um aparente consenso sobre a criação das estruturas de equipamentos, serviços, projetos, ações e equipes propostas pelo SUAS.

### c) Saúde

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

A operacionalização desta determinação constitucional ficou a cargo do Sistema Único de Saúde (SUS) como forma de organização da prestação das ações e serviços públicos, abrangendo a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, com responsabilidade de financiamento compartilhada pelas três esferas administrativas e gestão central como competência do Ministério da Saúde (MS), com a execução das ações de forma descentralizada, com prioridade municipal de execução, além da participação social na elaboração e controle da política nacional.

A Estratégia Saúde da Família (ESF) busca promover a qualidade de vida da população brasileira e intervir nos fatores que colocam a saúde em risco, como falta de atividade física, má alimentação, uso de tabaco, dentre outros. Atuam na prevenção das doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão, de forma contínua. É a porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS). Os profissionais estão ligados às Unidades Básicas de Saúde dos Municípios.

O suporte medicamentoso às prescrições terapêuticas é disposto na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) e compreende a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou de agravos no âmbito do SUS. Esta Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) pode ser complementada por relações específicas de medicamentos, pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Todos os medicamentos constantes da RENAME, bem como a relação específica complementar, somente poderão conter produtos com registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Também a atenção oncológica tem sido priorizada, havendo previsão legal desde 2013 para que o início do tratamento (cirurgia, quimioterapia ou radioterapia, conforme prescrição médica) em, no máximo, 60 dias após o registro do diagnóstico no prontuário do paciente, junto ao SUS.

O Programa Nacional de Imunização garante o acesso gratuito a todas as vacinas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O calendário inclui vacinas infantis, além de campanhas voltadas aos adolescentes e idosos.

A Política Nacional de Saúde Mental compreende as estratégias para organizar a assistência às pessoas com necessidades de tratamento e cuidados específicos em saúde mental. Abrange a atenção a pessoas com necessidades relacionadas a transtornos mentais, como depressão, ansiedade, esquizofrenia, transtorno afetivo bipolar, transtorno obsessivo-compulsivo etc., e pessoas com quadro de uso nocivo e dependência de substâncias psicoativas, como álcool, cocaína, crack e outras drogas. Os indivíduos podem buscar atendimento iniciando

pelas Unidades Básicas de Saúde ou pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), de forma integral e gratuita.

Cada Município deve elaborar o seu plano municipal de saúde, que é a base de suas atividades e programações, de acordo com a previsão orçamentária (artigo 36 da Lei 8.080-90). A elaboração do plano se repete a cada quatro anos e deve contemplar a análise da situação de saúde no Município, demonstrando os principais problemas e os avanços já realizados, apresentar os objetivos, as metas e os indicadores de saúde locais. Deve considerar, ainda, as diretrizes definidas pelo Conselho e Conferências de Saúde e ser submetido à aprovação do Conselho de Saúde. De modo geral, estes planos municipais seguem na linha do Plano Nacional e costumam focar as ações de saúde em eixos temáticos: direito à saúde, garantia de acesso e qualidade; Participação e controle social; Valorização do trabalho e educação em saúde; Financiamento do SUS; Gestão e modelos de atenção à saúde; Informação e Políticas de comunicação do SUS.

A garantia de acesso às ações de saúde implica, primeiramente, em levar a todos os conhecimentos sobre o sistema de saúde na esfera municipal e de como ele se articula com as outras esferas de governo e com os entes particulares integrantes do sistema.

Sendo um sistema, há uma padronização no atendimento e um percurso que vai desde a porta de entrada, geralmente pela via das unidades de saúde ou dos hospitais até a finalização do tratamento.

Contudo, a falta de informação sobre o modo de funcionamento, muitas vezes colabora a manutenção do descaso, pois não conhecendo como seria a forma prevista para o atendimento, o cidadão não busca seus direitos.

#### d) Segurança

Regra geral, no Brasil, a segurança pública é fundamentalmente da competência dos estados. Cada um deles tem, por exemplo, suas forças policiais – Polícia Civil e Polícia Militar. A Polícia Federal, por seu lado, tem porte reduzido e suas competências limitadas a determinados crimes.

As prefeituras, por seu lado, têm um papel na área da prevenção, principalmente, embora a expansão das guardas municipais inclua também tarefas de repressão, uma vez que a percepção dos cidadãos da crescente insegurança provocou, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública, independentemente de suas competências oficiais.

Em junho de 2018, foi sancionada a Lei 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) para fortalecer "as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis". A política será estabelecida pela União e está prevista para durar 10 anos. Caberá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecerem suas respectivas políticas a partir das diretrizes do plano nacional.

Nos artigos 4º, 6º e 24º da lei, se menciona enfaticamente a presença da participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública. Contudo, como efetivar esta participação sem promover anteriormente a discussão sobre os temas ligados à segurança de forma abrangente, com informações e estatísticas locais bem explicadas, com debates sobre questões sociais que envolvem a coparticipação de outras políticas públicas?

#### e) Moradia

De acordo com a definição do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1991 (NAÇÕES UNIDAS, 2013), por *moradia* deveria se entender um local salubre, com condições mínimas à sobrevivência, como saneamento – água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação – e luz elétrica. Além de ser seguro e acessível aos serviços públicos básicos, tais quais escolas, postos de saúde, praças e pontos de ônibus – ou de outros transportes coletivos.

No Brasil, após o êxodo rural das décadas de 50 e 60, segundo o IBGE cerca de 85% da população vive nas cidades. Contudo, o processo de urbanização não foi realizado a partir de planejamento urbanístico eficiente e são grandes os problemas oriundos da falta de moradia adequada para a população. Deste modo, também segundo o IBGE na região Sul, está a maior parcela da população urbana (72,2%) em boas e médias condições de vida; enquanto as piores condições foram identificadas no Nordeste (59,9%) e no Norte (56,3%).

O direito à moradia propriamente passou a ser um direito constitucional no ano de 2000, a partir da Emenda Constitucional nº 26 que consagra o seguinte: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Também de acordo com o artigo 23, IX da Constituição: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

A Lei federal 11.124-2005 institui, em nível federal, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. O objetivo da lei federal consiste em viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, bem como implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda

De acordo com a norma, os recursos do fundo serão aplicados de forma descentralizada, devendo os municípios constituírem conselhos com garantia de participação da sociedade e representantes de movimentos populares. O texto legal, contudo, é bastante complexo, não permitindo ao cidadão efetivamente saber como ter acesso a este direito.

A disseminação do modelo de operação destas políticas centralizadas, seu controle e prestação de contas normalmente se dá pela via de sistemas informatizados com pouco espaço para soluções locais, o que leva mais à percepção de “algo dado” e não “construído” e de que “o sistema” permite ou não permite determinadas ações do governante local ou dos cidadãos.

Essa construção hierarquizada, ao mesmo tempo que uniformiza a oferta dos direitos sociais, também promove um distanciamento do beneficiário e até mesmo do restante da sociedade. As prestações públicas destes direitos sociais, sob a visão liberal, são vistas não como um direito passível de ser exigido por todos, posto que são custeadas por todos, mas como benefícios àqueles que não podem obter por meios próprios, no mercado, a satisfação de suas necessidades básicas.

## 2.5 A BOA GOVERNANÇA

Para alcançar resultados positivos na melhor qualidade de vida da população, os governantes eleitos têm que responder de forma adequada aos anseios daqueles que lhes delegaram o poder, ou seja, há que se demonstrar boa governança pública.<sup>24</sup> Governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e

---

<sup>24</sup> Para o TCU (Tribunal de Contas da União), em trabalho intitulado *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e indutoras de melhorias*, encontra-se que a “Governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas e grupos (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2014,p. 20-21).

monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população (NARDES, 2016, p.153).

A Governança compreende um conjunto de medidas que resultam no alinhamento entre as expectativas do eleitor e os resultados esperados da administração do eleito. Para tanto, é necessário que haja uma definição do que será feito, os riscos relativos à ação, o estabelecimento de metas prazos e as formas de avaliação e controle.

Não se pode confundir governança com governabilidade. Governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas relacionadas com o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista).

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.

O resgate da legitimidade do Estado passa, certamente, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade, segundo as condições históricas e culturais de cada país. Contudo, o aprofundamento do conceito de governança é que repercute nas questões confiança e legitimidade das decisões. A ação estatal desvinculada das noções de interesse público, bem comum, responsabilidade pública, perde legitimidade.

Somente a participação da cidadania nos moldes de uma democracia associativa pode contrapor-se às características negativas do modelo representativo, como, por exemplo, fragilidade das instituições, dos partidos, do sistema eleitoral, do Legislativo, ao lado da hipertrofia da autoridade pessoal do Presidente. Verifica-se hoje o esvaziamento do poder público, inércia na prestação de serviços, ausência de canais para a expressão de direitos, enfim, omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais mediante políticas sociais efetivas.

Aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade. É necessário melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas principalmente redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado. É preciso pensar em institucionalizar, de fato, a participação da cidadania nas decisões governamentais.

As ações públicas não são simples e os recursos não são ilimitados, o que impõe a criação de um modelo de ação que conjugue a burocracia, a eficácia no uso dos recursos. Os eleitores desejam resultados que sejam compatíveis com os tributos pagos, serviços de qualidade, ausência de corrupção e prestação de contas regulares, contudo, os noticiários não se cansam de apontar que os eleitos muitas vezes se quedam aos interesses do jogo político-partidário, acabando de atender interesses pessoais ou indicações políticas para preenchimento dos cargos, que utilizam o aumento da carga tributária para compensar as falhas na alocação de recursos, entre outros.

O Referencial Básico de Governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2014) elenca os princípios da boa governança, quais sejam:

- a) Legitimidade – que vai além da verificação do cumprimento estrito dos termos da lei para alcançar a verificação de que o interesse público foi alcançado.
- b) Equidade – a garantia de que todos tenham acesso aos direitos civil, políticos e sociais;
- c) Responsabilidade – que implica no cuidado que os administradores devem ter com a coisa pública;
- d) Eficiência – que implica no dever de realizar o que deve ser feito com a qualidade adequada e de buscar a melhor relação desta com o custo.
- e) Probidade- implica em uma conduta compatível com o zelo, e com a confiança que a sociedade deposita no gestor;
- f) Transparência – possibilidade de acesso as informações relativas à gestão pública;
- g) Accountability – a assunção das responsabilidades que lhe foram conferidas e de prestar contas de sua gestão.

Do ponto de vista legal, o Brasil possui um conjunto normativo favorável a implantação da boa governança, a iniciar-se pela Constituição Brasileira que aponta os princípios que devem reger a atuação da administração pública, bem como uma sequência de leis que orientam a atuação dos gestores, todas mencionando a necessidade de divulgação das ações para conhecimento da população, a saber:

- a) O plano plurianual - é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (BRASIL, 2017).

b) A lei de diretrizes orçamentárias- estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte

c) A lei orçamentária – instrumento pelo qual o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

d) A Lei 8.666-93 e suas alterações – Lei de Licitações – regula o procedimento para realização de obras e compras de bens e serviços da administração pública garantindo ampla concorrência e publicidade das ações.

e) A Lei Complementar nº 101-2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabelece um código de conduta para os administradores públicos exigindo responsabilidade, limites e transparência nos gastos públicos. Impõe também um conjunto de procedimentos para prestação de contas do gestor.

f) A Lei Complementar nº 131-2009 – Lei de Transparência - obriga a divulgação em tempo real das receitas e dos gastos públicos da União, estados e municípios, por meio da internet. Os dirigentes municipais efetuam os registros necessários à verificação periódica do cumprimento das normas de transparência mediante declarações na página do Tribunal na internet, contendo o endereço eletrônico para o acesso das informações. Qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato pode denunciar aos Tribunais de Contas dos estados ou ao Ministério Público o descumprimento desta obrigação.

g) A Lei 12.527-2011 – Lei de Acesso à Informação - regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Todas estas normas trazem um complexo bem elaborado de ações que visam não só orientar a ação do gestor para o atendimento do interesse público, como também abrem oportunidade à participação da sociedade através de audiências públicas, e deliberações dos conselhos gestores com a potencialidade de interferir no procedimento administrativo.

Contudo, inobstante seu longo tempo de vigência, não são observadas a contento pelos gestores, pois nas três avaliações feitas pela Controladoria Geral da União<sup>25</sup>, verificam-se órgãos que não atingem nem mesmo metade das exigências colocadas em lei.

Por outro lado, este conjunto normativo dá ênfase à questão da transparência e do controle social, de fato, como se poderá observar nos resultados da análise efetuada, e vem sendo desenvolvido com vistas a satisfazer os órgãos de fiscalização, de modo a coibir desvios que promovam prejuízos ao erário, ou seja, não estão direcionados de forma adequada para o aprimoramento da participação social ou à formação de um capital social.

A exposição de orçamentos, de empenhos, lançamentos contábeis, editais e atos normativos, não é capaz de fornecer ao cidadão as razões de uma determinada ação pública, nem verificar sua conveniência ou oportunidade.

A ideia de boa governança, porém, relaciona-se principalmente com padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na transparência, no debate público, na participação social, cujo sucesso está ligado à qualidade da comunicação entre gestores e cidadãos.

Bezerra e Jorge (2010) utilizam a boa governança como indicativo da democratização entre cidadão e governo. Para que os cidadãos tenham domínio do contexto envolvido nas decisões a respeito de determinado tema político, precisam de mais dados, que, de acordo com Bezerra e Jorge (2010), vão além das informações acessíveis no rádio, televisão e jornal. As tecnologias da comunicação e informação podem aproximar representados e governo, possibilitando a divulgação de dados importantes para o fortalecimento da fiscalização das ações políticas dos representantes.

A governança pública ainda representa um grande desafio para o país na medida em que é necessário abrir os canais de comunicação com a população, apresentar um planejamento das ações e políticas públicas lançadas para atender os problemas nacionais, divulgar as avaliações e resultados alcançados, bem como os custos da implementação dos projetos criando condições para uma reflexão pública e a tomada de decisões mais adequadas às necessidades e aos recursos disponíveis.

A boa governança das instituições aliada ao capital social contribui para o desenvolvimento social. São elementos que se mútuo determinam, na medida em que os governantes eleitos são componentes da comunidade que os elege e sua atuação ao mesmo tempo que reflete na vida da comunidade, recebe em maior ou menor grau os seus impactos.

---

<sup>25</sup> Estas avaliações são resultado de uma ação promovida pela Controladoria Geral da União denominada Escala Brasil Transparente.

Os dois movimentos, aumento do capital social e a governança podem colaborar na diminuição das desigualdades e na melhoria das condições de vida da sociedade.

Esses dois elementos estão ligados a livre circulação de informações claras e verdadeiras entre o governo e a sociedade, que sedimenta uma base de confiança nas relações. O acesso às informações contudo é um tema que vem se afirmando no último século, como se passará a demonstrar no próximo capítulo.

É importante analisar como se dá ao cidadão o acesso à informação sobre as ações do poder público, o que se verá no capítulo seguinte.

### **3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE PORTAIS DOS MUNICÍPIOS**

Neste capítulo, o percurso inicia pela abordagem da informação como objeto de estudo da ciência e como um direito fundamental. Posteriormente, será abordado o surgimento do Governo Aberto no Brasil e as políticas de acesso à informação entre elas a construção dos portais municipais.

O que é informação? O que compreende o direito à informação? O acesso à informação pública é um direito a acesso aos números do governo? As políticas públicas voltadas à informação pretendem a construção de uma democracia participativa ou de um banco de serviços ao cidadão?

A informação é um elemento presente em todos os espaços sociais, e os discursos em torno da era informacional salientam que o domínio das tecnologias de informação fornece uma nova forma de poder. Para Castells (2015, p.86-87), testemunha-se a “transformação do Estado nação em Estado em rede, que tem como característica a soberania e a responsabilidade compartilhada, flexibilidade de procedimentos e governança”. O autor afirma que, embora mais eficiente, este Estado enfrenta problemas de legitimidade política. Pela maior facilidade de acesso a diversos discursos, com uma profusão de informação circulando nas redes, entende que é difícil compatibilizar um conjunto de valores comuns com a regulação de mercado; a política ambiental com as diversas visões de desenvolvimento sustentável; a prioridade dos direitos humanos e as questões de segurança.

Para Castells, há uma redefinição do poder a partir da dinâmica de dominação em rede. Os conflitos sociais são travados em rede, pois tanto os mercados financeiros globais como os sistemas transnacionais de produção, as forças armadas, os movimentos sociais estão na rede, e através dela buscam atingir seus objetivos. “O poder governa, os contrapoderes lutam. As redes processam seus programas contraditórios enquanto pessoas tentam encontrar sentido nas fontes de seus medos e suas esperanças.” (CASTELLS, 2015, 95). A seguir, ver-se-á qual o significado da informação.

#### **3.1 NOÇÃO GERAL SOBRE O OBJETO INFORMAÇÃO**

A palavra informação, embora presente tanto no cotidiano das conversas informais como no discurso das ciências, se apresenta como um termo complexo. Não existe uma noção

única de informação na medida em que este termo pode referir-se a uma teoria, um conjunto de dados ou acontecimentos (LOGAN, 2012).

O termo informação tem origem greco-romana. *Eidos*, *moffhé* e *typos*, do grego, são expressões utilizadas por Platão e Aristóteles com o significado de modelo e representação. *Informo* e *informatio* tem origem latina, que implica no ato de moldar a mente.

Partindo destes eixos, primeiramente a informação possuía um sentido ôntico – *um dar forma*, seguiu-se um sentido orgânico – o *formar-se*; e, um sentido ontológico – o da *forma como princípio de ser* e, por fim, o epistemológico – o informar como conhecimento – *dar forma a mente* (CAPURRO, 2003).

O avanço técnico científico presente no fim do século XIX e início do século XX faz despertar os estudos sobre a informação sob dois prismas: a pesquisa no desenvolvimento nas estruturas e mecanismos de transmissão da informação – correios, telégrafos, telefones, rádios, televisões, etc.), e outra, na perspectiva do interesse humano e social.

Em 1948, Shannon<sup>26</sup> apresenta a Teoria Informacional, cuja ênfase está mais na questão física da transmissão do que propriamente na mensagem, na medida em que ele separa a informação do conteúdo semântico.<sup>27</sup> Ele define informação como a transmissão de uma mensagem de um emissor a um receptor. Essa definição, segundo o próprio autor, não tem relação com seu sentido ou significado, pois o significado não é condição necessária para haver informação. A teoria preocupa-se em obter a máxima economia de tempo, de energia e de recursos financeiros nos processos de transmissão de informação. A informação é vista como um sinal sujeito à codificação e decodificação.

A proposta do conceito de informação colocada por Shannon, que privilegia os aspectos físicos da transmissão, não envolvem as questões relativas ao significado, ou seja, os efeitos e impactos na mente de quem recebe (HAYLES, 1999, p. 69).

Essa carga de subjetividade e a dificuldade de sua análise pela ciência positivista da época implicaram em fazer prevalecer, inobstante as críticas, a definição de Shannon, que acabou influenciando o desenvolvimento da ciência da informação, na medida em que ele conseguiu matematizar a informação com teoremas gerais que se sustentavam independentemente do meio que venha carregar a informação.

<sup>26</sup> Claude Shannon é matemático e sempre esteve interessado nas questões comunicacionais e sua tese leva o título de *Mathematical Theory of communication*, publicada em 1948.

<sup>27</sup> Para Shannon (1948, p. 379-423, 623-656), “o problema fundamental da comunicação é reproduzir exatamente ou aproximadamente em um ponto uma mensagem selecionada em outro ponto. Frequentemente as mensagens têm um significado, isto é, referem-se ou então estão relacionadas a algum sistema com certas entidades físicas ou conceituais. Esses aspectos semânticos da comunicação são irrelevantes para o problema da engenharia. O aspecto significativo é que a mensagem real é selecionada de um conjunto de mensagens possíveis”.

A estruturação da informação nos moldes técnico-científicos despertou o interesse da filosofia na investigação deste fenômeno, na medida em que são diversas as respostas possíveis, dependendo de quem responde às perguntas: o que é informação? Qual o significado do conteúdo informacional? O que é ciência da informação? (CAPURRO, 2003). Capurro enfatiza a busca do conceito de informação em diversos pensadores, como Gregory Batenson (diferença que faz diferença); Popper (conceito de fulguração); Luhmann (diferença entre sistemas físicos e sociais); e Habermas (teoria da ação comunicativa). Fica evidente, portanto, as diversas tensões entre abordagens, física, biológicas e sociais da informação.

Capurro (2003) coloca que a ciência da informação e sua busca por uma definição de seu objeto nascem em meados do século XX, com um paradigma físico, questionado por um enfoque cognitivo idealista e individualista que, por sua vez, é substituído por um paradigma pragmático e social.

De certo modo, o caso da informação ambos os paradigmas – físico e cognitivo – persistem, posto que ainda se está no que se pode colocar como momento de transição paradigmática<sup>28</sup>, em que existem diversos desafios a superar e um aprendizado a realizar no contexto da realidade transformada pelo avanço das tecnologias, o que impõe a utilização de diversas abordagens e perspectivas teóricas.

A ciência da informação ainda se utiliza de abordagens centradas na teoria matemática da informação, buscando aprimorar a forma de transmissão, a qualidade e velocidade de recepção. Ao mesmo tempo, outra corrente tem se ocupado de estudar a informação como um problema social concreto a partir da análise dos processos de construção e utilização da informação. Trata-se de uma área interdisciplinar, uma vez que se utiliza de elementos de outras ciências para a compreensão de seu objeto.

Araújo (2010), analisando os trabalhos apresentados durante os congressos da Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ANCIB), a partir dos paradigmas colocados por Capurro (físico, cognitivo e social), verificou que não há exclusão de um em face de outro, mas sim uma complementariedade, o que implicaria na necessidade de enxergar os paradigmas não como concorrentes, mas sim inter-relacionados.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> O momento de transição paradigmática, de acordo com Kuhn (1987), é aquele em que os problemas ora são resolvidos pelo paradigma antigo, ora pelo novo.

<sup>29</sup> Nesse mesmo sentido, no posicionamento de Matheus (2005), ao invés de se considerarem paradigmas que se excluem, deve-se entender que são dimensões que se complementam.

Em uma revisão de literatura, pode-se fazer um apanhado das acepções correntes do termo informação, o que pode demonstrar a inexistência de uma definição consolidada e unívoca.<sup>30</sup>

Lyotard (1990) aborda a informação sob as vertentes sistêmica, em que a informação se apresenta como garantia de estabilidade para o sistema social; e pós-moderna, em que a informação se apresenta com uma função mediadora dos processos de apreensão da realidade e como mercadoria, reconhecendo que é elemento indispensável para a força produtiva na contemporaneidade.

Le Codiac (2004, p.8) preocupa-se em fazer a distinção entre informação, dado, conhecimento e comunicação. O termo dado implica em “uma representação convencional, codificada de uma informação em uma forma que permita submetê-la a processamento eletrônico”. Conhecimento é o ato pelo qual o sujeito apreende alguma ideia ou saber. Comunicação é um processo intermediário que permite a troca de informações entre pessoas. A comunicação é um ato, um processo ou um mecanismo e a informação é a matéria, o produto, a substância. Assim, para o autor, informação é um conhecimento inscrito em um suporte (2008, p. 10).

A corrente social do estudo da informação<sup>31</sup> se aterá às práticas de sua produção e aos usos sociais da informação, no interesse na divulgação, nas formas de apropriação.<sup>32</sup>

Gonzáles de Gomes (2002) aponta três linhas de estudo da informação presentes a partir da década de 70: a linha das ciências cognitivas, que entende a informação como um elemento da esfera de cognição, tais como a psicologia; a linha linguística que considera a informação sob a ótica da produção de sentido na linguagem; e a linha social onde a informação se apresenta como produto das ações de práticas sociais.,

A autora critica a abordagem da informação centrada apenas nos meios de captura e armazenamento tal como se fosse mero produto da indústria da informação. Salienta a importância do valor da informação, a partir de contextos da prática, voltado à percepção dos consensos e da validação.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Capurro e Hjørland (2007), em artigo público, retomam o trabalho de Schrader (1983), o qual teria relacionado cerca de 700 definições para o termo informação, no período compreendido entre 1900 e 1981.

<sup>31</sup> O desenvolvimento da visão social da informação é visível nos cursos de mestrado do IBICT cujas linhas do programa eram a informação a cultura e a sociedade.

<sup>32</sup> Gomes e Martelletto se destacam na análise do contexto social na informação e da informação no contexto social. A primeira autora aponta a importância da elaboração pública da informação baseada na concepção de Jürgen Habermas; já a segunda autora centra-se na importância política da informação com aportes teóricos em Gramsci e Bourdieu.

<sup>33</sup> “[...] as novas manifestações da comunicação e da informação constituem práticas substanciais da linguagem intensa e amplamente ancoradas nas relações sociais, culturais, econômicas e políticas; as tecnologias de informação e comunicação são assim constitutivas não só dos espaços sociais de discurso e memória, mas de

Marteletto (2004) propõe uma visualização da informação como produtos simbólico, ou seja, como mercadoria de sentido já fornecido por uma esfera técnica e institucional ou como plano da apropriação em contextos socioculturais. A informação simbólica é vazia de significado informacional, pois a significação é construída quando os sujeitos vivenciam a informação como prática, na produção de sentido.

Este trabalho não pretende se aprofundar no ponto de vista das correntes matematizantes da informação<sup>34</sup>, mas sim no aporte social.

O estudo da informação, sua produção circulação e seu consumo é objeto de estudo em diversas áreas do conhecimento, motivo que explica a complexidade da abordagem deste tema, e ressalta também a relevância social, política e econômica de seu estudo.

A informação deve ser vista, pois do ponto de vista dinâmico, de forma que a qualidade, a distribuição e o acesso sejam tratados como questões sociais e políticas. Para analisar a questão do acesso à informação, em especial a informação pública, passar-se-á a verificar a forma de regulação deste acesso como um direito fundamental do cidadão.

### 3.2 DIREITO À INFORMAÇÃO

Desde a Antiguidade, o acesso a documentos públicos esteve ligado ao exercício do poder. O acesso não era um direito, mas um privilégio concedido a poucos. Na pesquisa realizada por Duchein (1983) para a Unesco, consta que a abertura dos arquivos na Grécia antiga está vinculada com a noção de democracia, de modo que o Estado passa a garantir aos acusados em algum processo, o acesso a documentos públicos essenciais à sua defesa. De forma geral, porém, durante a Antiguidade e Idade Média, os arquivos eram mantidos nos palácios ou monastérios sob a guarda de funcionários oficiais e de monges, e eram de uso exclusivo, com a finalidade de garantir a perpetuação do poder. Mesmo quando autorizado o acesso a historiadores, a publicação do seu conteúdo somente poderia ocorrer com a autorização dos governantes.

Na era moderna, o surgimento da imprensa passa a pressionar os governos pelo acesso. Em 1695, na Inglaterra, o jornal *North Briton* passou a reproduzir debates do Parlamento e até um discurso do rei George III, determinando o surgimento do direito à crítica da imprensa às

---

toda instancia de trocas simbólicas, como o trabalho e a produção, os fluxos de dinheiro e mercado. (GONZALES DE GOMES, 2011, p. 57).

<sup>34</sup> A aplicação da visão matematizante da informação no Brasil pode ser reconhecida nos anos 30, durante o Governo Vargas onde a ocorreu a criação de um serviço de documentação do governo e, posteriormente, em 1954, com a criação do instituto brasileiro de Bibliografia e documentação.

Instituições. Ao mesmo tempo, Governos e Igreja se apressaram em construir regras para impor a censura.<sup>35</sup>

Mesmo após a Revolução Francesa e a afirmação da liberdade de expressão, o acesso público à informação ainda era restrito, pelo temor que o acesso ao conhecimento das ações dos governantes incitasse os movimentos revolucionários. Essas restrições eram apoiadas inclusive pela Igreja.<sup>36</sup> A partir do fim da Primeira Guerra Mundial, o acesso aos arquivos pelos pesquisadores e historiadores foi se dando de forma gradual pelo interesse que havia em conhecer os segredos dos impérios derrubados (russo, austro húngaro e otomano). Somente a partir de 1950, o progresso das pesquisas históricas, a utilização de métodos quantitativos de pesquisa e os avanços dos meios de reprodução dos documentos alavancou a abertura de arquivos ao público, o que veio a fomentar a luta pelo direito à informação (COSTA; FRAIZ, 1989).

O acesso à informação se constitui, pois, em direito fundamental, em razão de ser um pressuposto do exercício dos demais direitos. O direito à informação exata e honesta, segundo Arendt (1987), é essencial a preservação da esfera pública enquanto algo comum e visível, pois sem informação verdadeira, se abrirá margem à mentira e aos segredos.<sup>37</sup> Contudo, na construção do acesso à informação pública, ao longo da história o segredo e a censura sempre se fizeram mais presentes do que o acesso.

Na análise da informação pública, adota-se o conceito trazido por Batista (2010):

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades, instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e fundações públicas.

<sup>35</sup> Exemplo disto se encontra no Editto do Rei Frederico II da Prússia: “Não é permitido que um particular divulgue através de material impresso as notícias que recebe referente às ações, procedimentos, leis, castigos e editais do monarca e das cortes, seus funcionários governamentais, corpos colegiados e tribunais. Um particular é incapaz de formar tal opinião porque não tem pleno conhecimento das circunstâncias e dos motivos.” (KUNCZIK, 1997, p.25).

<sup>36</sup> Segundo a Encíclica *Libertas* do Papa Leão XIII, “Os erros dos intelectuais depravados exercem sobre as massas uma verdadeira tirania e devem ser reprimidos por lei com a mesma energia que outro qualquer delito inferido com violência aos débeis. Esta repressão é ainda mais necessária, porque a grande maioria dos cidadãos não pode, de modo algum, ou quando muito com bastante dificuldade, prevenir-se contra os artifícios do estilo e das sutilezas da dialética [...] (LEÃO XIII, Papa, 1988, n.18).

<sup>37</sup> Segundo a autora: “Se a função da esfera pública é iluminar os assuntos humanos, proporcionando um espaço de aparições, onde os homens podem mostrar, através da palavra e da ação, pelo melhor e pelo pior, quem são e o que podem fazer, então as sombras chegam quando a luz do público se vê obscurecida por “fossos de credibilidade” e por “governos invisíveis” pela palavra que não revela o que é mas varre para sob o tapete com exortações morais ou de outro tipo que sob o pretexto de sustentar velhas verdades degradam toda a verdade a uma trivialidade sem sentido.” (ARENDT, 1987, p.8).

Inobstante a importância da difusão da informação pública para a conquista de direitos e incremento da democracia, tanto no Brasil como em outros países, a regulamentação da forma de acesso do cidadão às informações relativas ao poder público tardou a se efetivar.

### 3.3 O PERCURSO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA PELO MUNDO

A primeira norma a garantir a liberdade de imprensa foi a Bill of Rights, assinada na Virginia, em 1776, contudo, se tratava de regra negativa, ou seja, não seria possível ao Estado, restringir a imprensa, não se apresentando como um direito positivo de ter acesso à informação. O mesmo ocorre na declaração de 1789 e na Declaração Universal dos direitos humanos de 1948<sup>38</sup>.

A liberdade de expressão também aparece expressamente no Pacto Internacional do Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>39</sup> e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966.<sup>40</sup> Nestes tratados o direito à informação inicialmente era visto como conexo com a liberdade de expressão,<sup>41</sup> o que contribuiu para retardar sua autonomia como um direito efetivo de ser informado.

A Encíclica *Pacem in Terris* de João XXIII, editada em 1963, defende o direito do homem comum ao acesso a toda informação que necessita para viver, desvinculando, portanto, o direito à informação do direito à liberdade de expressão.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Artigo XIX – “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

<sup>39</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto 592 de 06/07/1992

<sup>40</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto 591 de 06/07/1992

<sup>41</sup> Como explica Mendel (2009): “Esses instrumentos não enunciavam de modo específico um direito à informação e suas garantias gerais de liberdade de expressão não eram, no momento de sua adoção, compreendidas como incluindo um direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Entretanto seu conteúdo não é estático. [...] Os responsáveis pela redação de tratados internacionais de direitos humanos tiveram visão de longo alcance em seu enquadramento do direito de liberdade de expressão, inclusive no âmbito do direito não apenas de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias. Eles reconheceram, o importante papel social não só da liberdade de expressão individual “liberdade para falar”, mas também da noção mais profunda de livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Reconheceram a importância da proteção não apenas do emissor, mas também do destinatário da informação. Esse reconhecimento agora está sendo compreendido como inclusivo do direito à informação no sentido de pedir e receber acesso à informação sob o controle de órgãos públicos.”.

<sup>42</sup> Outro documento importante é a Instrução Pastoral “*Communio et Progressio*”, editada pelo Papa Paulo VI e que trata dos meios de Comunicação social: “o homem moderno precisa de informação completa, honesta e precisa. Em primeiro lugar, para se situar nas contínuas vicissitudes do mundo em que vive. Em seguida para se poder adaptar às novas circunstâncias e condições que exigem da sua parte decisões convenientes. Só assim, poderá ele desempenhar lugar ativo na sua comunidade, participando na vida econômica, política social, cultural e religiosa.”

Em 1776, na Suécia, é promulgada a primeira lei que garante acesso a documentos do Estado. A norma, além de ter por objetivo a publicidade dos atos do governo, também era vista como a proteção à honra das autoridades que executavam as leis, sendo considerada uma garantia para os bons servidores.

Nos últimos 200 anos, em diversos países foram editadas leis que garantiram o acesso à informação, sobretudo nos últimos 20 anos.<sup>43</sup>

A União Europeia, em sua Carta de Direitos Fundamentais, inclui tanto o direito à liberdade de expressão como o direito à informação.<sup>44</sup> Todavia, o acesso se restringe aos atos da União Europeia e não vinculam os Estados membros. Somente a Declaração de Granada (Ministerial Declaration on eGovernment) de 2010 faz referência a uma agenda europeia para promover administração eletrônica e melhorias no acesso à informação.

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África trata especificamente da liberdade de informação.<sup>45</sup>

Também o Pacto de São José da Costa Rica de 1969<sup>46</sup> coloca, no seu artigo 13, o acesso à informação como um requisito da liberdade de expressão.<sup>47</sup>

A Organização dos Estados Americanos - OEA aprova a Resolução Acesso à informação Pública: Fortalecimento da Democracia no ano de 2003, e, anualmente através de resoluções enfatiza a necessidade de se promover no âmbito dos Estados membros o direito fundamental a informação.

A Organização dos Estados Americanos aprova, em 2010, um documento denominado “Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública”,<sup>48</sup> que se apresenta como uma diretriz para a construção de atos normativos nos países membros. Esta norma modelo traz o

<sup>43</sup> Mendel (2009), em estudo encomendado pela UNESCO em 2009, apontou que, nos últimos 20 anos, houve uma onda de legislações relativas ao direito à informação. Relata que, em 1990, somente 13 países adotavam leis de acesso à informação e que, em 2009, eram mais de 70.

<sup>44</sup> Artigo 42 - Direito de acesso aos documentos: Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, 2013, p.19).

<sup>45</sup> No item IV da declaração consta: Liberdade de informação- 1. Os organismos públicos detém informação não para seu uso pessoal mas como guardião do bem público, e todas têm direito ao acesso dessa informação, sujeito apenas a regras claramente definidas, estabelecidas em lei.

<sup>46</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto 678 de 06.11.1992.

<sup>47</sup> Art. 13 – Liberdade de pensamento e de expressão – 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber, difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

<sup>48</sup> Disponível em: <[https://www.oas.org/dill/AG-RES\\_2607-2010\\_por.pdf](https://www.oas.org/dill/AG-RES_2607-2010_por.pdf)>

acesso como direito fundamental e como requisito essencial à democracia, recomendando a ampliação do acesso, com informações em linguagem simples e clara (transparência ativa); facilidades no acesso, sem a exigência de pagamento ou com custos apenas necessários à reprodução dos documentos; justificção em caso de recusa e abertura de possibilidade de recurso quanto às decisões que indeferem o acesso, imposição de sanções para os casos de negativa (transparência passiva).

Esta normativa recomenda, ainda, de forma a promover maior abertura de acesso, a publicação de informações pela internet sobre estrutura da organização, funções, competências, remuneração, orçamentos, receitas, despesas, explicações sobre as políticas públicas e sua execução entre outros.

Mesmo com o avanço nos últimos 20 anos de normativas para a garantia do acesso, ainda não é visível o desenvolvimento de aparatos administrativos e políticas públicas que fomentem e facilitem o acesso, seja pela falta de meios ou pela falta de condições para seu processamento ou assimilação, o que impõe ao Estado o dever básico de garantir este direito.

No Brasil, diversas tentativas de normatização ao invés de resultar em ampliação do acesso, acabaram por regular quais elementos estariam sob sigilo. Somente em 2011 foi editada a Lei 12.527-2011, que disciplina o dever de acesso à informação pública. No caminho que levou à edição da norma, se pode vislumbrar o motivo do enfoque de sua finalidade voltada mais para a fiscalização e combate à corrupção do que para a participação do cidadão na gestão pública.

### 3.4 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

#### 3.4.1 Período anterior à Constituição de 1988

A primeira Constituição brasileira a conter dispositivo específico garantindo o acesso à informação dos negócios públicos é a Constituição de 1934.<sup>49</sup> Com a implantação do Estado Novo, em 1937, o direito de acesso à informação é retirado do texto constitucional, bem como restringido o exercício da liberdade de expressão.

---

<sup>49</sup> Art.113 §5º - A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, e a expedição de certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às ultimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

A Constituição de 1946 renova a garantia à liberdade de acesso à informação<sup>50</sup>, todavia, já em 1964, com o golpe militar, o acesso à informação fica restrito ao direito de solicitar a expedição de certidões para defesa de direitos individuais.<sup>51</sup>

De 1949 a 1977, foram editadas diversas normas preocupadas em colocar as atividades administrativas e informações públicas em segredo sob a justificativa de que se estaria salvaguardando a segurança nacional.<sup>52</sup> Desse modo, sob uma aparência de desenvolvimento, a sociedade vivia em um mundo criado a partir de artifícios e segregação de informações.<sup>53</sup>

### 3.4.2 Período posterior à Constituição de 1988

Com a redemocratização, inicia-se um longo percurso para o desmonte de todo o aparato criado anteriormente para resguardar as informações públicas do acesso à sociedade. Assim, o direito à informação, referindo-se ao direito de buscar e de receber informações, passa a ser assegurado no artigo 5º inciso XIV da Constituição Federal: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.”<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Art. 141- A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §36- a lei assegurará: I- o rápido andamento dos processos nas repartições públicas; II a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram; III- a expedição das certidões requeridas para defesa de direito; IV- a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos salvo se o interesse público impuser o sigilo.

<sup>51</sup> CF 1967- Art. 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade nos seguintes termos: [...] § 34 – a lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas para a defesa de direitos e esclarecimento de situações.

<sup>52</sup> Exemplos destas normas são o Decreto 27.583-1949, que apontava quatro graus de sigilo para as informações públicas: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado, tendo um caráter militar. O Decreto 27.930/50 ampliou a abrangência para todas as entidades da administração pública. O Decreto 60.417-67, promove um endurecimento da repressão e assim, o sigilo das informações auxiliava o aparato repressivo. O Decreto 60.417-67 ampliou a competência das autoridades para classificar a informação como sigilosa, além de determinar que seria publicado no diário oficial apenas o número do ato normativo e sua ementa referente a assuntos que o Presidente da república considerasse como de segurança nacional, ou seja, cria os decretos secretos.

<sup>53</sup> Pereira (1987, p. 27) aponta que as violações ao acesso à informação provocaram inúmeros prejuízos à população: “O rigoroso cerceamento imposto a partir de 1970 poderá ser responsabilizado pelo falecimento de crianças, cujos pais não foram advertidos da epidemia de meningite – a censura não permitiu a divulgação destas notícias : poderá ser responsabilizado pela perda do poder aquisitivo dos trabalhadores – os índices de inflação foram “trabalhados” e a censura vetou a circulação de informação; poderá ser responsabilizado por violências contra seres humanos – a censura cortava denúncias de arbitrariedades policiais”.

<sup>54</sup> CF de 1988 – artigo 5º: [...] XXXIII- Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança. XXXIV – São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; LXXII – Conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.[...] (BRASIL, 1988).

Inobstante o texto constitucional se referir no seu artigo 5º como um direito à informação de amplo espectro, neste trabalho concentra-se especialmente no acesso à informação pública.

A Constituição Federal de 1988 coloca, no seu artigo 37, a publicidade como princípio da administração pública.<sup>55</sup> Desse modo, cabe ao governante o dever de levar a conhecimento público toda a ação governamental e não apenas divulgar aqueles atos que, por força de lei, têm sua validade subordinada à publicação oficial (ex.: editais de licitação).

A publicidade da gestão possibilita que todas as pessoas possam conhecer, discutir e até mesmo se opor a determinadas ações, por isso deve envolver o processo de formação do ato administrativo (as avaliações, as pesquisas, as razões), bem como sua consecução (pareceres, decisões, licitações, pagamentos, entregas, prestações de contas). O cumprimento do princípio se realiza por diversas formas, entre as quais a divulgação em diários oficiais, em jornais de grande circulação, por via da publicidade governamental em rádios e televisão, e algumas vezes até mesmo por editais afixados na porta das repartições públicas. O que se deve observar, em cada caso, é a forma exigida em lei para a publicidade, e, na falta dela, a adequação ao propósito, considerando o caso específico.

Evidentemente que, no passado, as dificuldades para a execução do princípio seriam imensas em virtude da falta de recursos tecnológicos, contudo, na atualidade, não existem essas restrições, sendo possível aplicar aos processos administrativos as mesmas tecnologias que possibilitam a visualização dos processos judiciais na sua íntegra no Brasil.

Além da menção expressa ao princípio da publicidade inserida no artigo 37, a Constituição Federal coloca, no § 3º do artigo 31, a determinação para que, ao término da gestão, as contas do Município fiquem à disposição do contribuinte por 60 dias, para apreciação poder público por 60 dias. Da mesma forma, o § 3º do artigo 165 impõe que o relatório resumido da execução orçamentária seja publicado até 30 dias após o fechamento do bimestre.

As regras constitucionais, bem com aquelas que se se seguiram para aplicabilidade do texto constitucional, apontavam para a concepção de que a publicidade e o acesso à informação pública servem precipuamente para que o cidadão possa fiscalizar os atos do administrador, ou, ainda, para buscar informações suas detidas pelos órgãos governamentais. Em ambas as situações, o princípio da publicidade e a regra do acesso à informação são colocados como instrumento de enfrentamento entre o cidadão e o governo. O indivíduo ora assume a posição de cidadão fiscal ou de vítima.

---

<sup>55</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Essa construção não aponta para espaços de engajamento cívico, de pesquisa para sugerir melhoria nos serviços, interesse pessoal na gestão, ou comunhão de esforços; ao contrário, contribui para desmotivar o cidadão da procura por informações, pois se associa a uma atividade (fiscalização) que não está assimilada na cultura da população, pois que demanda tempo, conhecimento especializado e disposição para o estudo de questões ligadas a finanças, orçamentos, etc., além de reiteradamente implicar em desmotivação para com as questões públicas. Disso resulta que as publicações realizadas somente tomavam evidência quando objeto de algum escândalo de corrupção e, ainda assim, de forma localizada.

É necessário apontar, porém, que os repositórios públicos de informação são amplos e sua abertura e disponibilização podem contribuir para elevação do capital social, bem como para o desenvolvimento e preservação do meio ambiente, o que dá outra conotação ao acesso, passando a ser elemento essencial à cidadania. Para tanto, estas informações devem perder o caráter tecnicista e se apresentar de modo mais simplificado, atendendo aos diversos públicos que venham acessá-las.

A partir do texto constitucional vão surgindo lentamente normas que se preocupam com a disseminação da informação. Em 1991, é editada a Lei 8.159, que regula a política nacional de arquivos.<sup>56</sup> Essa norma ressalta o dever documental do poder público e do direito da população ao recebimento de informações colocando “o direito de livre acesso e pesquisa quanto a documentos de arquivos permanentes, estimulando o desenvolvimento de pesquisas”. A preocupação, contudo, ainda é marcante quanto ao sigilo na medida em que coloca que “legislação especial estabelecerá normas para o acesso e pesquisa relativamente a documentos sigilosos ou que, por sua natureza e condições, imponham restrições de consulta a arquivos permanentes”. Mantém o texto ainda categorias de documentos que não podem ser acessados em face de risco à segurança nacional, cujos prazos para acesso variam de 30, 60 ou 100 anos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por diversas vezes se manifestou no sentido de ser o direito à informação um direito fundamental, em especial no julgamento de dois Mandados de Segurança, como se demonstrará a seguir.

Na decisão proferida no Mandado de Segurança 24.725 julgado em 28 de novembro de 2003, relator Ministro Celso de Melo, em que se analisava o pedido de empresa jornalística de

---

<sup>56</sup> Os decretos que regulam o funcionamento desta política foram editados apenas entre 1997 (Decreto 2.134), 2002 (Decreto 4.553) e 2004 (Decreto 5.301). Contudo, estes decretos, ao invés de promoverem, de fato, a disseminação da informação, retomaram muitas das prerrogativas do Decreto 79.099-77, alargando a competência para subtrair a informação do direito ao acesso e incluindo nas categorias, além de informações sobre operações militares, informações sobre projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico e sobre programas econômicos.

ter acesso aos contratos e comprovantes de despesa de verbas indenizatórias dos deputados federais, assentou-se que:

O princípio da publicidade – indissociável, por efeito de sua natureza mesma, do postulado que consagra a prática republicana do poder – não pode sujeitar temas, como o da destinação, da utilização e a o da comprovação de recursos financeiros concedidos pelo Estado, a um inconcebível regime de sigilo, pois nessa matéria deve prevalecer a cláusula da publicidade, a impor a transparência dos atos governamentais. Não custa rememorar neste ponto que os Estatutos do poder numa república fundada em bases democráticas não podem privilegiar o mistério. Na realidade, a Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art.5º) enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de Bobbio (O Futuro da democracia, p.86, 1986, Paz e Terra), como “um modelo ideal do governo público em público”. A Assembleia Nacional Constituinte restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e atos governamentais. É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República não privilegia o sigilo nem permite que este se transforme em “práxis” governamental, sob pena de grave ofensa ao princípio democrático, pois consoante adverte Norberto Bobbio, em lição magistral sobre o tema, não há nos moldes políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.<sup>57</sup>

No Poder Executivo, contudo, as normativas ainda se pautavam pelo resguardo ao sigilo. O Decreto 5.301 de 2004 reduziu os prazos nos casos de informações ultrassecretas (de 50 para 30 anos), possibilitando a renovação do prazo por igual período. Em dezembro de 2004, ainda foi publicada a Medida Provisória 228 /2004, posteriormente convertida na Lei 11.111 de maio de 2005<sup>58</sup>, que criou uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações sigilosas, composta por agentes ocupantes de cargos em comissão demissíveis ad nutum e escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo.

O Conselho de Transparência e Combate à Corrupção da Controladoria Geral da União a partir de 2004 promoveu medidas essenciais para abrir o caminho a edição da Lei de Acesso à informação. Em 2005, deliberou sobre o Decreto 5.482 de 2005, criando o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com o objetivo de dar conhecimento de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União. Desse modo, todos os órgãos da administração pública federal passaram a ter em seus sítios na internet a abertura para o link

<sup>57</sup> MS 24.725, STF, Rel. Ministro Celso de Mello, j. 28.11.2003.

<sup>58</sup> A Ordem dos Advogados do Brasil, em 2007 ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a referida lei, e também a Procuradoria Geral da União fez o mesmo em 2008, em síntese, pelos seguintes argumentos : a origem da lei partir de uma medida provisória, sendo que questões ligadas ao exercício da cidadania devem ser regulados por lei; pelo fato da lei permitir que um decreto dispusesse sobre a classificação dos documentos como sigilosos ; por estabelecer prazos desproporcionais para o acesso, e por fim pelo fato da escolha dos componentes da Comissão de Averiguação de informações ser feita pelo Chefe do Executivo com possibilidade de demissão ad nutum.

“Transparência Pública”, contendo informações sobre os contratos, licitações, receitas e despesas dos órgãos públicos.

Em setembro de 2005, a Controladoria Geral da União apresenta ao Conselho o anteprojeto da Lei de Acesso à informação, como essencial para a revisão do marco legal sobre a matéria, substituindo a cultura do sigilo pela cultura do acesso. O anteprojeto trazia referências de normas já existentes em Portugal, França e México.

Somente em março de 2009 o anteprojeto é reapresentado na reunião do Conselho, agora já modificado a partir e contribuições do Ministério Público, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, dos Ministérios Militares etc. No poder Legislativo, à mesma época foi apresentado pela Senadora Marina Silva o Projeto de Lei 317,<sup>59</sup> cujo objeto era a garantia de ampla participação popular no governo, dando ênfase ao acesso dos cidadãos e da sociedade organizada a informações pertinentes à gestão pública.<sup>60</sup>

O primeiro artigo do projeto 317-2009 aponta para a necessidade de o poder público disponibilizar mecanismos e oportunidades para participação popular, em especial assegurando o direito à participação e o controle da gestão por meio de consultas prévias, acompanhamento e fiscalização de políticas, programas, projetos e demais atividades governamentais. A norma esclarece que a avaliação social implica na análise crítica feita pela comunidade dos impactos e benefícios das ações do poder público, bem como na participação nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. O projeto de lei foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, e, posteriormente, arquivado. Foi desarquivado em 2011 e novamente arquivado em 2014.<sup>61</sup>

Ao mesmo tempo, tramitavam na Câmara dos deputados dois projetos de lei: 219/2003, de autoria do deputado Reginaldo Lopes,<sup>62</sup> e 5.228/2009,<sup>63</sup> enviado pelo Executivo, com o

<sup>59</sup> Ver o projeto de lei e sua tramitação em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/62865.pdf>.

<sup>60</sup> O projeto de lei torna obrigatória a participação através de consulta prévia, avaliação social, controle social, prevendo amplo acesso às informações públicas que devem ser fornecidas no prazo de 15 dias. Preocupa-se em dar amplo conhecimento à população através de campanhas educativas, com destinação de 20% dos recursos da publicidade institucional. Inclui, inclusive, uma sanção específica na lei de improbidade no caso de cerceamento ou sonegação ao acesso.

<sup>61</sup> De acordo com Salgado (2015), que faz um histórico sobre a tramitação deste projeto de lei, em 2010, na Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Marconi Perillo manifestou-se pela Constitucionalidade do projeto, todavia retirou o uso dos 20% dos recursos da propaganda institucional, para campanhas destinadas à participação popular, bem como as atribuições conferidas aos tribunais de Contas e ao Ministério público para a fiscalização e penalização. Também em 2014, após o desarquivamento, o Senador Benedito Lima em seu relatório manifestou-se pelo rechaço à destinação específica de parte dos recursos da publicidade institucional e para a fiscalização dos Tribunais de Contas e Ministério público.

<sup>62</sup> O projeto visava regulamentar o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, facilitando o acesso à informação aos cidadãos.

<sup>63</sup> Este projeto tinha por objetivo regular o acesso às informações públicas com vistas a produzir uma administração pública mais transparente e facilitar o combate à corrupção.

conteúdo já trabalhado na Comissão de Transparência e Combate à Corrupção. Por solicitação do relator, Deputado Mendes Ribeiro Filho, o projeto foi submetido a audiências públicas.<sup>64</sup>

A partir das sugestões levantadas nas audiências públicas, o relator do projeto apresentou um substitutivo que vedava a exigência de motivação para o acesso às informações, ampliava a esfera de aplicação para todas as entidades públicas ou privadas destinatárias de recursos públicos voltados à realização de interesses públicos e estabelecia uma vacância de 180 dias para entrada em vigor da lei. O substitutivo foi objeto de emendas e foi aprovado em primeiro turno em abril de 2010, sendo enviado ao Senado Federal, onde recebeu o número 41-2010. O projeto foi enviado à Comissão de Constituição e Justiça, sendo aprovado. Posteriormente, foi enviado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, que realizou audiência pública em abril de 2011 para discussão do texto.<sup>65</sup>

Na fase de discussão, o projeto substitutivo recebeu 20 emendas, muitas das quais tentando retomar a cultura do sigilo.<sup>66</sup> As tentativas de modificação dirigiam-se à necessidade de transparência, independentemente das solicitações, a determinação de que os fatos informados fossem verídicos e a obrigação de divulgar pela internet as informações governamentais. Submetido à votação, o projeto foi aprovado com as emendas de redação, apenas, e encaminhado, em outubro de 2011, à sanção presidencial.

A Presidência da República apontou três vetos que não foram derrubados, e, assim, em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei 12.527-2011, posteriormente regulamentada pelo Decreto 7.724-2012. Na mesma data, a Presidente da República sancionou a lei 12.528 de 2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade no Brasil, que tinha por finalidade efetivar o direito à memória e a verdade histórica relativa ao período de ditadura militar, e que, portanto, abriria os arquivos sigilosos do governo militar.

As circunstâncias que levaram à aprovação do projeto foram influenciadas pelas pesquisas que apontavam a desconfiança da população nas instituições públicas, em razão de se acreditar que os dirigentes eram desonestos e havia muita corrupção.<sup>67</sup> Ao mesmo tempo, os

---

<sup>64</sup> As audiências públicas aconteceram nos dias 16, 23, 30 de setembro de 2009 e em 14 de outubro de 2009. As atas das audiências estão disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pl021903>>

<sup>65</sup> O relatório da Comissão pode ser acessado em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/89043.pdf>>

<sup>66</sup> Como exemplo, a do Senador Marcelo Crivella, que buscava explicitar a ressalva ao acesso a informações sigilosas consideradas imprescindíveis à segurança e a intimidade, bem como recuperar a classificação e os prazos do antigo decreto 4.553-2002 e também a do Senador Fernando Collor de Mello, que buscava diferenciar a informação de governo de caráter administrativo, da informação de estado que pudesse comprometer a segurança nacional e previa a possibilidade de renovação da restrição de sigilo.

<sup>67</sup> De acordo com Castells (2015, p.40): “Em 2007 apenas 51% dos norte-americanos mostraram “muita” ou “bastante” confiança no governo [...]. Na União Europeia, segundo o Eurobarometer (2007), mais de 80% dos

órgãos de fiscalização apontavam as dificuldades no cumprimento da tarefa pela falta de disponibilização dos gastos públicos. Assim, as demandas pelo combate à corrupção e pela necessidade de facilitação na fiscalização deram a condução para aprovação da norma.

Considerando que a aprovação do texto legislativo relativo ao acesso à informação foi feita de forma conjunta com a da lei que cria a comissão da verdade, as notícias apresentaram o acesso à informação como a facilidade na abertura dos arquivos de informação da época da ditadura, e também como instrumento de fiscalização das contas públicas.

Logo de início, instaurou-se a polêmica sobre a necessidade de divulgação dos salários dos servidores públicos de todos os poderes, havendo posicionamentos no sentido de sua ampla divulgação e aqueles que alegavam a quebra da privacidade em razão da exposição do nome dos servidores. Esta questão se pacificou pela Suprema Corte Federal, em decisão proferida em ação que envolvia o Estado de São Paulo e os servidores estaduais, que não pretendiam ter sua remuneração divulgada na página “de olho nas contas” do Governo do Estado. O Ministro Ayres Britto declarou que a remuneração do servidor não se liga à esfera pessoa do servidor e a divulgação “é o preço que se pagar pela opção por uma carreira pública.”<sup>68</sup>

Nos Estados e Municípios, foram paulatinamente aprovadas as leis específicas nos moldes da legislação federal, bem como os decretos explicitando os procedimentos para obtenção das informações públicas.

### 3.4.3 A norma federal de acesso à informação – Lei 12.527-2011. Um início de aproximação entre o governo e a sociedade

A Lei 12.527-2011 foi editada em novembro de 2011, mas somente entrou em vigor em maio de 2012. Foi regulamentada em nível Federal pelo Decreto n.º 7.724-2012. O objetivo da lei é regulamentar o acesso a todas as informações consideradas públicas, tanto as disponíveis nos órgãos públicos como também em entes privados que recebem recursos públicos.

O artigo 3º coloca diretrizes essenciais ao consecução do objetivo, quais sejam: a) observância do princípio da publicidade como regra e do sigilo como exceção; b) divulgação de informações independentemente de solicitação (transparência ativa); c) utilização de meios de comunicação variados em especial as tecnologias da informação; d) fomento ao

---

cidadãos não confiam nos partidos políticos, e mais de dois terços não confiam no seu governo nacional. Na América Latina, 77% dos entrevistados da pesquisa Voz do Povo acharam que seus líderes políticos eram desonestos (World Economic Forum, 2008)”.

<sup>68</sup> STF, SS n.º 3.902-AgR, Rel. Min Ayres Britto, Pleno, j.09.06.2011.

desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e) desenvolvimento do controle social da Administração pública.

Essas diretrizes deixam evidente que a norma tem como foco fomentar a cultura da transparência no poder público. Determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, as informações detalhadas acerca das suas ações e programas e de sua execução orçamentária e financeira.

Apresenta duas vertentes da transparência: a ativa, pela divulgação espontânea das informações, e a passiva, que implica em atender as solicitações por acesso. Todos os entes federativos são obrigados a seguir estas determinações, à exceção dos municípios com menos de 10 mil habitantes (BRASIL, 2011).

A partir da edição da norma, a Controladoria Geral da União se dedicou a estudos visando incentivar a aplicação da lei nos diversos entes públicos. Elaborou, em 2013, um manual para orientar a construção dos portais de acesso, elencando parâmetros que devem ser disponibilizados, havendo monitoramento constante da implantação.<sup>6970</sup>

Nesse interstício (2011 a 2013), cada órgão publicou acabou por elaborar o seu próprio portal, o que implicou em uma série de modelos com visões particulares da aplicação da lei (ROWER, 2011).

Do ponto de vista formal, os órgãos públicos apresentam o portal de acesso, contudo, seu conteúdo pode não atender às expectativas colocadas pela norma. A evolução dos meios de comunicação, embora contribuam para a disseminação de informação, não estão isentos de manifestação estratégica com vistas a dirigir a agenda política a partir de grupos de interesse. A efetivação da política pública de informação depende de uma escolha política voltada para motivar o interesse do cidadão para se envolver nas questões públicas.

Não se pode confundir a política de informação com política de transparência, embora sejam ambas interligadas. Quando maior o interesse do poder público em ser transparente, maiores as possibilidades de o cidadão ter conhecimento das ações do poder público. Todavia, a transparência efetiva implica em possibilidade de compreensão do que é mostrado, sob pena de provocar distanciamento e desmotivação.

<sup>69</sup> Monitoramento pela CGU vide relatório disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

<sup>70</sup> Monitoramento pelo MPF vide ranking, disponível em: <http://sig.mpf.mp.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=CD5BD3BA11E621B2E4D90080EFC54015&server=SFLP-MSTR10-01.PGR.MPF.MP.BR&Projeto=Ranking%20da%20Transparencia&port=0&share=1>

O avanço das tecnologias de informação, especialmente as diversas plataformas hoje existentes que captam os dados dos diversos setores administrativos e os organizam na forma exigida pela lei, tem aumentado a disponibilidade de informações sobre a gestão pública em portais do governo na internet. Em tese, estes sítios teriam o potencial de explorar diversas modalidades de comunicação visando dar a conhecer as ações dos governantes, os programas existentes aumentando o acesso a direitos fundamentais e permitindo a avaliação pelos cidadãos das políticas públicas implementadas pelos diversos setores do governo. Ocorre que as informações contábeis, a folha de pagamento e as inerentes aos atos oficiais são captadas automaticamente, sem esforço pelo próprio sistema informatizado. Outras informações, como avaliação de programas de governo, auditorias, informações sobre composição de tarifas de transporte, que exigem pessoal habilitado para separar e apresentar o conteúdo nos portais, são raras.

O fato de ser possível a visualização e a utilização de informações da administração pública pelas pessoas pode contribuir para que estas possam cobrar direitos, exigir serviços ou simplesmente informar-se sobre o local onde vivem e suas potencialidades.

As dificuldades de acesso à informação perpetuam o distanciamento entre o Estado e a sociedade, o que contribui para que o cidadão não perceba a política como algo significativo para sua vida cotidiana, provocando uma desconexão entre a esfera que toma a decisão política e os afetados por ela (GOMES; MAIA, 2008, p.296).

Também do ponto de vista do governo, verifica-se que muitas decisões são ainda baseadas em interesses corporativos, manipulações da opinião pública, ou, ainda, fruto de percepções pessoais dos governantes. Talvez por este motivo, sob as vestes de suposta transparência, ainda exista o jogo de esconde-esconde, em que somente alguns fatos vêm a lume, a depender de interesses não publicitados. Isso pode se observar já nos programas de governo apresentados pelos candidatos, cujas propostas não vêm acompanhadas de informações consistentes sobre a necessidade ou utilidade daquela ação, ou nas denúncias de descumprimento das normas fiscais que atingem somente este ou aquele político, embora sejam práticas disseminadas em diversos órgãos públicos.

De acordo com Canela e Nascimento (2009, p. 12), as informações de qualidade são essenciais para o resultado eficientes de uma determinada ação política. Por este motivo, a Lei de Acesso à informação pontua que este acesso deve ser objetivo e ágil, disponibilizando a informação de forma transparente e clara e em linguagem de fácil compreensão (Artigo 5º da Lei).

Ora, o acesso objetivo e ágil visa facilitar a busca por aqueles que não possuem experiência com o trato da administração pública. O legislador reconhece que a disponibilização de informações determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101-2000) ou pela Lei de transparência (LC131-2009) é muito técnico, na medida em que se disponibilizam dados orçamentários e financeiros cuja compreensão exige formação específica. Disso decorre que não basta disponibilizar números relativos a créditos e débitos, mas sim explicar qual o gasto em determinada escola no que se refere aos materiais, à mão de obra, ao mobiliário, de forma a viabilizar a compreensão da dimensão do gasto e sua adequação ao objeto.

A ordem do artigo 5º requer, para sua construção, não apenas os profissionais da área financeira, mas principalmente os da área da comunicação e das ciências sociais. No artigo 6º, a norma coloca três tarefas para a administração pública: a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso; a proteção da informação, que garanta sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa. Essas tarefas impõem cuidado na divulgação, impedindo, por exemplo, a divulgação de relatórios incompletos, de dados sem procedência, ou manipulados para evidenciar os aspectos que interessam ao administrador apenas.

Cabível também o cuidado com a informação caracterizada como sigilosa, como dados pessoais dos usuários do sistema de saúde, das famílias inscritas cadastro único ou de todas aquelas classificadas na lei como sigilosas

O artigo 7º da lei apresenta como obrigação da administração pública divulgar a forma de implementação dos programas, suas ações e projetos, a satisfação das metas e indicadores, contratos, entre outros. Em primeiro lugar, a norma aponta que devem ser fornecidas informações sobre as formas de obter o acesso, bem como a origem destas informações (incisos I, II, III, IV). Posteriormente, elenca a necessidade de divulgar as atividades exercidas por cada um dos órgãos, sua política e a organização de seus serviços (inciso IV), o que fornece ao interessado a possibilidade de verificar antecipadamente se está buscando a informação no local correto, ou seja, o adequado para processá-la e divulgá-la posto que inerente à sua competência.

Segue no inciso V a determinar a exposição da situação do patrimônio público, ou seja, a situação dos bens imóveis, dos veículos e máquinas; da utilização dos recursos, licitações e contratos administrativos. Neste item, especificamente, os órgãos têm se limitado a reproduzir editais e contratos administrativos, atas de licitação, bem como fornecer as informações contábeis da receita e da despesa pública. Ora, a publicidade destes itens já está prevista na lei de licitações e na lei de transparência (LC131-2009). Não haveria necessidade de repetir a regra

apenas com o intuito de reforçá-la ou apenas de exigir que estas informações estivessem, com as demais colocadas na lei, inseridas em um mesmo portal e não dispersas na página do Município.

Entende-se que informar a respeito do patrimônio e dos recursos públicos vai além de fornecer dados contábeis, mas também explicar a real situação deste patrimônio – se está deteriorado, se todos os veículos estão em funcionamento, se o custo com manutenção ainda recomenda seu uso ou se é mais vantajoso sua troca. As razões da existência dos contratos etc..

O inciso VII, na letra “a”, avança no sentido de impor a publicidade dos resultados dos programas, projetos e ações do ente público, assim como as metas e os indicadores propostos inicialmente para os referidos atos. Novamente a norma exige que o poder público se descortine frente ao cidadão, apresentando que ações estão sendo realizadas, quais os motivos, quem são os beneficiários, quais são as metas esperadas, que avaliações foram ou estão sendo feitas. Ora, para isso é necessário que o poder público tenha um planejamento e que as ações não decorram de “insights” do governante, mas sim de um processo de construção baseado em análises das necessidades, dos recursos disponíveis etc.

Já a letra “b” determina a publicidade do resultado das inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas tanto por órgãos de controle interno com externo. O cumprimento desta exigência permite à sociedade controlar o controlador, impedindo que os órgãos encarregados da verificação e correção das ações administrativas escondam da sociedade os erros cometidos pelos administradores, ou que tais erros somente venham à tona quando a situação se agrava de tal forma que venha a atingir a prestação dos serviços.

É importante que o administrador não se apresente apenas como o herói-local, mas que se possam demonstrar os erros praticados e as medidas realizadas para sua correção, contudo, o medo da apropriação política da divulgação de falhas coibido esta divulgação.

Heinen (2015, p.136) entende inclusive que os inquéritos civis públicos promovidos pelo Ministério Público para apurar irregularidades no que se refere ao patrimônio público sejam divulgados.

Os parágrafos do artigo 7º preocupam-se em resguardar os processos em que o sigilo é necessário para a segurança da sociedade ou do Estado, mas ao mesmo tempo determinam a disponibilização das partes não sigilosas. O artigo 8º elenca as informações mínimas que devem ser divulgadas independentemente de solicitação: I- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidade e horários de atendimento ao público; II- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registro de despesas; IV-informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os

respectivos editais e resultados, bem como os contratos celebrados; V- dados gerias para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos ou entidades; e VI- respostas a perguntas frequentes da sociedade.

Estas informações devem ser passíveis de acesso e também de gravação ou transporte para outros sistemas, de forma que aquele que busca a informação possa utilizá-la com maior facilidade.

Além da forma passiva de divulgação, a administração pública deve estar disponível no caso de requerimento direcionado à administração, ocasião em que não poderão ser exigidas justificativas do requerente para o recebimento das informações (Artigos 9º e 10º da Lei). No artigo 9º, consta que as informações podem ser obtidas junto a um órgão específico com local e condições apropriadas, onde se pode obter informações sobre como realizar o pedido de informação, verificar a tramitação dos pedidos protocolados, protocolar pedidos de acesso. Além disso, reconhece que a realização de audiências pública, consultas públicas podem ser um meio de assegurar o acesso à informação, todavia não detalha como se deve dar este acesso nas referidas audiências.

Outrossim, qualquer pessoa pode se utilizar da autorização legal para solicitar informações seja a respeito de interesse seu como da coletividade sem necessitar justificar o motivo.<sup>71</sup> O pedido de informação pode ser apresentado por qualquer meio legítimo, seja por via de requerimento verbal ou escrito junto às repartições públicas, seja através dos sítios na internet. Muitos órgãos possuem o sítio da internet, todavia não constituíram um órgão ou responsável para verificar o que está sendo solicitado, instruir o pedido de informação e devolver a resposta. Embora se exija a identificação do interessado, não é possível fazer exigências relativas à motivação da solicitação.

O Poder Público deverá responder às solicitações no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. O legislador preocupou-se inclusive em colocar respostas possíveis para serem fornecidas no prazo legal (Artigo 11 da Lei e artigo 15 do Decreto). Caso o pedido de acesso seja negado, é necessário que o poder público forneça as razões da negativa, a possibilidade e o prazo para recurso, possibilidade de apresentação de pedido de desclassificação da

---

<sup>71</sup> Art. 10 – Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades referidos no artigo 1º desta lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§1º - Para acesso à informação de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§2º - os órgãos e entidades do poder público, devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet

§3º- São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

informação, no caso de ser classificada. O fornecimento de informação é gratuito, salvo quando for necessária a reprodução de documentos pelo órgão público, situação que admitira a cobrança limitada ao ressarcimento dos custos.

No caso de indeferimento do pedido de acesso à informação, o interessado pode recorrer da decisão no prazo de 10 dias a contar do indeferimento. As razões do indeferimento devem ser fornecidas ao interessado, bem como indicar a autoridade competente para apreciação do recurso. A autoridade superior, ao receber o pedido de recurso, deve se manifestar no prazo de cinco dias. No âmbito federal, o órgão recursal é a Controladoria Geral da União, hoje denominada Ministério da Transparência e combate à corrupção e Controladoria Geral da União.

O Decreto 7.724-2012 especifica a forma de classificação das informações ficando a Controladoria Geral encarregada de revisar periodicamente esta classificação. A Controladoria ainda efetua um relatório das solicitações por órgão.<sup>72</sup> No Estado do Paraná, o Decreto Estadual 10.285 de 2012 regulamenta a forma de acesso à nível Estadual. No âmbito Municipal, cada Município deve regular por decreto a forma de acesso.

A divulgação da Lei de Acesso à Informação nasce, pois, ancorada nos temas da transparência e controle social, direcionados à função fiscalizatória. Disso resulta que a percepção dos portais de acesso pode ser prejudicada no que se refere ao conteúdo emancipatório pela representação social posta.

#### 3.4.4 Uma crítica – o foco da utilidade da lei de acesso à informação – a criação do cidadão fiscal

A partir da edição da lei, a divulgação midiática sobre o seu conteúdo se focou no modelo fiscalização e combate à corrupção e também nos embates sobre a possibilidade de verificação dos ganhos dos servidores públicos. Trata-se de um reflexo do jogo de forças que foram relevantes durante a criação e a tramitação do projeto, em especial ao Conselho Nacional de Transparência e Combate à Corrupção, o Ministério Público que coordenaram as falas sobre a importância da lei, deixando de lado outras possibilidades, como as de facilitação para participação.

---

<sup>72</sup> Por exemplo, de acordo com a estatística da Controladoria Geral da União, o Ministério da Saúde recebeu desde a edição da Lei de Acesso 11.447 pedidos de acesso à informação, uma média mensal de 200 pedidos. Foram feitas 32.966 perguntas, sendo que 54,19% se referiam à questão de participação e controle social.

Essa situação acabou por identificar a finalidade da norma com a busca de informações financeiras e com o combate à corrupção, o que faz com que muitos a identifiquem como a Lei da Transparência<sup>73</sup> e não como a Lei de Acesso à Informação. Não houve, por parte do poder público ou das redes privadas de comunicação, preocupação com a divulgação da lei como elemento importante para a participação do cidadão na gestão, como também não houve interesse em colocar as potencialidades do acesso como elemento para concretização de outros direitos. O uso massivo da imprensa refere-se também à questão do controle dos gastos e denúncias sobre desvios.<sup>74</sup>

A lei existe, mas falta ainda o interesse na aproximação entre o poder público e a sociedade. A ideia marcante quando se menciona a lei de acesso é a de instrumentos de fiscalização e combate à corrupção, e não um instrumento de fomento do diálogo, de acesso a direitos. Pode-se dizer que, sob este viés, a lei de acesso à informação se prestaria ao cidadão fiscal, papel que colabora com o distanciamento da população na utilização da lei.

Dentro desta visão, a edição da lei de acesso à informação passa ao cidadão como “mais do mesmo”, ou seja, mais uma norma para obrigar o governo a prestar contas, que só são entendidas por técnicos habilitados e o Ministério Público, que passam a figurar como os defensores da nação ao descobrirem falhas na aplicação de normas contábeis e os atos de corrupção. E, havendo estes abnegados que se dispõem a realizar a fiscalização, o cidadão ‘não’ precisa se preocupar com isso. Novamente, está presente a visão de que cidadão deve ficar à espera de ações praticadas ora pelo governante benevolente ou por outros atores com conhecimento especializado, que se prestam a lhe defender, de modo que não há libertação do sujeito pela compreensão de seus direitos de cidadão.

Desse modo, o foco da utilização da lei está no controle, na oposição entre governo e sociedade e não no diálogo, na troca de experiências no debate e na efetiva participação social.

Note-se, porém, que o texto legal não é restritivo, pelo contrário, a partir das diretrizes de observância da publicidade como preceito geral (art. 3º I); divulgação de informação de interesse público, independente de solicitação (art. 3º II); e das medidas assecuratórias (art. 9º II) que apontam as audiências públicas, e as consultas públicas como incentivo à participação

---

<sup>73</sup> Até mesmo o Ministério Público Federal, ao avaliar os portais de acesso à informação, apresentou os resultados através de um trabalho denominado Ranking Nacional de Transparência. Também, a Controladoria Geral da União efetuou uma avaliação do cumprimento da lei de acesso à informação e intitulou seu relatório como Escala Brasil Transparente.

<sup>74</sup> Desde a sua edição, a Lei de Acesso à informação facilitou o trabalho da imprensa para revelar informações públicas. Repórteres e veículos de comunicação fizeram 17.019 pedidos para receber dados e documentos do governo federal. (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/lei-de-acesso-facilitou-trabalho-da-imprensa-para-revelar-informacoes-publicas.shtml>)

popular; os decretos regulamentadores em cada esfera governamental podem trazer o detalhamento do que seja informação de interesse público, bem como fomentar os mecanismos de consulta e audiências públicas.

Relevante é colocar que esse contexto normativo que atinge todos os órgãos públicos são reflexos das políticas de informação adotadas no Brasil nas últimas décadas, e que atingem não somente o acesso à informação pública, mas também o espaço privado, e que precisam ser aprimoradas para que não se desnaturem no seu potencial de comunicação.

### 3.5 POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO

O estudo da política pública é um campo multidisciplinar, pois seu estudo interessa a diversas áreas do conhecimento. Enquanto disciplina acadêmica, inicia-se nos Estados Unidos, sendo perceptíveis cinco vertentes analíticas: a) institucional; b) a que se interessa pelo impacto dos grupos e das redes; c) a que se interessa pelas condicionantes sociais e econômicas do processo de produção; d) a teoria da escolha racional; e) as abordagens que focam o papel das ideias e do conhecimento (FARIA, 2003).

As políticas públicas estão ligadas à proteção dos direitos sociais e políticos, sendo “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo.” (BUCCI, 2002, p.140). A política pública é considerada como uma forma de regulação ou intervenção na sociedade (SILVA, 2008, p. 90). Já para Jenkins (1978), política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernentes à seleção de metas e meios para alcançá-las dentro de uma situação especificada. De acordo com Jardim (2003), as políticas públicas informacionais constituem um conjunto de premissas, decisões e ações produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social e que contemplam diversos aspectos relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

Pinheiro (2012) afirma que as políticas de informação são pouco percebidas porque, ao contrário da política econômica ou de saúde, abordam um objeto intangível, o que torna difícil determinar sua finalidade, seus atores e seu local na estrutura governamental. Estas políticas, contudo, passaram a ser um tema emergente após a Segunda guerra Mundial.

Na década de 70 o foco da política de informação se dirigia ao desenvolvimento de formas de criação e armazenamento de informação. Nos anos 80, as políticas visam as infraestruturas para comunicação e utilização das bases de dados armazenadas. Nos anos 90, com os avanços tecnológicos, informática e internet a políticas passam a reconhecer a

informação como um direito público e preocupam-se com a transferência, a distribuição e reprodução e a sua contribuição para a melhoria das condições de vida.

O desenvolvimento de novas tecnologias contribuiu para a disseminação de dados que refletem na maior transparência no processo de produzir políticas públicas pelo uso de indicadores. Dados cadastrais que eram armazenados em armários e fichários passam a transitar pela rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão (ANTICO; JANUZZI, 2003).

Para Jardim (2003), as políticas públicas informacionais constituem um conjunto de premissas, decisões e ações produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social e que contemplam diversos aspectos relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

Os discursos em torno da era informacional salientam que o domínio das tecnologias de informação fornece uma nova forma de poder. O Estado informacional deve construir políticas de informação de coesão, de conteúdo e identidade agregadora, e não somente reprodutoras de tecnologias que beneficiam somente o setor privado (PINHEIRO, 2012). Os governos, assim, têm se preocupado em formular diretrizes e políticas voltadas à inserção tanto do governo, como das empresas e da sociedade neste contexto transformador. As políticas de informação servem para dar a diretriz sobre a criação, transformação e utilização da informação. É importante que os Estados não se preocupem apenas com a regras para estabelecer o controle e armazenamento da informação sobre seus cidadãos, mas que estabeleça políticas de acesso que alcancem diferentes grupos e múltiplas linguagens. Segundo Pinheiro (2014), as políticas devem privilegiar o contexto, ou seja, a preparação da sociedade para uma cultura autodidata em termos de informação, que permita o desenvolvimento individual.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil CGI, através do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, por meio da publicação TIC Governo Eletrônico, 2015,<sup>75</sup> apresentou um conjunto de informações que devem pautar as discussões sobre a inserção do uso das tecnologias de informação. Verifica-se, nos resultados, uma grande disparidade entre as regiões brasileiras no uso das tecnologias por parte dos governos locais e, ainda, as deficiências no acesso por parte da população, e a falta de adaptação do já parco conteúdo divulgado a dispositivos móveis (celulares – que representam a grande parte dos instrumentos de acesso). Este Comitê Gestor ainda apresentou os 10 princípios que devem nortear a governança e o uso da internet no Brasil: 1) liberdade, privacidade e direitos

---

<sup>75</sup> Disponível em: [http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_eGOV\\_2015\\_LIVRO\\_ELETRONICO.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf)

humanos; 2) governança democrática e colaborativa; 3) universalidade; 4) diversidade; 5) Inovação; 6) Neutralidade da rede; 7) Funcionalidade, segurança e estabilidade; 8) Padronização; 10) Ambiente legal e regulatório.<sup>76</sup>

Inspirada nesta Resolução, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em conjunto com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, apresentou a proposta de criar no país uma norma para consolidar direitos, deveres e princípios para uso e desenvolvimento da internet no Brasil.

Este processo tomou a forma de um projeto de lei, que passou a chamar-se de Marco Civil da Internet e a desenvolver-se de forma aberta e colaborativa, agregando todas as proposições que tivessem por objetivo compatibilizar o desenvolvimento do uso aberto com o respeito aos direitos humanos e o exercício da soberania do país. Em sua primeira fase, o processo colocou à sociedade eixos de discussão abrangendo os temas centrais do debate sobre o uso da Internet. Foram apresentadas mais de 800 contribuições, entre propostas, comentários e mensagens de apoio oriundas dos mais diversos setores da sociedade brasileira (CGIB- 2018).

Deste conjunto de colaborações, em uma segunda fase, formulou-se a minuta do anteprojeto que foi apresentada novamente apresentada em debates públicos que ocorreram entre 8 de abril e 30 de maio de 2010.

Em 24 de agosto de 2011, o projeto de lei (PL) foi finalmente apresentado à Câmara dos Deputados, recebendo o número 2.126/2011. A Câmara formou, então, Comissão Especial para apreciação do PL e de outros projetos correlatos que passaram a tramitar apensados ao Marco Civil da Internet. O projeto foi disponibilizado no sítio da Câmara dos deputados para efeito de consulta e sugestões, e também foi objeto de uma série de audiências públicas.

Apesar do amplo debate e dos diversos seminários e audiências públicas regionais realizadas, o parecer do relator, deputado Alessandro Molon, não foi votado. Um ano depois, em 2013, o Poder Executivo solicitou urgência para a matéria, que, em Plenário, recebeu 34 emendas. A proposta foi tema, ainda, de comissão geral em novembro de 2013, com a participação de parlamentares e diversos agentes da sociedade. Na ocasião, ficaram evidenciadas as diferentes posições em relação ao projeto original e ao substitutivo em discussão naquele momento.

Em dezembro, foi apresentado um novo substitutivo, que incorporou contribuições daquele debate, especialmente um novo tratamento para a neutralidade das redes e para a guarda

---

<sup>76</sup> Resolução de 2009 do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), intitulada “Os princípios para a governança e uso da Internet”.

dos dados no país. Essa versão atingiu o grau de consenso necessário e, com o aval do governo federal, foi rapidamente aprovada, sem nenhuma alteração no Senado Federal.

Finalmente, em abril de 2014, foi sancionada a lei 12.965, que cria o Marco Civil da Internet do Brasil, e “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil”. Além de ser uma declaração de princípios para usuários e garantir a privacidade, os direitos humanos e o exercício da cidadania em meios digitais, a proposta buscava também regulamentar diversos aspectos relacionados à exploração comercial e governamental da grande rede.

De acordo com o texto legislativo, o uso da internet no Brasil tem como fundamentos: a) o reconhecimento da escala mundial da rede; b) os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; c) a pluralidade e a diversidade; d) a abertura e a colaboração; e) a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e f) a finalidade social da rede (art. 2º).

De forma a possibilitar sua aplicação ampla, considerando se tratar de um objeto que está em constante evolução, o legislador se preocupou com a colocação de princípios norteadores do uso, quais sejam: a) garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal; b) – proteção da privacidade; c) proteção dos dados pessoais, na forma da lei; d) preservação e garantia da neutralidade de rede; e) preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas; f) responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei; g) preservação da natureza participativa da rede; h) liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos na lei.

Por fim, de forma a orientar as políticas públicas, o artigo 4º da lei aponta os objetivos da lei como sendo a promoção: a) do direito de acesso à internet a todos; b) do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos; c) da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e d) da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

Das discussões havidas durante a formação e aprovação do Marco civil, em especial no que se refere à privacidade, à coleta de dados, ao registro das navegações, ao armazenamento dos dados, entre outros, é possível verificar que são grandes os desafios para a efetivação da inserção do país na sociedade da informação.

### 3.5.1 As políticas públicas para Inserção do Brasil na sociedade da informação

No Brasil, o Ministério da Ciência e Tecnologia, em 1996, iniciou estudos para a implantação do Programa Brasileiro para a sociedade da Informação. Um ponto essencial desta questão seria propor soluções para a inclusão digital de diferentes segmentos sociais e regiões que até então não tinham qualquer acesso à internet combatendo o que se passou a chamar de infoexclusão.<sup>77</sup>

De acordo com Amaral (1991), anteriormente o Brasil havia elaborado planos que tratam da política Nacional de Informação Científica e Tecnológica (PNDs I, II, III), que recomendavam a articulação entre o sistema científico tecnológico e o sistema de produção. Aponta que, ao invés dos programas fomentarem o intercâmbio de informações, havia um círculo vicioso que tolhia o desenvolvimento decorrente da falta de integração entre as instituições, os setores de pesquisa e a área produtiva, sem a percepção do seu valor econômico, político e social, e principalmente com uma conexão política ideológica.

Em 1997, foi aprovado o documento intitulado *Livro Verde da Sociedade da Informação*. O *Livro Verde* propõe a execução do Programa Sociedade da Informação, cujo objetivo é integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade e, ao mesmo tempo, contribuir para que a economia tenha condições de competir no mercado global. São sete linhas de ação que se desdobram em ações de planejamento, orçamento, execução e acompanhamento específico, como: a) mercado trabalho e oportunidades; b) universalização de serviços para a cidadania; c) educação na sociedade da informação; d) conteúdos e identidade cultural; e) governo ao alcance de todos; f) tecnologias chaves e aplicações; g) infraestrutura avançada e novos serviços (Sociedade da Informação, 2000, p.12).

No campo do mercado de trabalho, o programa pretendia incentivar a utilização das tecnologias disponíveis pelas empresas brasileiras para melhorar seus processos produtivos e

---

<sup>77</sup> De acordo com o texto do Livro Verde (BRASIL, 2000), “o conceito de universalização do acesso deve abranger também o de democratização, pois não se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para tornarem-se usuários dos serviços da Internet. Trata-se sobretudo, de permitir que as pessoas atuem como provedores ativos dos conteúdos que circulam na rede. Neste sentido, é imprescindível promover a alfabetização digital, que proporcione a aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores e da internet, mas também que capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania.”

criar novas oportunidades de negócios. Neste campo, surgiram os programas Brasil empreendedor<sup>78</sup> e, posteriormente, os Telecentros de desenvolvimento.<sup>79</sup>

Essas políticas ainda são objeto de avaliação e discussão sobre aprimoramento, uma vez que observa-se que as iniciativas ainda estão ligadas a uma perspectiva distributiva construída historicamente de cima para baixo e que não levam em consideração as articulações necessárias entre cidadania, informação e democracia.<sup>80</sup> Há uma predominância na transmissão de dados sem preocupação com a partilha de significados (FERREIRA; ROCHA, 2011).

De fato, os Telecentros trazem benefícios a seus usuários, fortalecendo a formação de redes sociais entre amigos e parentes e o compartilhamento de informações, facilitando trabalhos escolares, cadastros para busca de empregos, e até mesmo na descoberta da cidade, pois é possível visualizar a cidade de forma mais ampla pela internet, descobrindo a forma mais fácil de se deslocar de um lugar a outro (Becker, 2009).

Na área de serviços para a cidadania, foram implementados projetos de inclusão digital com vistas a criar condições para populações com baixo poder aquisitivo de acessar as redes digitais através de telefones e computadores, com preocupações sobre os custos de conexão e financiamentos.

Na área de educação, as políticas públicas voltaram-se para investimentos em infraestrutura que possibilitassem a criação de cursos de educação à distância, aumento da capacitação de pessoal em tecnologias de informação e comunicação, e ligação de todas as escolas à internet.

No que respeita aos conteúdos, houve esforço para aumentar os conteúdos em língua portuguesa e os voltados para divulgação cultural.<sup>81</sup>

Em 2002, foi lançado o Livro Branco, que aponta o papel da ciência e da tecnologia como essenciais para fomentar a capacidade de inovar no âmbito do mercado na sociedade da informação. Neste campo, foram lançados diversos Planos Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos com enfoque na conexão entre governo, sociedade e sistema produtivo, todavia, esta interação ainda sofre entraves de ordem econômica e política.

<sup>78</sup> Disponível em: <http://www.brasilmaiseempreendedor.com.br/>

<sup>79</sup> Disponível em: <http://www2.mcti.gov.br/index.php/2016-11-29-22-24-23/telecentros> e Telecentros para navegar da CELEPAR no Paraná. Disponível em: <http://www.celepar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=504>

<sup>80</sup> Um projeto que se destaca na visão contrária a esta é o da Metareciclagem, que compreende a recuperação de equipamentos sucateados e a disseminação sobre o funcionamento destas máquinas o que permite ao público atendido apropriar-se do aparato técnico e produzir representações que se contrapõe ao divulgado na grande mídia.

<sup>81</sup> Pode-se citar o Projeto Portinari, que possibilitou a digitalização e disponibilização da obra do artista, bem como o incremento da Plataforma Lattes, da Biblioteca virtual Scielo, que disponibilizam trabalhos científicos brasileiros.

Especificamente em relação ao item *Governo ao alcance de todos*, em 2001 foi lançada a política de Governo Eletrônico no Brasil, cuja linha de ação é a promoção da universalização do acesso aos serviços; a transparência das ações do poder público; o fomento da participação cidadã (BRASIL, 2000). São propostas desdobradas em diversas linhas de ação e que, ao longo do tempo, devem repercutir no aumento do número de pessoas com acesso à internet, aumento de cursos de formação à distância, fomento de incentivos na área de tecnologia, melhoria da rede de infraestrutura de comunicação.

No ano de 2000, o Portal Rede Governo, surge como o objetivo de disponibilizar informações de todos os entes do Governo, sendo um facilitador de busca. Em 2004, foi criado o Portal da Transparência, que visa o acompanhamento do uso dos recursos públicos. O Portal Brasil foi criado em 2005 e serve para concentrar a prestação de serviços eletrônicos do Governo Federal.

Por força do mandamento legal, diversos órgãos públicos passaram a ter portais para divulgação dos elementos exigidos pelas Leis 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos); Lei Complementar 101-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei complementar 131-2008 (Lei da Transparência), contudo, a linguagem excessivamente técnica, o formato contábil fechado das informações, as dificuldades na reutilização das informações para confecção de comparativos não provocaram interesse da sociedade e até dos meios de comunicação na apropriação dos elementos divulgados.

Alguns institutos, com pessoal especializado, passaram a estudar tais informações, trazendo importantes contribuições para o controle social, na medida em que divulgavam o mau uso dos recursos públicos.<sup>82</sup> O próprio Governo Federal, através da Controladoria Geral da União, criou a Escala Brasil Transparente, trabalho que é realizado periodicamente analisando o cumprimento da lei de transparência em diversos órgãos públicos estaduais e municipais.

Em 2011, o Governo Brasileiro aderiu à Parceria de Governo Aberto (OGP), reconhecendo a importância das novas tecnologias no fomento à inovação e à participação social. Para que governo ser considerado aberto, ele deve buscar alcançar quatro objetivos:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades Governamentais;
- Apoiar a participação social;
- Implementar padrões mais altos de integridade profissional na administração pública;
- Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas. (BRASIL. OGP, 2018).

---

<sup>82</sup> Entre os institutos, destaca-se o papel do Transparência Brasil. Disponível em: [www.transparencia.org.br/](http://www.transparencia.org.br/)

A adesão ao regime de acesso à informação pública, implicou na edição da Lei 12.527-2011, resultado de um longo processo que tramitou durante nove anos no Congresso Nacional, sendo uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil<sup>83</sup> e a uma sequência de decisões e políticas de Estado.

Esses portais de acesso à informação governamental devem se apresentar como repositórios de informação que podem ser acessados pelo público em geral, o que potencialmente pode elevar o grau de participação.

Ocorre que, quando se observa o conteúdo dos programas que visam a inclusão digital, é visível que o foco em relação ao setor privado, visa capacitar empresários e trabalhadores para o uso de ferramentas da internet, o incremento da economia, da escolaridade; contudo, quando se volta para o setor público, a ênfase está nas facilidades de se obterem certidões e se fazerem pagamentos ou fiscalizar o poder público, confundindo-se participação com controle social.

Nesse sentido pertinente as conclusões do trabalho apresentado na tese de doutorado de Maria Lúcia Becker (2009, 190)<sup>84</sup>, onde o estudo conclui que uso da Internet pode alçar os indivíduos à condição de cidadãos (simples) da sociedade tecnológica; mas, exclusivamente pelo uso da rede, estes mesmos indivíduos não se tornam cidadãos ativos. Para a autora “o acesso à rede mundial de computadores pode driblar ou compensar algumas modalidades de não acesso que tornavam uns menos cidadãos que outros[...] mas o aspecto negativo se apresenta no fato de que “embora interconectados, pouco se comunicam e nunca se unificam dificultando a realização das sínteses que viabilizariam a chegada a entendimentos sobre o bem comum”.

É relevante pontuar que ao mesmo tempo que os avanços tecnológicos podem permitir disseminar as informações e facilitar serviços, estes devem também ser organizados no sentido de colher posicionamentos da sociedade.

---

<sup>83</sup> Dentre os movimentos da sociedade civil atuantes, identificam-se: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não-governamentais e entidades empresarias com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundado em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – criado em 2011, em São Paulo, visando pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; ARTIGO 19 – Organização voltada à promoção da liberdade de expressão e informação.

<sup>84</sup> O estudo tem como objeto os padrões de percepção dos moradores dos bairros de periferia das cidades de Curitiba e São Paulo, que utilizam a Internet nos postos de acesso público implantados pelas prefeituras locais, seu relacionamento com a rede e a (re)estruturação de valores, saberes, concepções e perspectivas no que se refere à informação e à comunicação como pressupostos da cidadania ativa. Buscou verificar de que forma a Internet é efetivamente acolhida por estes usuários e quais as implicações culturais desta relação, tendo como meta fornecer elementos para uma apreciação criteriosa das possibilidades e limites do uso da Internet no que diz respeito à promoção do exercício da cidadania.

### 3.5.2 Governança informacional

O corrente uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) vem transformando diversos setores da realidade. Ao mesmo tempo que preconizam-se os potenciais destes instrumentos para a promoção de valores democráticos, tais como Levy (1999), para quem o uso das TICs seria capaz de transformar as relações sociais e políticas, outros como Adorno e Horkheimer (2006, p. 14) alertam para o fato de que o uso das tecnologias confere ao aparelho técnico e a grupos sociais que os controlam uma superioridade imensa sobre o restante da população.<sup>85</sup>

Levy (1999, p. 21-22) sustenta que o papel da tecnologia não é a de um ator autônomo separado da sociedade e da cultura, e assim a cyber democracia poderia “incitar a colaboração coletiva e contínua dos problemas e sua solução cooperativa, concreta, o mais próximo possível dos grupos envolvidos.” (1999, p.195)

Gomes (2005, p.5) classifica a cyberdemocracia em cinco graus. Os primeiros graus referem-se à democracia liberal, sem demandar grandes mudanças estruturais ou aprofundamento democrático, até se desenrolar na democracia deliberativa e participativa (último grau). O primeiro grau refere-se à prestação de informações e a prestação de serviços ao usuário-cliente. O segundo grau apresenta a possibilidade de consultas de opinião simples com vistas à formação de uma agenda pública, com efeito de mera sondagem. O terceiro grau é ligado a *accountability*, prestação de contas e responsabilidades junto à população. Em quarto grau, se apresentam a recepção de informação, bem como a apresentação de proposições. No quinto grau, apresenta-se uma forma de democracia direta, em que a esfera política profissional se extinguiria porque o público controlaria a decisão pública, válida e legítima. É o chamado *democracy plug`n play*. O cidadão produziria a decisão política sobre os negócios públicos (GOMES, 2005, p.6).

A Governança informacional, segundo Gonzalez de Gómez (2002), implica na disponibilização e implementação de estruturas e fluxos de informação dentro do campo do

---

<sup>85</sup> Nesse sentido, também a posição de Urbinati (2013, p.15): “É claro que as tecnologias da informação e comunicação dão aos cidadãos comuns possibilidades extraordinárias de mais conhecimento e participação do que menos. No entanto, o que é bom não vem desacompanhado de nenhuma mazela e é sobre esta contradição que a teoria democrática deve voltar sua atenção. Os riscos para a democracia vêm do interior do complexo mundo da formação de opinião, nesta panóplia dos meios, abrangendo o poder indireto de ideais que a liberdade de expressão e a liberdade de associação criam e reproduzem. Eles vêm, como eu disse, tanto na forma de identificação plebiscitária com algum líder político, cuja popularidade faz com que ele se pareça tão carismático, ou sob a forma de reivindicações populistas que procuram representar um povo interior ou atribuir um verdadeiro significado dos valores e da história de uma nação”.

Estado, visando não só a otimização de suas ações como suas relações com a sociedade civil com vistas à horizontalização dos processos de decisão.<sup>86</sup>

As relações entre os entes públicos e a sociedade pela via dos portais na internet, no Brasil, ainda reitera os problemas sociais, tais como a dificuldade de acesso, a falta de interesse público na divulgação e as dificuldades de compreensão. A simples construção de um portal com informações vagas sobre os órgãos públicos e seus titulares, sobre salários e diárias pagas e com demonstrativos orçamentários complexos, não pode ser considerada como efetivação de uma política pública, mas apenas como início da construção, que deve ser aperfeiçoado até que possa de fato produzir efetiva interação entre o governo e a sociedade.

A implantação do governo eletrônico envolve, pois, um processo, uma evolução que passa pelo desenvolvimento de modelos de maturidade que se iniciam pela simples presença na web e vão evoluindo gradualmente para o desenvolvimento de interações mais complexas com o cidadão. Do ponto de vista da eficiência digital, Mezzaroba (2015) aponta o modelo apresentado por Siau e Long como uma síntese para implantação do E-Gov:

- a) Estágio de presença na Web - trata-se do elemento mais básico, onde existe a abertura da página e a postagem de informações simples, tais como localização, horários de atendimento, missão, notícias e nomes para contato. Não há neste estágio qualquer interação com o exterior.
- b) Estágio de interação - aponta um início de interação entre governo e usuários da tecnologia, trazendo ferramentas de pesquisa básica, formulários para download, possibilidade de envio de mensagem (fale conosco).
- c) Estágio de transação – neste estágio se possibilita a obtenção de serviços on line, como pagamento de impostos, expedição de certidões, licenças, entre outros. Também o governo se utiliza do instrumento para realizar compras, leilões etc.
- d) Estágio de transformação – este estágio envolve integração vertical (governos entre si) e integração horizontal (departamentos diversos com localizações distintas) que se comunicam para oferecer serviços unificados.
- e) Estágio de e-democracia – este estágio disponibiliza ferramentas para interação com o cidadão, como consultas, pesquisas de opinião, votação on line, ferramentas para controle dos atos dos gestores.

---

<sup>86</sup> A autora também aponta que “A operacionalização do conceito de governança informacional permitirá estabelecer alguns critérios de gestão e política de informação que atendam ao alargamento e horizontalização do processo decisório, as demandas de controle social e accountability do Estado.” (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2002, p.35).

Do ponto de vista da teoria, parece fácil se chegar a uma perfeita comunicação, por via das novas tecnologias, entre cidadão e governo, contudo, na prática, mesmo nas experiências internacionais de processos mais adiantados, se verifica que o governo eletrônico ampliado não tem se realizado ou se realiza parcialmente.

De acordo com Castells (2003, p. 128), “esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia- e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação pública permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes”.

Para Mezzaroba e Rover (2009), a web é antes de tudo um espaço propício para discussão de opiniões, constitui-se na ágora do século XXI, onde o debate político pode acontecer de maneira prática e rápida. Um projeto de governo eletrônico eficiente abarca, desse modo, mecanismos que promovam o debate, a transparência e a participação pública – e não somente em matéria de eleições, mas em relação a todas as atividades realizadas pelo governo.

Grandi (2016) evidencia as diferenças entre as políticas públicas que visam aumentar a eficiência administrativa e tributária dos entes públicos daquelas que pretendem maior participação democrática nas decisões da gestão. Coloca que os processos de e-Government (e-Gov) e e-democracy não se confundem porque possuem lógica e objetivos de atuação diversos. Para o autor, as políticas de governo eletrônico se ocupam da aplicação das novas tecnologias para aperfeiçoamento da administração de forma a torná-la mais eficiente nas suas transações com o cidadão (serviços e arrecadação), já a e-democracy refere-se as políticas que têm por objetivo usar as tecnologias para criar espaços de participação. Afirma que se trata de algo mais complexo, pois o conceito de democracia é um ideal difícil de ser traduzido em soluções operativas.

De modo geral, a internet se apresenta como um espaço amplo de acesso à informação plural e livre, na medida em que o espaço virtual oferece uma gama de dados, bem como capacidade de interpelação entre os indivíduos. Contudo, é importante observar que as informações produzidas pelo poder público ainda não se encontram disponíveis de forma acessível pelo excesso de tecnicidade. Sua disponibilização de forma clara e simples, bem como a existência de canais para consultas e manifestações da população possibilitaria a afirmação de outros padrões de relacionamento entre o cidadão e o Estado, favorecendo, em tese, o incremento dos debates e uma maior participação.

E preciso atentar, ainda, para a possibilidade desta tecnologia ser utilizada apenas de forma desvirtuada e, assim, ao invés de servir ao princípio da publicidade dos atos administrativos e ao engajamento cidadão, passe a servir apenas como um elemento técnico de

facilitação de arrecadação e outros serviços burocráticos ou, o que é menos desejável, à propaganda do governante.<sup>87</sup>

Outro grande entrave ao incremento da governança informacional diz respeito ao acesso da população, considerando que grande parte da população não dispõe de acesso às novas tecnologias de informação, o que acaba por criar uma outra forma de exclusão: a digital. Considere-se que, ainda quando existente, o acesso à internet, de grande parte da população brasileira se dá pela via dos telefones celulares, e, neste caso é necessário pensar que os portais também devem ter acesso simplificado e conteúdo adaptado para esta via.

A democratização, o acesso à informação e a participação na gestão são questões imbricadas e não se resolvem de forma linear e dependem de decisões que resultem em políticas públicas eficientes para sua concretização, que não se confundem com a simples presença na rede ou a obtenção de serviços com maior eficiência.

### 3.5.3 Governo Eletrônico no Brasil

A ideia de governo eletrônico está relacionada com a adoção das tecnologias de informação, que tem por objetivo tornar o governo mais próximo do cidadão.<sup>88</sup> Esse uso intensivo das novas tecnologias pelos governos ora é vista como benéfica, sob o ponto de vista da eficiência dos serviços, o que ainda retrata uma visão do cidadão apenas como cliente da administração pública, como também como instrumento para revitalizar o interesse pela política, desde que exista interesse na aproximação do cidadão com o Estado.

Para Levy (1999, p.367), “a passagem para o governo eletrônico visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que as sujeitar a um poder”.

Ruediger (2002, p. 30), por sua vez, aponta o governo eletrônico como um potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão, o que proporcionaria uma capacitação política para a sociedade.

---

<sup>87</sup> Durante o período eleitoral - abril a novembro de 2016 - boa parte do conteúdo dos portais das prefeituras Municipais desapareceu. Em muitos casos, constava ainda a observação de que a desativação da página se dava por determinação do artigo 73 da lei 9.504/97, que, de fato, veda a propaganda pessoal do chefe do executivo durante o período das eleições. Dentro deste raciocínio, a falta das informações leva a crer que não havia informação governamental no local, mas apenas promoção pessoal do governante.

<sup>88</sup> Para Rover (2008), “em termos gerais o governo eletrônico tem se constituído em uma infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. A partir da otimização destes serviços, o atendimento ao cidadão é realizado, visando atingir sua universalidade, bem como ampliando a transparência das suas ações.”.

Nesse sentido, Pinho (2008, p.475) aponta o grande potencial democrático dos portais desde que exista efetivo interesse na visibilidade das ações do governante.<sup>89</sup> Assim, o Governo eletrônico pode ser visualizado tanto do ponto de vista da eficiência – melhora da organização dos recursos e serviços, como do ponto de vista da participação – na melhoria da governabilidade, na melhoria das relações com os cidadãos.

As interações, relativas às práticas de governo eletrônico, de forma geral, com o uso das tecnologias de informação, se apresentam da seguinte forma:

- G2G (Government to Government) - integração de ações horizontais do governo
- G2B e B2G (Business to Government) - interações com atores externos: compras, licitações, utilizando os meios eletrônicos.
- G2C e C2G (Citizen to Government) - relativas a ações do governo na prestação de serviços ou de informações aos cidadãos.

Grande parte dos governos demonstra a preocupação de virtualizar sua existência através das redes, disponibilizando serviços públicos, pagamento de tributos e promovendo a interação com a sociedade. Ao mesmo tempo que existem facilidades, é necessário cuidar para que as dificuldades de relacionamento entre o cidadão e o governo no mundo físico não se transportem para o mundo virtual, como a burocracia e a morosidade.

A proposta de Governo Eletrônico no Brasil<sup>90</sup> surge no ano de 2000, com a criação de um Grupo de Trabalho em tecnologia da informação (GTTI). Logo em seguida, em 18 de outubro de 2000, foi criado o Comitê executivo do Governo eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes e articular as ações necessárias à sua implantação.

Em 2004, o Governo cria o Departamento de Governo eletrônico (Decreto 5.134-2004), que fica encarregado da coordenação, articulação e implantação de ações integradas de governo eletrônico e de normatizar e disseminar ações e informações de governo eletrônico na administração federal. Dentre as ações realizadas, estão a edição de guias e cartilhas que regulamentam o tipo de serviços e os padrões de interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) e Modelo de Acessibilidade de Governo eletrônico (e-MAG), tais como:

---

<sup>89</sup> Para Pinho (2008, p.475), “Dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços on line, mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. As TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder.”

<sup>90</sup> Ao mesmo tempo, na América Latina, outros países como Chile, Venezuela, Uruguai também iniciaram estratégias de e-Gov como uma agenda de governo dentro de um movimento de modernização da gestão pública e o aumento da competitividade internacional. Essas estratégias não somente facilitam os processos administrativos como também têm o potencial de atingir outros atores sociais (REILLY, 2004, p. 71-110).

- a) Cartilha de Codificação – detalha boas práticas em codificação para o desenvolvimento de sítios, portais e serviços de governo eletrônico com o propósito de torná-los identificáveis, portáteis, relevantes, acessíveis à população.
- b) Guia de Administração – oferece subsídios para a concepção, desenvolvimento, administração e manutenção de sítios de governo eletrônico na esfera federal em termos de evolução, comunicação, divulgação, monitoramento do sítio.
- c) Cartilha de Usabilidade – detalha as recomendações de boas práticas que envolvem usabilidade a partir de critérios de acessibilidade, navegabilidade e padronização visual.
- d) Cartilha de redação web – oferece subsídios para elaboração de informação clara, estruturada e eficaz no meio digital.

O Governo Federal vem se dedicando ao aprimoramento dos sistemas de governança pela via eletrônica, tendo iniciado o desenvolvimento da tecnologia da informação e aplicado nos serviços básicos, a exemplo de: digitalização de correspondência, registros de informações, gerenciamento de compras, arrecadação de tributos. Isso implica em melhoria nos processos já existentes.

O portal governo eletrônico, desde 2003,<sup>91</sup> já disponibilizava consultas públicas com vistas a promover a interação entre a sociedade civil e o governo. Em 2015, foi lançado o portal Participa.br, que é uma plataforma digital de participação social, disponibilizado gratuitamente pelo Governo Federal a qualquer ente que deseje colocar uma dada norma ou política pública aberta à participação da sociedade. Esta plataforma permite a realização de fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas e diversos mecanismos de consulta.

Essa forma de participação da sociedade, seja colocando sua contribuição, seja efetuando apontamentos nas demais contribuições ou apenas acompanhando a consulta on line,

---

<sup>91</sup> Rothberg (2010, p. 69-87), em artigo intitulado “Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas”, analisou a prática das consultas públicas realizadas pelo governo federal entre os anos de 2003 e 2009 e concluiu que “Na maioria dos casos, até agora, propostas de diretrizes de políticas públicas e projetos de lei formulados pelo Executivo foram submetidos a escrutínio por sítios oficiais, e contribuições de setores diversos foram expressas através de um básico sistema informatizado de recebimento de comentários a determinados pontos do texto em apreciação. Os apontamentos foram tornados públicos pelo mesmo sistema, de forma que algum diálogo pôde ser construído entre setores relevantes para a questão em exame. Em alguns casos, houve documentos que poderiam ser usados para embasar uma linha de avaliação. Mas eles não foram produzidos exclusivamente para orientar a consulta; muitas vezes, tinham finalidades diversas e poderiam até tornar a participação mais complexa e difícil. E, o que é mais grave, não houve formas claras de retorno (*feedback*) dos gestores das consultas. Se as contribuições foram efetivamente aproveitadas (e como), se o projeto de lei foi depois aprovado pelos parlamentares, qual foi o resultado de todo o processo etc. são questões em aberto”.

mediante a simples leitura dos fóruns editados, já representa o exercício de um engajamento político salutar na opinião de Rothberg (2010, p.79). Contudo, não há informação posterior sobre o aproveitamento das contribuições.

As reformas administrativas e os investimentos em tecnologias nas demais esferas públicas ainda se focam na racionalidade técnica ou instrumental, ou seja, visam a melhoria da gestão – mais rapidez, maior eficiência, menores custos administrativos. A ideia da facilitação da cobrança de tributos, simplificação dos processos e prestações de serviços é mais atrativa e pode ser delegada a entes externos à administração, que promovem a criação de plataformas passíveis de serem aplicadas indistintamente a diversos órgãos públicos. Assim, basta aos gestores adaptarem seus processos e serviços para o meio virtual com ganhos em velocidade e economia.

Também as chamadas cidades inteligentes<sup>92</sup> avançam no país, interligando os habitantes e fornecendo informações sobre mobilidade, serviços, lazer, notícias por meio de aplicativos móveis. Contudo, cabe, neste caso, pensar se o viver na cidade passará a ser um ato de adesão a um sistema e suas regras ou se haverá espaço para participação. Todos, de fato, estarão incluídos na melhoria de qualidade de vida ou somente os “habilitados” no sistema? Quem definirá o que é qualidade de vida? Quem, de fato administrará a cidade? Haverá espaço para participação e discussão? O morador será um cidadão ou um cliente?

Entende-se que, em face da evolução tecnológica, os governos não podem se afastar da governança eletrônica, mas se deve cuidar para que a vida em sociedade não se padronize, se desumanize e despolitize. Para que se possa pensar em espaços governamentais compartilhados com o cidadão, é necessário pensar além das plataformas automáticas para investir em pesquisa social, capacitação profissional para a formação de capital social, em compreender o público local, em pensar nas identidades dos usuários.

Importante, neste momento, é promover a aproximação do cidadão com o Governo, tornando o acesso às informações mais facilitado, de forma que organizações, imprensa, pesquisadores e até o indivíduo possa conhecer o funcionamento da gestão. A participação exige diálogo, argumentação, convencimento, e, tem por base os processos comunicativos, como será abordado no próximo capítulo.

---

<sup>92</sup> Segundo a união Europeia, *Smart Cities* são sistemas de pessoas interagindo e usando energia, materiais, serviços e financiamento para catalisar o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Esses fluxos de interação são considerados inteligentes por fazerem uso estratégico de infraestrutura e serviços e de informação e comunicação com planejamento e gestão urbana, para dar resposta às necessidades sociais e econômicas da sociedade. (Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/noticias/o-que-e-uma-cidade-inteligente>)

## **4 COMUNICAÇÃO PÚBLICA – ENTRE O ACESSO À INFORMAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO E A PROMOÇÃO DO GOVERNO**

A presença dos governos na internet é uma realidade, especialmente a partir da lei de acesso à informação, que determinou a criação de portais para divulgação de informações públicas<sup>93</sup>. É importante verificar se esta nova forma de comunicação tende a repetir o mesmo paradigma unidirecional dos demais meios (jornais, televisão) e se está sendo utilizada para fomentar a comunicação horizontal entre os cidadãos, os movimentos sociais e os governos locais possibilitando a discussão sobre os problemas da comunidade e a busca de soluções, situações possíveis face a versatilidade das tecnologias atualmente disponíveis na rede.

O campo de estudo da comunicação pública no Brasil é recente. Os estudos sobre a comunicação no Brasil se iniciaram no setor privado a partir de 1930, quando as empresas começaram a sentir a necessidade de se comunicar com o público, fazendo-o por meio de jornais próprios (KUNSCH, 1997). A partir de 1960, a atividade começa a aparecer em um setor específico dentro das instituições, dedicado às relações públicas com vistas a aperfeiçoar o relacionamento das organizações com o seu público.<sup>94</sup> Os estudos mais focalizados na comunicação pública são ainda mais recentes, iniciando-se por volta do ano 2000.

Este capítulo aborda a perspectiva comunicacional dos portais governamentais, iniciando-se pelos posicionamentos doutrinários sobre o conceito e o objeto da comunicação pública, e as formas de sua realização no sentido de contribuir para o desenvolvimento da participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo.

O referencial teórico se dará a partir de autores brasileiros na área de comunicação pública, como Heloisa Matos, Jorge Duarte, Elizabeth Brandão, Maria Margarida Kunsch, Mariângela Haswanni, Waldir Morigi. Serão abordados autores estrangeiros, em especial Zemor, que influenciou a escola brasileira, e autores italianos, como Stefano Rolando, Roberto Grandi e Franca Faccioli.

### **4.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA – DO QUE TRATA?**

---

<sup>93</sup> Muitos Municípios já contavam com portais de apresentação do poder municipal na internet, contudo a determinação legal surge com a lei de transparência (LC131-2009) e se reforça com a lei de acesso à informação (Lei 12.527-2011)

<sup>94</sup> De acordo com Kunsch (1997, p.57):” A comunicação organizacional passaria sucessivamente por uma era do produto (1950), da imagem(1960), da estratégia (1970/80) e da globalização”.

Na área de comunicação governamental, de acordo com Brandão (2012), o modelo vigente da década de 1970 destacava as Assessorias de Comunicação Social, que se dividiam em três áreas, publicidade, relações públicas e imprensa, e tinham por objetivo dar visibilidade ao órgão governamental, o que levava o foco para as relações entre governo e mídia e não para o governo e o cidadão. O objetivo era construir um relacionamento com a imprensa de modo a transformar eventos e ações do poder público em assuntos com capacidade para ocupar espaços na mídia. A autora aponta que este modelo arcaico ainda é muito presente nas instâncias governamentais brasileiras.

A partir de 1988, com a inserção constitucional do princípio da publicidade dos atos do poder público como princípio constitucional a orientar a ação administrativa, inicia-se uma nova preocupação – a de apresentar ao público as ações da administração. Desde então, dois são os focos da comunicação: um para dar publicidade aos atos administrativos e as normas do órgão público; e outro para fortalecer a imagem do governo na mídia. Essa orientação, como se verá, ainda persiste em grande parte na comunicação dos órgãos públicos municipais.

#### 4.1.1 A comunicação pública no meio científico

No campo acadêmico, as pesquisas e trabalhos nesta área no Brasil iniciaram na década de 70, inicialmente enquadrando a comunicação pública como um elemento da comunicação organizacional, que segundo Kunsch (1997) poderia ser aplicada “a qualquer tipo de organização e não só aquilo que se chama empresa”.

A partir de 1990, com a redemocratização do país, iniciam-se as reivindicações por maior comunicação, impondo ao Estado a necessidade de impulsionar processos de comunicação com o cidadão.

A utilização da internet, a partir de 1995, começa a demonstrar que os modelos de comunicação anteriores (rádio, televisão, diários oficiais) não se mostram suficientes, provocando uma revisão do modelo de comunicação organizacional.<sup>95</sup>

O modelo de comunicação organizacional construído inicialmente pelo mercado mostrava-se limitado para abarcar as especificidades das instituições públicas. Desse modo, a

---

<sup>95</sup> Nesse sentido, a tese de Oliveira (2002), aponta a necessidade de se pensar a comunicação organizacional sob o prisma do paradigma relacional da comunicação: “a crescente articulação da sociedade em rede amplia os espaços de interação social e multiplica a atuação de indivíduos e grupos no contexto contemporâneo, devido ao acesso à informação e à facilidade de troca. [...] Assim, torna-se importante compreender a complexidade dos processos comunicacionais neste contexto e propor um tratamento dialógico na relação organização e atores sociais (OLIVEIRA; PAULA, 2008, p.20).

partir de 2000 começa a tomar forma um conceito já difundido no exterior<sup>96</sup>: o da comunicação pública.

A obra de Pierre Zemor foi trazida e trabalhada por Heloísa Matos em 1998, que a difundiu no Brasil. Nesta obra, o autor coloca como finalidade da comunicação pública levar ao conhecimento do cidadãos as ações da administração pública, prestar contas, ouvir as demandas, os debates públicos e contribuir para formar o sentimento de pertencimento coletivo e tomada de consciência do cidadão enquanto sujeito capaz de interferir na organização social (ZEMOR, 1995).

Em 2004, Oliveira (2004) organizou a edição da obra *Comunicação Pública*, prefaciada pelo Ministro Luiz Gushiken<sup>97</sup>, que conta com 11 capítulos em que os autores reforçam que o tema comunicação pública ainda é pouco conhecido, mas de grande importância para a discussão de temas de interesse público e que pode ser tratado por diversos olhares, seja da sociologia, da filosofia, da psicologia, da publicidade, entre outros. Miotto, nesta obra, aponta para os riscos da chamada sociedade da informação em face da permanência e ampliação das desigualdades relacionadas à exclusão digital e às diferenças entre o poder local e o poder global.

Outra obra importante foi organizada por Jorge Duarte, com o título *Estado, Mercado, sociedade e interesse público*. Entre autores brasileiros estão Elizabeth Pazito Brandão, Eugênio Bucci, Heloísa Matos, Luiz Martins Silva, Graça Monteiro, além do colombiano Juan Camilo Jaramillo López, que passa a influenciar trabalhos de pesquisadores brasileiros.<sup>98</sup> No artigo assinado por Jorge Duarte, o autor coloca que talvez seja mais fácil definir a comunicação pública por aquilo que ela não é, ou seja, não serve à comunicação de interesses particulares, de mercado, pessoais, comerciais ou promocionais. O autor assevera que a centralidade do processo de comunicação pública deve estar no cidadão, não apenas pelo “direito a garantia do direito à informação e à expressão, mas também pelo diálogo, do respeito às suas características

<sup>96</sup> Na França, Pierre Zemor, já em 1995 editava a obra *La Communication Publique*, e na Itália Stephano Rolando, em 1992, publicou a obra *Comunicazione pública: modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*.

<sup>97</sup> Neste prefácio, o Ministro Gushiken escreve que “um dos principais conceitos que sustentam as ações de comunicação é compreendê-la como um processo no qual os conflitos são expressos abertamente, dentro de um movimento que, ao respeitar a autonomia e a independência dos atores, busca também a troca, o diálogo, a negociação e a convergência. As relações entre Estado, Mídia e Sociedade só têm sentido se a comunicação for pensada como possibilidade de adotar a perspectiva do outro, o que tem valor inestimável para a democracia e resgata, em meio ao individualismo exacerbado, a preocupação com o bem público e com a noção de coletividade. Esse debate contribui para fixar na agenda da sociedade as preocupações com o interesse comum” (OLIVEIRA, 2004).

<sup>98</sup> Lopes (2012, p.246-267) apresenta a comunicação pública como “um conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva dos processos políticos provenientes da convivência com o outro por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade.”,

e necessidades e do estímulo à participação ativa.” (DUARTE, 2012, p.61). Reconhece também que ainda é recorrente o uso da comunicação com um fim paternalista ou de persuasão manipuladora pelos detentores de poder, demonstrando esperança a partir dos debates recentes sobre as questões que evocam a necessidade de um direcionamento para os interesses da coletividade.

López (2012), em seu capítulo intitulado *Proposta geral de Comunicação pública*, apresenta um conjunto de práticas que poderiam contribuir para o desenvolvimento da comunicação pública, afastando-a de moldes arcaicos e de mero repositório de notícias. Aponta três etapas necessárias: a formulação de noções iniciais sobre o universo a ser trabalhado; a inclusão da noção de público e o desenvolvimento de uma metodologia. Contudo, nas suas conclusões, mostra-se frustrado com o cotidiano.<sup>99</sup>

Grupos de trabalho em congressos e seminários sobre comunicação e política vem apresentando pesquisas que ressaltam a importância de estudos sobre as novas dinâmicas da administração pública democrática com necessidades de abertura para a participação da sociedade nas decisões que lhe afetam.<sup>100</sup>

Para Haswanni (2013, p.119), a comunicação pública implica em uma relação social na qual os interessados compartilham determinados significados, e também um processo sócio técnico que juntos fazem com que a informação seja transformada e transmitida. A autora aponta os estudos realizados nas universidades italianas que se dirigem aos entes públicos e suas administrações como sendo os atores com capacidade para fomentar a comunicação através da transparência das ações, bem como sensibilizar os cidadãos para os problemas de interesse da comunidade (HASWANNI, 2013, p. 120).

As finalidades da comunicação pública, para estes autores, se voltam ao dever de fornecer informações ao público, estabelecer formas de diálogo que facilitem a prestação de serviços públicos e a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, com vistas a tornar conhecidas as instituições e os serviços prestados pelo poder público.

---

<sup>99</sup> “Meu cotidiano indica que é tão profunda e definitiva a cultura do enfoque funcional, que passará muito tempo até que a sociedade abra os olhos e aceite verdadeiramente que a dimensão pública da comunicação é mais que a emissão de mensagens através dos meios de massa, ou a conquista de manchetes e de espaços nos jornais. Que construir sentido e significado compartilhados é mais importante que competir pela agenda pública”. (LÓPEZ,, 2012, p.266).

<sup>100</sup> Congressos promovidos pela Associação brasileira de pesquisadores em comunicação política – Compolítica – <http://fafich.ufmg.br/compolitica> e o IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas – Abracorp realizado em 2010, cujo tema era a Comunicação pública a serviço da sociedade e do cidadão.

Uma preocupação constante em todos os autores, sejam estrangeiros ou brasileiros, é colocar que a comunicação pública é uma comunicação do Estado e não se confunde com publicidade governamental ou partidária.

#### 4.1.2 Os significados de comunicação pública

A expressão comunicação pública pode ter diversos significados a depender do contexto que é utilizada. Brandão (2012) afirma que a adoção da terminologia comunicação pública não é uma questão de modismo, e serve a uma necessidade de legitimação do processo comunicativo, diferenciando-o da propaganda política ou da manipulação de massa. A autora identifica cinco áreas nas quais é recorrente sua utilização: a) comunicação pública como comunicação organizacional, voltada à administração de processos ligados à comunicação de uma instituição pública ou privada com o público, de forma estratégica, planejada visando construir a identidade e imagem destas instituições junto ao público; b) comunicação pública como comunicação científica – onde o conceito visa a integração da ciência com o cotidiano das pessoas, com vistas a despertar o interesse pelos assuntos da ciência<sup>101</sup>; c) comunicação pública como comunicação do Estado ou governamental – quando sua atividade é vista como instrumento da agenda pública voltada para a prestação de contas, demonstração dos projetos, ações e atividades desenvolvidas com vistas a estimular o engajamento da população; d) comunicação pública como comunicação política- quando é utilizada com o intuito de divulgar posicionamentos políticos, ideias, posicionamentos tanto do governo como dos partidos através de redes e canais de comunicação de massa; e) comunicação pública como estratégia de comunicação da sociedade civil – neste caso trata-se das práticas e formas de comunicação desenvolvidas por movimentos sociais, comunidades, sem compromissos com a indústria midiática. Também é conhecida como comunicação comunitária ou alternativa.

Segundo Braga e Logan (2016), comunicação, informação e interação social são elementos imbricados na produção de sentido e, deste modo, a comunicação “é informação contextualizada através da pragmática e das interações sociais”.<sup>102</sup> Disso resulta que informação e comunicação são elementos necessários para que a sociedade possa debater diferentes perspectivas para a construção do conhecimento.

---

<sup>101</sup> A autora menciona duas áreas bastante desenvolvidas neste campo, que são a comunicação rural e a comunicação em saúde.

<sup>102</sup> Para os autores, “negar a dimensão pragmática da comunicação (reduzindo o fenômeno da comunicação ao conteúdo – ou informação) torna-a mais fácil de analisar, reduzindo sua complexidade. Entretanto, esta redução tem um custo, [...] há uma perda de sentido, esta redução causa o desaparecimento do fenômeno interrelacional.” (BRAGA; LOGAN, 2016, p.66).

De acordo com Duarte (2009), a comunicação pública relaciona-se com a governança na medida em que se presta a: identificar as necessidades da sociedade; deliberar diretrizes para uma ação pública; garantir a qualidade na elaboração de políticas públicas; dar oportunidade para que os cidadãos possam participar do processo de construção de políticas; contribuir para a análise do desenvolvimento das ações públicas.

Para Pinho (2008), quanto “maior o acesso às informações do estado, maior grau de formação e articulação de grupos dentro da sociedade, possibilidade de maior cobrança de qualidade e quantidade ao setor público, bem como transparência das ações.”. Brandão (2012,p.9) indica que, inobstante os múltiplos significados, é possível encontrar um denominador comum no sentido de se tratar de um “processo comunicativo que se realiza entre o Estado, governo e sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania.”

Não é possível imaginar um debate, uma troca de posicionamento, uma argumentação consistente sem o respaldo de informações consistentes. Gomes (2008a, p. 232) coloca que “conhecimento, informação e interesse político não são diretamente formas de participação, mas sim pré-condições fundamentais para tanto.”

O Estado, na verdade, é a principal fonte de informações que pertencem à sociedade e devem ser por ela utilizadas, tanto para fins de desenvolvimento próprio como também para avaliar o desempenho do governo, além de contribuir para a melhoria do debate político.

Atualmente, segundo Duarte (2009), a ideia-chave da comunicação pública é o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência do governante ou do ator político. O autor propõe o estabelecimento de quatro eixos centrais para a comunicação pública: a) a transparência – que implica na oferta de informações e prestação de contas e de uma assunção explícita de valores éticos pelos agentes públicos; b) acesso – a sociedade de ter facilidade de obter informações e ser estimulada e orientada a buscá-las, interpretá-las e apropriar-se delas para sua reflexão e ação; c) interação – referindo-se a criação e fortalecimento de diálogo equilibrado com produtos e serviços que viabilizem a participação e a crítica; d) ouvidoria social permanente – significando a disposição de compreender as expectativas da sociedade e considerá-las como referência para as ações de comunicação.

Neste contexto, é necessário reconhecer que a utilização de modelos prontos nem sempre é adequada, e muito menos modelos vindos “de cima para baixo”, pois, para construir uma comunicação, é necessário entender a cultura e as condições de vida da população. Tal intento demanda especialização e conjugação de saberes diversos, além de uma perspectiva de longo prazo, que ultrapasse a limitação dos mandatos governamentais.

#### 4.1.3 A visão de comunicação pública no Brasil

Brandão (2012, p. 22) faz um relato sintético sobre as primeiras iniciativas de comunicação pública no país a partir dos anos 60 e 70, em que o conceito de modernização visava disseminar o modelo de progresso dos países desenvolvidos como os Estados Unidos. O objetivo era formar uma opinião pública favorável às mudanças, como a inovação no meio rural e as novas tecnologias educativas. Segundo a autora, intelectuais, artistas, professores universitários e a Igreja apresentaram grande reação a este modelo imperialista, por entender ser possível o desenvolvimento a partir do respeito as características regionais, culturais e sociais dos povos (BRANDÃO, 2012, p. 25).

Especificamente no que se refere à comunicação rural, a obra de Paulo Freire *Extensão ou comunicação* criticava o modelo extensionista por entender que os progressos seriam maiores se houvesse participação da população na construção do conhecimento. Para o educador, “comunicação é diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados.” (FREIRE, 1971, p. 39). Assim, para o autor, a comunicação é a situação social em que pessoas criam conhecimentos juntas ao invés de transmiti-lo. A comunicação é interação entre sujeitos iguais. “O diálogo não significa imposição ou manipulação, mas trabalho permanente para transformação da realidade.”<sup>103</sup>

Na atualidade, a discussão sobre comunicação pública se foca na perspectiva de participação social e a partir da conquista do direito de se manifestar e de intervir nas questões que lhe afetam. Para tanto, a comunicação pública deve afastar-se da lógica do mercado para o fim de apossar-se de uma lógica que promova o acesso do cidadão à informação.

Contudo, este trabalho implica em congregar diversos saberes, na medida em que é necessário construir uma obra que permita a comunicação entre governo e sociedade que ultrapasse o interesse de uma determinada gestão governamental, ou seja, apresente-se como uma política pública que vai se aprimorando ao longo do tempo a partir de construções cotidianas.

Trata-se de um desafio, pois implica em dispender recursos e esforços para construção de uma comunicação que não sirva ao governante, mas sim ao incremento da democracia, na medida em que através do diálogo se identifiquem as necessidades e soluções.

---

<sup>103</sup> Para Freire (1967, p.69), “O Brasil nasceu e cresceu sem experiência de diálogo. De cabeça baixa, com receio da Coroa. Sem imprensa. Sem relações, sem escolas. Doente. Sem fala autêntica” o que resulta no mutismo como marco nacional “as sociedades a que se nega o diálogo – comunicação – e em seu lugar se lhes oferecem comunicados resultantes de compulsão ou doação, se fazem preponderantemente mudas”.

Durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Governo Federal atribuiu à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) a execução do Programa continuado de aperfeiçoamento profissional em Comunicação de Governo, cujo objetivo era capacitar pessoal para o manejo da comunicação pública que informasse o cidadão.

Esse objetivo se intensifica a partir de 2003, durante o Governo Lula, quando o Ministro Luiz Gushiken anuncia as propostas para uma Política Nacional de Comunicação com os seguintes metas: a) contribuir para elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário; b) difundir e criar um sentimento de patriotismo sadio ; c) motivar o povo para ações úteis e solidárias e comportamentos positivos e saudáveis; d) difundir a imagem do Brasil dentro e fora do país; e) mostrar o uso dos instrumentos de participação; f) mostrar a conduta dos governantes como exemplo de conduta ética.<sup>104</sup>

Inobstante a mescla de elementos cívicos, políticos e morais, a proposta demonstrou o interesse em tratar comunicação governamental como elemento diverso de marketing político. Não houve, porém, um efetivo desmembramento das ações com resultados visíveis no modelo de comunicação.

Em outubro de 2007, por meio da medida provisória n.º398 -2007, posteriormente convertida na Lei 11.652-2008, foi autorizada a criação da EBC – Empresa Brasileira de Comunicações. A empresa é responsável pela TV Brasil, TV Brasil Internacional, Rádios EBC (Rádios Nacional do Rio de Janeiro, AM e FM de Brasília, da Amazônia e do Alto Solimões, Rádios MEC AM e FM do Rio de Janeiro e Rádio MEC AM de Brasília), Agência Brasil, Radio Agência Nacional e Portal EBC, e presta serviços para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, produzindo o canal TV NBR e o programa de rádio A Voz do Brasil.

Contudo, ao longo do tempo, interferências do poder executivo federal vêm demonstrando que estes meios de comunicação pública são levados a transmitir as informações do modo e forma pela qual o governo pretende sejam ouvidas pela população, o que acaba dificultando o processo de representação e participação social para a construção de uma política voltada para a comunicação pública como estratégia para o incentivo à participação na gestão pública.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Palestra “A política nacional de comunicação” disponível em [http://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum\\_antioresM.htm](http://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum_antioresM.htm)> Acesso em: 7 mai. 2016.

<sup>105</sup> Em maio de 2016, o presidente da empresa, embora tivesse mandato de 4 anos, foi exonerado pelo Presidente da República. A empresa possui ainda um pequeno quadro de servidores efetivos sendo a grande maioria dos cargos ocupadas por servidores comissionados.

Em 2019, a Comunicação do Governo Federal fica a cargo da Secretaria Especial de Comunicação Social, ligada à Secretaria de Governo. Três portais condensam a comunicação Pública:

- a) Portal Governo do Brasil – Existe desde 2013 e é a página eletrônica que agrega, em tempo real, todas as notícias divulgadas pelas assessorias de comunicação dos ministérios e dos demais órgãos do governo federal, sendo o principal meio de comunicação na internet a divulgar e a prestar contas das políticas públicas implementadas. Além disso, através da página, o internauta pode acessar serviços públicos, como emitir um inscrever-se para bolsas do Programa Prouni, efetuar pedido de passaporte. São atualmente 2854 serviços à disposição on line. (BRASIL. SECOM, 2019).
- b) Portal Planalto- é fonte de informações e fotos das atividades diárias do presidente da República e do governo federal. É possível acompanhar notícias, obter discursos. Além disso, o Portal também fornece informações sobre os palácios oficiais e símbolos nacionais do País. (BRASIL. SECOM, 2019).
- c) Portal BrazilGovNews é um portal de notícias e informações do governo do Brasil voltado ao público estrangeiro. A plataforma facilitar a navegação do usuário ao reunir, em um mesmo canal, os acessos aos demais sites do governo brasileiro que antes estavam espalhados pela internet. Um dos objetivos do portal é também o de facilitar o acesso a dados pelo investidor estrangeiro, ao divulgar informações sobre como fazer negócios no País, e aos interessados em visitar ou morar no Brasil. Já os jornalistas internacionais têm acesso a uma área específica, na qual está compilado todo o material de apoio das atividades presidenciais e contatos da: Secretaria de Imprensa. (BRASIL. SECOM, 2019),

Além destes portais, o Governo Federal também se utiliza das redes sociais – tais como facebook, twitter e You tube – para apresentar notícias sobre suas ações.

## 4.2 DESDOBRAMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A Comunicação pública se apresenta dividida em áreas específicas, a depender da abordagem utilizada para expressar questões de interesse geral.

### 4.2.1 Comunicação Institucional

Para Grandi (2014, p.12), a comunicação pública se subdivide em: comunicação de solidariedade social, comunicação política e comunicação institucional, sendo que a comunicação institucional seria a realizada pela administração pública, que utilizando todos os meios à sua disposição, dá publicidade a diversos seguimentos, seja seu público interno ou externo de sua produção normativa, sua atividade, suas funções, sua identidade.

Para o autor, o objeto desta comunicação institucional implica em a) garantir ao cidadão o pleno direito à informação; b) construir e reforçar a imagem do ente público; c) oferecer aos cidadãos a possibilidade de participar da administração; d) produzir uma mudança na cultura da administração pública (GRANDI, 2014, 12).

Faccioli (2000, p. 24) assenta a comunicação institucional como o eixo central da comunicação pública, na medida em que promove responsabilidade e consciência. Trata-se, segundo a autora, de uma atividade prevalentemente informativa, com o objetivo de ajudar o interessado a encontrar-se no meio burocrático.<sup>106</sup> Para a autora, essa comunicação institucional serve a informar os próprios servidores, a reforçar as relações sociais, valorizar o cidadão como ator do processo de mudanças. (58)

De fato, na medida em que informações sobre as normas, o funcionamento do órgão, os procedimentos para obtenção de informação e aquisição de direitos ou cumprimento de obrigações são bem compreendidos, pelo esforço de uma comunicação inclusiva, maior a contribuição para engajamento da sociedade.

Todavia, quando a comunicação se mostra enganosa, garantindo benesses que, na realidade, ou não existem ou dependem do cumprimento de uma série de requisitos não informados, aumenta o sentimento de descrédito da sociedade com o ente público.

Anúncios de implementação de uma determinada política pública, como por exemplo, o ensino integral, ou campanhas de vacinação devem ter o cuidado de informar como será realizado o atendimento, os requisitos para obtenção, de modo a evitar desgastes da imagem do órgão em face da formação de filas desnecessárias, frustrações com o resultado, entre outros.

#### 4.2.2 Comunicação normativa

Esta espécie de comunicação refere-se à divulgação dos atos normativos formais da instituição: leis, decretos, portarias. Essa comunicação é normalmente complexa, com linguagem técnica, sendo um desafio anexar elementos que possibilitem sua assimilação pela

---

<sup>106</sup> “[...] la comunicazione istituzionale assume l'aspetto di un attività prevalentemente informativa, limitata ad agevolare l'utente a muoversi nel labirinto della burocrazia” (FACCIOLI, 2000, p.24).

sociedade.<sup>107</sup> Além disso, sua circulação até algum tempo era bastante limitada, pois os Diários Oficiais que publicavam os atos normativos tinham circulação restrita e tiragem escassa em relação ao total da população. Atualmente, boa parte dos diários oficiais está disponível na internet, contudo, seu extenso conteúdo normalmente implica em redução da visualização e ainda mantém redação complexa.

Desse modo, além do texto legislativo, é importante que se apresente um resumo com linguagem mais simplificada abordando os efeitos das normas editadas.

#### 4.2.3 Comunicação da atividade institucional

Refere-se aos atos de comunicação que visam informar os cidadãos sobre a forma de funcionamento dos órgãos públicos, das políticas públicas existentes e seu acesso, bem como dos serviços disponíveis ao cidadão.

Utilizando a formulação proposta por H. Laswell (Who says what in what channel to whom with what effect?),<sup>108</sup> Grandi (2016, p.77-78) explica que a comunicação institucional é a realizada pela administração pública central ou periférica dentro das suas competências. Serve a dizer sobre sua produção normativa, sua atividade, sua identidade e os objetivos e pontos de vista; se dirigindo aos cidadãos e às organizações, com o objetivo de garantir a todos o direito à informação, construir e promover a identidade do órgão público, reforçar as relações entre o ente público e os cidadãos especialmente no que diz respeito à solução de problemas de interesse público; e promover uma mudança na mentalidade administrativa tornando-a mais permeável a participação.

Considerando que no Brasil a construção das políticas sociais é feita em grande parte pelo Governo Federal, cabendo aos Estados e Municípios a sua execução, é muito importante a divulgação ampla sobre a forma de obtenção dos benefícios, o tratamento que será dispensado, de forma que o cidadão e também os movimentos sociais possam se manifestar sobre a adequação da política e de sua extensão.

Faccioli afirma que os atores desta forma de comunicação são os políticos no papel de representantes do povo, todavia, antes de mostrar como bem governam, sua tarefa é explicar ao povo as escolhas que orientam as políticas públicas e os reflexos que produzem na vida da comunidade. Não deve, pois, resvalar para a propaganda política. Encaminhada a mensagem à

---

<sup>107</sup> Faccioli (2000) aponta que esta estratégia se evidencia na Itália a partir da constituição de uma comissão para revisão dos textos normativos, com o objetivo de tornar a linguagem mais compreensível, bem como com a edição do Manual de Estilo, com vistas a simplificar a linguagem dos textos administrativos.

<sup>108</sup> Quem diz o que, a quem, porque canal e com que objetivo?

mídia, deve o governante deve “organizar a escuta para conhecer as impressões e avaliações.” (FACCIOLI, 2000, p.48).

A partir deste retorno de falas dos movimentos sociais e dos cidadãos é que se poderá verificar se objetivo pretendido foi atingido e em que medida.

Haswanni (2013) completa no sentido de que o atendimento telefônico, o balcão de informações e o comportamento dos servidores públicos são instrumentos da comunicação de serviços. É importante cuidar para que esta forma de comunicação não se assemelhe à propaganda comercial, mas que seja consistente a ponto de possibilitar às pessoas o conhecimento de como devem ser atendidas e que direitos podem obter e com quais requisitos.

#### 4.2.4 Comunicação de utilidade pública

É a comunicação voltada a um determinado serviço, com vistas a facilitar as relações do cidadão com o ente público em face da burocracia. Deve referir-se ao horário de funcionamento, modo de execução, requisitos para obtenção dos serviços, qualidade desejada de forma a instruir os cidadãos sobre a forma como serão atendidos.

Esse forma de comunicação está inserida no dever prescrito pelo princípio da publicidade, permitindo ao cidadão o acesso a todas as informações que lhe digam respeito e propiciem o acesso a bens e direitos que lhe cabem. A linguagem deve ser adequada de forma a atingir o maior número de pessoas. Gregório Arena aponta que a forma pela qual as administrações divulgam os seus serviços relaciona-se com a atenção que destinam aos interesses do cidadão.<sup>109</sup>

#### 4.2.5 Comunicação para a promoção da imagem

Esta comunicação visa obter uma identificação em face dos cidadãos, de modo a angariar confiança e colaboração. De acordo com Haswanni (2013), esta prática utiliza técnicas persuasivas com o intuito de envolver o público.<sup>110</sup> Sua utilização pode servir à fixação da imagem de um determinado serviço público, a exemplo da utilizada pelos Correios no Brasil, da Petrobrás ou do Governo como um todo.

<sup>109</sup> São frequentes as queixas das pessoas que percorrem vários guichês de repartições públicas em busca de serviços, não conhecendo os serviços oferecidos e nem os requisitos necessários à sua obtenção, o que determina muitas vezes diversos retornos até a obtenção do pretendido.

<sup>110</sup> Exemplos deste tipo de propaganda podem ser acessados nas páginas da Secretaria de Comunicação do Governo Federal – SECOM, que relaciona todos os filmes produzidos desde 2003.

Para Faccioli (2000, p.54), deve guardar estreita relação com a verdade – ou seja, o que o” ente governamental diz fazer, deve ser o que, de fato, faz”. Alerta ainda que não deve resvalar para uma autopromoção do gestor, devendo prevalecer a dimensão informativa.

A manipulação da propaganda pelo governo fere os princípios democrático republicanos, especialmente quando pretende conduzir o interesse do público aos interesses do governante por meio do escamoteamento de informações ou de frases de efeito.

#### 4.2.6 Comunicação política

É a comunicação pertinente ao mundo político e as estratégias eleitorais. Esse tipo de comunicação interfere no fornecimento de informação quando o interesse político impõe um mascaramento de conflito para evitar o aparecimento de questões controversas. É aquela que tem por objetivo angariar estima e adesão dos eleitores. É permitida em ocasiões específicas e desde que identificada, de forma a não confundir o público.

Não pode ser utilizada nos portais, posto que estes representam repositório de informações do governo e não de seu governante ou da gestão. O desvio de finalidade fere o princípio da moralidade em face da promoção pessoal dos gestores, em detrimento do uso correto, que seria a divulgação de informações de interesse público, com fim educativo e informativo.

Todas estas espécies de comunicação pública estão presentes no dia a dia, algumas de forma mais expressiva que outras, e nem sempre o cidadão consegue identificar a diferença entre a propaganda institucional com efeito educativo e informativo e a propaganda política ideológica.

### 4.3 OS PERCALÇOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Não é possível desconsiderar as dificuldades para elaborar um modelo de comunicação pública para os países que, como o Brasil, possuem diversidades culturais e uma grande parte da população vivendo na pobreza, sem acesso a condições de vida digna. Contudo, trata-se de uma exigência constitucional e um requisito da democracia que as ações do governo sejam de fato conhecidas pela população.

Haswanni (2013, p.164) coloca que a situação de pobreza agrava o quadro da falta de informação e comunicação – “porque não há acesso, porque as informações não são oferecidas

ou porque se oferecidas não são compreendidas pelas pessoas, seja na interpretação da mensagem, seja na valoração de seu conteúdo”.

É necessário levar em consideração os meios de transmissão das mensagens, sua clareza, veracidade.

Mesmo quando oferecidas as informações, é preciso evitar distorções ou reducionismos que visam escamotear a verdade ou reduzir o debate.<sup>111</sup> Isso ocorre quando os emissores fornecem ao público apenas versões dos fatos no que tange à parte que lhes interessa, deixando de abordar ou esclarecer todas as nuances dos fatos.

#### 4.3.1 O desvirtuamento da comunicação pública

A comunicação pública pode ser vista como propaganda das ações realizadas. Considerando as dificuldades de gerir a administração, o fato de que não é possível resolver em um mandato problemas que vem de longo tempo, muitas vezes existe uma tendência dos gestores em utilizar os meios de comunicação do governo para promover uma defesa das ações do governante em face dos ataques que podem ser promovidos por opositores através de redes particulares de comunicação, o que acaba por desvirtuar a comunicação governamental..

De acordo com Sant’Anna (2002, 75), a propaganda compreende “a ideia de implantar, de incluir uma ideia, uma crença, na mente alheia”. Para Sampaio (1997, p. 11), a propaganda é a “manipulação planejada da comunicação visando, pela persuasão, promover comportamentos em benefício de quem a utiliza.”

Esse desvirtuamento pode ser evitado, com a organização de uma política de comunicação com planejamento de longo prazo, recursos técnicos e profissionais adequados, e principalmente o afastamento das interferências políticas (Haswanni, 2013, p. 166)

A disseminação das ideias em uma democracia no que respeita aos interesses do Estado pode se dar: a) através da propaganda partidária ou eleitoral; e b) através da propaganda dos órgãos públicos, ou seja, a propaganda governamental.

Contudo, possibilitar às pessoas distinguir o que é a propaganda com finalidade eleitoral e o que é a propaganda dos órgãos públicos é importante para o aprimoramento da cultura política e para o debate das soluções possíveis a depender da linha política que se adote.

---

<sup>111</sup> Habermas fala em comunicação distorcida quando ocorrem desvios no modelo de ação comunicativa pura. Também de forma semelhante Paulo Freire fala em palavra falsa quando o pensamento –linguagem está dissociado da ação.

Costa (2016) e Matos (2012), em seus trabalhos, apontam a trajetória da propaganda governamental no Brasil após a redemocratização<sup>112</sup>, evidenciando que o instrumento ainda vem sendo utilizado para reforçar a marca do governo, tendo pouco enfoque na educação e orientação social. Busca-se uma modelagem do consenso popular em detrimento de um processo de educação crítica para a cidadania.

O acesso à moradia pela população, por exemplo, é um direito social que pode ser efetivado de diversas formas, o que implica na construção de políticas distintas a partir das escolhas tomadas. A propaganda governamental, neste caso, pode servir para esclarecer as prioridades da gestão pública e os motivos pelos quais se incentiva este ou aquele setor. Trata-se de um posicionamento ativo do poder público que pode fomentar o debate político dentro dos limites prescritos na Constituição para a propaganda governamental.

No Brasil, o §1º do artigo 37 da Constituição disciplina a direção do conteúdo da propaganda governamental justamente para evitar seu desvirtuamento em prol do governante. De acordo com o texto, esta, deverá “ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Para Soares (2007), a publicidade governamental se enquadra em quatro possibilidades:

- a) publicidade obrigatória, ou seja, aquela imposta por lei, como por exemplo as que determinam a publicação de editais de licitação (Lei 8.666/93) e dos relatórios de gestão financeira (LC 101/2000);
- b) publicidade proibida, quando relativa a intimidade das pessoas (ex: processos judiciais que tramitam em segredo de justiça para resguardar a intimidade e dignidade das pessoas envolvidas), ou de segurança nacional;
- c) publicidade desnecessária quando refere-se a fato de interesse restrito do qual os interessados já tomaram conhecimento;
- d) publicidade autorizada quando o uso de persuasão é possível dentro dos estritos limites da

---

<sup>112</sup> De acordo com os autores, durante o governo de José Sarney, nos anos de 1985 e 1986, foram poucas as propagandas e a imagem do Estado era, predominantemente paternalista, capaz de impor um regime de bem-estar social, sendo o Presidente apontado como representante do “novo Brasil”. Após o fracasso do Plano cruzado, as campanhas intensificam-se na busca da popularidade, pedindo o engajamento da sociedade na luta para não perder as conquistas recentes. No Governo de Fernando Collor de Mello, a propaganda estava centrada na figura do Presidente e seus ministros. Há exposição forte das ideias de modernidade, progresso, privatizações, combate à inflação, abandono do protecionismo, internacionalização. Durante o governo de Itamar Franco, a ênfase estava na adoção de um “estilo de brasilidade com destaque para o nacionalismo, a emotividade e resistência ao capital externo. Os slogans da época falavam em “Brasil de todos” e “Força Brasil”. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, há ênfase na propaganda sobre a moeda forte e o fim da inflação. As campanhas destinam-se à conscientização da população para novos valores comportamentais, que poderia garantir melhoria da qualidade de vida. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, se aprimorou o marketing com a imagem pessoal do Presidente. Além disso, foram veiculadas propagandas sobre desarmamento, Prouni, Pro-jovem; Trabalho e renda; computador para todos. O slogan da época era “Onde tem essa marca tem governo federal” (COSTA, 2016).

lei, quais sejam o de educar e informar. O autor salienta que não é razoável utilizar a propaganda governamental para prestar contas da gestão, pois, neste caso, o ideal é o uso de publicações sem caráter persuasivo, que teriam por objetivo disseminar as boas qualidades da gestão, escamoteando ou reduzindo seus defeitos. (SOARES, 2005).

De acordo com a Instrução Normativa n. 05-2011 da Secretaria de Comunicação Social<sup>113</sup>, a publicidade governamental pode ser classificada em: a) publicidade legal, quando se realiza por obediência às prescrições legais; b) publicidade institucional, quando tem por objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas governamentais; c) publicidade mercadológica, quando se destina a lançar, modificar ou reposicionar produtos ou serviços de empresas ligadas ou controladas pelo governo federal; e, d) publicidade de utilidade pública, quando tem por objetivo orientar, avisar ou prevenir a população com vistas a adotar determinado procedimento.

Gabardo e Salgado (2012, p.154-155) ressaltam que, realizada na conformidade do texto constitucional, propaganda institucional deve ser “útil ao exercício da cidadania, qualificada e economicamente proporcional”<sup>114</sup> Caso contrário, nada mais é que “uma farsa institucional rotineiramente paga pelos cofres públicos”. Concluem que, revisando as estratégias de propaganda institucional dos governos pós militares, verifica-se que a maioria das propagandas governamentais foi utilizada para impor a marca dos governantes, seus valores e preferências, sem atentar para o interesse público das matérias veiculadas (GABARDO; SALGADO, 2012, p. 167).

Desse modo, é necessário ter especial cuidado no que se refere à propaganda de órgãos públicos, justamente em razão da característica intrínseca deste instrumento que é a persuasão que, evidentemente, pode ser utilizada para informar a população sobre as formas de proteção contra o mosquito da dengue, mas também pode servir à manipulação da opinião pública de forma subliminar, na medida em que a propaganda se utiliza da comunicação como também de outras ciências, como a psicologia, a sociologia, a estatística, de forma que a arte, as cores, a música entre outros elementos se combinem para a produção do efeito desejado. Este efeito, segundo Ferrés (1998, p. 40), pode ser racional, quando convence pelos argumentos e informações apresentadas, como também emocional, quando atua no subconsciente, provocando reações que não passam pelo lado racional.

<sup>113</sup> O texto integral da instrução normativa pode ser encontrado em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/2011-in-05-conceito-de-aco-es-de-comunicacao.pdf>

<sup>114</sup> Os autores apontam que sem esses requisitos a propaganda torna-se ineficiente e dão o exemplo das propagandas que apresentam o número de obras públicas realizadas, pois não há informação sobre a qualidade e nem sobre o cumprimento de metas ou programas propostos. (GABARDO; SALGADO, 2012, p. 154).

Matos (2012, p.56) traz que os governos têm reduzido a comunicação pública a seus aspectos secundários entendendo-a como propaganda, publicidade institucional, marketing.<sup>115</sup> Soares (2012) também expressa sua preocupação com o uso da propaganda governamental, com o intuito de fortalecer o grupo governista degenerando, desta forma a democracia.

São relevantes os gastos feitos em publicidade pelo Governo de qualquer das esferas, muitas vezes desperdiçados sem que qualquer mensagem efetivamente direcionada à melhora das condições de vida do cidadão venha ser divulgada. A propaganda governamental neste caso, é elemento que se alia ao uso da força para a manutenção do governo. Serve apenas para reforçar a imagem do governante ou de uma corrente política, prática muito utilizada nos governos totalitários, e que não se coaduna com a democracia.

A comunicação governamental tem assumido, pois, muitas vezes, a natureza publicitária, com o uso de divulgação de ações através da grande mídia. Na área da saúde, em razão das questões inerentes a prevenção de epidemias, é possível observar a propaganda de caráter educativo.

No que se refere à forma de apresentação, verifica-se que a utilização de estratégias de comunicação do setor privado ainda tem sido a tônica nas propagandas governamentais.<sup>116</sup> Essa estratégia colabora para qualificar o cidadão como cliente, na medida em que é saturado de frases de efeito que visam promover a imagem dos governantes e tentar demonstrar que tudo está sendo realizado da forma mais eficiente e adequada ao interesse público, tentando incutir a ideia de mundo maravilhoso ao alcance de todos. Ao mesmo tempo, os noticiários estão repletos de notícias sobre falta de atendimento nos hospitais, falta de remédios, baixa qualidade no ensino, dificuldades de acesso a benefícios sociais, estradas inadequadas, transporte insuficiente, o que provoca um desestímulo do cidadão pelos atos de gestão.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> A autora relembra que Vargas instituiu o Departamento de Imprensa e propaganda; Médici, a Assessoria especial de relações públicas (AERP) vinculada ao Gabinete Militar; Figueiredo criou a Secretaria de Comunicação (ainda hoje existente), e FHC, em 1997, o Plano de Comunicação Institucional, todavia, em todos estes casos pouca ou nenhuma comunicação pública foi realizada pela falta de uma diretriz nacional na área, ao contrário da importância dada ao assunto em outros países na América e Europa. MATOS, 2012, p.56).

<sup>116</sup> Para Bucci (2008, p.74), “uma coisa é a informação que ele tem como dever tornar disponível; outra distinta é a publicidade de governo, que, sem prejuízo da verdade e do dever de impessoalidade, disputa a atenção da opinião pública com técnicas para seduzir a plateia e captar-lhe primeiro a simpatia e depois a confiança. Kunsch (2007, p.59-77), neste mesmo sentido, ressalta que o poder público subestima o potencial de relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, deixando de realizar ações comunicativas proativas e empreendedoras, com vista ao desenvolvimento integral da sociedade.

<sup>117</sup> Dallari (1991, p.247) entende que “não é razoável que os assuntos administrativos cheguem ou não cheguem ao conhecimento do povo na dependência do interesse ou da boa vontade da imprensa. A política tem demonstrado que na quase totalidade dos casos, a administração pública só é notícia em seus aspectos patológicos ou quando não funciona. Isso tem um terrível e grave efeito deletério: como o cidadão comum recebe apenas notícias negativas a respeito das instituições públicas, acaba tendendo a descrever de todo e qualquer governante, de seus representantes eleitos, da administração pública em gral, dos poderes constituídos e, por último das instituições democráticas.”.

De fato, a propaganda governamental no Governo Federal reiteradamente anuncia o governante como o bom gestor, ressaltando os bons resultados e escamoteando as falhas, com poucos informes efetivos sobre as formas de acesso da população aos direitos previstos pela legislação. Trata-se de um reforço ao paternalismo e da falta de interesse em fomentar debates sobre os problemas nacionais. Por via de consequência esse modelo acaba por se repetir nas demais esferas de governo.

#### 4.4 PERSPECTIVA PARA A EVOLUÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Rolando (2010) apresenta um modelo evolutivo de comunicação pública, comparando-o com a construção de um edifício: no piso térreo estariam os serviços básicos de comunicação, onde a atuação básica seria a de profissionais jurídico-administrativos; no primeiro andar estariam os serviços de divulgação de atos e normas, promovendo o acolhimento e iniciando o relacionamento com o cidadão, sendo que a comunicação, neste caso, envolveria os conhecimentos dos profissionais da comunicação inseridos no meio digital; no segundo andar estariam as campanhas de difusão das políticas públicas, sendo necessário o trabalho de profissionais da comunicação ligados à publicidade; no terceiro andar estaria a comunicação social, com vistas à promoção de debates de temas de interesse antes da tomada de decisões, o que implicaria na necessidade de profissionais da comunicação e das ciências sociais habilitados aos processos de democracia participativa; o quarto andar se ocuparia das relações do governo com a sociedade civil e da elaboração de uma agenda; o quinto andar gerenciaría as questões que envolvem grande debate público, tais como audiências públicas e fóruns, necessitando de profissionais das ciências sociais com habilidades na condução de processos participativos; por fim, o sexto andar cuidaria do gerenciamento da imagem e da identidade. Segundo o autor, muitos locais nem mesmo iniciaram a construção do edifício da comunicação pública, outros tantos estão nos primeiros andares ainda, o que demonstra o longo percurso a ser trilhado.

Para Zémor (2008), a comunicação está em todos os lugares sendo que a comunicação pública se relaciona com a legitimidade do interesse geral e ultrapassa o domínio público. Esse interesse geral resulta de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um “contrato social”. Esses compromissos em dado instante se transformarão em atos de regulação (normas, regulamentos, jurisprudência). O autor propõe uma carta deontológica onde constam os seguintes princípios da comunicação pública: a) a comunicação pública deve estar a serviço do interesse geral; b) os comunicadores públicos são responsáveis ao mesmo tempo diante da

autoridade pública e dos cidadãos; c) a comunicação pública deve considerar, nos seus procedimentos, seus destinatários como receptores ativos; d) a comunicação pública deve prestar contas a cada um do Estado das informações e motivações das decisões que a ele se referem; e) a comunicação pública deve assegurar a difusão ampla de decisões públicas e não privilegiar destinatários particulares, assegurar o acesso às informações, e a igualdade de tratamento aos jornalistas e não enganar seus destinatários por omissão; f) a comunicação pública deve intervir o mais depressa possível nos momentos mais adequados para a maioria das pessoas interessadas na elaboração e na tomada de decisões das quais devam fazer parte; g) a comunicação pública deve favorecer os trâmites e os procedimentos que permitam a participação dos destinatários interessados em se exprimir a todo momento em um processo de decisão.

Para o colombiano López (2012), a comunicação pública é um conceito habermasiano na medida em que acontece na esfera pública na forma descrita por Habermas. Para o autor, a comunicação pública abarca cinco dimensões: a) política, na medida que se relaciona com a construção de bens públicos e propostas políticas; b) midiática, quando ocorre pelos meios de comunicação criando a agenda pública; c) estatal que se refere a relações interativas entre governo e sociedade; d) organizacional, quando compreende códigos de comportamento, práticas de interesse coletivo; e) da vida social, que dizem respeito a interações comunicativas espontâneas de movimentos e organizações sociais que lançam propostas de interesse público e coletivo.

Na visão do italiano Mancini (2008), a comunicação pública é um direito de cidadania. Afirma-se a partir da ampliação das competências do Estado, do aumento da consciência dos cidadãos acerca dos seus direitos de cidadania e a partir da formação de uma nova estrutura da esfera pública. Dá ênfase a necessidade de publicidade, ou seja, a disponibilidade de informações seja do ponto de vista ativo na promoção do fluxo de informações para o exterior como também atendendo a demandas de acesso.

Fica evidente, pelos estudos resumidos acima, que o tema da comunicação pública é recente, passando ser discutido mais fortemente a partir de 1980 na Europa, e demanda ainda compreensão sobre suas práticas de forma a ressaltar aquelas que se demonstram aptas a propiciar o interesse dos cidadãos pelas questões públicas.

A exigência legal dirigida aos órgãos públicos no sentido de manter um portal de informações, aliada ao interesse de fomentar um diálogo com a população através de boas práticas da comunicação pública pode dar início à construção de uma nova esfera pública de comunicação com ganhos para o exercício da cidadania.

#### 4.5 OS PORTAIS MUNICIPAIS E A AUSÊNCIA DE FALAS

Os portais dos entes públicos municipais acabam por reproduzir no meio virtual o produto que antes era veiculado em jornais. Pequenas reportagens, muitas fotos e baixo nível informativo ou educativo. Pela análise efetuada nos portais dos Municípios do Paraná, o conteúdo serve em maior extensão à propaganda da gestão do que à informação para o exercício da cidadania.

É possível observar que os governos municipais vêm adquirindo plataformas pré-organizadas para disposição de conteúdo. Os sítios relativos a informações que podem ser captadas automaticamente dos sistemas de registros contábeis, folhas de pagamento, ou editais e atos normativos, estão colocados à disposição da população, normalmente com conteúdo excessivamente técnico ou contábil.

Grande parte das páginas visitadas não apresentam qualquer conteúdo ou limitam-se a reproduzir as informações repassadas pelas assessorias de imprensa aos meios de comunicação. Tratam mais de promoção da imagem do governo quando não do próprio governante em detrimento de informação para a população.

Ainda não se verifica nos Municípios o uso das inúmeras potencialidades da internet para aumentar o nível de informação em especial na adaptação do conteúdo aos públicos diversos ou para disponibilizar espaço para comentários daquele que acessa ou meios simplificados de questionar o assunto. É bastante tímido o aproveitamento deste instrumento para canais de diálogo, tais como enquetes e fóruns de discussão.

Considerando as áreas abordadas nesta pesquisa, observa-se que sequer temas do cotidiano das cidades, como a vida escolar, a atividade nas unidades de saúde, os problemas no trânsito, têm tratamento voltado à solução conjunta, ao contrário, normalmente os textos apresentam o gestor supostamente inaugurando obras, promovendo reuniões sem que exista menção aos motivos destas ações.

Sem pretender apresentar um modelo de conteúdo, e considerando apenas as áreas das políticas públicas pesquisadas, é possível apontar alguns conteúdos mínimos que poderiam apresentar de fato a cidade aos cidadãos, e que são desconsiderados, o que pode representar uma inabilidade ou ainda os resquícios das práticas de ocultamento.

No que diz respeito à apresentação da cidade, a colocação dos dados sobre população, faixa etária, renda média, cobertura de saneamento e índices de qualidade de vida já demonstra o interesse em aproximar as pessoas do universo em que vivem e daqueles que os cercam.

Os mapas da cidade, a indicação dos pontos turísticos, dos locais de eventos culturais, de lazer e das unidades administrativas podem promover uma apropriação do município com a cidade em que mora. Com os recursos tecnológicos, seria possível viajar sem sair do lugar e, assim, despertar o interesse em conhecer a própria cidade, seus pontos atrativos e seus problemas.

Na área de educação, a colocação no portal do endereço das escolas, da sua nota no IDEB, das avaliações internas, bem como as metas do plano municipal de educação, apontaria o foco para a qualidade do ensino do estabelecimento escolar, o que pode fomentar discussões sobre a forma de resolver as deficiências e até mesmo sobre a pertinência do modelo de avaliação proposto pelo governo federal.

Da mesma forma, a divulgação do horário e forma das matrículas, dos documentos que são exigidos, da existência das vagas e de eventual lista de espera. Esses elementos informam a suficiência ou não do atendimento, bem como auxiliam as discussões sobre mudanças necessárias.<sup>118</sup>

Entender a forma de avaliação dos educandos permitiria aos pais observar se o filho está se desenvolvendo e efetivamente aprendendo, podendo questionar a equipe pedagógica. Apresentar a composição da merenda escolar propicia à família conhecer que alimentos o filho ingere na escola, podendo questionar o filho sobre seu sabor e apresentação. Além disso, esta informação pode provocar outros debates sobre a agricultura local e as formas de promover a incorporação dos alimentos regionais na merenda escolar.<sup>119</sup>

O transporte escolar é um direito dos educandos e deve ser ofertado pelo poder público não como uma benesse para alguns poucos, e, desse modo, a divulgação das regras para sua obtenção, os horários darão ensejo à discussão sobre a qualidade e suficiência, bem como sobre o próprio horário das aulas em confronto com as jornadas de trabalho dos pais. Neste mesmo

---

<sup>118</sup> A título de exemplo da importância de tais informações, tem-se o ocorrido em 2015, em São Paulo, com a proposta de reorganização do ensino público paulista, que foi alvo de intensas manifestações de alunos, pais e professores gerando grande repercussão nacional e um enorme contingente de informações desencontradas porque nada se sabia sobre a quantidade de alunos em cada escola, as regras para matrícula, a existência de vagas nesta ou naquela unidade escolar, a situação física dos referidos estabelecimentos, o que inviabilizava qualquer argumentação consistente. Os protestos acabaram por determinar a exoneração do Secretários de Educação e a suspensão do projeto de reorganização. (Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/manifestacao-bloqueia-parte-da-avenida-paulista1.html>)

<sup>119</sup> Experiências prévias realizadas em municípios brasileiros indicam que, embora na última década as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional tenham apoiado a construção de cadeias curtas de abastecimento, existem dificuldades na implementação desta legislação. São destaques: dificuldades de organização e planejamento dos agricultores, problemas e custos de logística, falta de capacitação financeira e gerencial dos atores envolvidos ou de compreensão das possibilidades engendradas pela política pública, falta de documentação e interesse dos agricultores, desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, inexistência de agricultura familiar no local, inviabilidade de fornecimento regular e constante, e falta de articulação entre gestores e agricultores fornecedores. (FERIGOLLO et al., 2017, p. 51-6).

sentido, ao invés de apenas apresentar fotos de inauguração de escolas seguidas das cifras milionárias gastas na construção, seria importante divulgar o motivo da obra ser construída naquele local, informando se a escolha se baseou nas informações do censo escolar e da procura de matrículas naquela área. A divulgação das obras deveria conter a informação da metragem construída e o custo por metro quadrado de modo que a comunidade local pudesse fazer comparativos com situações já vivenciadas.

Em razão da desigualdade social, as situações que necessitam da atenção das políticas de assistência social no Município não são raras, e é necessário que as informações sobre a existência dos serviços assistenciais e a forma de sua obtenção cheguem claras aos cidadãos, de forma que entendam que serviços podem exigir junto aos CRASS e CREAS de sua cidade, e que estes serviços não representam benevolência e nem implicam em dever de gratidão, mas são seus direitos como cidadão, tal qual a saúde e a educação.

Muitas vezes não por descaso, mas antes por medo e desconhecimento da comunidade, ações policiais são requisitadas para o atendimento de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, o que contribui para a destruição de laços comunitários, quando, na verdade, são os serviços assistenciais que devem ser acionados.

Também recorrentemente o Programa Bolsa Família é alvo de discussões sobre sua validade, sendo objeto de fiscalização por diversos órgãos governamentais. A maioria dos Municípios, inclusive, exibe a lista com os nomes de todos os beneficiários do Programa em seus portais, como que colocando a população a investigar se o cidadão merece ou não o benefício, contudo, não informam quais são os objetivos visados pelo programa, suas regras, os valores e nem a forma de acesso a este direito.

As ações na área da assistência social visam justamente proporcionar o fortalecimento das relações familiares bem como facilitar a superação de dificuldades inerentes à condição social e econômica que podem dificultar o acesso a direitos. A divulgação de informações deve ser facilitada, com linguagem simplificada, informando com clareza as condições para obtenção dos benefícios, os locais onde devem ser realizados os cadastros, com endereço, meios de transporte disponíveis para o local, etc. Importante ainda, a divulgação do resultado das políticas de forma a possibilitar uma análise da sua efetividade no que respeita a contribuição para inclusão social do atendidos.

A partir da atual construção normativa da assistência social no Brasil, com a tipificação dos serviços, é possível imaginar uma ruptura com o passado clientelista, contudo, é necessário informar a população dos propósitos da legislação e dos seus reflexos para as mudanças das condições de vida e fortalecimento da cidadania.

Também na área da saúde, são recorrentes no Brasil, as notícias sobre o descaso, sobre as idas e vindas dos cidadãos na busca de atendimento, fazendo como que muitas pessoas recorram a padrinhos políticos, passando a dever a estes gratidão pela direção correta para obtenção de atendimento,<sup>120</sup> o que não se pode admitir, considerando que se trata de um sistema articulado para o atendimento público e igualitário na área de saúde. A divulgação adequada da forma como deve se dar o atendimento e os encaminhamentos pode contribuir para redução dos desvirtuamentos.

Em razão disso, é importante que se informe a população exatamente como deve procurar o atendimento, de que forma será atendida, por quem, quais os encaminhamentos possíveis, para exames, tratamentos, para obtenção de medicamentos e hospitalização. Cabe ao gestor público municipal colocar em funcionamento o sistema, não sendo o serviço de saúde municipal uma invenção do governante, mas sim um dever do Estado para com o cidadão e que deve ser fornecido nos moldes da lei. Embora criado em 1990, este sistema, sua forma de funcionamento ainda não é suficientemente conhecida, sendo considerável o número de pessoas que não possui o cadastro no sistema e não sabe onde se dirigir para resolver seus problemas de saúde simples, como a realização de um curativo ou a realização do teste do pezinho, etc.

Embora o Brasil tenha destaque no campo da prevenção de doenças através da vacinação, ainda segundo o Plano Nacional de Saúde 2016-2019, não há a cobertura ideal, o que exige dos Municípios ações no sentido de esclarecer a população sobre as vantagens da imunização, e explicar exatamente onde obter as vacinas, para que prevenção estas se destinam e em que condições de saúde da pessoa podem ser aplicadas sem risco.

Também em dezembro de 2015 foi divulgado o “Plano Nacional de Enfrentamento ao *Aedes* e suas Consequências”, organizado em três eixos: “Mobilização e Combate ao mosquito”, “Cuidado” e “Desenvolvimento Tecnológico, Educação e Pesquisa”. Com o objetivo de organizar e articular o desenvolvimento de ações voltadas para o combate ao mosquito *Aedes aegypti* em todo território nacional, foi instituída, por meio do Decreto de 8.612 de 21 de dezembro de 2015, a Sala Nacional de Coordenação e Controle (SNCC).<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Recentes notícias veiculadas na imprensa informam que na Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro vem ocorrendo alterações na forma de atendimento dos pacientes do SUS com vistas a favorecer indicações políticas. O denunciante afirmou que pacientes indicados pela prefeitura passaram a ter preferência nas consultas e cirurgias. Segundo ele: “Às vezes é um pedido de um vereador, do próprio secretário, que vem de um paciente que chegou no próprio gabinete e está solicitando uma ajuda para verificar”. O ex-funcionário explica como se conseguia furar a fila dos mais de 159 mil pacientes que estão na fila de espera: “Esse pedido chega por e-mail ou chega por grupo de WhatsApp” segundo ele. Neste grupo estão pessoas ligadas à subsecretaria de Saúde, Claudia Lunardi. E na semana passada, ela admitiu em entrevista ao Bom Dia Rio que é possível furar a fila do Sisreg. (reportagem do dia 17 de julho de 2018 <http://www.esquerdadiario.com.br/Ex-funcionario-confirma-esquema-da-prefeitura-de-Crivella-para-furar-fila-do-SUS>).

<sup>121</sup> Plano Nacional de Saúde 2016-2019 – Ministério da Saúde

De fato, espalharam-se pelas cidades cartazes com dizeres sobre a importância do combate ao mosquito, contudo, cabe considerar que, para o combate efetivo, a população deve saber de que forma deve mudar os hábitos que contribuem para o aumento do risco. É preciso informar, de modo simples, como resolver as questões no seu dia a dia, com vistas a promover de fato o combate aos mosquitos<sup>122</sup>. Se não é possível deixar água nos apoios dos vasos, é necessário divulgar as formas de garantir que as plantas obtenham água e não desfaleçam no verão. Esclarecer também as formas alternativas viáveis para tampar a caixa de água quando a tampa original se quebrou. Reconhecer que em diversos locais a população costuma armazenar água para os casos de falta na rede pública e, informar como proceder para evitar riscos de proliferação dos mosquitos. Se são recorrentes os focos do mosquito em pneus e outros bens inservíveis abandonados que passam a acumular água é necessário informar se os serviços de coleta de lixo urbano estão autorizados a coletar tais objetos ou deve-se chamar outros serviços públicos para este fim. Esclarecer, de fato quais os órgãos serviços que devem ser acionados pela população em caso de se encontrar focos do mosquito ou necessitar de orientações.

Também de acordo com o Plano Nacional de Saúde (2016-2019), no Brasil ainda são relevantes os dados sobre falecimentos prematuros (dos 30 aos 70 anos) por causas de doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. O início do diagnóstico e o tratamento precoce destas doenças podem reduzir o risco de morte. Estas ações normalmente devem se iniciar nas unidades de saúde municipais, e em razão disso é importante conscientizar a população sobre a importância do tratamento preventivo, bem como das visitas ao médico.

O Programa Estratégia Saúde da Família tem como um dos seus objetivos justamente o de diagnosticar e tratar estas doenças crônicas, de forma a evitar a progressão das complicações e o risco de morte. A ideia do fortalecimento das ações de cuidado é uma das metas do plano nacional, que se beneficiaria caso a forma de atendimento e o percurso do processo fosse amplamente divulgado na população. Por certo, implicará em discussões sobre a quantidade de médicos, sobre a maior ou menor quantidade de postos de saúde, sobre a quantidade e a diversidade dos profissionais de saúde, e até mesmo sobre as formas convencionais ou alternativas de tratamento de saúde.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> A falta de informações adequadas levou à morte diversos macacos no Estado de São Paulo, pois a população atribuiu-lhes a capacidade de transmitir a febre amarela, quando, na verdade, estes animais são também vítimas do mosquito, da mesma forma que os seres humanos. (Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/01/macacos-sao-vitimas-da-falta-de-informacao-sobre-febre-amarela.html>).

<sup>123</sup> Apenas para exemplificar, o Programa Mais Médicos foi introduzido no Brasil com vistas a levar o atendimento médico para as regiões onde havia carência de profissionais e pouco interesse no caso de abertura de vagas nos concursos promovidos pelos órgãos públicos. No ano de 2018, com a saída dos médicos cubanos do país, em

A atuação dos profissionais de saúde nas unidades também precisa ser explicada para a população. Evidentemente, ainda faltam profissionais de saúde para promover o atendimento, contudo, não é fácil encontrar informação sobre o número adequado de profissionais e quantos são os existentes. Também não há informação sobre a possibilidade dos demais profissionais de saúde (fisioterapeutas, psicólogos, enfermeiros, nutricionistas) estarem atendendo, considerando que nem sempre é necessário consultar um médico para obter medicamento próprio para determinadas doenças.<sup>124</sup>

Na área de segurança, em especial nos grandes centros urbanos, as taxas de incidência criminal são crescentes. O fracasso das políticas tradicionais no controle da criminalidade e da violência pode abrir espaço para discussão sobre as possibilidades de uma mudança completa de paradigma na segurança pública. De um lado, a ideia de uma segurança pública mais democrática, com maior atenção à prevenção, de uma polícia que compatibilizasse eficiência com respeito aos direitos humanos; e, de outro lado, modelos de extrema repressão, liberação irrestrita do uso de armas, são sintomas do novo período de debates. Contudo, para que as discussões sejam frutíferas é importante que as informações sobre a natureza dos crimes e os locais onde ocorrem sejam divulgadas, assim, como outros fatores sociais e econômicos que concorrem para a ocorrência dos delitos, em cada localidade.

Na área de habitação, as cidades se defrontam com os resultados da falta de planejamento e a necessidade de promover a regularização de áreas urbanas dotando-as dos serviços essenciais para a qualidade da moradia. É importante esclarecer às pessoas sobre os programas de moradia existentes, as regras para a constituição de loteamentos e como se pode verificar a regularidade do imóvel antes de uma eventual aquisição, além dos perigos de erigir construções em locais de risco. Essas informações, por certo levantarão os problemas, mas também os caminhos possíveis para a solução.

---

razão da extinção do convênio entre o Brasil e Cuba, diversos aspectos do programa vieram a público pela imprensa e se pode verificar que muitas vagas deixadas pelos médicos cubanos estavam em cidades com amplos recursos para atrair profissionais, tais como a cidade de São Paulo e a cidade de Ponta Grossa. Somente aí foi possível observar um desvirtuamento do Programa, pois os Municípios estavam deixando de fazer concursos, uma vez que, através do Programa Mais Médicos, obtinham profissionais para atendimento nas unidades de saúde por um custo subsidiado pelo Governo Federal, enquanto que, se fossem contratar os profissionais, estes teriam um custo muito mais elevados para os cofres municipais. Estas informações, após a sua divulgação, levantaram debates sobre a eficácia do programa, sobre o desrespeito à legislação do trabalho em relação aos médicos integrantes do Programa, entre outras questões, o que demonstra a importância da divulgação facilitada do funcionamento dos programas públicos.

<sup>124</sup> De acordo com a lei que regula o exercício profissional dos enfermeiros (Lei 7.498/86), além da consulta de enfermagem, os enfermeiros podem prescrever medicamentos estabelecidos no programa de saúde pública e em rotinas aprovadas pela instituição de saúde. O mesmo ocorre com outros profissionais da saúde.

No que se refere aos serviços públicos de transporte e coleta de lixo, é importante saber quem é o responsável pela sua realização, as avaliações realizadas, quais os custos e a forma de composição das tarifas. Além do fornecimento de informações, é preciso também abrir os canais de participação dos cidadãos, para opinar sobre os trajetos, sobre a qualidade etc.

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257-2001), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101-2000), entre tantas outras exigem a realização de audiências públicas para discussão com a população questões que envolvem a gestão do Município, contudo, comparecer a uma audiência pública sem antes ter conhecimento do que será a pauta e sem dados para subsidiar argumentos, o cidadão comum transforma-se em mero expectador de uma palestra onde pessoas supostamente “entendidas” debatem de forma técnica o assunto. Sua participação se resumirá em aderir ao argumento ou ao expositor que lhe pareça mais pertinente, tal qual estivesse em um júri popular onde lhe cabe, a partir dos argumentos do Ministério Público e do advogado de defesa do réu, decidir se cabe ou não a prisão do acusado, sem ter presenciado o crime ou tido acesso às provas.

Pode-se imaginar que participar de uma audiência pública para decidir sobre o dever do Poder Público em fornecer medicação para o caso de doenças raras, se fixar-se apenas na quantidade de pessoas que necessitam de tais medicamentos, sobre as formas de tratamento, sobre sua expectativa de vida, em que pese seja a questão mais importante, não será produtiva se também não apresentar todo um conjunto de informações sobre o funcionamento do sistema SUS, sobre a forma como este sistema se sustenta e sobre os recursos necessários ao pagamento da medicação, sobre possibilidades de redução de custos com o pessoal da saúde, ou com a burocracia administrativa, entre outros. Participar da gestão não é apenas dizer sim para determinados gastos, mas também decidir sobre prioridades, sopesando entre os diferentes direitos fundamentais envolvidos. Essas reflexões é que contribuem para o aumento do capital social na medida em que são formados consensos sobre prioridades para o bem estar de determinada população.

Para se chegar nesse nível de participação, é necessário iniciar a aproximação com o cidadão através do fornecimento de informações de um modo simples mas também podendo avançar para outros mais complexos com o uso dos hipertextos.<sup>125</sup> Relevantes também as consultas sobre a adequação de serviços, a abertura de espaços para comentários em face de determinadas informações, da administração de listas de discussão sobre temas importantes da comunidade.

---

<sup>125</sup> Sobre os hipertextos e sobre informação de diagnóstico, ver Rothberg (2009, p.4-18).

Outros instrumentos importantes podem ser os vídeos e até animações que possam orientar as pessoas sobre como utilizar os equipamentos públicos, como andar com segurança nas vias, dirigir nas rotatórias, separar o lixo e sobre o respeito para com os outros e o meio ambiente. Nesta linha ainda, a abertura da administração para discutir com a comunidade os problemas mais graves e a forma de sua solução, mostrando os canais onde sugestões colaborações podem ser recebidas e como os envolvidos no problema podem ser ajudados, pode favorecer o surgimento de ações e regras compartilhadas que facilitem a convivência e produzam a sensação de pertencimento.

#### 4.6 A CONSTRUÇÃO DA COMUNICAÇÃO EMANCIPATÓRIA A PARTIR DAS LIÇÕES DE HABERMAS E PAULO FREIRE

A importância da abertura de um canal de comunicação entre a sociedade e o governo é importante para a construção de melhores condições de vida para a população, contudo, esta comunicação deve levar à formação de capital social e à melhoria da governança, dois temas que se entrelaçam, como se observa da leitura dos capítulos anteriores.

A proposta que se apresenta, se serve para sua construção dos ensinamentos de dois pensadores do século XX, que, ao longo de sua vida, não produziram trabalhos conjuntos. Habermas, na Alemanha dedicou-se a uma revisão da tradição política e filosófica do Ocidente e Paulo Freire, na América Latina, desenvolveu um formato de prática educativa com vistas à formação de uma consciência crítica.

Habermas é apontado como representante da teoria crítica, que tem origem na Escola da Frankfurt. Nasceu na Alemanha em 1929. Entre 1949 e 1954 esteve nas Universidades de Gottingen, Bonn e Zurique. Entre 1956 e 1959 foi assistente de Theodor Adorno no Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt. Contudo, na época Max Horkheimer que era fundador do Instituto e crítico da sociedade industrial e de sua cultura, expressou preocupações com o reavivamento de temas da esquerda por Habermas, o que o levou a lecionar em Heidelberg. Posteriormente regressou a Frankfurt assumindo o lugar de Horkheimer. De 1971 a 1983 dirigiu o Instituto Max Planck e coordenou uma série de projetos relacionados com as crises de legitimação dos Estados capitalistas.

Paulo Freire nasceu em 1921 e desenvolveu experiência de alfabetização em Angicos, no Nordeste do Brasil. O seu trabalho pedagógico estava associado ao Movimento de educação de base, aos centros de cultura popular e as comunidades eclesiais de base. Seu trabalho no campo da alfabetização teve um impacto no desenvolvimento da cidadania. Acabou forçado

ao exílio em 1963, primeiro na Bolívia e depois no Chile, até partir para Harvard em 1969. Em 1970, passou a ser Conselheiro permanente para a área da educação na sede do Congresso Mundial das Igrejas, localizado em Genebra. Percorreu, ainda, a África a Ásia a Oceania e a América nos seus 16 anos de exílio. Retornou em 1980 tornando-se professor da UNICAMP, lecionando até 1990 quando se transferiu para a USP. Faleceu em 1997.

Embora possam parecer distantes, há grande compatibilidade no seu pensamento, na medida em que ambos inter-relacionam a filosofia e a teoria social para enfrentar problemas das suas sociedades de origem, como por exemplo a prática do diálogo democrático.<sup>126</sup> É relevante, em suas obras, a preocupação com a formação de uma cidadania democrática. Ambos salientam as questões de dominação e exploração existentes nas relações capitalistas, mas concentram-se nos elementos comunicacionais capazes de promover uma transformação visando a expansão da democracia. Ambos se opõem à racionalização da educação<sup>127</sup> como justificativa para o maior desenvolvimento econômico.

Nas obras de Freire, são recorrentes os enfoques sobre diálogo, democracia, educação libertadora, e dominação. Nas obras de Habermas, são presentes os conceitos de ação comunicativa, democracia deliberativa, esfera pública. Esses conceitos são convergentes e nos são úteis para a construção da ideia de uma acesso à informação pública emancipador e fomentador de uma cidadania participativa.

Para Freire, a noção de democracia liga-se a de uma cidadania democrática constituída de agentes capazes de participar, escolher e fiscalizar seus representantes. Coloca que os indivíduos não são naturalmente aptos para a participação política, e, por isso, é necessária a formação do sujeito pedagógico que é um dilema da democracia. A democracia exige um processo de participação no qual todos possam ser considerados como iguais. Contudo, verifica-se que, na prática, pessoas marginalizadas são levadas a identificar-se com situações e formas de vida dos socialmente incluídos. Assim, a formação do sujeito pedagógico democrático implica em um processo de educação cultural para a descoberta da cidadania. A sua pedagogia

---

<sup>126</sup> As semelhanças entre os trabalhos dos autores também são ressaltadas por Moreira (1999, p.17): “Primeiramente os dois autores relacionam discurso com liberdade e consideram o diálogo como fenômeno humano fundamental. Em segundo lugar, ambos desejam que as pessoas reflitam sobre suas experiências e compreendam que há outras explicações além daquelas do senso comum, que permitem entender mais profundamente as causas de situações de opressão. Finalmente os dois colocam a emancipação como conquista social e não individual, o que significa reconhecer a indissolubilidade da emancipação coletiva e individual.”

<sup>127</sup> Tanto Habermas como Freire deram ênfase a questão da educação como elemento libertador. Habermas criticava os resíduos da ideologia socialista e apontava o acesso à educação como essencial ao incremento da democracia. Freire concentrou-se nos processos de alfabetização como instrumento de promoção das classes marginalizadas.

da libertação aponta o diálogo como método de desconstrução de discursos autoritários (educação bancária<sup>128</sup>).

Sua teoria da educação visa a formação política do indivíduo e sua autocompreensão como sujeito da própria história. Defende práticas educativas como práticas de liberdade e desenvolvimento social. Põe ênfase na palavra como elemento de incorporação da cultura e do conhecimento, dando oportunidade de fala ao oprimido. Esse processo de construção do sujeito conscientiza o indivíduo do inacabamento, ou seja, da necessidade constante de busca e da construção horizontal da educação. Educador e educando não só desvelam o conhecimento, mas também o recriam crítica e continuamente. O diálogo é essencial e se impõe como caminho pelo qual os homens encontram significação. A fala isolada é um ato de prescrição e não de construção.

Para Freire (2016), quando homens e mulheres encontram em suas vidas barreiras que o autor denomina de situações limite e, de forma consciente refletem e agem para derrubar tais situações, o inédito viável se concretiza, ou seja, se promove a emancipação e a libertação. A educação freiriana é a educação para a liberdade, para a responsabilidade política e social. Outro ponto importante nas lições de Freire se apresenta a partir da constatação de que somente os oprimidos podem libertar a si e a seus opressores, e isso acontece quando, ao buscarem recuperar sua humanidade, acabam por restaurar a humanidade dos opressores. Caso contrário, se perpetuam as situações de falsa generosidade <sup>129</sup>

Para Habermas, o desenvolvimento técnico científico e sua aplicação na sociedade resultaram em uma razão instrumental voltada ao estabelecimento de meios para obtenção de um determinado resultado. Para o autor, somente o agir comunicativo possibilitaria uma integração plena entre os seres humanos.

De acordo com o autor, os participantes da comunicação fundam seus esforços de entendimento em um sistema referencial, composto por três mundos: a) o mundo objetivo – onde acontece a representação ou pressuposição de acontecimentos verdadeiros, ou seja, os atos de constatação factual com pretensão de verdade; b) o mundo social – que se refere às relações interpessoais reguladas e, c) o mundo subjetivo, local de manifestação de vivências e onde o falante pode manifestar-se diante do público, isto é, os atos de expressão de vida com pretensão

---

<sup>128</sup> Freire, na obra *Pedagogia do Oprimido* (2016), denomina educação bancária aos processos educativos que resultam do cientificismo da modernidade que privilegiam a individualidade, o formalismo, a verticalidade e, por conseguinte a opressão.

<sup>129</sup> O autor coloca que a falsa generosidade está nos atos de oferecer esmolas e pequenas benesses que fazem com que o oprimido acredite estar sendo beneficiado, contudo, esta falsa generosidade não pretende a emancipação, pelo contrário, se nutre das injustiças (FREIRE, 2016).

de sinceridade (1989).<sup>130</sup> A interação entre estes três mundos leva os participantes à situação de entendimento, isto é, ao Mundo da vida.

O agir comunicativo estará presente quando os atores sociais harmonizarem internamente seus planos de ação e perseguirem suas respectivas metas, a partir de um acordo sobre a situação e as possíveis consequências e benefícios esperados por todos os envolvidos. Desse modo, é necessário pensar na contribuição do Estado, em políticas de construção de uma esfera pública democrática a partir de um diálogo que reconheça as ideologias, os interesses públicos e privados, as diferenças.

Habermas (2003) critica a racionalidade técnico-instrumental que serve à dominação, buscando na linguagem a base para a reconstrução da sociedade. O emprego da linguagem resulta de um saber intuitivo que as pessoas possuem e é adquirido no mundo da vida. A prática comunicativa possibilita aos participantes entrarem num processo argumentativo que permanece sempre em aberto sujeito a correções e aprendizagem.

Para o autor, a sociedade é entendida como o mundo da vida simbolicamente estruturado. Ao explicar as sociedades contemporâneas, o autor faz uso de duas noções: mundo da vida e sistemas. O mundo da vida é o horizonte dos fatos, do saber não problematizado, da prática cotidiana e do acervo de conhecimentos compartilhados. Os sistemas têm uma lógica própria que independe dos sujeitos e cujas ações são determinadas por processos específicos cristalizados em dois subsistemas: o político (centrado no poder) e o econômico (centrado no dinheiro). Habermas propõe a combinação das perspectivas de Mundo da Vida e de Sistemas para conceber a sociedade como um sistema social que tem que satisfazer suas condições de manutenção.

A esfera pública de Habermas (2003)<sup>131</sup> se apresenta como um espaço onde cidadãos deliberam sobre assuntos do dia a dia. Essa esfera se constitui por meio da atividade comunicativa quando os diferentes públicos se organizam em redes articuladas com o objetivo de discutir os problemas ou questões de interesse comum, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e justificá-los diante de outros. Contudo, o autor adverte que essa noção de esfera pública implica na existência de condições pré-existentes que habilitem o cidadão à participação. Essa esfera pública problematizada por Habermas de início caracterizava-se por

---

<sup>130</sup> Siebeneichler (1984), para exemplificar coloca o mundo objetivo como sendo a cultura; o mundo social, como a sociedade e o mundo subjetivo como a personalidade todos se referenciando para a composição do mundo da vida.

<sup>131</sup> Segundo Habermas (2003, p.92), esfera pública é “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posições e opiniões onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas sobre temas específicos.”.

um espaço físico de debate, onde o uso da palavra era restrito a algumas pessoas com direito de socializar os assuntos de interesse público. A princípio, essa arena de debates era visível nos salões e cafés de Londres, Paris e outras cidades europeias e os assuntos debatidos eram os contidos nos folhetos e jornais que começavam a aparecer. A esfera pública, pois, reunia indivíduos em situação de igualdade por meio de discussão pública salutar a evolução da democracia.

Neste contexto, a mediação entre o público e o Estado era feita por meio da imprensa. Posteriormente, com o incremento dos meios de comunicação de massa, Habermas aponta o declínio da esfera pública, uma vez que a força destes meios de comunicação voltados para interesse privados era capaz de fazer desaparecer o pensamento crítico. A política passou a ser encenada no parlamento e na mídia e os interesses do mercado passaram a triunfar sobre os interesses públicos. A opinião pública, ao invés de ser formada por meio de uma discussão, passou a ser objeto de manipulação e controle (HABERMAS, 1984, p. 42).

Para o autor, os meios de comunicação eram os responsáveis pela perda da faculdade crítica dos indivíduos e do declínio da esfera pública, isso pela perda da função crítica, pela inexistência da exposição de razões e perspectivas o que fazia desaparecer o debate ao invés de incitá-lo. Aos invés de serem instrumento do debate, os meios de comunicação ao serem pervertidos pela lógica do mercado, passaram a ser um espaço de aclamação (HABERMAS, 1984).

Trinta anos depois, o autor retoma a questão, entendendo que há um potencial comunicativo no uso das novas tecnologias na medida em que possibilitam acessar diversos pontos de vista favorecendo o debate. Passa a reconhecer a existência de múltiplas esferas públicas, não se restringido a espaços institucionalizados como o parlamento, a imprensa, etc. (HABERMAS, 1992, p. 161-191). A esfera pública deixa de ser um espaço físico, para ser um espaço de interações não presenciais permitidas pelos meios de comunicação (HABERMAS, 1984). As potencialidades dos meios de comunicação podem atuar como agentes dos fluxos comunicativos e deliberativos, intermediando demandas, dando visibilidade aos mais diversos pontos de vista.

Deste modo, se pode imaginar que a existência de um portal público de informações pode viabilizar uma relação sem intermediários entre sociedade e Estado, sem a interferência de interesses do mercado. Pensar a comunicação por meio de portais municipais de informação implica em retomar a lições de Paulo Freire sobre o conhecimento como um processo dialógico construído. O autor trata a comunicação como política de igualdade e de construção de

significados.<sup>132</sup> A construção dos portais exige tempo e disposição para o diálogo e não pode se constituir por soluções prontas<sup>133</sup>, pois cada cidade possui suas peculiaridades, seus recursos, suas soluções. A construção do portal é um momento para repensar a cidade, suas potencialidades, suas deficiências e buscar de uma maneira integrada solidificar a democracia.

Freire elaborou e colocou em prática um método de alfabetização-conscientização aplicado a homens e mulheres adultos que, aprendendo a ler, passaram a assumir a própria existência e engajamento na história. Entende-se que esta metodologia poderia inspirar o processo de construção da política de comunicação por via dos portais, como se passará a demonstrar.

Na obra, Freire inicia afirmando que a palavra conscientização não é criação sua, mas que lhe chamou atenção em face da profundidade de seu significado, pois estava convencido de que a educação como prática da liberdade é um ato de conhecimento e uma abordagem crítica da realidade. Ele explica que a conscientização implica na passagem da esfera espontânea e ingênua da realidade para uma esfera crítica. Trata-se, segundo ele, de um teste de realidade – quanto mais ocorre a conscientização, mais se desvela a realidade. A conscientização implica em criar homens que assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo (FREIRE, 2016, p. 55-57).

O autor continua apresentando a conscientização como ação desmistificadora, pois pela abordagem crítica e dinâmica do mundo, permite que se desvele a realidade. O processo de alfabetização – conscientização é apresentado a partir de ideias – força, que podem ser aplicadas ao processo de construção de uma comunicação pública pela via dos portais (FREIRE, 2016, p.66).

a) *Para ser válida toda educação deve necessariamente ser precedida por uma reflexão sobre o homem e uma análise do contexto de vida concreto deste homem. – A educação precisa ajudar o homem a partir de tudo o que constitui sua vida.*

Partindo desta primeira ideia força, o conteúdo dos portais precisa situar o cidadão no contexto da sua cidade, do seu bairro, mostrando de forma simples o local, suas belezas, sua cultura, sua riqueza e também os seus problemas. É preciso estabelecer uma relação da pessoa com o local onde vive, não de forma idealizada ou comercial, mas realista.

---

<sup>132</sup> Para Freire (1971, p.66), “comunicação é a coparticipação dos sujeitos no ato de pensar e implica numa reciprocidade que não pode ser rompida. [...] Comunicação e diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam significação e significado.

<sup>133</sup> Tal como ocorreu com os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Transparência, que foram uniformizados à semelhança dos portais do governo federal.

b) *Mediante a reflexão sobre sua situação, sobre seu ambiente concreto mais ele se tornar engajado e pronto para mudar a sua realidade.*

As colocações do portal devem deixar de ser uma exposição de feitos ou de tabelas e números sem sentido prático para provocar uma reflexão sobre a rotina da vida, sobre as tradições, sobre os contextos que levam a determinada postura. A colocação de informações não deve ser um ato unilateral, mas deve permitir que o cidadão também venha contribuir com seu conhecimento da realidade.

c) *Na medida em que se engaja, o homem se tornar sujeito e que, além dele, existem outros e que suas relações com os outros são de enfrentamento e desafio que se traduzem em manifestações concretas.*

O descortinamento de pesquisas, avaliações, de posicionamentos sobre a forma de execução das políticas públicas, sobre seus resultados, essa comunicação acabará por provocar um resposta, uma crítica, a que deve estar atento o gestor, pois se trata da recriação da esfera pública, que pretende interferir nas escolhas, enfim, uma participação na decisão.

d) *Na medida em que se engaja, reflete sobre seu contexto de vida e encontra respostas, ele cria sua cultura.*

A comunicação pública que vise despertar o cidadão para uma contribuição precisa reconhecer as situações problemas que possam gerar um grande número de reações e debates, e a partir destes problemas, buscar soluções locais retiradas das possibilidades construídas entre o poder público e a população. As regras deixam de vir de cima para baixo para serem construídas horizontalmente, tendo assim maior legitimidade.

e) *O homem não somente cria cultura por suas relações e suas respostas aos desafios como também por meio destas respostas, pois a história nada mais é do que uma serie de respostas que os homens dão aos desafios.*

As discussões sobre os temas podem gerar dissensos e consensos sobre formas de conduta, diretrizes ou grandes dúvidas para tomadas de decisão. A comunicação pública deve demonstrar que o resultado de determinadas reivindicações implicou na prática desta ou daquela ação governamental, ressaltando o reconhecimento da participação como ingrediente fundamental na mudança, mesmo que momentânea e sujeita a rediscussão e aprimoramento.

*f) É necessário adaptar a educação ao objetivo de permitir ao homem tornar-se sujeito e construir-se como pessoa. O homem só pode participar ativamente da sociedade se for ajudado a tomar consciência da realidade e de sua capacidade de transformá-la.*

É necessário reconhecer que as soluções propostas não são eternas e podem, uma vez colocadas, ser novamente objeto de crítica e aperfeiçoamento, e que justamente isso é o processo de comunicação.

A aplicação de uma analogia do método de alfabetização para criar uma cultura de participação evidentemente exige um aparelhamento do poder público, pois não basta, como Stefano Rolando aponta, a presença de comunicadores, pois para conscientizar as pessoas da importância da participação são necessários conhecimentos próprios das ciências sociais, da educação, da psicologia, da comunicação, da sociologia, da ciência política, do direito e de outras ciências.

Essa construção exige, sobretudo, o efetivo interesse do poder público em criar uma nova forma de gestão pública. Não é possível, na atualidade, entender a esfera pública a partir do que é externado pela mídia, na medida em que sua operação é controlada por setores mais fortalecidos e que reproduzem um estilo de vida focado no consumo. As minorias e os grupos marginalizados não são reportados.

Quando se incorporam as novas tecnologias para a relação comunicação e espaço público, é possível imaginar o efeito potencializador da difusão de informações, a pluralidade de visões, o entrecruzamento de argumentos, o que pode aprimorar as possibilidades de uma democracia mais participativa.

A perspectiva é de que a sociedade deixe de receber informação do que será feito com suas vidas e passe a influenciar, de fato, as decisões dos governantes. Evidentemente que, feita de forma inconsequente, as consultas à população poderão servir apenas para que um grupo aparelhado venha fazer prevalecer seus interesses. O acesso à informação e a comunicação pela via dos portais exige a criação de uma política pública voltada para a emancipação, para o fomento da cidadania, para a visualização dos interesses da comunidade como um todo, da articulação com os projetos de desenvolvimento social previamente discutidos, ou seja, trata-se de uma política que ultrapassa governos e deve ter como objetivo o fortalecimento da cidadania.

Contudo, o caminho ainda é longo e penoso, na medida em que a questão da desigualdade é persistente e se reproduz no espaço digital, tanto pela dificuldade de acesso às tecnologias como também em face da dificuldade de compreensão dos argumentos.

Também é preciso mudar a cultura da administração pública, marcada pelo patrimonialismo, clientelismo, pelo segredo, para um formato de gestão compartilhada, em que o gestor bem-sucedido seja aquele que consegue gerir com a população e não pela população.

Há um grande desafio – a linguagem clara e de fácil acesso, explicando ações e programas governamentais e expondo as razões de determinada política pública, exige estímulos financeiros para facilitação do acesso a sinais de televisão, internet e celular com qualidade, e também a criação de mecanismos que ofereçam oportunidades de educação com qualidade e uma disposição dos órgãos públicos em fortalecer processos comunicacionais para estimular a participação.<sup>134</sup>

Embora existam alguns programas que podem promover melhoria nas condições de vida dos cidadãos, a demanda de inclusão exige que o cidadão saiba o que é o programa, saiba aonde ir, a quem perguntar, a quem se dirigir, o que apresentar, o que faz com que pessoas excluídas muitas vezes sequer cheguem a acessar os programas. Por isso, a lógica das políticas de comunicação dever ser a lógica do diálogo e não a da promoção do governante como herói ou santo em face do cidadão. Essa lógica que se assemelha à lógica do mercado traduz a posição do Opressor e do Oprimido e não contribui para o alavancar da cidadania.

Para que possa ter uma informação clara e acessível, é necessário atentar para o alerta de Habermas de que a ação comunicativa<sup>135</sup> e a ação estratégica são “mutuamente exclusivas.”

Para Bordenave (1998), a comunicação é um processo natural, uma arte, uma tecnologia, uma situação e uma ciência social, podendo ser instrumento de legitimação de estruturas sociais como também a força que as critica e transforma.

#### 4.6.1 Proposta de construção do acesso à informação a partir de um processo construtivo de comunicação entre o poder público e a sociedade

A partir das lições de Freire e Habermas, pode-se concluir que a construção de um portal de acesso à informação, planejado de forma a dar publicidade unicamente à visão do poder público sobre a cidade e sobre a melhor forma de condução do governo, não se prestará a ser um instrumento de emancipação.

<sup>134</sup> Também Arendt (1981, p.19-20) aponta que o espaço público só pode ser construído pela ação e pelo discurso através do qual eventos, fatos e acontecimentos podem ser registrados, narrados, transmitidos e transformados em uma história comum; coloca que por mais que as coisas do mundo possam nos afetar, emocionar ou estimular, só se tornam humanas de fato quando podemos debatê-las com nossos semelhantes.

<sup>135</sup> Para o autor, na ação comunicativa os atores usam a linguagem com vistas a alcançar o entendimento, e deste modo a linguagem é usada como instrumento de integração social. Já na ação estratégica a linguagem é usada como meio de barganha em interesses relacionados com o poder, e por isso funcionam como falas puramente retóricas, ou colocações insinceras, como gratificações ou ameaças. (HABERMAS, 2005).

A construção unilateral acabará por repetir as mesmas falhas do portal de transparência, servindo apenas para alguns poucos que tiverem o “saber” e o “poder” de entender as informações ali contidas. Pode servir à perpetuação da visão do cidadão como cliente, oferecendo-lhe serviços e mostrando a forma como deve pagar por estes. Neste caso, as informações apenas seriam transmitidas ao cidadão, sendo ressaltadas as qualidades do governante como o melhor fornecedor de bens e serviços, tais como esmolas “aqueles que não têm como prover tais serviços por si mesmos”.

Pode, ainda, colaborar para a inclusão da ideia de cidadão fiscal, ou seja, aquele que deve olhar para a política apenas para verificar se valores foram bem gastos e se houve roubo ou corrupção, situação que favorece o desinteresse pela gestão, uma vez que se apresenta como árdua para compreensão e com consequências relevantes para o convívio social, em especial na esfera municipal, gerando perseguições, intrigas, na medida em que o governante ora é apresentado como honesto e probo, ora como ladrão e corrupto.

Nestas duas representações, novamente presente a figura do opressor e do oprimido. Nem mesmo a segunda situação – cidadão fiscal – se apresenta como adequada neste caso, posto que implica na transformação do cidadão oprimido pelas mazelas que Estado lhe impõe, em opressor do opressor. Trata-se, como Freire coloca, de repetição do problema.

Considerando as possibilidades da tecnologia em aproximar pessoas, o portal pode vir a ser instrumento da construção de uma educação cidadã, colaborando para uma participação efetiva na gestão. Essa educação cidadã, na concepção pedagógica de Paulo Freire, é dirigida ao compromisso com a educação que não implique em moldar o consenso, mas em promover a conscientização do indivíduo.

O que temos que fazer, na verdade, é propor ao povo, através de certas contradições básicas, sua situação existencial, concreta, presente, como problema que, por sua vez, o desafia e, assim, lhe exige resposta, não só no nível intelectual, mas no nível de ação. Nunca apenas dissertar sobre ela e jamais doar-lhe conteúdos que pouco ou nada tenham a ver com seus anseios, com suas dúvidas, com suas esperanças, com seus temores. Nosso papel não é falar ao povo sobre a nossa visão do mundo, ou tentar impô-la a ele, mas dialogar com ele sobre a sua e a nossa. (..) A ação educativa e política não pode prescindir do conhecimento crítico dessa situação, sob pena de se fazer “bancária” ou de pregar no deserto. (FREIRE, 2016, p.147)

Neste caso, a construção do portal envolveria governos, indivíduos, movimentos sociais, empresas e demais entidades organizadas, ora atuando como educadores ora como educados, onde não se reproduza um discurso bancário sem preocupação de formar uma consciência crítica, com vistas à alienação. Essa educação cidadã deve ter como norte a razão de ser dos fatos econômicos, sociais, políticos ideológicos, históricos, que envolvem a vida local e cuja melhoria depende do enfrentamento da realidade.

Ao invés de trazer um mundo idealizado, funcionando como um relógio e com gestores iluminados, é necessário dar espaço ao que existe e, sobretudo, ao que falta, a partir do que é colocado pelos habitantes da cidade. Os usuários dos portais não podem ser vistos como clientes dos programas de governo, mas como atores importantes para a crítica e aprimoramento das ações.

Pensar em consenso único, em padronizações, se opõe ao respeito às culturas locais. O que serve a uma cidade de um milhão de habitantes, talvez possa não servir àquela de que tem 10 mil. Evidentemente, um processo desta natureza não é fácil, a construção de capital social, a emancipação do cidadão é uma tarefa árdua e implica em confronto de tensões, em desenvolvimento de sensibilidades, um trabalho que ultrapassa os limites de um programa de governo. Quanto maior for a participação, melhores serão as condições de desenvolvimento de uma vida melhor, embora esse ideal nunca seja alcançado, pois o processo não pode parar, devendo sempre ser objeto de crítica e de movimento.

A própria construção desta política de comunicação deve ser informada e não apresentada como algo pronto, mas também como uma proposta a ser construída entre o órgão público independentemente de quem seja o seu gestor e a sociedade.

A construção dialógica de um portal de acesso a informações, utilizando profissionais técnicos do poder público, mas também outros profissionais das áreas de ciências sociais, educação, psicologia, comunicação em conjunto com grupos representativos da comunidade (associação de pais, associações profissionais, movimentos sociais, entre outros), além de contar com a possibilidade de intervenção dos próprios cidadãos, pode resultar em um instrumento que atenda não só o objetivo de fornecer informação, mas também o de colaborar para os processos de fiscalização, além de promover o incentivo a busca de direitos, a crítica de situações e melhoria das condições de vida. O espaço do portal do ente público se constituiria com o espaço de deliberação e decisão, a partir da reunião dos argumentos apresentados.

O pensar a palavra ESCOLA pode gerar uma ampla discussão a respeito do número de escolas existentes no Município, como se dá o ingresso, a importância do estudo, o trabalho do professor, do pedagogo, da supervisão e da direção da escola, sua valorização, a forma de organização do local, a sustentabilidade das ações, a contribuição das associações de pais e dos Conselhos de educação e de merenda escolar, o horário das aulas e sua compatibilidade com o horário de trabalho dos pais, a eficiência do transporte escolar, o cardápio da merenda e os produtores locais, o material escolar, os uniformes, o fomento ao empreendedorismo e a produção local. Um mundo de relações que se interconectam e que merecem ter voz, participar do diálogo.

Essa discussão implicará na reflexão sobre sua qualidade de ser humano, munícipe e sua relação com a escola municipal, com seu direito à educação de qualidade, apontando o que significa a qualidade da educação, o que ela compreende quais os entraves para sua realização, e como a comunidade em conjunto em conjunto com o governo, pode atuar para resolver as dificuldades e transformar a realidade. O produto deste diálogo, essa comunicação, é a efetiva informação que deve atingir o maior número de pessoas, de forma que possa fomentar novas reflexões e novas contribuições, no trabalho que se constrói e reconstrói a cada dia.

É que a linguagem do educador ou do político (e cada vez nos convencemos mais de que este há de tornar-se também um educador no sentido mais amplo da expressão) não existem sem um pensar e ambos, linguagem e pensar, sem uma realidade a que se encontrem referidos. Desta forma, para que haja comunicação eficiente entre eles, é preciso que educador e político sejam capazes de conhecer as condições estruturais em que o pensar e a linguagem do povo, dialeticamente se constituem. Daí também que o conteúdo programático para a ação, que é de ambos, não possa ser de exclusiva eleição daqueles, mas deles e do povo. (FREIRE, 2016, p.147)

A informação não é estanque, ela se altera na medida em que as ações de gestão vão se realizando, ora para demonstrar o atendimento das expectativas ora para justificar alterações no percurso, indicando os motivos e novamente, fomentando novos diálogos. Neste sentido, se recria a esfera pública da ação comunicativa de Habermas. Essa esfera pública não é uma instituição ou organização, constitui-se de foros ou arenas onde associações sindicatos, partidos políticos, organizações não governamentais apresentam, de forma discursiva, suas opiniões, através da imprensa e de outros mecanismos de divulgação em massa (CRUZ, 2008, p.119-120). Desse modo, é importante a abertura dos fóruns de discussão, das audiências públicas, que possibilitem a coordenação de ações, na busca de um acordo, onde prevaleça o melhor argumento (HABERMAS, 2003, p.36).

Uma das críticas mais frequentes ao modelo procedimental de Habermas reside na impossibilidade de se estabelecer um consenso nas sociedades modernas e plurais (HABERMAS, 2003, p.36). O autor não desconhece esta dificuldade em face das diversas concepções de bem, e por isso reforça a necessidade do processo comunicativo, em que, através de regras e procedimentos, cidadãos racionais, mesmo que não vejam todos os seus interesses individuais atendidos, aceitam o direito criado de forma racional e pública (2003).

É evidente que este percurso pode sofrer influência de ideologias, de interesses de um determinado grupo, contudo, a exteriorização dos procedimentos, sua abertura ao debate, tornam os riscos menores que aqueles produzidos por colocações unilaterais oportunas. Além

do que, por não ser uma situação estanque, mas pelo contrário um intenso movimento de criar e recriar, implicará em constante aprimoramento.

Não se tem a ilusão de que essa mudança pode ocorrer do dia para a noite e nem que se produza a partir de uma alteração no texto legal. São mudanças que podem ocorrer com a prática. “Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.” (FREIRE, 2003).

Um portal de acesso construído a partir do intenso diálogo com a sociedade pode potencialmente produzir sujeitos democráticos, ou seja, cidadãos aptos a participar das decisões da administração porque conscientes de sua posição, conscientes do contexto em que vivem e interessados em ser agentes de transformação.

.

## 5 ANÁLISE DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. OS PORTAIS SÃO INSTRUMENTOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EMANCIPADORAS?

As verificações dos programas e políticas públicas estão relacionadas à preocupação com a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas ações. A avaliação da efetividade relaciona-se com a relação entre a implementação e os resultados do programa sob avaliação; a avaliação de eficácia observa os objetivos e instrumentos utilizados e os resultados alcançados no programa (metas definidas em relação a metas alcançadas e a avaliação de eficiência analisa o esforço empregado e os resultados obtidos (STEPHANOU, 2005, p.139). O resultado das análises pode fornecer aos administradores públicos e à sociedade uma visão sobre a qualidade das ações.

Para Costa e Castanhar (2003), uma avaliação implica no exame sistemático e objetivo de um programa, finalizado ou em curso que contemple seu desempenho, implementação, resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. A avaliação deve ser uma atividade permanente e não restrita à etapa final do ciclo da política pública, de modo a poder guiar o gestor público na tomada de decisões sobre avanços e correções das ações.

Essa prática gera uma retroalimentação que permite escolher entre diferentes projetos, de acordo com sua eficácia e eficiência, pelo cotejamento dos resultados, além de propiciar a correção de orientação na direção das finalidades almejadas (COHEN; FRANCO, 2004, p.73).

Segundo Faria (2005), a avaliação está ligada à política de um modo abrangente, pois tem impacto nas estratégias e interesses dos gestores de políticas públicas.

Do ponto de vista do momento da avaliação, podem ser classificadas como *ex ante*, ou *ex post*. Será *ex ante* se realizada com o intuito de embasar a decisão pela implementação ou não do programa, auxiliando ainda a alocação dos recursos conforme os objetivos e as necessidades observadas (COHEN; FRANCO, 2004). A falta da prática de avaliação *ex ante* é apontada por Jannuzzi (2011, p.256) como um dos motivos de decepção quanto à credibilidade dos instrumentos de avaliação, na medida em que, ao efetuar a avaliação de impacto, observa-se que houve “crença desmesurada na capacidade de antecipação e na implementação de programas por parte de técnicos de alto escalão, que acabam por desenhar rotinas que desconsideram as distintas realidades de operação dos programas”.

A avaliação será *ex post* se realizada durante a execução do programa ou após a sua conclusão. O objetivo é verificar se o programa deve continuar ou não e se deve sofrer alterações na sua formulação.

Como se poderá observar adiante, as avaliações realizadas nos portais dos Municípios foram realizadas ora quando estavam sendo implantados, ora logo após. Foram avaliações externas, que não contaram com elementos de avaliações eventualmente realizadas antes da implantação. Por outro lado, os enfoques das avaliações são bastante diversos, o que resultou em posicionamentos diversos para o mesmo Município, uma vez que ora é bem avaliado apenas por ter elaborado a lei de acesso à informação e tê-la divulgado em seu portal, ora está em desvantagem em relação aos demais porque, além da norma, não promoveu qualquer outra ação visando, de fato, fornecer acesso à informação. Não sabendo, na realidade, o que de fato o Município pretendia, a performance do ente público fica a depender dos critérios que o avaliador elegeu para verificação.

O fato de ser realizada uma avaliação nem sempre implica na imediata utilização de seus resultados, por motivos variados. Segundo Faria (2005, p.102), conflitos de interesse dentro das organizações, mudanças do pessoal encarregado; inflexibilidade das regras operacionais; cortes orçamentários podem fazer com que as recomendações produzidas na avaliação não sejam apropriadas.

Januzzi (2011) aponta que, em que pesem os esforços de aprimoramento das avaliações de políticas públicas no Brasil, ainda é difícil encontrar, no poder público, equipes especializadas no monitoramento e avaliação dos programas governamentais. Coloca que até mesmo as pesquisas muitas vezes revelam resultados triviais ou metodologicamente questionáveis, seja pelas decisões metodológicas quanto a técnicas, amostras e casos investigados, muitas vezes escolhidos em função dos prazos e recursos disponíveis, como pelas lacunas de conhecimento quanto à atividade desenvolvida, ao papel dos agentes institucionais envolvidos.<sup>136</sup> De acordo com o Januzzi (2011, p. 272), “rigor metodológico, capacidade de improvisação e maleabilidade técnica frente à complexidade do objeto de estudo” são prescrições para a pesquisa aplicada na avaliação de programas.

---

<sup>136</sup> Também neste sentido o trabalho *Fetichismo da Avaliação*, de Ana Maria Rezende Pinto (1986, p.88-), aponta que “os avaliadores ligados ao mundo da pesquisa tendem ao examinar um programa a propor alterações mais substanciais ou de cunho reformador mais nítido, infactíveis na prática porque ameaçam ou os valores e ideologia e rituais dos órgãos que o implementam ou as alianças políticas que dão sustentação ao plano. Muitas avaliações concluem que os programas não vão bem, que as pessoas ou grupos continuam necessitados, oferecendo pouca evidencia sobre as possibilidades de melhorias ou reformulações possíveis.”

O interesse pela avaliação das atividades do governo está ligado à preocupação com a efetividade, com a aferição dos resultados esperados e não esperados alcançados pela implementação dos programas, de forma a possibilitar correções. Outro motivo seria entender o processo pelo qual os programas alcançam seus resultados a partir da dinâmica estatal frente às dificuldades encontradas; e, por fim, o interesse seria pela aprendizagem organizacional que acaba por instruir os procedimentos de tomada de decisão e até de responsabilização dos gestores.

## 5.1 AS AVALIAÇÕES REALIZADAS NOS PORTAIS

Como aporte inicial, e a título de comparação, uma vez que o trabalho de avaliação é sempre contínuo, serão retomados seis trabalhos realizados anteriormente. Dois deles realizados por órgãos governamentais, sendo um da Controladoria Geral da União, que resultou no relatório intitulado *Escala Brasil Transparente*, e outro resultante da avaliação feita pelo Ministério Público Federal, que resultou no trabalho intitulado *Ranking Nacional de Transparência*. Os outros três trabalhos são produtos de pesquisa científica, sendo o primeiro a tese de doutorado de Paloma Maria Santos, intitulada *Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento*, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina; o segundo trabalho foi realizado também na Universidade Federal de Santa Catarina e resultou na publicação da obra *Teoria e Prática do Governo Aberto: Lei de Acesso à informação nos Executivos Municipais da Região Sul*; o terceiro trabalho está contido na tese apresentada por Paula Karine Ferreira Amorin, no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Universidade Federal da Bahia, em 2012, intitulada *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Por fim, o último trabalho, a tese de doutorado de Fabíola de Paula Liberato, sob o título *Avaliação da informação sobre políticas públicas de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo*.

As ferramentas de avaliação utilizadas nestes trabalhos nos auxiliaram na reflexão e elaboração do instrumento de avaliação, razão pela qual será feita uma breve apreciação de cada um dos trabalhos, de forma a demonstrar sua pertinência e utilidade no presente.

- a) Escala Brasil Transparente – Ranking de Cumprimento da Lei de acesso à informação

Esta avaliação já se encontra na sua terceira edição. A EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas três versões concentram-se na transparência passiva e, por isso, foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. A partir da EBT, a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação.<sup>137</sup>

A avaliação foi executada por técnicos do poder público federal, e com diferença de 3 anos entre os relatórios.

O checklist da EBT avalia os seguintes pontos: 1) a Regulamentação da lei de acesso à informação no âmbito local observando se: a) existe exposição da legislação no site; b) se existe regulamentação; c) se existe regulamentação do SIC (serviço de informação ao cidadão; d) se foi realizada a regulamentação da classificação de sigilo; e) se há regulamentação da responsabilização do servidor; f) se existe regulamentação de instancias recursais. 2) a Transparência passiva observando se: a) existe divulgação do atendimento presencial ao cidadão; b) se existe atendimento pela internet; c) se há possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; d) se existem pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso ; e) se são fornecidas respostas aos pedidos no prazo legal; f) se as respostas estão com conformidade com o que foi solicitado.

A aplicação do checklist EBT, com 12 quesitos, propicia a divulgação de uma métrica, a qual foi criada por especialistas da CGU que pesquisam e atuam nas capacitações do Programa Brasil Transparente. A métrica resultou em uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota foi destinada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a efetiva existência e atuação dos SIC.

A criação de uma nota propiciou um *ranking* dos entes avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva, funcionando o posicionamento dos avaliados como um fator que possibilita e incentiva a melhoria do cenário encontrado. Não há, ao final do relatório, recomendações para aprimoramento dos processos relativos à política de acesso à informação, mas apenas se coloca aos entes públicos mal avaliados a possibilidade de solicitarem auxílio na aplicação de medidas de transparência e governo aberto.

---

<sup>137</sup> Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

A crítica que se pode fazer relativa a este ranking é justamente quanto à sua divulgação, na medida em que apontou nota máxima para Municípios sob o título de ranking da transparência, ao passo que o que se avaliou foi a simples existência do espaço para acesso à informação, a edição de uma lei local regulamentando este acesso e a resposta a algumas perguntas, sem se adentrar no conteúdo do que era divulgado, o que não condiz com o título.

Assim, muitos municípios passaram a divulgar na página que possuíam nota dez em transparência e acesso à informação quando isto não correspondia, de fato, à realidade.

#### b) Avaliação feita pelo Ministério Público Federal

Esse trabalho, realizado em 2015, é de Iniciativa do Ministério Público Federal como uma das ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), sendo realizada por representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central.

O processo de avaliação contou com um questionário formulado cujas questões referem-se a exigências legais, à exceção dos dois itens finais relacionados ao que o Ministério Público federal denomina de boas práticas de transparência, ou seja, a divulgação de salários e outros pagamentos feitos aos agentes públicos. Fica evidente, nesta avaliação, a preocupação do Ministério Público com elementos que possibilitem a fiscalização orçamentária e financeira e facilitem o trabalho de combate à corrupção.

Os itens avaliados foram os seguintes:

- a- Existência de ferramentas de pesquisa para acesso à informação.
- b- Existência de relatórios de despesas com dados dos últimos 6 meses.
- c- Disponibilização da íntegra dos editais, e outras informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses.
- d- Existência dos relatórios de prestação de contas exigidos pela lei de responsabilidade fiscal
- e- Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações.
- f- Existência de indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico

- g- Possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)
- h- Simplicidade da solicitação por meio do e-SIC, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria
- i- Disponibilização do registro das competências e estrutura organizacional
- j- Disponibilização dos endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.
- k- Divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público
- l- Divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e contendo data, destino, cargo e motivo da viagem

A verificação foi feita através de atribuições de nota a cada item. As notas não tiveram o mesmo peso, variando de 2,0 a 10,0, de acordo com a importância do tema. O peso de cada nota foi dado por meio de votação entre as diversas instituições de controle que participaram da sua elaboração no bojo da ENCCLA.

No relatório consta, de forma geral, o índice de transparência dos Governos Municipais alcançou em média a nota 5,21. O Estado do Paraná obteve a média de 6,26.

A avaliação se circunscreveu essencialmente sobre a existência dos meios de acesso à informação e a publicação das informações previstas na Lei de Transparência (LC 131-2009).

A crítica em relação a este trabalho refere-se ao fato de que o foco está na divulgação dos dados financeiros e contábeis da administração pública não havendo preocupação com a facilidade de compreensão por pessoas que não dispõem de conhecimentos técnicos da área da administração pública.

c) Trabalho de Paloma Maria Santos – *Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento*<sup>138</sup>

Na sua tese de doutorado, Santos (2014) desenvolveu um framework de apoio a construção da democracia eletrônica nos portais de governo, a partir das práticas de gestão do conhecimento, propondo indicadores que poderiam apontar para a construção de portais que viabilizassem o acesso e a participação do cidadão. A autora parte da literatura sobre democracia eletrônica e processos de gestão do conhecimento para elaborar indicadores de

---

<sup>138</sup> A referência pode ser consultada em Santos (2014).

desempenho para os portais. Estes indicadores foram avaliados por especialistas e testados em portais do governo da Espanha por um grupo de pesquisa da Universidade de Zaragoza. Os indicadores foram a usabilidade, a acessibilidade, a segurança e a privacidade.

A conclusão do trabalho aponta que, embora exista disponibilização de informações nos portais, não há preocupação em simplificar e a complexidade do conjunto acaba por afastar qualquer tipo de manifestação do cidadão. Segundo a autora, as informações são colocadas no intuito de obedecer a uma obrigação legal e não de informar e dar início a um processo de aproximação com o cidadão (SANTOS, 2014).

Deste trabalho, colhem-se elementos importantes para construção do instrumento de avaliação em especial no que se refere à necessidade de clareza das informações e utilização de outros elementos diversos do texto, tais como vídeos, mapas etc.

d) Avaliação apresentada na obra *Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à informação nos Executivos da Região Sul*<sup>139</sup>

A proposta do trabalho foi avaliar todos os Municípios com mais de 10 mil habitantes dos Estados da Região Sul no que se refere ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, ou seja, 479 municípios. O procedimento de Avaliação tomou por base os procedimentos sugeridos na Cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União sobre a implantação da lei, bem como o texto da lei. Foram assim estruturadas 26 perguntas com múltipla escolha com respostas objetivas (fechadas). Ocorre que, em 2012, poucos municípios já haviam adaptado seus portais à legislação, e, deste modo, somente 40 municípios foram avaliados, sendo seis no Paraná (Londrina, Toledo, Francisco Beltrão, Telêmaco Borba, Rebouças).

Utiliza-se do trabalho grande parte das perguntas do formulário, em especial quanto aos elementos específicos da Lei de Acesso à Informação, entendendo que uma nova avaliação, já passados oito anos da edição da lei, e com uma maior número de municípios, pode colaborar para a verificação dos progressos e evoluções no cumprimento da lei.

Os resultados observados, fixaram-se na presença dos elementos mínimos da Lei de acesso à informação, entendendo preenchido o requerimento do acesso com a existência de editais e dados contábeis, mesmo que bastante técnicos e pouco compreensíveis.

Considerando que grande parte dos municípios foi eliminada por não dispor no portal do poder público de um banner específico para acesso à informação, percebeu-se a importância

---

<sup>139</sup> A referência pode ser consultada em Santos, Bernardes e Rover (2012).

de a pesquisa ser feita no portal como um todo, uma vez que a lei não exige o banner, mas sim a existência das informações. A recomendação do banner consta da Cartilha de Acesso à Informação, pois a Controladoria Geral da União entende que uma uniformização sobre as formas de acesso facilitaria a utilização por qualquer pessoa residente ou não no Município.

- e) Avaliação empregada por Paula Karini Ferreira Amorin: *A transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*<sup>140</sup>

A avaliação proposta tinha por objetivo compreender os modos de emprego dos mecanismos de internet pelos governos das capitais do Brasil e da capital federal para ofertar informações e serviços que visem à transparência administrativa para a esfera civil (AMORIN, 2012, p.23). A pesquisadora testou as seguintes hipóteses: a) os governos das capitais brasileiras empregam as potencialidades de comunicação política dos seus website com a finalidade de dar transparência pública de gestão com variados estágios de desenvolvimento; b) existe associação entre o desempenho dos indicadores socioeconômicos e o partido político do chefe do executivo das cidades pesquisadas e o estágio de desenvolvimento da transparência digital dos governos.

Desse modo, a pesquisadora efetuou levantamento do índice de desenvolvimento humano dos municípios pesquisados; o produto interno, o número de habitantes; o percentual de utilização de internet entre a população acima de 10 anos; o percentual de analfabetismo e o partido político do chefe do executivo com vistas a observar se estas variáveis tinham efeito preditivo para explicar a transparência digital.

A pesquisa nos portais se deu a partir de navegação orientada nos sites das prefeituras das capitais brasileiras e do Distrito Federal, e, posteriormente, foram feitas as análises dos casos segundo os parâmetros definidos, para aferir o estágio de desenvolvimento da transparência nos portais das cidades pesquisadas. Por fim, foi feita a análise comparativa dos casos, por meio da técnica da estatística descritiva e da análise de regressão multivariada, visando verificar a existência de associação do índice de transparência com os indicadores sociais, econômicos e políticos das cidades observadas. A navegação orientada se deu através da construção de um instrumento a partir de subsídios classificados em aspectos essenciais para as informações e serviços com previsão legal e, aspectos necessários para aqueles que tivessem em outros estudos elementos para comunicação política, governança, participação e controle sociais, além da interação homem máquina.

<sup>140</sup> Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/democracia-e-internet-transpar%C3%Aancia-de-gest%C3%A3o-nos-portais-eletr%C3%B4nicos-das-capitais-brasileiras>. Acesso em 02 jan. 2016.

Foram 11 categorias verificadas: perfil da cidade (identificação da cidade, partido do prefeito, Índice de desenvolvimento humano – IDH, produto interno bruto – PIB, população, analfabetismo, inserção digital); existência de endereço eletrônico e portal da transparência; usabilidade; acessibilidade, hiperlink; informações contextuais; serviços institucionais; informações financeiras- orçamentárias; informações administrativas; comunicação com o público; responsividade.

A partir da análise do conjunto de dados, o trabalho apresenta um conceito global para cada cidade analisada, sendo: transparência avançada; transparência significativa; transparência moderada; transparência fraca; transparência inexistente. A pesquisadora também fez uma análise multivariada, combinando os resultados da análise da transparência com outros fatores. Verificou que as regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal concentram as cidades que foram classificadas com transparência significativa, sendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste classificadas com transparência moderada.

Comparando a avaliação do índice de transparência com o PIB, verificou que as regiões com maior PIB (sul e sudeste) tendem a ter melhor índice de transparência digital. Também as regiões com maior IDH tendem a ter melhor índice de transparência. A análise agrupada com o percentual de pessoas que utilizam a internet demonstrou que o Distrito Federal tem o melhor resultado, seguido da região Sul e Sudeste, contudo, neste campo a região Norte se sobressai em relação à região Nordeste, o que levou a pesquisadora a concluir que o acesso à internet não tem a mesma tendência de impulsionar o índice de transparência. O mesmo ocorreu quando do agrupamento do índice de transparência com o percentual de pessoas analfabetas. Por fim, o cruzamento entre o índice de transparência e o partido político demonstrou que não existe influência significativa, pois cidades com chefes do Executivo com o mesmo partido apresentam índices de transparência distinto.

Do trabalho, foram utilizados alguns elementos da ferramenta de avaliação, tais como questões sobre a história da cidade, divulgação das decisões governamentais, acompanhamento de políticas públicas, bem como uma nova verificação com intercruzamento da dados.

f) Trabalho de Fabíola de Paula Liberato – *Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais de governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo*<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Disponível em: <https://www.faac.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/.../fabiola-liberato.pdf>

No trabalho, a autora empreendeu uma avaliação das informações contidas nos portais dos 15 Municípios que representam o centro de cada uma das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, fixando-se nas políticas públicas de meio ambiente, saúde, educação e assistência social.

A avaliação procurava informações sobre as seguintes categorias relativas ao tema das políticas públicas: antecedentes, diagnósticos, objetivos, metas, recursos e ações atuais, recursos e ações planejadas, eficiência, eficácia, impacto, custo-efetividade, satisfação dos usuários e equidade (justiça na distribuição).

A busca, pois, tinha por foco informações técnicas a respeito da construção das políticas públicas, e não necessariamente informações dirigidas à sociedade com vistas ao acesso a direitos sociais, serviços ou à interação com assuntos de interesse da cidade.

Foram analisadas 99 páginas da web destes municípios, sendo que cada item poderia ser avaliado com os seguintes indicadores: 0 – para ausência de informação; 1 – presença de informações com até 200 caracteres; 2 - para presença de informações entre 201 e 400 caracteres; 3- presença de informações acima de 400 caracteres.

O trabalho concluiu que, nas quatro áreas analisadas, o índice de qualidade da informação atingiu o percentual médio de 11,2%, o que a autora considerou inadequado para fornecer informação adequada sobre uma política pública.

Na sua proposta, baseada em Rothberg, os sites governamentais obteriam mudanças benéficas se fossem construídos por equipes multidisciplinares compostas principalmente por profissionais da comunicação e das ciências sociais. Conclui que “sem informações completas haverá dificuldade para o cidadão formular opinião embasada sobre a gestão pública de seu município” (LIBERATO, 2013).

O trabalho não verificou o que estava escrito nos itens pesquisados, mas apenas o número de caracteres colocados no item, entendendo que um maior número de caracteres implicaria em um maior interesse em informar.

Do trabalho, foi utilizada a forma de coleta das informações, não nos fixando em um item do site do Município na web, mas percorrendo as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Controladoria Geral e Gabinete do Prefeito, para a busca por informações.

## 5.2 A PROPOSTA DESTE TRABALHO

A política de informação ainda está em processo de implantação, todavia, em 2019 a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527-2011) completa 8 anos de sua edição, e em face da

proposta deste trabalho, procedeu-se à análise não somente da existência de dados financeiros, orçamentários, receitas e despesas, ou seja, elementos mais voltados ao trabalho especialíssimo de fiscalização ou ao chamado controle social, que, na verdade, somente pode ser realizado por organismos especializados, dada a tecnicidade dos dados.

A análise se ateve ao conteúdo colocado nos portais municipais, de modo a analisar se existem elementos que promovam o acesso de informação aos cidadãos de forma clara, demonstrando o interesse em promover uma comunicação inclusiva e despertar o interesse na interação entre a sociedade e o governo. Verificou-se nos textos colocados pelos diversos órgãos municipais se existiam informações sobre a forma de acesso aos direitos sociais, aos serviços e informações de interesse para a vida cotidiana na cidade. Observou-se, ainda, se os portais estão sendo utilizados como instrumento de promoção dos governantes, sem o intuito informativo voltado para a educação e formação de uma capital social.

#### 5.2.1 O Instrumento de avaliação – formulário de orientação

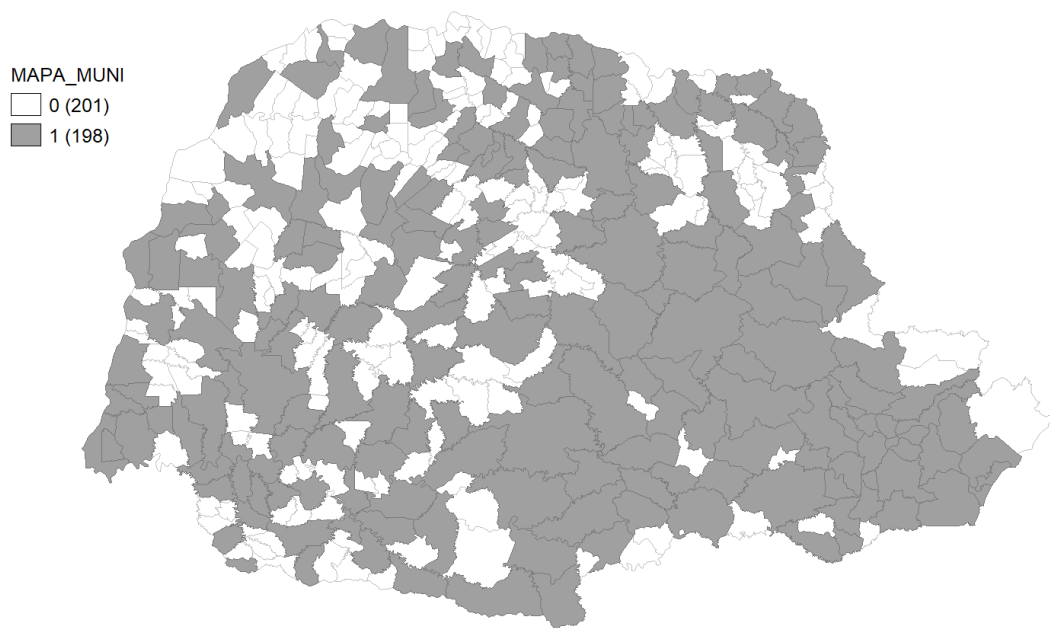
Para proceder à análise dos portais Municipais, foi confeccionado um formulário com 11 blocos divididos por temas, com vistas a fornecer orientação na busca da existência de informações que pudessem representar o interesse na utilização dos portais e fomentar uma comunicação os cidadãos.

Os blocos são compostos de perguntas cuja resposta admite apenas o a preenchimento binário – SIM- NÃO. Para cada bloco, o número máximo de pontos que pode ser obtido é 10.

Os itens observados nos blocos 6 (transparência fiscal) e 9 (publicidade governamental) não foram somadas para efeito de obtenção da nota final, pois a transparência fiscal implica no cumprimento de outras normas jurídicas e necessariamente não implicam em concessão de informação de forma simplificada. No que diz respeito ao bloco pertinente a investigação da publicidade governamental, as notas mais elevadas implicariam em desvirtuamento dos princípios da legislação e assim, não foram computadas para a nota final, fazendo parte apenas das reflexões que orientaram a conclusão.

A análise foi realizada apenas nos Municípios com mais de 10 mil habitantes, pois, de acordo com a lei de acesso à informação, somente estes estão obrigados legalmente a manterem um portal eletrônico de acesso. No Estado do Paraná, são 198 Municípios com população acima de 10 mil habitantes.

Figura 1 - Mapa do Estado do Paraná destacando os Municípios analisados



Fonte: A autora

Antes de proceder ao preenchimento dos formulários, verifica-se o conteúdo do site com o objetivo de promover uma familiarização com a dinâmica de apresentação dos conteúdos, bem como a necessidade de instalação ou atualização de ferramentas para navegação.

Alguns portais demandaram muitas horas para verificação e preenchimento do formulário enquanto em outros o trabalho ficou restrito a uma hora apenas, face a exiguidade de informações. Apresenta-se, a seguir, o formulário de cada um dos blocos e as razões pelas quais se julga oportuna a existência de tais informações.

#### a) Bloco 1 – Dados do Município

Este bloco tinha como objetivo observar como o Município se apresenta aos cidadãos locais, assim como a outros visitantes que tenham interesse em conhecê-lo, tais como turistas, empreendedores ou interessados em concursos públicos do ente governamental. É composto de 27 perguntas, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Informações sobre o Município

| <b>BLOCO 1- INFORMAÇÕES BÁSICAS DO MUNICÍPIO</b> | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|--------------------------------------------------|------------|------------|
| ENDEREÇO DA PREFEITURA                           |            |            |
| TELEFONES                                        |            |            |
| FACEBOOK/ INSTAGRAM / REDES SOCIAIS              |            |            |
| HORARIO ATENDIMENTO                              |            |            |
| MEIOS DE ACESSO AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS              |            |            |
| ESTRUTURA ORGANIZACIONAL                         |            |            |
| PROTOCOLO ELETRÔNICO                             |            |            |
| LEI ORGANICA                                     |            |            |
| PLANO DIRETOR                                    |            |            |
| CÓDIGO DE OBRAS                                  |            |            |
| LEI DE ZONEAMENTO                                |            |            |
| CODIGO TRIBUTÁRIO                                |            |            |
| REGIME JURIDICO SERVIDORES                       |            |            |
| POPULAÇÃO                                        |            |            |
| HISTÓRIA DA CIDADE                               |            |            |
| POSIÇÃO GEOGRÁFICA                               |            |            |
| CLIMA DO MUNICÍPIO                               |            |            |
| IDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO                         |            |            |
| MÉDIA DE RENDA DA POPULAÇÃO                      |            |            |
| INSTRUÇÃO MÉDIA DA POPULAÇÃO                     |            |            |
| PONTOS TURÍSTICOS DA CIDADE                      |            |            |
| IDEB DO MUNICÍPIO                                |            |            |
| PIB DO MUNICÍPIO                                 |            |            |
| IDH DO MUNICÍPIO                                 |            |            |
| INDICE DE GINI DO MUNICÍPIO                      |            |            |
| POTENCIAL HÍDRICO                                |            |            |
| COBERTURA DE SANEAMENTO NO MUNICÍPIO             |            |            |

Fonte: A autora

A busca destas informações diz respeito a uma proposta inicial de comunicação, em que o ente público se apresentaria e apresentaria a cidade, mostrando seus pontos fortes e suas deficiências, as regras básicas de convívio e investimentos no local.

Sem uma ampla visão dos aspectos geográficos, hídricos, de saneamento, de comunicação e de indicadores socioeconômicos, pode haver prejuízo não só no que se refere ao planejamento municipal, mas também na atração a investimentos externos, como para as pesquisas dos próprios munícipes, seu planejamento de vida e de investimentos, o que pode se beneficiar do acesso a informações do município onde reside.

### b) Bloco 2 – Educação

Neste bloco, procura-se identificar a existência de informações que permitissem aos cidadãos, em especial aos pais dos alunos, conselheiros municipais, educadores, conhecer os planos e ações do governo na área de educação, bem como a proposta do Plano Municipal de Educação elaborada pelo governante e colocada em prática. O Bloco de perguntas foi assim elaborado conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Planos e ações do Governo na Área de Educação

| <b>BLOCO 2 - INFORMAÇÕES SOBRE OS DIREITOS À EDUCAÇÃO</b>                                    | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| LISTA DAS AÇÕES DE GOVERNO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO                                               |            |            |
| LISTA DOS PROGRAMAS DE GOVERNO DA ÁREA DA EDUCAÇÃO                                           |            |            |
| PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO                                                                  |            |            |
| INDICADORES DE RESULTADO DAS AÇÕES DE GOVERNO                                                |            |            |
| AVALIAÇÕES INTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                          |            |            |
| AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                          |            |            |
| ENDEREÇOS DE TODAS AS ESCOLAS DO MUNICÍPIO                                                   |            |            |
| IDEB DE CADA UMA DAS ESCOLAS                                                                 |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE AS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO EM FACE DE PROBLEMAS RELATADOS NAS AVALIAÇÕES |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE UTILIZAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR                                |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE EFETUAR A MATRÍCULA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS                      |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE OS DOCUMENTOS E REQUISITOS PARA REALIZAR A MATRÍCULA                       |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE AS VAGAS NAS UNIDADE ESCOLARES                                             |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DAS AVALIAÇÕES                                               |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE OS CONTEÚDOS MINISTRADOS EM CADA SÉRIE                                      |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ATUALIZADAS                                |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE AS PAUTAS DE REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO                     |            |            |

Fonte: A autora

### c) Bloco 3 - Assistência Social

Entendida atualmente como uma política pública, tem como um de seus objetivos a legitimação dos direitos do cidadão. Contudo, historicamente, essa política foi pautada por relações clientelistas e de apadrinhamento político durante muito tempo, e utilizada pelos

governantes para a captura de votos em troca da concessão dos direitos básicos a uma vida digna. Assim, neste bloco buscam-se informações sobre os serviços elencados no Sistema Único de Assistência Social, bem como os programas desenvolvidos pelo Governo nesta área e suas avaliações.

A partir destas colocações, o formulário relativo à assistência social procurou investigar a existência das informações elencadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Informações sobre o Direito à Assistência Social

| <b>BLOCO 3 - INFORMAÇÕES SOBRE O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>                                            | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| LISTA DAS AÇÕES DE GOVERNO NA ÁREA DE ASSISTENCIA SOCIAL                                                     |            |            |
| LISTA DOS PROGRAMAS DE GOVERNO DA ÁREA DA EDUCAÇÃO                                                           |            |            |
| PLANO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL                                                                        |            |            |
| INDICADORES DE RESULTADO DAS AÇÕES DE GOVERNO                                                                |            |            |
| AVALIAÇÕES INTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                                          |            |            |
| AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                                          |            |            |
| ENDEREÇOS DE TODAS AS UNIDADES DE ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO (CRAS, CREAS, CECONS. ETC.)                |            |            |
| INFORMAÇÕES CLARAS SOBRE O CADASTRO ÚNICO E FORMA DE ACESSO                                                  |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE INCLUSÃO DE CRIANÇAS E JOVENS NOS PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF                                   |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIAL A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS                        |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE OS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA                                  |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE OS SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS                                     |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE OS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA DEFICIENTES E IDOSOS                           |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE INCLUSÃO DE JOVENS NO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ                                   |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE A INCLUSÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA                                                        |            |            |
| INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL                                     |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE AS PAUTAS DAS REUNIÕES DO CMAS                                                             |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE AS POSSIBILIDADES DE ACESSO A PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO                                      |            |            |

Fonte: A autora

## d) Bloco 4 - Saúde

A Constituição Federal de 1988 considera a saúde como um direito social da população e estabeleceu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar, concorrentemente, sobre a proteção e defesa da saúde.

A organização do sistema único de saúde (SUS) foi elaborada há quase 30 anos, contudo, muitas pessoas ainda desconhecem qual a porta de entrada do acesso aos serviços e quais são os procedimentos previstos para a atenção básica à saúde na forma prevista na lei, que é de responsabilidade dos Municípios. Considerando a complexidade das ações na área da saúde e a participação dos Conselhos Municipais de Saúde tanto na elaboração do Plano Municipal como na sua aprovação e acompanhamento, o bloco de perguntas sobre a saúde foi construído da seguinte forma:

Quadro 4 – Informações sobre o Direito à Saúde

| <b>BLOCO 4 - INFORMAÇÕES SOBRE O DIREITO À SAÚDE</b>                                   | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| LISTA DAS AÇÕES DE GOVERNO NA ÁREA DE SAÚDE                                            |            |            |
| LISTA DOS PROGRAMAS DE GOVERNO DA ÁREA DE SAÚDE                                        |            |            |
| PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE                                                               |            |            |
| INDICADORES DE RESULTADO DAS AÇÕES DE GOVERNO                                          |            |            |
| AVALIAÇÕES INTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                    |            |            |
| AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS                                    |            |            |
| ENDEREÇOS DE TODAS AS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO (UBS, ESF, UPA, NASF, HOSPITAIS.) |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE ATENDIMENTO A GESTANTES                                   |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS                                    |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE O CALENDÁRIO DE VACINAS                                              |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE O ATENDIMENTO A IDOSOS                                               |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE O ATENDIMENTO A DIABÉTICOS                                           |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE O ATENDIMENTO A HIPERTENSOS                                          |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE A PREVENÇÃO E O TRATAMENTO DE CÂNCER DE MAMA                         |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE O COMBATE AO MOSQUITO Aedes Aegypti                                  |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE OS PROFISSIONAIS DAS UNIDADES DE SAÚDE A FORMA DE ATENDIMENTO        |            |            |
| INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE                            |            |            |
| INFORMAÇÕES SOBRE AS PAUTAS DAS REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE                |            |            |
| INFORMAÇÕES ATUALIZADAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS AÇÕES DA SAÚDE                   |            |            |

Fonte: A autora

e) Bloco 5 – Segurança

É importante, do ponto de vista da tranquilidade do cidadão, que ele seja informado sobre como se articulam os órgãos de segurança da sua comunidade, a quem ele deve recorrer no caso de presenciar uma violência contra uma criança ou contra uma mulher, o que ele deve informar, o que acontecerá a partir de sua denúncia. Deve conhecer quais são os sistemas de repressão aos crimes e quais as formas de aplicação de medidas socioeducativas.

Desse modo, estruturam-se as questões sobre segurança da seguinte forma (Quadro 5).

Quadro 5 – Informações sobre Segurança

| <b>BLOCO 5 - INFORMAÇÕES SOBRE SEGURANÇA</b>        | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|-----------------------------------------------------|------------|------------|
| LISTA DAS AÇÕES DE GOVERNO NA ÁREA DE SEGURANÇA     |            |            |
| LISTA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS NA ÁREA SEGURANÇA    |            |            |
| PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA                        |            |            |
| INDICADORES DE RESULTADO DAS AÇÕES DE GOVERNO       |            |            |
| AVALIAÇÕES INTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS |            |            |
| AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS |            |            |

Fonte: A autora

f) Bloco 6- Acesso à moradia

As dificuldades de acesso à moradia digna, regular, em especial pelas pessoas de baixa renda, geraram vários assentamentos irregulares, tais como favelas, ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental. Considerando que, em razão da ocupação irregular, muitas moradias estão em locais de risco, podendo ser alvo de desabamentos, enchentes e outros, é importante que sejam divulgadas as regras para a realização de loteamentos, as áreas onde existe saneamento básico que permita a construção de moradias.

A busca de informação sobre as possibilidades de acesso à moradia nos portais dos municípios se fixou nos seguintes pontos, de acordo com o Quadro 6.

Quadro 6 – Informações sobre Acesso à Moradia

(continua)

| <b>BLOCO 6 - INFORMAÇÕES SOBRE ACESSO À MORADIA</b> | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|-----------------------------------------------------|------------|------------|
| LISTA DAS AÇÕES DE GOVERNO NA ÁREA DE HABITAÇÃO     |            |            |
| LISTA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS NA ÁREA DE HABITAÇÃO |            |            |
| PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO                        |            |            |
| INDICADORES DE RESULTADO DAS AÇÕES DE GOVERNO       |            |            |
| AVALIAÇÕES INTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS |            |            |
| AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS PROGRAMAS E SEUS RESULTADOS |            |            |

| <b>BLOCO 6 - INFORMAÇÕES SOBRE ACESSO À MORADIA</b>                           | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO DE LOTEAMENTOS NO MUNICÍPIO          |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A OBTENÇÃO DE SANEAMENTO PARA AS RESIDÊNCIAS        |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE OBTENÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA           |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE O USO DO SOLO PARA CUMPRIMENTO DE SUA FUNÇÃO SOCIAL |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO DE CANDIDATOS A PROGRAMAS DE MORADIA      |            |            |

Fonte: A autora

(conclusão)

## g) Bloco 7- Gestão dos recursos públicos

Este bloco de informações diz respeito às regras de transparência das contas públicas.

A divulgação destas informações está prevista em normas diversas, a contar da Lei de Licitações (8.666-93, artigos 21,26,32,61), que exige a divulgação de diversos atos relativos aos processos de licitação, em especial os editais e contratos realizados. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101-2000), que impõe o controle de gastos dos entes governamentais, condicionando-os à capacidade de arrecadação e que exige a publicação de diversos relatórios de gestão e a Lei Complementar n.º 131-2001, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real das informações sobre a execução financeira e orçamentária dos entes públicos. Por fim, a Lei de Acesso à informação (Lei 12.527-2011) determina, no seu artigo 8º, a facilitação do acesso à informação sobre receita, despesas, contratos, entre outros.

As informações sobre a utilização dos recursos públicos são ainda as mais procuradas pelos órgãos de fiscalização, como Tribunais de Contas, Ministério Públicos, Legislativo. Como se tratam, na sua maioria, de dados contábeis extraídos diretamente dos lançamentos contábeis, são de difícil compreensão, exigindo que o leitor tenha bons conhecimentos sobre contabilidade pública, ou que o poder público, além dos dados contábeis, apresente explicações mais simples sobre a aplicação desses recursos.

Quadro 7 – Informações sobre a Gestão dos Recursos Públicos

(continua)

| <b>BLOCO 7 - INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS</b> | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|-------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AUDITORIAS REALIZADAS                   |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE O RESULTADO DAS AUDITORIAS              |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS RECEITAS DO MUNICÍPIO                |            |            |

| <b>BLOCO 7 - INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS</b>                             | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS DÍVIDAS DO MUNICÍPIO E A FORMA DE PAGAMENTO                      |            |            |
| O ROL DE LICITAÇÕES REALIZADAS ESTÁ DISPONÍVEL PARA ACESSO                                    |            |            |
| OS EDITAIS DAS LICITAÇÕES SÃO PASSÍVEIS DE LEITURA DE FORMA INTEGRAL                          |            |            |
| TODO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO É ACESSÍVEL (ATA DO CERTAMEN, RECURSOS ETC.)                  |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS DIÁRIAS PAGAS AOS SERVIDORES E AGENTES PÚBLICOS                  |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE DESTINO DAS VIAGENS E SEU PROPÓSITO                                 |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS CONVENIOS FIRMADOS PELO PODER PÚBLICO                            |            |            |
| É POSSÍVEL ACESSAR O PLANO DE TRABALHO DE CADA CONVENIO OU TERMO DE PARCERIA                  |            |            |
| É POSSÍVEL ACESSAR AS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS CONVENIOS E TERMOS DE PARCERIA                 |            |            |
| HÁ INFORMAÇÃO SOBRE O RECEBIMENTO DOS BENS E SERVIÇOS CONTRATADOS                             |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE CONCURSO PÚBLICO                                                    |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE TODAS AS FORMAS DE CONTRATAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS                  |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS GASTOS COM DESPESA DE PESSOAL EFETIVO                            |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS GASTOS COM DESPESA DE SERVIDORES COMISSIONADOS                   |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS GASTOS COM DESPESA DE PESSOAL PARA CADA UNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO                               |            |            |
| EXISTE DISPONIBILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO                                             |            |            |
| EXISTE DISPONIBILIZAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS                                    |            |            |
| EXISTE DISPONIBILIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO                                      |            |            |

Fonte: A autora

(conclusão)

#### h) Bloco 8 – Serviços Públicos

Neste bloco, a busca de informações foi direcionada para os serviços prestados pelo poder público e para as operações de arrecadação de tributos e fornecimento de licenças para instalação de empresas no Município. Estas informações têm estreita relação com a economia do Município, pois uma maior arrecadação implica uma maior possibilidade de investimentos, havendo normalmente interesse de facilitar ao contribuinte os meios de efetuar a quitação dos tributos.

No entanto, é importante que o cidadão conheça quais são os tributos que deve pagar, qual o fato gerador e de que modo deve fazer o cálculo e pagamento. Com o avanço da tecnologia estão também presentes em diversos órgãos públicos as transações bancárias e solicitações de serviços pela via digital. Desse modo, é importante verificar quais os meios disponíveis para cumprimento das obrigações tributárias.

Além disso, procura-se observar se existiam informações sobre a coleta de lixo e o transporte público informando as vias servidas por tais serviços e os custos das tarifas ou taxas de sua execução. Por fim, observa-se a existência de avaliações sobre a qualidade dos serviços e possibilidades de fazer reclamações.

Quadro 8 – Informações sobre os Serviços

| <b>BLOCO 8 - INFORMAÇÕES SOBRE OS SERVIÇOS</b>                                                             | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE PAGAMENTO DE TRIBUTOS                                                 |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE OBTENÇÃO DE ALVARÁS DE LOCALIZAÇÃO PARA EMPREENDIMENTOS NO MUNICÍPIO  |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE OBTENÇÃO DE LICENCIAMENTO SANITÁRIO PARA EMPREENDIMENTOS NO MUNICÍPIO |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE CADASTRAMENTO PARA EFETUAR NEGOCIAÇÕES COM O MUNICÍPIO                |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A COLETA DE LIXO NO MUNICÍPIO E SUAS TAXAS                                       |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO MUNICIPIO                                |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS MEIOS DE FAZER RECLAMAÇÕES DOS SERVIÇOS                                       |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO                                                |            |            |
| EXISTE INFORMAÇÃO SOBRE A UTILIZAÇÃO DA NOTA FISCAL ELETRONICA                                             |            |            |
| EXISTE INFORMAÇÃO SOBRE A FORMA DE OBTENÇÃO DE CERTIDÕES                                                   |            |            |

Fonte: A autora

#### i) Bloco 9- Relacionamento com os cidadãos

Neste bloco, procura-se verificar se os Portais dos Municípios na internet tinham a preocupação de motivar o relacionamento entre o cidadão e o poder público, fomentando a participação. Para este fim, examina-se a existência de instrumentos interativos (vídeos, mapas), facilitando, por exemplo, a locomoção das pessoas pela cidade, pela demonstração de como chegar a determinados locais.

Considerando que a tecnologia permite a interação de pessoas à distância, pesquisa-se a existência de chats para solução de questões rápidas que não exigiriam o deslocamento até a repartição pública. Da mesma forma, observa-se a existência de divulgação de audiências, listas de discussão e pesquisas de opinião, visando fomentar a participação dos Munícipes na gestão. A partir destas reflexões, foram elaboradas as perguntas constantes do formulário a seguir.

Quadro 9 – Informações sobre o Relacionamento da Gestão com os Cidadãos

| <b>BLOCO 9 - INFORMAÇÕES SOBRE O RELACIONAMENTO DA GESTÃO COM OS CIDADÃOS</b>                                                                                                                | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INSTRUMENTOS INTERATIVOS COM VISTAS A PROPORCIONAR MAIOR COMPREENSÃO DE ASSUNTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TAIS COMO MAPAS INTERATIVOS, VÍDEOS, POR EXEMPLO                          |            |            |
| EXISTEM CHATS PARA A REALIZAÇÃO DE CONSULTAS EM TEMPO REAL                                                                                                                                   |            |            |
| SE EXISTIR A NOTÍCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS HÁ DIVULGAÇÃO SOBRE POSICIONAMENTOS CONTRÁRIOS AOS DO GOVERNO SOBRE O TEMA                                                                       |            |            |
| EXISTEM LISTAS DE DISCUSSÃO                                                                                                                                                                  |            |            |
| EXISTEM PESQUISAS DE OPINIÃO                                                                                                                                                                 |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OS RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES ESPECÍFICAS RELACIONADOS COM OS RESULTADOS ESPERADOS?                                                                               |            |            |
| EXISTE DIVULGAÇÃO SOBRE OS PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS NO MUNICÍPIO?                                                                                                                    |            |            |
| EXISTE INFORMAÇÕES SOBRE A EXISTÊNCIA DO PROBLEMA, BEM COMO TODAS AS FORMAS DE PREVENÇÃO E OS CANAIS ONDE A POPULAÇÃO PODE OBTER MAIS INFORMAÇÕES OU BUSCAR AUXÍLIO NO CASO DE SER A VÍTIMA? |            |            |
| EXISTE DIVULGAÇÃO SOBRE AS MODALIDADES DE ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS COM VISTAS À ABERTURA DE UMA DISCUSSÃO PÚBLICA SOBRE O TEMA?                                                            |            |            |
| EXISTE CANAL PARA QUE A POPULAÇÃO POSSA FAZER SUGESTÕES SOBRE AÇÕES GOVERNAMENTAIS                                                                                                           |            |            |
| EXISTEM INSTRUÇÕES SOBRE A FORMA MAIS SEGURA PARA CONDUZIR VEÍCULOS NA ÁREA URBANA                                                                                                           |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE A FORMA DE UTILIZAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO                                                                                                                        |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS REGRAS DE VIZINHANÇA (BARULHO, OBRAS, CERCAS)                                                                                                                   |            |            |
| EXISTEM INFORMAÇÃO SOBRE AS REGRAS DE RESPEITO AO MEIO AMBIENTE                                                                                                                              |            |            |

Fonte: A autora

j) Bloco 10 – Publicidade das ações da administração municipal

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, um dos princípios da administração pública é o da publicidade das ações. Esta publicidade deve estar restrita à divulgação das ações da administração municipal e ter conteúdo informativo e não promocional (BRASIL, 1998).

Pelos dados obtidos, praticamente todos os municípios apresentam gastos com publicidade, que vão além daqueles denominados gastos com publicidade legal, ou seja, publicação de editais de licitação, publicação dos atos normativos etc.

Os valores gastos sob a rubrica 3.3.90.39.88 (registra o valor das despesas com serviços de publicidade e propaganda, prestados por pessoa jurídica, incluindo a geração e a divulgação por meio dos veículos de comunicação) podem ser realizados com a contratação de empresas de publicidade, de veículos de publicidade e com os meios de divulgação, tais como cartazes, livretos, carros de som, fotos, etc.

Um dos objetivos do presente trabalho é também averiguar se os governos não estariam utilizando os portais para a promoção do governo e, eventualmente dos gestores municipais, deixando de lado a função principal da publicidade das ações. Desse modo, elencam-se as questões abaixo para verificação de eventual desvio de finalidade no uso dos portais como instrumento de publicidade das ações governamentais (Quadro 10).

Quadro 10 – Informações sobre a publicidade das ações da administração municipal

| <b>BLOCO 10 - INFORMAÇÕES SOBRE A PUBLICIDADE DAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</b>                 | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE INAUGURAÇÕES COM FOTOS DOS GESTORES                                          |            |            |
| EXISTEM NOTÍCIAS SOBRE REUNIÕES REALIZADAS COM AUTORIDADES DO GOVERNO                                  |            |            |
| EXISTEM NOTÍCIAS SOBRE OS TEMAS TRATADOS NAS REUNIÕES E OS REFLEXOS PARA A COMUNIDADE                  |            |            |
| EXISTEM NOTÍCIAS QUE FALAM DOS PROBLEMAS E DIFICULDADES DA ADMINISTRAÇÃO                               |            |            |
| EXISTE MENÇÃO DO NOME DOS GESTORES PÚBLICOS NAS NOTÍCIAS                                               |            |            |
| NAS ÚLTIMAS 20 NOTÍCIAS DO PORTAL O CONTEÚDO SE DEDICA A INFORMAR A UTILIDADE DA AÇÃO PARA A POPULAÇÃO |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM NOTÍCIAS SOBRE EVENTOS NA CIDADE                                                     |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM NOTÍCIAS GERAIS SOBRE A CIDADE                                                       |            |            |
| OS TEXTOS RESSALTAM AS QUALIDADES DA GESTÃO                                                            |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM NOTÍCIAS SOBRE A ASSINATURA DE ATOS ADMINISTRATIVOS                                  |            |            |

Fonte: A autora

k) Bloco 11- Acesso à informação – artigo 8º da Lei 12.527-2011

Neste bloco, procurou-se observar se, nos portais dos municípios do Estado do Paraná, existiam as informações básicas exigidas pelo artigo 8º na Lei 12.527-2011. Cabe considerar que o posicionamento deste trabalho é no sentido de que a Lei de acesso à informação não se constitui uma réplica da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Lei de Transparência, ou seja, o que a lei chama de informação não se traduz na extração de dados contábeis de difícil compreensão, cuja publicidade já é exigida nas normas já citadas. O que a lei pretende que se forneça ao cidadão é uma informação clara e compreensível sobre os principais pontos da gestão pública.

Em primeiro lugar, averiguou-se a existência de local e as formas para que se possa obter informações. Da mesma forma, buscou-se a divulgação das competências dos diversos órgãos públicos, pois são comuns as colocações de que existem muitas pessoas empregadas no serviço público, mas o que elas fazem? Em que órgãos trabalham? Que serviços prestam à população?

Buscou-se, ainda, as informações sobre receitas, despesas, contratos e convênios que ultrapassassem a divulgação meramente contábil, para adentrar nos motivos da existência destes contratos e convênios e que benefícios trazem para a população. No que respeita à receita e a despesa, verificou-se se havia explicação sobre as ações governamentais em andamento e as receitas que as subsidiavam, bem como as despesas necessárias à sua continuidade. Por fim, como funcionava o sistema de acesso à informação. Desse modo, o questionário sobre esse bloco foi constituído conforme o Quadro 11.

Quadro 11 – Informações básicas exigidas pelo artigo 8º da LAI

(continua)

| <b>BLOCO 11 - INFORMAÇÕES BÁSICAS EXIGIDAS PELO ARTIGO 8º DA LAI</b>         | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| LOCAL PARA O ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS                                       |            |            |
| MEIO VIRTUAL PARA ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS                                  |            |            |
| EXISTENCIA DE SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO                              |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE O PROCEDIMENTO PARA BUSCA DE INFORMAÇÃO                     |            |            |
| INFORMAÇÃO SOBRE A FORMA DE RECURSO EM CASO DE RECUSA AO ACESSO À INFORMAÇÃO |            |            |
| EXISTE O BANNER VISIVEL DO LOGOTIPO DE ACESSO À INFORMAÇÃO                   |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÃO SOBRE AS COMPETÊNCIAS DO PREFEITO MUNICIPAL     |            |            |

| <b>BLOCO 11 - INFORMAÇÕES BÁSICAS EXIGIDAS PELO ARTIGO 8º DA LAI</b>                        | <b>SIM</b> | <b>NÃO</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÃO SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO                |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA DE SAÚDE                  |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL     |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA CONTROLADORIA DO MUNICÍPIO           |            |            |
| NO PORTAL EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE OUTROS ORGÃOS ADMINISTRATIVOS                           |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS                              |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE CONVENIOS                                            |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE CONTRATOS                                            |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE DESPESAS                                             |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE RECEITAS                                             |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE AS DESPESAS DE PESSOAL                               |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE SERVIÇOS AO CIDADÃO                                  |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE GOVERNO                              |            |            |
| É POSSÍVEL ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E COMO UTILIZÁ-LA       |            |            |
| É POSSIVEL ENCONTRAR UM LINK DE RESPOSTA A PERGUNTAS FREQUENTES                             |            |            |
| O LINK DE ACESSO À INFORMAÇÃO EXIGE IDENTIFICAÇÃO                                           |            |            |
| O LINK DE ACESSO À INFORMAÇÃO EXIGE EXPLICAÇÃO SOBRE OS MOTIVOS DA SOLICITAÇÃO DE PAGAMENTO |            |            |

Fonte: A autora

(conclusão)

#### 1) Pergunta realizada por meio dos links de acesso à informação

Por fim, utilizam-se os links de acesso à informação de todas as Prefeituras que dispunham deste serviço virtual para efetuar um questionamento ao poder público municipal com vistas a verificar como de funcionava o Portal e se havia o interesse em responder ao questionamento.

Para todas as Prefeituras que possuíam o acesso virtual, foi enviado um pedido de informação com o seguinte texto:

*Estou fazendo uma pesquisa sobre os portais municipais na internet e, com fundamento na lei de acesso à informação, solicito as seguintes informações:*

- *O conteúdo do portal é elaborado por um órgão ou servidor ou cada departamento/secretaria elabora o conteúdo e o insere no portal?*
- *A responsabilidade sobre o conteúdo é de algum órgão específico?*
- *Existe uma diretriz que norteia a divulgação do conteúdo?*

### 5.3 O PERCURSO DA ANÁLISE

Os Municípios passaram por período de eleição municipal no final do ano de 2016 e fazer uma análise em 2016/2017 implicaria em apresentar uma visão restrita por dois motivos – muitos dos portais retiraram boa parte do seu conteúdo para evitar que houvesse denúncia de uso indevido do portal para benefício do governante.<sup>142</sup> Por outro lado, com o início de novas gestões administrativas nos Municípios, poderiam ocorrer mudanças significativas na gestão, em especial no que se refere ao uso das tecnologias de informação e de comunicação, e, deste modo, seria preferível uma avaliação no ano de 2018 quando o novo gestor, em tese, já teria tido tempo para colocar em prática uma nova política de informação e comunicação pública.

Para análise dos portais dos Municípios, o primeiro passo foi a busca do endereço na internet, e a partir destes uma navegação livre por cerca 30 minutos em cada um deles, de forma a promover uma ambientação com a disponibilização das informações, verificar a necessidade de instalar dispositivos que facilitassem a navegação, entre outros.

Após esta navegação livre, o segundo passo foi o acesso a cada uma das áreas pertinentes aos blocos de pesquisa, observando o conteúdo colocado, a linguagem usada, a facilidade de compreensão.

Por fim, passa-se à leitura das notícias veiculadas e seu conteúdo, observando se o texto trazia informações sobre formas de acesso a benefícios disponibilizados pelo poder público ou se trazia a notícia de problemas da cidade, sobre a forma como as ações das autoridades eram divulgadas. Feitas as observações, parte-se para a elaboração de uma análise geral de cada um dos portais e da resposta ao formulário.

O resultado deste trabalho será apresentado a seguir, apontando os Municípios que despontam no fornecimento de informações e também aqueles que apresentam inovações em face dos demais. Os números colocados ao lado dos nomes dos Municípios se referem à nota constante do instrumento de avaliação. Esta análise se presta a fundamentar a resposta do questionamento inicial deste trabalho, bem como fornecer subsídios para que os Municípios

---

<sup>142</sup> Este fato serve mesmo para demonstrar que os portais, de fato, não eram utilizados corretamente pelos governantes, pois, se fossem, não haveria necessidade de bloquear ou retirar conteúdo.

possam repensar a formulação dos portais como instrumentos de fomento do capital social e da participação efetiva da comunidade na gestão das cidades.

### 5.3.1 Informações gerais do Município

Este conjunto de dados é o que apresenta maior número de respostas positivas para todos os Municípios, o que significa que todos os Municípios analisados já apresentam o primeiro grau de presença na rede, ou seja, se apresentam.

Em todos foi possível encontrar o endereço, os telefones, o horário de atendimento e a estrutura da organização (organograma ou ao menos a exposição de cada um dos departamentos e Secretarias que conformam a direção do governo). Também os textos legislativos básicos do Município, como Lei orgânica, código tributário, plano diretor se encontram disponíveis, ora com acesso a partir da página inicial, ora na página da transparência no espaço dedicado à legislação.

Os itens relativos à história da cidade, sua posição geográfica, pontos turísticos e clima também são divulgados normalmente, já na página principal.

Contudo, com relação à divulgação dos índices que informam a qualidade de vida e a economia do Município, a divulgação não é frequente. O IDH e o IDEB são informados normalmente quando o Município se apresenta com posição privilegiada em relação ao Estado ou quando houve significativo avanço em relação à posição em que se encontrava em gestão anterior.

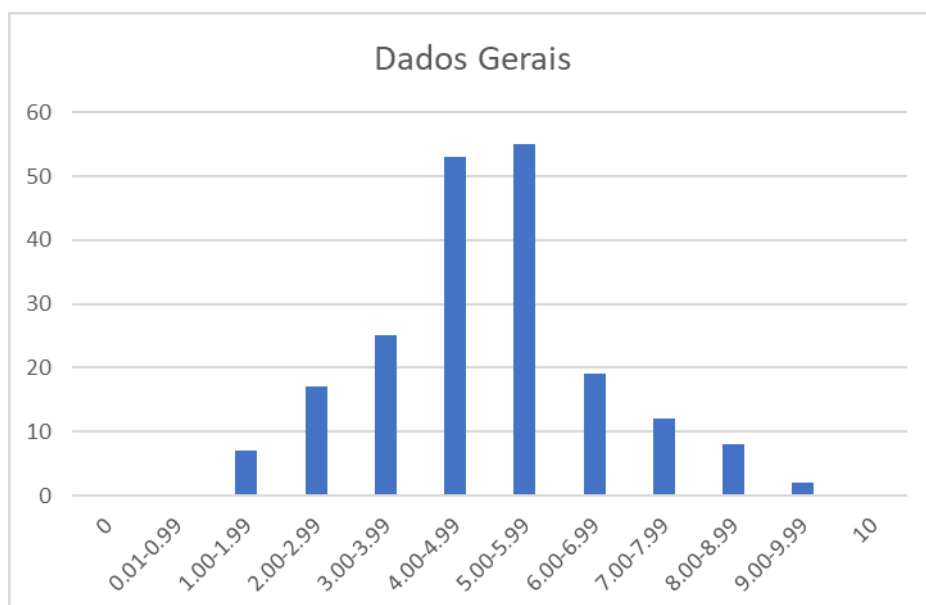
Dez cidades apresentaram pontuação acima de 8,0, o que significa que fornecem mais de 80% das informações buscadas no formulário, são elas: Curitiba, Pato Branco, Porecatu, São José dos Pinhais, Ibiporã, Francisco Beltrão, Londrina, Almirante Tamandaré, Santa Tereza do Oeste e Tibagi.

Outros 12 Municípios possuem nota superior a 7,0. Setenta e quatro Municípios têm nota entre 5,0 e 6,99, ou seja, apresentam mais de 50% das informações solicitadas. Porém, 102 Municípios, ainda têm nota entre 1,0 e 4,99.

São relevantes neste bloco de informações: o Município de Araucária, que apresenta na sua página inicial acesso à área de geoprocessamento com mapas diversos da cidade; o Município de Telêmaco Borba, na página inicial dá acesso às informações do IBGE sobre o Município e o Município de Campina Grande do Sul que apresenta um vídeo promocional da cidade exaltando as qualidades do local.

Algumas das informações foram encontradas, a partir da abertura de documentos onde estes dados foram utilizados para subsidiar estudos para implantação de políticas públicas, como, por exemplo, no Município de Toledo, onde as informações sobre o população, história, clima, estavam em um documento denominado diagnóstico territorial, em PDF, na página da Secretaria Municipal de Ação Social, o que dificulta o acesso. Também no Município de Rio Negro os dados econômicos e sociais estavam na página que trata da revisão do Plano diretor da cidade. Em Foz do Iguaçu, as informações sobre a faixa etária da população e saneamento estão na prestação de contas da Secretaria de Saúde de 2015. Desse modo, embora existentes as informações na página, não parece que foram colocadas para uso da população, mas sim para uso interno do ente público.

Figura 2 - Gráfico sobre informações gerais dos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.2 Informações na área de educação

Na análise feita nos portais municipais, grande parte dos Municípios na área da educação apresenta apenas o nome e a qualificação do Secretário de Educação e o endereço e telefone da Secretaria. Outros acrescem a estes dados uma série de notícias com fotos do Prefeito, Secretário e equipe de governo em reuniões e inaugurações. Em diversos, foi encontrada a lista de espera para vagas no CMEI, algumas inclusive de anos anteriores, ou seja, informação sem qualquer utilidade no presente.

Em alguns portais (Ponta Grossa e Maringá), além da página da Secretaria (ex.: Secretaria de Educação), existe outro link para a área específica (Educação), no qual a linguagem pretende ser mais coloquial, mas da mesma forma peca pela falta de aprofundamento na informação. Por exemplo, anuncia a existência do ensino integral, mas não informa sobre o procedimento para realizar a matrícula, se existe possibilidade de opção pela família na adoção ou não do tempo integral, não informa as vagas e nem os critérios de acesso.

Embora algumas vezes se encontrem informações sobre a abertura das matrículas, em boa parte dos Municípios não há informação sobre os documentos que os pais devem levar para efetuar a matrícula e nem informações sobre a qualidade do ensino da escola.

Em nenhum município foram encontrados indicadores de resultado das ações do governo nesta área, nem o resultado de avaliações internas ou externas ou decisões tomadas pela administração em razão da existência de problemas.

As informações sobre o Conselho Municipal normalmente se restringem aos nomes dos Conselheiros.

Os Municípios que apresentaram maior quantidade de informações não chegaram a fornecer 50% do solicitado: Curitiba (4,71), Ponta Grossa (4,71) e Piraquara (4,71).

Outros oito Municípios apresentaram notas entre 2,0 e 3,99: Londrina, Maringá, São José dos Pinhais, Paranaguá, Pinhais, Fazenda Rio Grande, e Céu Azul.

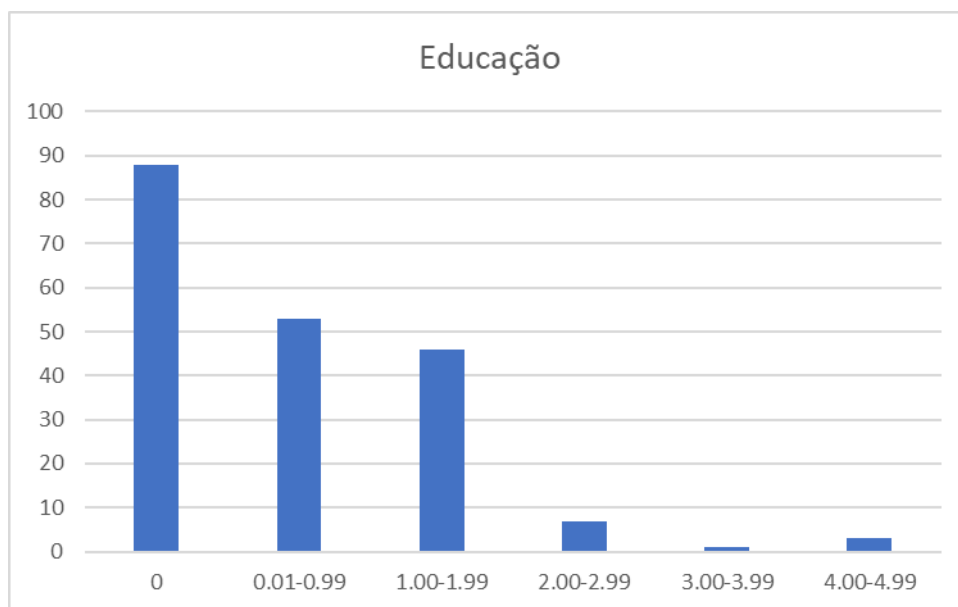
Noventa e nove Municípios apresentaram notas entre 0, 58 e 1,99 e, 88 não apresentaram nenhuma informação das relacionadas no formulário.

O Município de Laranjeiras do Sul informa o IDEB de cada uma de suas escolas e os Municípios de Maringá e Piraquara apresentam o cardápio oferecido nas escolas. Em Maringá também o boletim do aluno pode ser acessado on line. Essas iniciativas se destacam no contexto dos demais municípios por representarem interesse em dar conhecimento das ações da administração.

No Município de São José dos Pinhais as informações do Conselho de Educação eram de 2012, o que demonstra a falta de continuidade da ação nas mudanças de gestão.

O Município de Guarapuava informa ter o programa Educard, que atende o transporte de estudantes e noticia o período de cadastro, contudo, não explica o funcionamento do programa e nem os requisitos para ser beneficiário.

Figura 3 - Gráfico sobre informações sobre educação nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.3 Informações na área de Assistência Social

Também neste campo, a quantidade de informações é pequena. Da mesma forma que na área de educação, a página das Secretarias ligadas às políticas de assistência social apresenta o nome e a qualificação do gestor.

Grande parte coloca a relação dos beneficiários do programa bolsa família na página de transparência do Município, embora não informem quais os requisitos para obtenção deste benefício.

Nenhum Município apresentou avaliações de seus programas e nem os indicadores de resultado das ações de governo.

As informações sobre os Conselhos ligados ao setor aparecem ora apenas indicando o nome dos eleitos, ora informando local de reunião e as pautas das últimas reuniões. Não há exposição sobre a possibilidade de o cidadão levar aos conselhos alguma questão e nem sobre forma de eleição dos conselheiros.

São destaque no fornecimento de informações os Municípios de Cascavel (8,42), São José dos Pinhais (7,37); Curitiba, (7,37) Pinhais (5,79), Londrina (5,79) e Maringá (5,79).

Em 143 Municípios, não foi encontrada nenhuma informação relacionada no formulário.

Os programas de governo nesta área, de modo geral, são enunciados ora em formato de produto de consumo, ora de forma vaga ou de difícil compreensão pelo uso excessivo de termos

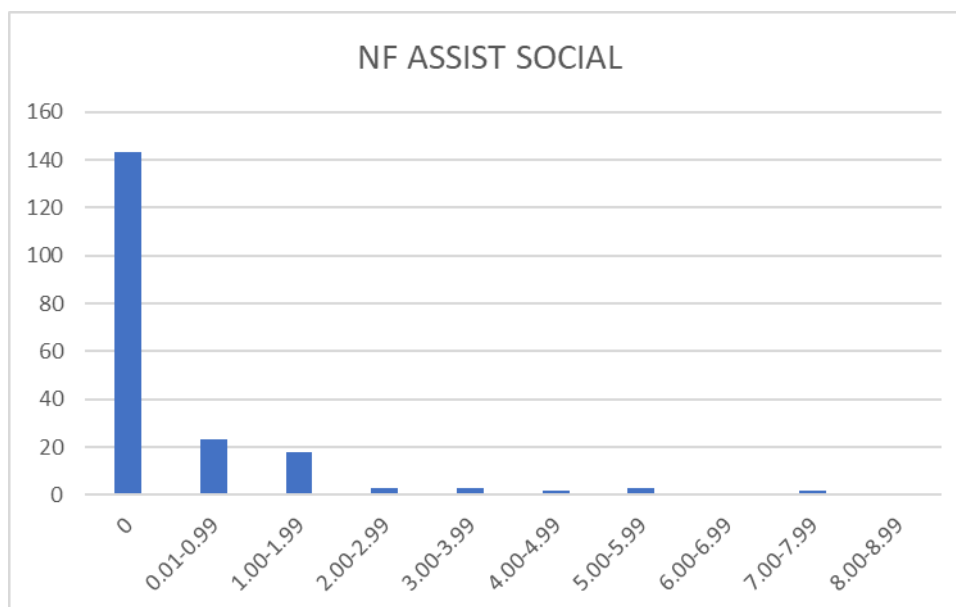
técnicos, como por exemplo no portal da cidade de Cascavel, que utiliza de palavras de difícil compreensão, tais como: “potencialidades”; “fragilização relacional”; “inclusão produtiva”, “protagonismo juvenil”; “reinserção almejada”.

Por outro lado, observou-se que, quando existentes informações sobre as políticas públicas, é a área de assistência social a que melhor descreve a finalidade dos programas e a quem se dirigem. O Município de Maringá chega a demonstrar a forma de inclusão nos programas e um diagnóstico social do Município. Também o Município de Curitiba informa quais os atendimentos são prestados em cada local, quais os requisitos e a porta de entrada.

O portal do Município de Laranjeiras informa que foram realizadas 36 palestras com o tema voltado à prevenção contra as drogas, contudo, não informa em que data ocorreram, qual o público e se haverá novas palestras. Trata-se de uma notícia após o evento, o que faz presumir que se tratou de um evento fechado, com direcionamento a determinados participantes, uma vez que não houve informação prévia dos eventos ou convite público à participação.

No Município de Toledo, as informações sobre os serviços dirigem-se ao público interno da administração, pois se apresentam como documentos de orientação para execução dos serviços.

Figura 4 - Gráfico sobre informações na área de assistência social nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.4 Informações sobre saúde

As áreas de saúde dos Portais são aquelas que menos apresentam informações claras. Elencam os programas, as unidades de saúde sem trazer informações sobre como dar entrada na solicitação de atendimento, que documentos levar, onde se obtém o cartão SUS, como será realizado o atendimento, onde serão feitos exames caso necessário, como se fará uma eventual hospitalização.

Ora, a simples referência à existência de programas de governo não é suficiente para se afirmar que há informação. Os textos devem utilizar linguagem simples, de fácil compreensão, informando a quem se destinam tais programas, quais as condições de acesso, como deve ser o tratamento esperado pelo cidadão, quantas pessoas são atendidas mensalmente, qual é a população que aguarda atendimento, quais os critérios de eleição para o atendimento e quais os recursos disponíveis.

Alguns Municípios informam o endereço e o horário de atendimento das unidades de saúde e as escalas de trabalho dos profissionais, reforçando a visão fiscalista onde, subliminarmente, se convoca a população para ajudar na fiscalização do cumprimento dos horários de trabalho pelos profissionais de saúde.

São destaques nesta área o Município de Cascavel (7,89), Maringá (7,37), Curitiba (5,79), Londrina (5,26), Almirante Tamandaré (4,77). Em seguida, com algumas informações, tem-se Foz do Iguaçu (3,16), Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Marialva, Campina do Siqueira, Colombo, Piraquara, todos com nota 2,11. Em 110 Municípios não se encontrou nenhuma das informações listadas no formulário.

Nos portais onde existe conteúdo, é relevante observar que muitos textos ou documentos se dirigem ao público interno, tais como protocolos de atendimento em formato pdf e com texto bastante técnico, como no Município de Ponta Grossa, que apresenta um documento sobre a forma de atendimento de pacientes de pré-natal de baixo risco em pdf, com foco nos servidores das unidades de saúde, tal como se fosse um manual de atendimento destinado à formação dos servidores e não ao conhecimento da gestante sobre a forma pela qual será cuidada durante a sua gravidez..

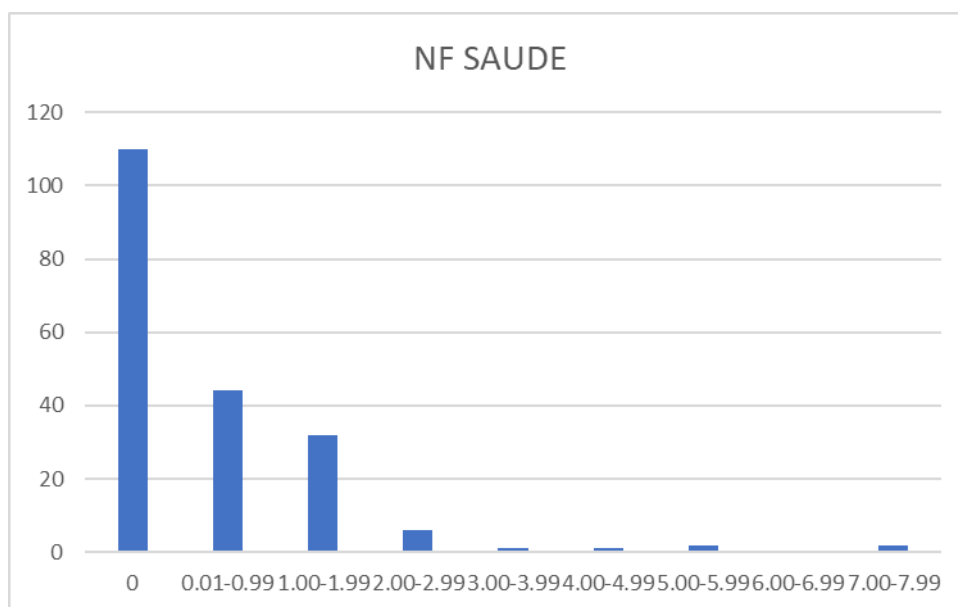
Encontram-se, ainda, algumas vezes o texto da lei federal que informa o direito das pessoas com diagnóstico de câncer, mas sem qualquer outra informação sobre onde se dirigir e como será o atendimento.

No portal do Município de Maringá, constam os endereços das unidades de saúde sem especificar qual o atendimento é prestado no local. As competências dos órgãos também são

expressas de forma técnica, o que dificulta saber aonde se dirigir para resolver determinado problema de saúde (por exemplo: “a gerência de assistência à saúde participa na definição das políticas institucionais e protocolos de assistência em consonância com o Plano Municipal”). Na área de combate à dengue, as informações são dirigidas para a comissão de puericultura do Município e não aos cidadãos.

Em alguns Municípios, como São José dos Pinhais, o portal fornece um aplicativo onde pode se obter o resultado dos exames feitos na rede pública. Nesta mesma linha, o Município de Medianeira possui um portal de saúde onde é possível fazer o agendamento de consultas, verificar o resultado de exames, o estoque de medicamentos e consulta de vacinas. Contém ainda uma cartilha sobre o sistema SUS com texto bem acessível. Campina Grande do Sul também apresenta a descrição sobre a forma de atendimento pelo SUS no Município. O portal de Marialva contém um vídeo bem explicativo sobre o atendimento às gestantes e outro sobre a prevenção contra o mosquito *Aedes aegypti*. Na página da Secretaria de Saúde de Paranaity, existe um guia para identificação dos animais peçonhentos da região, embora não informe o que fazer após identificar o animal.

Figura 5 - Gráfico sobre informações na área de saúde nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.5 Informações sobre segurança e moradia

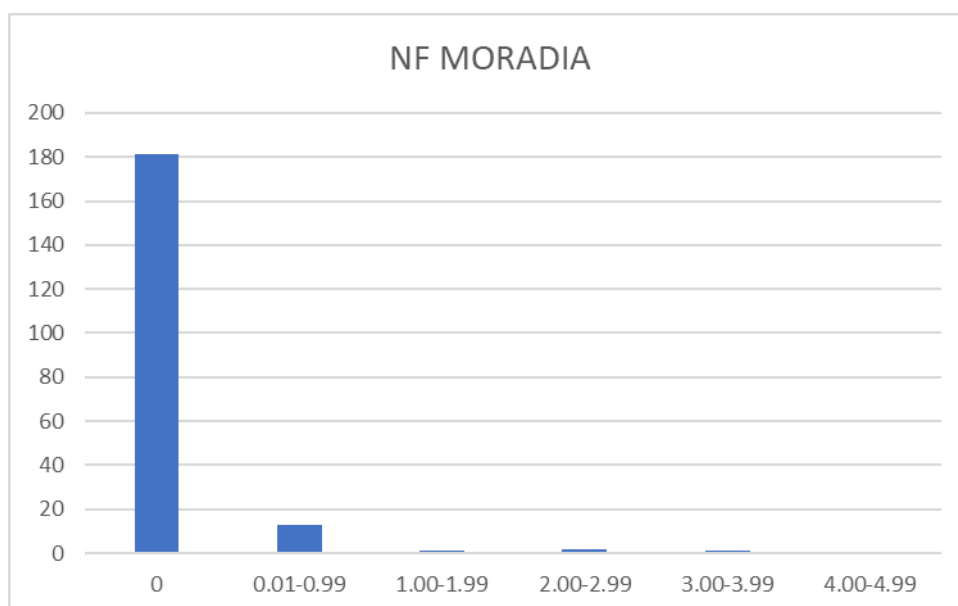
Estes dois blocos de pesquisa foram os que apresentaram as menores notas. As poucas informações encontradas referem-se a algum programa de segurança, ou informação sobre programa de habitação, contudo sem grandes explicações sobre a forma de funcionamento.

Os municípios que apresentaram melhor desempenho na área de segurança foram Barracão, Curitiba, Toledo, Ponta Grossa e Palotina.

Na área de Moradia, os Municípios onde se encontrou alguma informação relacionada no formulário foram: Curitiba, Maringá, Almirante Tamandaré, Santa Tereza, Toledo, São José dos Pinhais, São João, Santo Antônio da Platina, Ponta Grossa, Palotina e Marialva.

No Município de São João consta a informação de que foi construído um núcleo habitacional com recursos do programa Minha casa Minha vida, do Governo Federal, mas que, em razão da baixa remuneração da população, os interessados não preencheram os requisitos para a aquisição das moradias, havendo, portanto, unidades disponíveis.

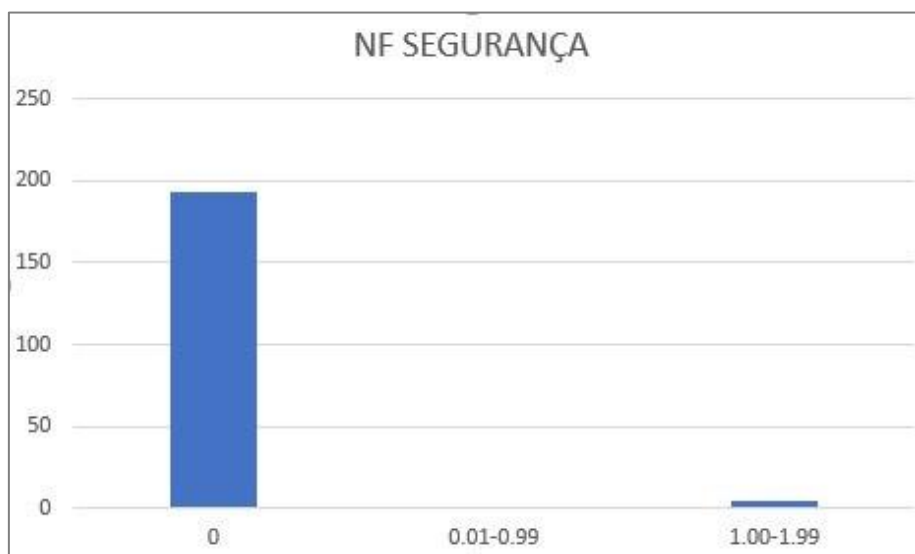
Figura 6 - Gráfico sobre informações na área de moradia nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

Figura 7 - Gráfico sobre informações na área de segurança nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.6 Informação sobre a transparência na gestão dos recursos públicos

Neste bloco, os portais dos Municípios continham praticamente todas as informações elencadas no formulário. Isso se deve ao fato de que, neste bloco, a busca se deu justamente nos itens exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101-2000) e Lei da Transparência (LC 131-2009). São informações cuja forma de apresentação foi tipificada pelo Governo Federal e reproduzida nas demais esferas de governo.

Verifica-se que, nestes casos, os Municípios adquirem plataformas ou sistemas de captação e organização destas informações, além da disponibilização em um portal que é acessado a partir do portal do Município. As informações são extraídas da contabilidade do ente público de forma automática, sem necessidade de alocação de pessoal específico, ou seja, na medida em que estão sendo realizados os lançamentos contábeis, o sistema já seleciona as informações necessárias para a inclusão no portal e as organiza. O mesmo ocorre com os editais de licitação, com as despesas relativas à folha de pagamento, e com todos os atos normativos relativos às finanças públicas (Plano Plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual) e demais editais do Município.

Também por este motivo, algumas informações cuja disponibilização dependeria de um trabalho interno de seleção e publicação, posto que não se encontram na contabilidade, não foram encontradas. Entre elas, foram listadas as informações sobre eventuais auditorias e os resultados, informações sobre os precatórios pendentes de pagamento, o plano de trabalho dos convênios e as prestações de contas.

No que se refere à área de licitações, alguns Municípios disponibilizam apenas o edital e não as demais peças do certame, o que leva à conclusão de que também os atos enviados para publicação são captados pelo sistema implantado para divulgação da transparência municipal, contudo, o sistema não capta outros atos administrativos que ocorrem durante o processo de execução da licitação e dos pagamentos. Já em outros Municípios, foi possível encontrar todo o processo de licitação (edital, impugnações, respostas, atas das reuniões, resultados, recursos, respostas, contrato final e empenho), e, em alguns, existe disponibilização em vídeo da abertura do processo e até acompanhamento por fotos e vídeos do andamento das obras, o que já implica em um esforço para inclusão de informações no portal.

Pela forma como são apresentados os contratos e licitações, não é possível em nenhum deles verificar quantas luvas foram adquiridas pelo Município em determinado ano, ou quanto foi gasto com livros, pois os contratos são apresentados por números e é necessário percorrer e abrir cada um deles para verificar o objeto contratado, sua quantidade e valor. Assim, a pesquisa é desmotivadora, pois a demonstração destes instrumentos somente serve à ação fiscalizadora especializada e investigativa.

As despesas com pessoal são abertas, sendo possível verificar o nome dos servidores e os valores recebidos. O mesmo ocorre nos demonstrativos de diárias de viagem, onde aparecem os nomes dos beneficiários, os valores repassados e o destino das viagens. A forma de divulgação dessas informações mais simplificadas e de outras, de forma tão complexa em um mesmo portal, parece demonstrar o interesse de se oferecer uma ideia de transparência, quando, na verdade, muito está sendo ocultado.

As informações deste bloco são, em sua grande parte, extraídas da folha de pagamento, da contabilidade, da controladoria e normalmente se traduzem apenas em números, o que as torna de difícil compreensão para grande parte da população, sendo acessíveis e compreendidas pelos órgãos de fiscalização e por pessoal técnico especializado.

Verificando estes portais, tecnicamente, e utilizando os progressos tecnológicos, caso houvesse interesse do governo federal, seria possível estabelecer qual o custo de compra de um pacote de leite ou de uma laranja em cada um dos Municípios brasileiros, pois as informações são captadas e organizadas de igual modo. Desde que se domine a linguagem das cifras econômicas e das rubricas orçamentárias, se poderá obter a leitura da forma de gestão do administrador.

Essa informação não conduz a um raciocínio crítico sobre a oportunidade ou a conveniência de uma dada ação administrativa, posto que não contém outros subsídios, mas

apenas o valor gasto. O cidadão apenas saberá o que foi gasto e não por que foi gasto, e nem por quem foi aproveitado.

A disponibilização destas informações por grande parte dos Municípios deixa claro que, sendo alvo de intensa fiscalização dos órgãos de controle, a administração se preocupa com o cumprimento de obrigações legais, todavia, ainda não acresceu a este esforço o interesse em fornecer informações para o desenvolvimento de uma consciência cidadã, posto que não é este o objetivo da divulgação. A disponibilização destas informações é feita de forma automática, predeterminada, visando demonstrar que se trata de uma gestão transparente e que cumpre a lei de responsabilidade fiscal.

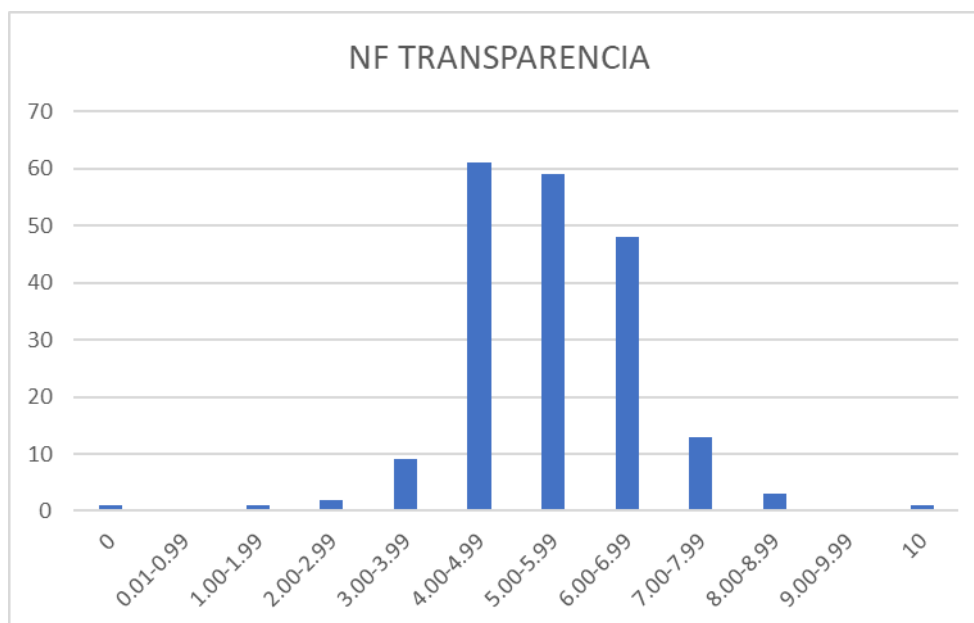
A dificuldade de compreensão destas informações amplamente divulgadas se evidencia quando se observa, no presente, o estado caótico das finanças de diversos estados brasileiros, entre eles o de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, contudo, ao longo dos últimos 10 anos, estes Estados mantiveram seus portais de transparência alimentados. Os questionamentos da população somente se fizeram presentes quando os salários passaram a atrasar, os suprimentos para escolas e hospitais foram prejudicados, contudo, desde muito antes, fazendo uma análise das contas, seria possível dizer que era necessário tomar providências para evitar o caos, contudo, nem mesmo os órgãos de imprensa tiveram facilidade ou interesse em decifrar e debater o conteúdo destas informações em face de sua complexidade.

Os Municípios melhor posicionados neste bloco, com notas acima de 7,0, são: Curitiba, Almirante Tamandaré, Paranaíba, Cianorte, Mandirituba, Quatro Barras, Ubatuba, Coronel Vivida, Capanema com nota 7,27; Ponta Grossa, com nota 7,40; Londrina, Lapa e Mandaguai com nota 7,72; São Mateus do Sul com nota 8,18; São José dos Pinhais, Campina Grande do Sul com nota 8,63.

Os Municípios com pior desempenho são: Rio Branco do Sul, Itaperiçu, Bocaiuva do Sul, Guaraniaçu, Querência do Norte, onde, dos 23 itens de informação buscadas, encontraram-se menos de 8. Não foi possível acessar o portal do Município de Moreira Sales.

No Município de Medianeira, observa-se a disponibilização dos valores arrecadados com as multas de trânsito e as despesas custeadas com este valor. No portais de Mandaguari e de Ivaiporã, é possível acessar os vídeos das licitações. Palmeira divulga os contratos de gestão firmados com particulares para execução de políticas públicas. Da mesma forma, São Mateus do Sul apresenta todos os termos de fomento de forma simples e de fácil compreensão. O portal de Curitiba tem esclarecimento sobre a forma de contratação do transporte escolar.

Figura 8 - Gráfico sobre informações na área de transparência de gestão nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.7 Informação sobre os tributos e serviços

Neste bloco, busca-se informações sobre os serviços prestados pelo poder público e também sobre as formas de pagamento dos tributos.

A área tributária, especialmente a arrecadação, é que apresenta maior desenvolvimento no sentido de ligar-se ao mundo exterior, com o cidadão, contudo, apenas para facilitar o pagamento dos tributos. A partir disso também se disponibilizam certidões, formulários para atualização de cadastros. A linguagem nestas áreas é simples e clara, normalmente utilizando-se palavras conhecidas, como Imposto ou IPTU, e acompanhada de cartilhas ou vídeos ilustrativos. Nas estatísticas de links mais utilizados, a área de pagamento de tributos e extração de certidões são as que despontam.

Diversos já adotam a nota fiscal de serviços na forma eletrônica a partir de sistema implantado no poder público, em que as empresas privadas emitem as notas fiscais, o que facilita a fiscalização e o recolhimento do Imposto sobre serviços.

É interessante observar que, em alguns municípios, a página que leva a facilidades na arrecadação dos tributos é identificada como *área do cidadão*, esquecendo a administração pública, que, ao mesmo tempo que tem direito à informação sobre seus deveres, o cidadão tem direito à informação clara e precisa sobre seus direitos em face do poder público.

São poucos os municípios que apresentam as regras para o estabelecimento de empreendimentos no município, o que pode determinar que alguém venha a alugar um imóvel para iniciar um empreendimento e posteriormente tenha que se desfazer deste contrato, pois ao solicitar o alvará, este pode ser negado porque no local não é permitida a instalação desta natureza de negócio ou que o local não conta com os requisitos sanitários e de segurança para o empreendimento.

Em alguns municípios, os portais apresentam espaço para o cadastro de empresas fornecedoras de bens, com o intuito de facilitar a busca de orçamentos para as compras públicas municipais. Alguns apresentam inclusive a possibilidade de acesso público a estes cadastros, aumentando as possibilidades de negócios dos cadastrados com o público da cidade e fomentando o empreendedorismo.

No que respeita aos serviços de transporte público, as cidades de pequeno porte normalmente não contam com este serviço, e, portanto, não possuem informações. Já as de médio e grande porte, algumas vezes divulgam as linhas contratadas, mas poucas possuem informações claras sobre o itinerário do veículo, sobre os horários e sobre a forma pela qual é calculada a tarifa do transporte público.

Da mesma forma, somente em alguns poucos municípios, foram encontradas informações sobre a coleta e em nenhum havia dados sobre os elementos que são levados em consideração para composição da tarifa deste serviço. Alguns divulgam as datas e horários da coleta seletiva de lixo, mas não há informação clara sobre exatamente qual a forma de acondicionar este lixo e qual é o plástico que se considera reciclável, por exemplo. Não há preocupação em informar a população sobre onde devem ser depositadas pilhas, celulares e eletrodomésticos descartados, móveis estragados, evitando que se depositem irregularmente no meio ambiente. Por fim, não há informações sobre vistorias ou avaliações sobre a qualidade dos serviços. As reclamações sobre qualquer questão que envolva a atividade administrativa podem, normalmente, ser feita junto à ouvidoria dos Municípios.

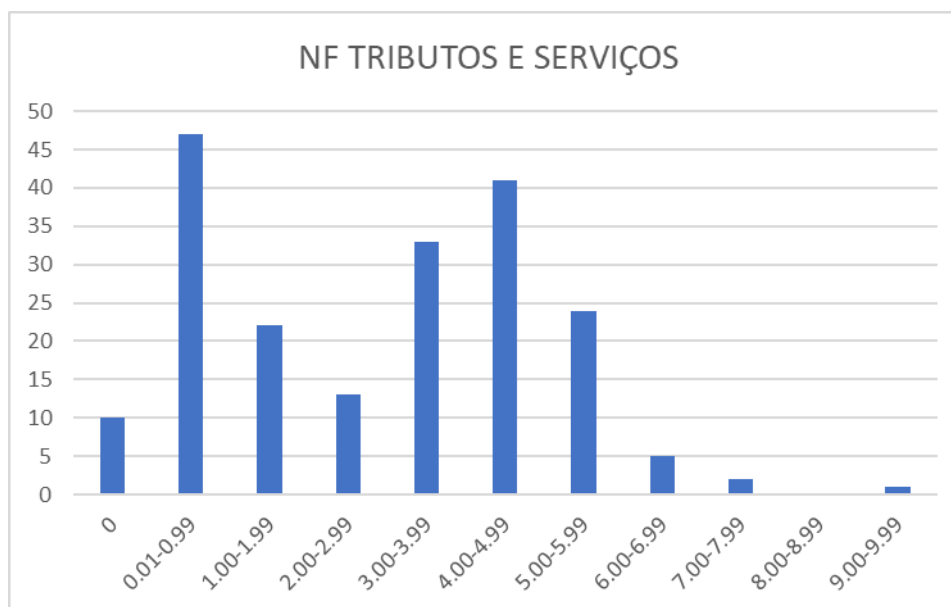
Os municípios com melhor desempenho nesta área da pesquisa são: São José dos Pinhais (10,0), Piraquara (8,0), Pato Branco (8,0), Curitiba (7,0), Londrina (7,0), Campo Largo (7,0), Ponta Grossa (7,0), e Palmeira (7,0).

Em 83 municípios, foram encontradas menos de 3 respostas dos itens buscados. Em 10 municípios nenhuma resposta foi encontrada.

Laranjeiras do Sul divulga os horários de coleta do lixo, São José dos Pinhais destaca as formas de descarte de diversos materiais (recicláveis, resíduos de construção, animais mortos). O Município de Pinhão alerta para o perigo do descarte de objetos cortantes no lixo, mostrando

a foto dos coletores machucados, mas não demonstra a forma correta de fazer o descarte destes materiais.

Figura 9 - Gráfico sobre informações na área tributos e serviços nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.8 Relacionamento com os cidadãos

Este conjunto de informações visa verificar justamente o interesse do poder público no desenvolvimento do capital social da gestão, promovendo uma maior aproximação dos cidadãos com os assuntos de interesse público. Os desafios da convivência em um mundo de diversidade implicam em buscar consensos, e, para tanto, é necessário aumentar os espaços de comunicação, disseminar conhecimento e fomentar o desenvolvimento de atitudes e valores que favoreçam a aceitação de regras comuns e o cumprimento de acordos.

Buscou-se observar o interesse em facilitar a compreensão das pessoas sobre as atitudes que facilitam o dia a dia na cidade, tais como utilizar o transporte coletivo, usar as rotatórias, dirigir, separar o lixo, prevenir os focos de mosquito, conhecer os pontos turísticos da cidade e outros espaços culturais.

Outro ponto da análise do conteúdo dos portais buscou as formas de interação com a comunidade, tais como pesquisas de opinião, listas de discussão, chats para consulta em tempo real.

A ausência das auditorias, de seus resultados e medidas, deixa evidente que os governantes não promovem o autocontrole da gestão ou não divulgam o trabalho realizado.

Todavia, é preciso lembrar que auditorias e avaliações são elementos de verificação do sucesso ou insucesso de determinadas ações e que é salutar sua realização periódica, assim como a discussão com a sociedade de seus resultados. O reconhecimento de falhas, os debates sobre formas de solução de dificuldades elevam o capital social da comunidade.

Verificou-se que são raras também as notícias sobre audiências públicas. Nos portais, foram encontradas aquelas exigidas pela lei para apresentação da prestação de contas exigidas pela Lei da Transparência, com grande frequência, embora seja possível convocar uma audiência para a solução de outros problemas da cidade ou para discussão de mudanças no Plano diretor, plano de mobilidade etc.

Inobstante em alguns portais se anuncie a realização de audiências e consultas sobre reforma do Plano diretor, por exemplo, não há informações claras sobre o que vai ser tratado, quais as posições do governo sobre o tema, e quais as opiniões contrárias. Não é possível perceber como a situação se encontra no momento e o que vai ser mudado ou quem serão os atingidos pelas alterações e em que medida. Assim, o interesse fica restrito às pessoas que têm algum conhecimento sobre os temas discutidos e, ainda, tenham disposição para se deslocarem ao local e participarem. Não há divulgação dos eventuais debates nas audiências e nem do seu resultado.

Disso resulta que o instrumento de participação – audiência pública – fica muito fragilizado, na medida em que a possibilidade de participação com amplo conhecimento das questões envolvidas fica prejudicado, salvo se o cidadão for ligado ao setor público ou outra instituição que venha a lhe fornecer subsídios para uma participação eficaz.

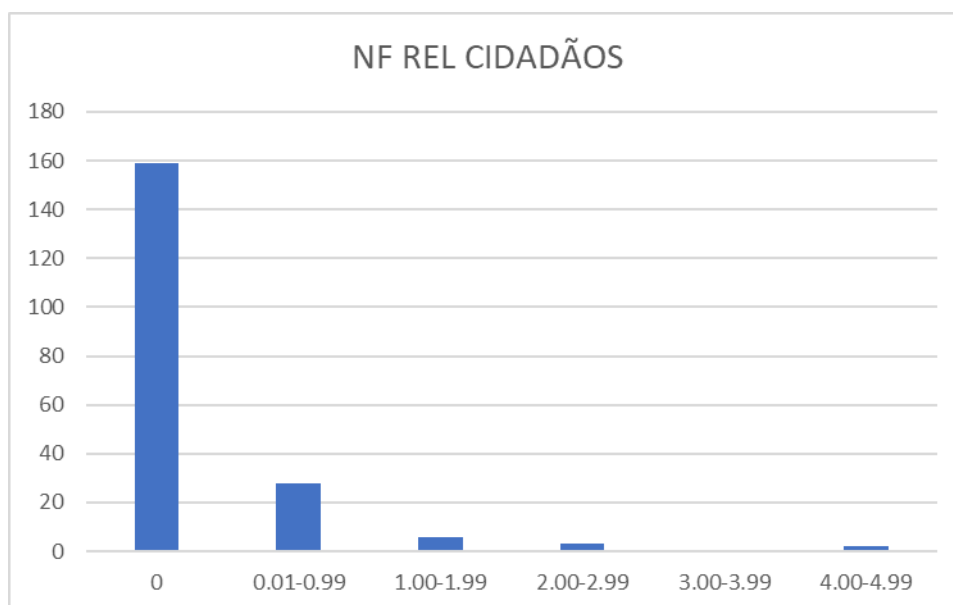
As consultas públicas relativas à mobilidade em Londrina, por exemplo, ou aos Planos Plurianuais, embora existentes, não são posteriormente trazidas para demonstração da validade ou não da participação do sujeito na decisão final que orientou a ação governamental. Informa-se que, a partir de determinada data, será adotado o Superbus, contudo, quais foram as razões da adoção como solução para a mobilidade?

No portal do Município de Marechal Cândido Rondon, observou-se a realização de uma consulta pública a respeito de pontos importantes do plano diretor de forma bastante simples e acessível, onde as pessoas respondiam a um questionário colocando o que observavam na comunidade em que vivem. Outra iniciativa para envolver a comunidade aparece em Santo Antônio da Platina, com a utilização do sistema de pesquisa de preços dos fornecedores da Prefeitura, que foi aberta à consulta da população, facilitando a pesquisa de preços pessoal e, ao mesmo tempo, aproximando o cidadão da gestão.

O Município de Manoel Ribas divulga a lista de aniversariantes da cidade, talvez por ser fácil a identificação destas pessoas pelo pequeno número de habitantes. O Município de Guará traz informações visando a conscientização sobre a responsabilidade de cada um no trânsito de pessoas e veículos no Município.

Vê-se, assim, que neste campo são pequenas as iniciativas de usar o portal como um instrumento facilitador da formação de uma cultura cidadã.

Figura 10 - Gráfico sobre informações na área relativa ao relacionamento com os cidadãos



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.9 Publicidade das ações da administração municipal

Neste bloco de pesquisa verificou-se, de fato, a confirmação da segunda hipótese do presente trabalho, ou seja, que os portais ainda são bastante utilizados para a promoção pessoal dos governantes, sem, na verdade, haver o intuito informativo para a população.

Verifica-se que, em alguns portais, é nítida a separação entre os locais de acesso à informação sobre as ações e serviços públicos e a área de notícias onde se apresentam as fotos de inaugurações, reuniões etc.

Em outros portais, as notícias e fotos dos gestores ocupam a maior porção do portal. Em muitos casos, ao buscar informações da área de educação, por exemplo, encontram-se os dados do titular da Secretaria de Educação, o endereço do órgão, e logo em seguida uma série de notícias e fotos de inauguração de escolas, de reunião com professores, de recebimento de merenda escolar, ou seja, exaltação evidente da pessoa do governante, sem qualquer informação

de que se tratam de políticas públicas, planejadas e construídas pela administração e pelos conselhos da área, financiadas com dinheiro público, e pagas através dos impostos da população. Os governantes são demonstrados como aqueles que fazem surgir, a partir de sua vontade, empenho e interesse, bens e serviços para a comunidade, como se não houvessem estudos, recursos financeiros, leis, políticas públicas desenhadas.

As notícias apresentadas, embora em grande parte não tragam menção de nomes do governante, ainda se apresentam como enunciativas das benesses do governo à população. Anuncia-se o combate ao mosquito, a entrega de bolsas, alimentos e, como se fossem presentes para toda a população ou para aqueles escolhidos pelo governante. Fica evidente, assim, que não possuem caráter informativo, mas de promoção da gestão. São raras as situações em que a notícia informa questões sobre forma de acesso, quantidades, critérios da distribuição.

As inaugurações com fotos existem em praticamente todos os portais, sem qualquer informação sobre a finalidade da obra inaugurada, a quem atende, qual o seu custo, como foi financiado, a quem se presta, e quando será possível sua utilização efetiva. Fotos em encontros e reuniões são mostradas sem que se informe qual o objetivo da reunião e qual o reflexo desta para a vida na comunidade.

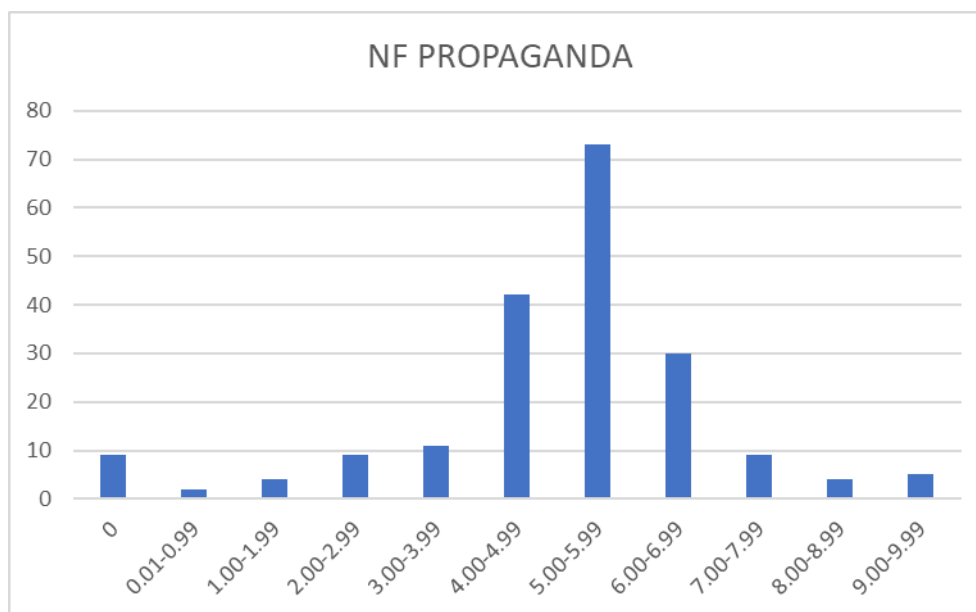
São raras as menções sobre problemas, exceto nos casos de depredação de bens públicos, noticiadas como uma lesão aos cofres públicos e não como um prejuízo à vida em comunidade. Os problemas não são discutidos, quando muito são colocados como objetos que serão solucionados com as ações do gestor, sem a necessidade da participação da comunidade.

Os eventos noticiados, de uma forma geral, dizem respeito apenas às promoções oriundas da própria administração e, ainda assim, sem grandes informações, como por exemplo as notícias sobre as audiências públicas que limitam- muitas vezes a informar hora e local do evento, sem fornecer aos cidadãos informes sobre o que será discutido, a importância para a comunidade e de que forma eles poderão participar do evento de forma produtiva.

Não se verificaram parcerias na divulgação de eventos de interesse para a comunidade, como cursos, simpósios, congressos promovidos pelas Universidades sediadas nos Município, cursos e eventos de outros órgãos públicos, tais como Embrapa- Empresa brasileira de pesquisa agropecuária, ou por organizações particulares, como por exemplo os eventos da Associação comercial e industrial do local.

Os portais com melhores notas neste item são, na verdade, aqueles que desvirtuam a finalidade do portal como meio de publicidade das ações da administração e como instrumento de comunicação para transformá-lo em meio de promoção pessoal dos gestores público.

Figura 11 - Gráfico sobre informações na área publicidade dos atos de gestão nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

Observou-se, no entanto, que em alguns portais são raras as fotos que apresentam os gestores e dificilmente existe a divulgação do nome do titular da pasta, optando-se claramente em divulgar apenas o órgão, o que já se apresenta como uma mudança de posicionamento. Nesta linha, encontram-se os portais dos Municípios de Jataizinho, Balsa Nova.

### 5.3.10 Cumprimento da lei de acesso à informação

Este bloco de pesquisa serviu apenas para testar a hipótese de que a lei de acesso à informação, de fato, ainda está longe de ser aplicada, e isto em razão de ser confundida com a lei de transparência, que faz com que os portais apontem em um mesmo setor as expressões transparência e acesso à informação, como se fossem apenas sinônimos. Disso resulta que, o portal de transparência ou de acesso à informação divulgue informações técnicas e contábeis sem preocupação efetiva quanto a simplificação ou a divulgação das formas de acesso a direitos sociais, ou as questões que tem reflexos na vida do cidadão tais como o trânsito, a coleta de lixo, entre outras.

Desse modo, observou-se que existe um local físico para o acesso à informação e que, em grande parte dos municípios, o portal apresenta inclusive o meio virtual. Ocorre que este acesso virtual é dificultado, pois há na grande parte necessidade de identificação, através do preenchimento de um cadastro, posteriormente há confirmação do cadastro e só então se abre a possibilidade de efetuar questionamentos à administração. O acompanhamento também não é

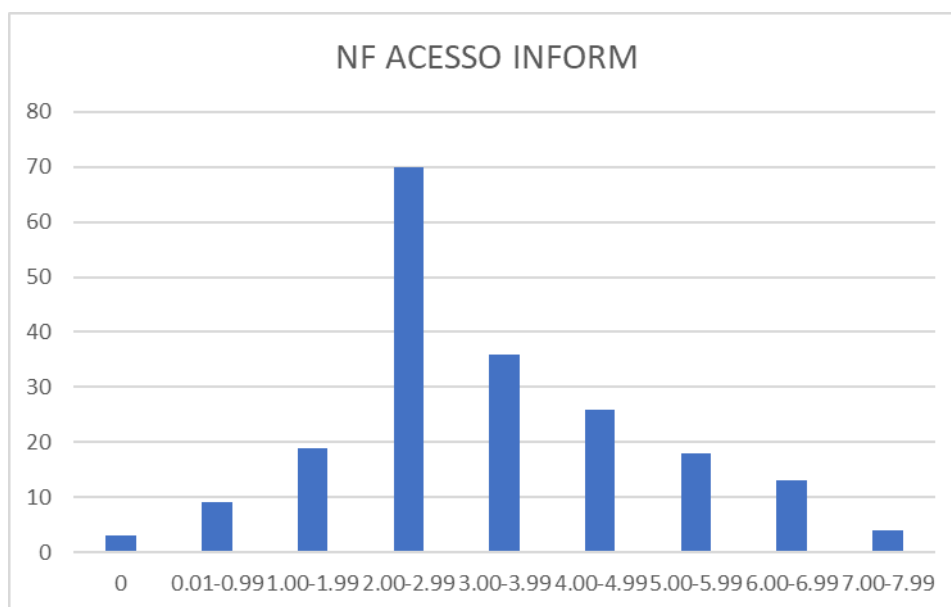
tarefa simples, haja vista que nem todos fornecem um número de protocolo para acompanhamento, e outros enviam um e-mail com uma senha para que se possa acompanhar o pedido.

Por outro lado, este acesso à informação por vezes é encontrado em páginas não identificadas com o símbolo sugerido pelo governo federal – um círculo amarelo com a letra “i” escrita em verde.

As competências dos órgãos são divulgadas, sendo na maioria dos casos extraídas diretamente da norma municipal que fixa as atribuições, o que implica dizer que se utilizam de palavras mais complexas e de compreensão prejudicada pela maioria das pessoas.

Informações sobre os motivos das ações, da oportunidade e conveniência de obras, contratos, convênios não foram encontradas.

Figura 12 - Gráfico sobre informações na área de acesso à informação nos Municípios



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

### 5.3.11 O questionamento sobre a forma como é construído e administrada a apresentação dos Municípios através dos portais

Foram questionados 159 Municípios que possuíam o portal virtual de acesso e estava em funcionamento regular.

Boa parte das regras de acesso, e os formulários para preenchimento ora estão no link dedicado à Controladoria Geral do Município, ora na Ouvidoria, ora estão junto ao portal de Transparência, poucos se posicionando na área dedicada ao cidadão.

O formulário exigido pela lei, serve para incentivar o cidadão a fazer perguntas e solucionar dúvidas sobre as ações de governo. Quando este formulário está inserido em locais como a Controladoria ou em meio a orçamentos e diagramas, o cidadão pode imaginar que suas dúvidas devem se restringir às questões de controle financeiro e orçamentário. Talvez não se sentisse à vontade para perguntar sobre a forma e o local onde deve comparecer para fazer a matrícula de seu filho na escola.

Foram recebidas 25 respostas no prazo colocado na lei que é de 20 dias.

As respostas fornecidas confirmaram a percepção da observação no sentido de que não existe uma política pública dedicada ao fornecimento de informação para formação de uma cultura cidadã. Nas respostas fica evidente que para os Municípios o acesso à informação serve à transparência das contas públicas e não à comunicação com o cidadão.

O conteúdo dos portais é produzido sob duas formas: através de carregamento automático de informações da folha de pagamento, do setor de licitações, do setor legislativo e da contabilidade dos atos praticados rotineiramente, ou seja, tudo o que é feito nestes setores é duplicado nos portais. A outra forma, depende de produção manual do conteúdo e fica a cargo das diversas Secretarias e departamentos somente passando por um órgão ou servidor para facilitação da colocação ou supervisão do conteúdo. Os órgãos mais apontados nesta atividade de supervisão foram a assessoria de imprensa, os departamentos de tecnologia da informação e os ligados à gestão fiscal.

Apresentam-se a seguir respostas que confirmam a conclusão de que não existe ainda, de fato, uma preocupação dos poderes públicos municipais em transformar os portais em instrumento de acesso à informação de forma inclusiva e emancipadora. Não há diretriz neste sentido, veja-se:

*“A Divisão de Tecnologia da Informação é responsável pela manutenção, toda a infra do site é própria. O conteúdo é elaborado por cada secretaria, onde a responsabilidade é de cada secretário. A publicação é feita pela equipe de comunicação, onde é parametrizada a informação.” (Município de Fazenda Rio Grande)*

*“Não há na Prefeitura Municipal um órgão específico responsável pelas publicações do portal de transparência. A maior parte das informações é elaborada diretamente pelo sistema informatizado em todos os departamentos, apenas alguns documentos necessitam de inserção manual, que é feita por servidores ligados à Secretaria Municipal de Administração. Não há definição de responsabilidade interna a não ser quanto aos documentos inseridos manualmente que são de responsabilidade da Secretaria supracitada. Não há regulamentação específica municipal quanto às diretrizes de conteúdo, as diretrizes seguidas são as contidas na Lei Federal n.13.019/14, quanto à forma, os documentos são publicados da maneira mais próxima do documento físico possível, por exemplo os Decretos, Leis e Portarias que estão sendo disponibilizados são*

*imagens exatas dos documentos físicos originais, inclusive com assinatura.” (Município de Mangueirinha)*

*“Nosso Município não possui órgão específico pela manutenção do portal, desta forma cada departamento/secretaria elabora o conteúdo e o insere no portal, assim não possui um órgão específico responsável pelo conteúdo, não existindo nenhuma diretriz específica sobre o conteúdo. Estamos trabalhando para regularizar nosso portal.”(Município de Catanduvas)*

*“Não existe um órgão específico pela manutenção do Portal, temos uma pessoa responsável que é o Gestor do Portal da Transparência que acompanha e presta esclarecimentos, porém é de responsabilidade de cada setor disponibilizar suas informações. Dados de sistema, muitos é transportado diretamente dos sistemas para o Portal da Transparência através do Fly Transparência do sistema de Informática que utilizamos "Betha Sistemas". As informações que são elaboradas são incluídas manualmente por cada responsável no Portal da Transparência.*

*Informações incluídas nos links são enviadas ao Portal Tri por e-mail e os técnicos atualizam as informações. Alguns dados são gerados e alimentados nos sistemas por cada responsável do setor manualmente. Quanto ao Conteúdo, seguimos a TAC assinada com Ministério Público.” (Município de Barracão)*

*“Bom dia seguem as informações solicitadas, conforme questionamentos: Existe um órgão específico responsável pela manutenção do portal deste município? R : Não há um órgão específico. O conteúdo do portal é elaborado por um órgão ou servidor ou cada departamento/secretaria elabora o conteúdo e o insere no portal? R : O Conteúdo é elaborado por servidores de cada departamento/secretaria. As informações são inseridas em software de gestão administrativa sendo que diariamente estas informações são exportadas automaticamente para o portal da transparência. A responsabilidade sobre o conteúdo é de algum órgão específico? R: A responsabilidade não é de órgão específico. Há uma portaria de instituição de comissão do Portal da Transparência para responder pela obtenção de dados e informações junto à todos os órgão e Secretarias envolvidas, para adequada inclusão no sistema, com vistas a gerir e manter atualizado o Portal da Transparência, de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis Existe uma diretriz específica que norteia o conteúdo? R: Existem algumas orientações (portarias, ordens de serviço) dentro de cada área que consequentemente irão refletir nas divulgações das informações no portal.” (Prefeitura de Bituruna)*

***“Existe um órgão específico responsável pela manutenção do portal deste município? Sim, usamos um software gerenciado por uma empresa. -O conteúdo do portal é elaborado por um órgão ou servidor ou cada departamento/secretaria elabora o conteúdo e o insere no portal? Sim, como uma prefeitura é o conjunto do trabalho em equipe cada qual em seu setor. Tendo como resultado final a soma de todas as partes elas são inseridas no portal de forma automatizada. -A responsabilidade sobre o conteúdo é de algum órgão específico? Sim, de todos nós funcionários que a cada dia colocamos a máquina pública em funcionamento. -Existe uma diretriz específica que norteia o conteúdo? Utilizamos o modelo da LAI que nos foi repassada pelo governo federal em conformidade com a nossa, segue o link***  
***<http://transparencia.atendemunicipio.com.br/o/d67d8ab4f4c10bf22aa353e27879133c/?i=eccbc87e4b5ce2fe28308fd9f2a7baf3>*** (Prefeitura de Moreira Sales)

*“Em atendimento ao seu pedido de informações via e-SIC (Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão) - Portal da Transparência de Maringá, processo nº 78/2019, informamos o que segue. A manutenção do Portal da Transparência é feita através da alimentação do sistema de contabilidade e sistema compras(Elotech) da Prefeitura. Ou seja, as informações são dispostas nesses sistemas, temos contratos com a empresa Elotech*

que nos dá todo o suporte técnico para o bom funcionamento desses sistemas e, consequentemente, do Portal da Transparência. Isto porque o Portal carrega relatórios automáticos desses sistemas, existem relatórios diários, mensais e anuais. E na aba PUBLICAÇÕES, existem servidores públicos responsáveis pelas informações ali dispostas, colocando informações mensalmente e também diariamente. Assim, existe um fiscal do Contrato do Portal da Transparência, que é servidor lotado no Centro de Tecnologia de Informação, que relata os eventuais problemas com o Portal à empresa Elotech, para que os corrija imediatamente. O conteúdo do Portal, na parte de licitação e contabilidade, é inserido pela Diretoria de Licitação e Secretaria de Fazenda, respectivamente, e transportado automaticamente ao Portal, seguindo as diretrizes da Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009. Na aba publicações, são colocadas informações determinadas pelo Ministério Público, ou por Lei Municipal, sempre tendo em vista a ampliação da transparência. Assim, são as informações que não vem da alimentação do sistema. Vem através de relatórios que são disponibilizados por funcionários responsáveis por suas Secretarias. A responsabilidade sobre o conteúdo do Portal é do Município de Maringá, entretanto, a administração do Portal, o monitoramento das informações (se estão sendo corretamente inseridas) é de competência da Controladoria-Geral do Município, conforme determinação da Lei Complementar nº 1074/2017, art. 22, inc. VI, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Administração Direta do Poder Executivo Municipal. <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/organograma>. As Leis que norteiam o conteúdo do Portal são as especificadas na aba LEGISLAÇÃO DO PORTAL: <http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia/leisregempportal>. Lembrando que, sempre ampliamos a transparência, seja por ordem do Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado, Leis Municipais, ou por interesse do próprio Município, que tem buscado implementar cada vez mais informações no Portal, seguindo o plano de governo do Prefeito Ulisses Maia, que deu ênfase à ampliação da transparência no Município de Maringá.

Qualquer outro questionamento, estamos à disposição para atendê-la, inclusive pessoalmente aqui na Controladoria-Geral. Atenciosamente, Angela Cristina Ehlert Medeiros. Gerente Controladora Jurídica.” (Prefeitura de Maringá)

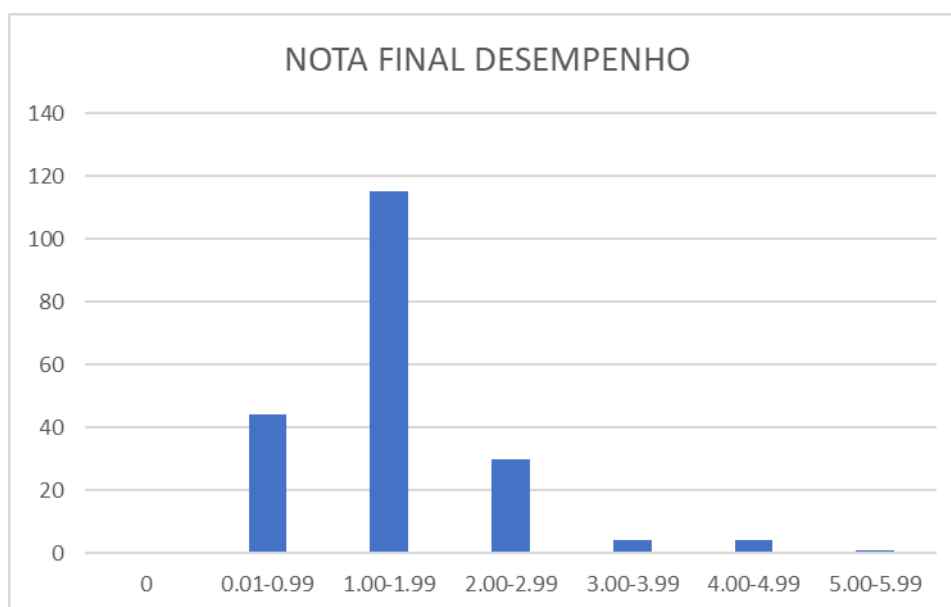
“Município de São Mateus do Sul publica os dados relativos à administração, com o objetivo de dar maior transparência aos atos e à gestão pública, através da página oficial na Internet. Para cumprimento do TAC - Termo de Ajustamento de Conduta - do Ministério Público/PR e de legislações sobre a Transparência Pública, designou-se formalmente servidor responsável pela Gestão do Portal da Transparência do Município, assim como servidores representantes de cada Secretaria Municipal, responsáveis pela alimentação de dados específicos à cada área do Portal de Transparência do Município.” (Prefeitura de São Mateus do Sul)

As respostas acima deixam clara a ligação do acesso com controle social e transparência na gestão de recursos, nos moldes apontados pelos órgãos de fiscalização, não havendo, de fato, um projeto para construção de canal de comunicação com fornecimento de informações aos cidadãos.

## 5.4 INTERCRUZAMENTO DE DADOS

Levando em consideração apenas as notas obtidas nos blocos referentes a informações gerais, educação, assistência social, saúde, moradia, segurança, tributos e serviços, acesso à informação e relacionamento com os cidadãos, constatou-se que mais da metade dos Municípios analisados não levam aos seus cidadãos informações básicas para acesso aos direitos de cidadania e não informam seus deveres, o que determinou um baixo desempenho geral.

Figura 13 – Gráfico sobre nota final de desempenho



Nota: O eixo horizontal apresenta as notas e o vertical o número de municípios

Fonte: A autora

Analizando todos os dados obtidos, buscou-se verificar, ainda, se seria possível estabelecer algum fator como relevante para a promoção de maior acesso à informação. Por este motivo, realizou-se um inter cruzamento entre a nota final obtida<sup>143</sup> e alguns dados específicos dos Municípios, como sua população, sua receita, seu gasto com publicidade, com o número de domicílios na internet, com seu PIB e seu desempenho no índice IPARDES. IDH.

No que respeita à população, observa-se a Tabela 1.

<sup>143</sup> A nota final levou em consideração a soma das notas obtidas em um conjunto de blocos (dados gerais sobre a cidade, educação, assistência social, saúde, segurança, moradia, tributos e serviços, relacionamento com os cidadãos, acesso à informação). Não foram considerados os blocos transparência na gestão de recursos e publicidade das ações do governo, porque a gestão dos recursos resulta de dados extraídos automaticamente da contabilidade e folha de pagamento dos Municípios, ou seja, são dados numéricos e não informação do ponto de vista desta pesquisa, e o bloco publicidade revelou-se um ao desvirtuamento quanto ao uso do portal.

Tabela 1 - Nota final para os municípios com maior população

| MUNICÍPIO            | POPULAÇÃO | NOTA FINAL |
|----------------------|-----------|------------|
| Curitiba             | 1.908.359 | 5,30       |
| Londrina             | 558.439   | 4,05       |
| Maringá              | 406.693   | 4,54       |
| Ponta Grossa         | 344.332   | 3,93       |
| Cascavel             | 319.608   | 4,36       |
| São José dos Pinhais | 307.530   | 4,22       |
| Foz do Iguaçu        | 264.044   | 2,89       |
| Colombo              | 237.402   | 2,54       |
| Guarapuava           | 180.364   | 2,19       |
| Paranaguá            | 152.975   | 2,87       |

Fonte: A autora

Os Municípios com grande população, de fato, apresentam notas mais elevadas, contudo, outros Municípios apresentam notas similares, embora com número de habitantes bem inferior.

Tabela 2 – Nota final para os municípios com menor população

| MUNICÍPIO              | POPULAÇÃO | NOTA FINAL |
|------------------------|-----------|------------|
| Paranaguá              | 152.975   | 2,87       |
| Toledo                 | 135.538   | 2,45       |
| Pinhais                | 129.445   | 3,01       |
| Almirante Tamandaré    | 115.364   | 3,52       |
| Piraquara              | 107.751   | 3,09       |
| Francisco Beltrão      | 88.465    | 2,83       |
| Pato Branco            | 80.710    | 2,59       |
| Castro                 | 71.501    | 2,19       |
| Medianeira             | 45.586    | 2,69       |
| São Mateus do Sul      | 45.398    | 2,33       |
| Lapa                   | 48.067    | 2,2        |
| Campina Grande do Sul  | 42.263    | 2,49       |
| Marialva               | 34.955    | 2,49       |
| Palmeira               | 34.023    | 2,38       |
| Pinhão                 | 32.322    | 2,19       |
| Santa Terezinha Itaipu | 22.992    | 2,11       |
| Porecatu               | 13.084    | 2,65       |

Fonte: A autora

Pode-se concluir, deste modo, que a existência de um maior número de habitantes não é um fator relevante para o melhor desempenho no uso dos portais como instrumentos de fornecimento de informação e comunicação com o cidadão.

No que respeita ao fator receita, que potencialmente poderia influenciar o melhor desempenho, pois a existência de mais recursos poderia contribuir para a necessidade de informar a população sobre a destinação dos valores arrecadados, encontra-se demonstrado na Tabela 3, considerando os Municípios com receita superior a 200 milhões de reais anuais em 2017.

Tabela 3 – Nota final para os municípios com maior receita em 2017

| MUNICÍPIO            | RECEITA ANUAL /2017 | NOTA FINAL |
|----------------------|---------------------|------------|
| Curitiba             | 8.320.476.053,60    | 5,3        |
| Londrina             | 1.774.233.832,74    | 4,05       |
| Maringá              | 1.306.211.747,94    | 4,54       |
| Foz do Iguaçu        | 955.431.728,07      | 2,89       |
| São José dos Pinhais | 955.244.064,17      | 4,22       |
| Cascavel             | 901.755.374,74      | 4,36       |
| Araucária            | 829.051.588,79      | 2,87       |
| Ponta Grossa         | 747.270.815,53      | 3,93       |
| Toledo               | 500.919.307,53      | 2,45       |
| Paranaguá            | 474.503.818,46      | 2,19       |
| Pinhais              | 395.872.345,68      | 3,01       |
| Guarapuava           | 385.975.064,90      | 2,54       |
| Colombo              | 377.301.715,48      | 2,54       |
| Umuarama             | 337.496.331,92      | 1,41       |
| Apucarana            | 310.691.199,85      | 1,19       |
| Campo Largo          | 309.814.661,73      | 2,16       |
| Campo Mourão         | 304.811.308,88      | 1,40       |
| Francisco Beltrão    | 303.503.775,55      | 2,83       |
| Pato Branco          | 277.721.769,23      | 2,59       |
| Cambé                | 262.655.677,39      | 2,65       |
| Cianorte             | 261.206.288,05      | 2,01       |
| Arapongas            | 251.616.149,75      | 2,22       |
| Telêmaco Borba       | 235.951.621,09      | 2,22       |
| Paranavaí            | 224.288.006,83      | 1,47       |
| Sarandi              | 200.317.227,90      | 1,94       |

Fonte: A autora

Embora estejam relacionados os Municípios com maiores receitas entre as melhores notas, é possível observar que outros municípios com receita anual bastante inferior obtiveram idêntico desempenho, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Nota final para os municípios com menor receita em 2017

| MUNICÍPIO             | RECEITA ANUAL 2017 | NOTA FINAL |
|-----------------------|--------------------|------------|
| Castro                | 192.054.948,59     | 2,19       |
| Almirante Tamandaré   | 185.982.900,74     | 3,52       |
| Mal. Candido Rondon   | 177.240.308,30     | 2,02       |
| União da Vitória      | 172.556.631,01     | 2,13       |
| Lapa                  | 152.038.316,00     | 2,20       |
| Medianeira            | 143.716.965,00     | 2,69       |
| Campina Grande do Sul | 132.970.480,38     | 2,49       |
| São Mateus do Sul     | 126.737.196,90     | 2,33       |
| Matinhos              | 117.869.920,41     | 2,21       |
| Palmeira              | 102.992.855,12     | 2,38       |
| Marialva              | 95.636.142,70      | 2,49       |
| Pinhão                | 79.510.127,86      | 2,19       |
| Tamarana              | 34.467.583,88      | 2,10       |
| Porecatu              | 32.956.162,01      | 2,65       |

Fonte: A autora

Disso resulta que a maior disponibilidade de receitas públicas, embora colabore com o melhor desempenho, não é, também, um fator que diretamente influencie o resultado.

Considerando que as receitas públicas são direcionadas às necessidades da população e são afetadas para as rubricas orçamentárias de conformidade com a lei orçamentária, para as ações prioritárias da gestão, passa-se a verificar, nos municípios que efetuam gastos com publicidade não direcionada especificamente para a divulgação dos atos legais obrigatórios (editais e atos normativos), se o valor disponibilizado para os gastos com publicidade das ações governamentais, registrados sob a rubrica 3.3.90.39.88, poderia ser considerado como determinante para o melhor desempenho, uma vez que estes recursos podem ser direcionados para diversas formas de publicidade, como propaganda na televisão, rádio, outdoors, carros de som, agências de publicidade, para elaboração de folders, cartilhas, etc.

Os Municípios que dispenderam mais de 400 mil reais em despesas<sup>144</sup> com publicidade não legal, na análise efetuada, estão descritos na Tabela 5.

Tabela 5 – Nota final para os municípios em relação aos maiores gastos com publicidade em 2017

| MUNICÍPIO            | GASTO PUBLICIDADE 2017 | NOTA FINAL |
|----------------------|------------------------|------------|
| Curitiba             | 14.419.946,40          | 5,30       |
| Toledo               | 2.974.448,78           | 2,45       |
| Apucarana            | 2.270.549,96           | 1,19       |
| Cascavel             | 2.118.521,25           | 4,36       |
| Guarapuava           | 1.987.838,61           | 2,54       |
| Ponta Grossa         | 1.611.974,28           | 3,93       |
| Pinhais              | 1.448.817,03           | 3,01       |
| São José dos Pinhais | 1.373.737,22           | 4,22       |
| Colombo              | 1.060.123,18           | 2,54       |
| Cianorte             | 917.760,00             | 2,01       |
| Umuarama             | 903.293,75             | 1,41       |
| Foz do Iguaçu        | 637.054,29             | 2,89       |
| Pato Branco          | 633.914,94             | 2,59       |
| Laranjeiras do Sul   | 515.500,96             | 1,61       |
| Arapongas            | 458.657,00             | 2,22       |
| Goioerê              | 452.806,66             | 0,98       |
| Mandaguari           | 417.588,37             | 1,63       |

Fonte: A autora

Observa-se que a maior disponibilidade de recursos reflete na nota obtida, contudo, ao se comparar Arapongas e Apucarana, por exemplo, essa relação se desfaz, o mesmo ocorrendo entre Guarapuava e Pato Branco. Outros Municípios, com valores bastante inferiores, apresentam notas superiores a 2,5, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Nota final para os municípios em relação aos menores gastos com publicidade em 2017

| MUNICÍPIO  | GASTO PUBLICIDADE 2017 | NOTA FINAL |
|------------|------------------------|------------|
| Medianeira | 235.905,00             | 2,69       |
| Maringá    | 208.448,30             | 4,54       |
| Piraquara  | 59.113,10              | 3,09       |
| Porecatu   | 16.470,90              | 2,65       |

Fonte: A autora

<sup>144</sup> Os dados foram obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na página controle social, buscando as despesas com a rubrica 3.3.90.39.88. Não foi possível encontrar as despesas de todos os Municípios objeto desta pesquisa, ora em razão de não terem repassado a informação para o TCE-PR ou por não contabilizarem despesas sob esta rubrica.

Outra comparação realizada se deu em face do número de domicílios com internet, considerando-se que a disponibilidade do uso da rede poderia influenciar o poder público a se comunicar com os cidadãos pela via dos Portais na internet, de forma mais direta.

Os Municípios que possuem mais de 10 mil domicílios com internet são os descritos na Tabela 7.

Tabela 7 – Nota final para os municípios com maior quantidade de domicílios com internet

| MUNICÍPIO            | DOMICÍLIO COM INTERNET | NOTA FINAL |
|----------------------|------------------------|------------|
| Curitiba             | 340.770                | 5,30       |
| Londrina             | 82.038                 | 4,05       |
| Maringá              | 63.718                 | 4,54       |
| Cascavel             | 37.805                 | 4,36       |
| Ponta Grossa         | 33.382                 | 3,93       |
| Foz do Iguaçu        | 32.860                 | 2,89       |
| São José dos Pinhais | 31.231                 | 4,22       |
| Colombo              | 18.697                 | 2,54       |
| Pinhais              | 15.663                 | 3,01       |
| Toledo               | 15.091                 | 2,45       |
| Guarapuava           | 14.514                 | 2,54       |
| Apucarana            | 13.247                 | 1,19       |
| Umuarama             | 13.232                 | 1,41       |
| Paranaguá            | 13.078                 | 2,19       |
| Arapongas            | 12.175                 | 2,22       |
| Araucária            | 11.231                 | 2,87       |
| Cambé                | 11.061                 | 2,65       |
| Pato Branco          | 10.921                 | 2,59       |
| Campo Mourão         | 10.581                 | 1,40       |

Fonte: A autora

Nesse segmento da pesquisa, observa-se que os Municípios com maior número de domicílios na internet estão, de fato, entre as melhores posições, contudo, há discrepâncias ao se observarem os Municípios de Cambé e Pato Branco em relação a Campo Mourão. Da mesma forma, outros Municípios com pequeno número de residências com internet apresentaram nota superior a 2,2, conforme demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 – Nota final para os municípios com pequeno número de residências com internet

| MUNICÍPIO             | DOMICÍLIOS COM INTERNET | NOTA FINAL |
|-----------------------|-------------------------|------------|
| Almirante Tamandaré   | 7.375                   | 3,52       |
| Piraquara             | 6.501                   | 3,09       |
| Telêmaco Borba        | 5.462                   | 2,22       |
| Medianeira            | 5.102                   | 2,69       |
| Matinhos              | 3.411                   | 2,21       |
| Marialva              | 3.363                   | 2,49       |
| São Mateus do Sul     | 3.274                   | 2,33       |
| Campina Grande do Sul | 2.858                   | 2,49       |
| Palmeira              | 2.947                   | 2,38       |
| Porecatu              | 1.644                   | 2,65       |

Fonte: A autora

Conclui-se, pois, que embora relevante a relação entre a existência de domicílios com internet e a quantidade de informações contidas no portal, não se trata de um fator essencial, uma vez que, entre os Municípios com menos de 15 mil domicílios com internet, a situação é bastante díspar. Por fim, a comparação entre o PIB dos Municípios também demonstrou que, nos Municípios com PIB mais elevado, a quantidade de informações no Portal é maior, contudo, também se verificaram discrepâncias, como se pode observar na Tabela 9.

Tabela 9 – Nota final para os municípios em relação ao PIB (continua)

| MUNICÍPIO            | PIB        | NOTA FINAL |
|----------------------|------------|------------|
| Curitiba             | 83.864.936 | 5,30       |
| São José dos Pinhais | 22.777.412 | 4,22       |
| Londrina             | 17.756.527 | 4,05       |
| Maringá              | 15.453.047 | 4,54       |
| Araucária            | 13.952.249 | 2,87       |
| Foz do Iguaçu        | 12.000.395 | 2,89       |
| Ponta Grossa         | 11.805.539 | 3,93       |
| Cascavel             | 10.125.274 | 4,36       |
| Paranaguá            | 7.077.094  | 1,47       |
| Pinhais              | 5.090.638  | 3,01       |
| Toledo               | 4.872.319  | 2,45       |
| Guarapuava           | 4.760.050  | 2,54       |
| Colombo              | 4.392.113  | 2,54       |
| Arapongas            | 3.888.254  | 2,22       |
| Campo Largo          | 3.589.828  | 2,16       |
| Cambé                | 3.540.373  | 2,65       |
| Umuarama             | 3.108.711  | 1,41       |
| Campo Mourão         | 3.083.696  | 1,40       |
| Pato Branco          | 3.067.684  | 2,59       |

| MUNICÍPIO             | PIB       | NOTA FINAL |
|-----------------------|-----------|------------|
| Telêmaco Borba        | 3.055.218 | 2,22       |
| Apucarana             | 2.905.716 | 1,19       |
| Francisco Beltrão     | 2.621.480 | 2,83       |
| Ibiporã               | 2.600.418 | 1,46       |
| Cianorte              | 2.344.994 | 2,01       |
| Rolândia              | 2.294.628 | 1,89       |
| Castro                | 2.260.840 | 2,19       |
| Paranavaí             | 2.131.068 | 1,47       |
| Marechal C. Rondon    | 1.831.873 | 2,02       |
| Fazenda Rio Grande    | 1.759.036 | 1,78       |
| Palotina              | 1.649.384 | 1,43       |
| Irati                 | 1.483.175 | 1,44       |
| Medianeira            | 1.482.312 | 2,69       |
| Lapa                  | 1.400.951 | 2,20       |
| Cornélio Procopio     | 1.376.467 | 1,26       |
| Cafelândia            | 1.363.782 | 1,05       |
| Sarandi               | 1.326.752 | 1,94       |
| Dois Vizinhos         | 1.311.216 | 1,48       |
| Marialva              | 1.296.826 | 2,49       |
| Jaguariaíva           | 1.289.150 | 1,94       |
| União da Vitória      | 1.259.396 | 2,13       |
| Almirante Tamandaré   | 1.253.517 | 3,52       |
| Pinhão                | 1.240.017 | 2,19       |
| Carambeí              | 1.185.548 | 0,49       |
| Rio Branco do Sul     | 1.175.426 | 1,62       |
| Mandaguari            | 1.166.351 | 1,63       |
| Quatro Barras         | 1.163.438 | 1,24       |
| São Mateus do Sul     | 1.133.839 | 0,97       |
| Quedas do Iguaçu      | 1.127.042 | 1,67       |
| Campina Grande do Sul | 1.096.972 | 2,49       |
| Mangueirinha          | 1.079.172 | 0,47       |
| Piraquara             | 1.056.835 | 3,09       |
| Arapoti               | 1.030.461 | 0,96       |
| Palmeira              | 1.028.672 | 2,38       |
| Jacarezinho           | 1.027.980 | 1,29       |
| São Miguel do Iguaçu  | 1.016.190 | 0,97       |

Fonte: A autora

(conclusão)

Ao se observarem as diferenças entre Umuarama e Campo Mourão em relação a Almirante Tamandaré e Piraquara, a conclusão é a de que um maior PIB não é condição indispensável para a existência de uma política de informação pela via do Portal.

Por fim, analisa-se a relação entre a nota final dos portais com o índice de desempenho municipal do Iparde, que é uma combinação do desempenho do Município considerando elementos como emprego, renda, produção, educação e saúde, e novamente não foi possível obter uma relação evidente de que um conjunto de boas condições econômicas e sociais no Município esteja relacionado com a preocupação do poder público em divulgar um maior número de informações, pois mesmo no rol dos Municípios melhor avaliados pelo IPARDES se encontram alguns que não tiveram bom desempenho na análise de seus portais.

Tabela 10 – Relação entre a nota final dos portais com o índice de desempenho do Iparde

| MUNICÍPIO          | ÍNDICE IPARDES | NOTA FINAL |
|--------------------|----------------|------------|
| Curitiba           | 0,8593         | 5,3        |
| Londrina           | 0,8092         | 4,05       |
| Maringá            | 0,7978         | 4,54       |
| Cascavel           | 0,7967         | 4,36       |
| Araucária          | 0,7878         | 2,87       |
| Toledo             | 0,7794         | 2,45       |
| Campo Mourão       | 0,7789         | 1,4        |
| Paranavaí          | 0,7686         | 1,47       |
| Pato Branco        | 0,7656         | 2,59       |
| Cianorte           | 0,7640         | 2,01       |
| Marechal C. Rondon | 0,7587         | 2,02       |
| Medianeira         | 0,7581         | 2,69       |
| Palotina           | 0,7576         | 1,43       |
| Santa Helena       | 0,7561         | 1,43       |
| Ubiratã            | 0,7534         | 1,32       |
| Cafelândia         | 0,7533         | 1,05       |
| Nova Aurora        | 0,7530         | 1,88       |
| São João           | 0,7520         | 0,93       |

Fonte: A autora

Da análise com o inter cruzamento de dados, se evidencia que a existência de uma política pública destinada à divulgação para o cidadão das informações do poder público de forma atrativa e de fácil compreensão requer especialmente uma determinação governamental neste sentido, que pode vir do próprio gestor ou através de pressão da sociedade ou dos órgãos de controle.

Não se desconhece a dificuldade de sua construção, que vai além da aquisição de modernos equipamentos ou de plataformas na internet, mas exige reflexão interna do ente público no sentido de se desfazer da cultura de ocultamento, bem como das práticas de

promoção pessoal dos governantes. Impõe-se a necessidade de mostrar as realidades para buscar as soluções através de ampla discussão com a comunidade. Essa discussão também exige a formação de pessoal capacitado na condução de debates, na organização da informação, ou seja, de fato implica em planejamento e capacitação do poder público para efetiva concretização.

A prática dos órgãos de controle em se dedicar apenas a exigências que se prestam à fiscalização financeira e orçamentária, ao controle da corrupção, não se preocupando com o aperfeiçoamento da participação democrática na gestão, não contribui para fomentar o interesse nas políticas de comunicação, cuja execução impõe maiores exigências à gestão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutorado teve por objetivo investigar se os Municípios do Estado do Paraná com mais de 10 mil habitantes estariam empregando as potencialidades do acesso à informação e da comunicação pública nos seus portais da internet de forma a favorecer o incremento da participação dos cidadãos na gestão.

A afirmação da baixa participação democrática é recorrente nas sociedades contemporâneas, a partir da constatação da distância da realidade com um padrão considerado ideal, em que o povo, de fato, tomaria as rédeas das decisões importantes.

A política contemporânea tem se mostrado incapaz de estabelecer um canal efetivo de participação para o público, ou seja, para a esfera civil. Do ponto de vista da democracia representativa, essa participação se verifica apenas no voto, mas nas formas deliberativas e participativas de democracia também se observa um baixo nível de influência nas decisões políticas, uma vez que os fóruns de participação e deliberação não fornecem meios adequados para interferências consistentes no processo de gestão do Estado.

Há um sentimento de que os posicionamentos de grupos de influência, a imprensa de massa, têm maior efetividade nas decisões da administração pública, ao contrário do cidadão que estaria apenas assistindo o processo de tomada de decisão ou escolhendo entre uma ou outra opção e não, de fato, participando dele, a partir de decisões formuladas a partir de sua compreensão dos fatos e reflexões.

Um dos elementos para esta percepção resulta da constatação da falta de conhecimento do cidadão comum sobre as políticas públicas e sua burocrática construção, em especial nos grandes sistemas da educação, saúde, assistência social, moradia e segurança. Não conhecendo o estado presente do atendimento de forma ampla, não tendo percepção da conjuntura política e econômica, fica evidente o déficit do indivíduo frente a corporações com interesses e conhecimento do campo.

Os portais na internet das Prefeituras Municipais podem servir como instrumentos de políticas de transparência e bom governo (e-Gov), apresentando facilidades para visualização dos gastos, facilitação na obtenção de serviços e aumento da arrecadação, como também podem servir às políticas de comunicação e incremento da democracia (e-democracy), possibilitando, em tese, maior participação do cidadão nas decisões que afetam a vida de todos.

Para tanto, na primeira parte, este trabalho focalizou no estudo da sociedade da informação como pano de fundo, entendendo que a partir da possibilidade de maior comunicação das pessoas entre si e das pessoas com o poder público pela via das redes, abrir-

se-iam novas possibilidade de exercício da democracia participativa e deliberativa, com possibilidades de suplantar a crise de legitimidade da democracia meramente representativa.

Inobstante se reconheça o estímulo ao consumismo, a valorização do indivíduo em vez do coletivo, a apatia em relação às ações políticas, aliada ao fato de que nem todas as promessas do Estado social estão, de fato, satisfeitas em nossa sociedade, existindo obstáculos inerentes à extensão da desigualdade social; o uso de tecnologias da informação aliado ao interesse de governos em fortalecer a cidadania podem promover um aumento do capital social e da participação, na medida em que isso possa envolver o cidadão na busca de solução para os problemas da sua comunidade.

A cidadania se liga a um conjunto de direitos e de obrigações que determinam o grau de inclusão do indivíduo tanto na vida política como social. As dificuldades inerentes à participação dos indivíduos nas decisões políticas que afetavam sua vida, no passado, eram debitadas à impossibilidade fática de se verificarem os argumentos de todos os interessados, todavia, com a existência das redes de comunicação, no presente, tais dificuldades podem ser minimizadas.

Para entender como se desenvolve a apropriação destas tecnologias pelo governo, o trabalho se propôs a verificar as políticas de inserção do Brasil na sociedade da informação, passando pelas diretrizes sobre o uso da internet, as inovações trazidas pela iniciativa de adesão ao governo aberto e ao acesso à informação, com vistas a tornar o poder público mais acessível à esfera pública e os reflexos destas medidas na implantação do governo eletrônico, que pode incrementar não somente a transparência da gestão, a facilitação de serviços, como também servir à comunicação com o cidadão, aumentando a legitimidade das decisões.

A boa governança somente se realiza com a interação entre a sociedade e o governo na tomada de decisões que afetem a todos e, para tanto, é necessário eliminar, senão ao menos reduzir, a nebulosidade que ronda as ações dos governantes, as influências que manipulam as razões técnicas, de forma a conduzir as ações para proporcionar vantagens a determinados grupos de interesse. Tal objetivo somente é possível com o aumento do universo de atores interessados em participar e com conhecimento para produzir uma discussão informada.

Assim, considerando que o aumento da compreensão das ações do governo pela população passa pela abertura e o acesso à informação, no segundo capítulo a investigação se volta para o estudo da informação como potencial para o fortalecimento dos debates na esfera pública. Partindo da importância da informação na sociedade pós-industrial como elemento essencial das relações sociais e econômicas, passa-se a percorrer o histórico do acesso à

informação e as normas e políticas governamentais que viabilizam no presente o acesso às informações sobre a gestão pública.

Nesse percurso, identificou-se que a implantação das políticas de acesso à informação no Brasil se reforça a partir do enfoque da transparência da gestão, controle social e combate à corrupção. As normas editadas têm como objetivo fazer com que as informações sobre as ações sejam necessariamente disponibilizadas de forma ativa pelo governo. Contudo, na prática, se observa que estas informações são colocadas nos portais de transparência, utilizando ainda linguagem de difícil apropriação e muitas vezes meramente contábil, o que implica na necessidade de formação técnica que habilite a compreensão.

Apesar do potencial que oferecem os portais, não estão sendo utilizados prioritariamente como instrumentos em favor do desenvolvimento da participação dos cidadãos na democracia (e-democracy), pois são restritos os canais de comunicação. A ênfase do desenvolvimento tecnológico na administração pública está direcionada à modernização, a facilitação de processos, ao incremento da arrecadação e disponibilização de serviços (e-Gov).

Em face desta constatação, no terceiro capítulo o estudo se volta ao papel da comunicação pública e sua capacidade de informar o cidadão sobre a gestão pública, bem como estabelecer uma relação de diálogo que possa integrar o processo decisório, além de promover uma mudança no modelo de gestão pública.

A análise cuidou ainda de observar as diversas nuances da comunicação pública, o percurso das políticas de comunicação e as dificuldades e desvios, pois o estabelecimento do diálogo implica em abertura da administração pública para a discussão dos seus problemas e na disposição de incluir o cidadão como partícipe na gestão. Na comunicação pública no Brasil, é predominante o uso da comunicação normativa e a comunicação para reforço da imagem da administração e, para tanto, os problemas e dificuldades são escamoteados. Reiteradas vezes apresenta-se a edição de uma norma ou a realização de uma reunião como elementos capazes de promover a imediata solução das dificuldades.

O uso principalmente deste modelo de comunicação pública, pondo à frente do cidadão, pela via da publicidade, um modelo de estrutura pública, que a realidade e a experiência do cidadão apontam como ineficiente, ao invés de promover o interesse pela participação, acaba por afastar porque é recebida como falsa.

Não é suficiente a larga exposição de textos e números que não fazem sentido na vida de grande parte da população, todavia, não são também adequadas informações ultrafiltradas, distorcidas e direcionadas para o interesse do governante.

Nesta perspectiva, não há de fato efetividade de participação civil na discussão pública dos problemas inerentes à gestão da cidade, posto que têm se mostrado ausentes a clareza nas informações, a racionalidade, a lealdade e a imunidade a pressões externas. As informações colocadas nos portais se assemelham àquelas produzidas pelo mercado de notícias privado, ou seja, possuem viés sensacionalista, simplificadas, voltadas a evitar qualquer crítica aos gestores. O resultado implica em baixo teor de informação política qualificada, que contribui para que a opinião pública seja manejada a acreditar que tudo está sendo gerido da melhor forma possível, enquanto que os grupos de oposição utilizam-se de idênticos meios para defender a posição contrária, fazendo com que o cidadão não tenha condições de formar livremente sua opinião, o que acaba por afastar seu interesse nas questões públicas.

É importante pensar nas possibilidades do uso da internet e dos portais como possibilidade de fomento da esfera pública. Evidentemente, ela não se realiza por si só, como esperavam os entusiastas da década de 90, nos exageros da retórica sobre a revolução tecnológica. Não é possível ignorar, porém, que as pessoas estão se utilizando da internet para centenas de atividades, inclusive em ações políticas, posto ser possível não só contatar seus representantes como também participar de discussões ou fóruns eletrônicos, fazer doações para determinadas causas, organizar movimentos, entre outros.

O uso da tecnologia pode aproximar a gestão da comunidade, na medida em que se apresente aberta a discutir a realidade, disponibilizando de forma adequada o acesso a informações que permitam ao cidadão uma tomada de posição consciente, fruto do que aprende e vivencia.

A comunicação institucional, deste modo, desde que exercida com o fim educacional e informativo, pode constituir-se como potencial instrumento de reconstrução de uma cidadania participativa, na medida em que possa promover o envolvimento das pessoas com a solução dos problemas de interesse geral da cidade, promovendo uma troca de conhecimentos e experiência que contribuem para o fortalecimento do capital social.

Quando o poder público se abre e oferece à esfera civil conhecer a administração pública nos seus procedimentos, diretrizes, circunstâncias, recursos pessoais e financeiros, de forma clara, sem direcionamentos, e além disso cria um fluxo multidirecional de informação e comunicação, que reconheça a possibilidade de a sociedade se manifestar e influenciar a estrutura governamental, permitindo a comunicação do cidadão com o poder público e dos cidadãos entre si, estará criando um novo padrão de participação.

A partir da teoria da ação comunicativa de Habermas e da proposta de comunicação dialógica e da conscientização na forma proposta por Freire, se pode concluir que o processo

de comunicação não se realiza de forma unidirecional, ou seja, pela via do fornecimento de um grande número de informações; pelo contrário, impõe a disponibilização de informações claras e verdadeiras sobre a realidade e abertura de canais que possibilitem a externalização das vozes de todos os interessados, bem como a reflexão sobre as melhores soluções para os problemas encontrados. Para tanto, é necessário conjugar a vontade política para a comunicação com um aparato técnico que envolve conhecimentos em comunicação, sociologia, direito, entre outros, de forma a promover o envolvimento e o interesse na participação.

Não se desconhece as dificuldades para a construção de um modelo dialógico de comunicação, onde o governo se descortine à frente da sociedade permitindo o acesso às ações da gestão. É necessário preparo por parte do governo, na formulação de políticas de informação e comunicação capazes de estimular o debate e o encontro de soluções sem se transmudarem apenas em um fórum de críticas sem encaminhamentos para soluções. Essa política deve ser constantemente aprimorada, ultrapassando os limites do mandato governamental posto que deve ter por foco as relações do órgão público e a sociedade e não de pessoas determinadas.

Na medida em que os debates implicarem em reflexos na tomada de decisões, maior será o interesse na participação, melhorando o relacionamento dos agentes políticos com a sociedade e, a partir disso, um incremento na cultura política e na legitimidade das decisões.

No quarto capítulo, foram analisados os Portais dos Municípios do Estado do Paraná, com mais de 10 mil habitantes, observando-se o conteúdo das informações veiculadas sobre as ações e programas do governo nas áreas de saúde, educação e assistência social, moradia e segurança, além de outros elementos que pudessem potencialmente contribuir para a melhoria da qualidade e quantidade de informações sobre a gestão nos portais.

A partir deste conteúdo doutrinário e da pesquisa empírica, o processo retoma às perguntas orientadoras da tese, quais sejam: estarão os Municípios paranaenses empregando as potencialidades da comunicação dos portais de acesso como instrumentos do bom governo? Em que medida estarão os portais servindo apenas para divulgar os atos do gestor sem qualquer conteúdo informativo ou emancipatório? A maior disponibilidade de recursos reflete na melhoria dos processos comunicação pública?

A hipótese preliminar que orientou a pesquisa é a de que os procedimentos para construção dos portais públicos, ou seja, as políticas que orientam o acesso à informação estão voltadas para uma visão fiscalista e de combate à corrupção, enquanto os procedimentos que dirigem a comunicação do governo (políticas de comunicação) estão ainda voltadas à promoção da imagem da administração e proteção do governante. Seriam lógicas distintas e nenhuma delas presta, de fato, à melhoria do capital social e os reflexos na cidadania e na participação

democrática. Essa hipótese foi confirmada tanto nas pesquisas doutrinárias como também na parte empírica.

Do ponto de vista do Governo Eletrônico, estes portais estariam ainda no Estágio II, ou seja, aquele em que existem algumas informações e que permitem pequenas transações, normalmente de cunho financeiro (pagamento de tributos e licitações realizadas on line) entre governo e cidadão. Se verificados na perspectiva do edifício de Stefano Rolando, estes portais também estariam nas bases do edifício, por não possibilitarem o diálogo, de modo a fomentar, de fato, a participação.

Não há uma preocupação em diferenciar transparência das contas públicas com acesso à informação, pelo contrário, na construção dos portais há uma ligação direta como se o acesso dissesse respeito apenas à divulgação de dados orçamentários e financeiros do poder público e se destinasse ao controle social.

A parte dedicada à Transparência com as informações exigidas pela Lei Complementar n.º 131-2009 existe nos portais analisados, o que demonstra que as sanções,<sup>145</sup> em caso de falta do portal, contribuem para o esforço na sua construção e publicidade. Contudo, cabe reconhecer que este esforço, na grande maioria dos casos, se limita à aquisição de uma plataforma elaborada por empresas especializadas na extração, seleção e divulgação dos dados na forma exigida pelos órgãos de controle e dentro dos moldes praticados pelo governo federal, o que produz uma padronização e facilitação no encontro destes dados.

Algumas destas plataformas se prestam à construção não somente da área de transparência fiscal, mas também de todo o portal e, nestes casos, é ainda mais visível o desinteresse em produzir informação de interesse público, pois existe o local (páginas destinadas aos departamentos e secretarias), mas a colocação do conteúdo depende da iniciativa dos gestores na construção do conteúdo, e, pelos resultados obtidos, ainda são tímidas as ações neste sentido. Verificando-se inclusive que, ora não há qualquer informação, ora existe apenas o nome do diretor do órgão, ora se prestam a colocação de uma série de fotos de eventos onde aparecem as autoridades municipais com informações superficiais do evento, em franco uso irregular do instrumento de informação.

A apresentação das Secretarias em alguns Municípios como Ponta Grossa e Cascavel ainda faz lembrar um pavilhão do século passado, na medida em que se ressalta a foto do

---

<sup>145</sup> Responsabilização por improbidade administrativa, suspensão das transferências voluntárias e até responder a processos judiciais nas esferas cível e criminal, são algumas das consequências para os gestores públicos que deixam de cumprir à Lei da Transparência, se abstendo de transmitir as informações sobre todas as ações realizadas no âmbito do poder público.

dirigente do órgão, seguida das competências administrativas do ente público, retiradas de determinado texto legislativo, repleto de palavras eruditas.

O conteúdo apresentado nos portais é burocrático e se presta a reforçar a imagem da gestão, apresentando a administração como idônea, cumpridora dos deveres e preocupada com o bem-estar social. Não há divulgação clara do resultado de avaliações internas e externas dos programas, salvo quando apontam o Município em uma situação privilegiada.

Não há também preocupação com a uniformidade na forma de apresentação das informações, sendo que, em um mesmo município, é possível encontrar boas informações na área de saúde e nada encontrar nas demais áreas, ou mesmo encontrar informações bastante desatualizadas de eventos e programas ocorridos em gestões passadas, demonstrando que, embora outrora houvesse a preocupação de informar, este processo se interrompe com a mudança de gestão, reforçando a conclusão de que não existe uma política pública permanente, com vistas ao fornecimento de informações para o fomento da cidadania, e que o conteúdo se deve exclusivamente a interesse do gestor daquela pasta específica.

Em face da observação dos portais e das respostas obtidas, a maior ou menor quantidade de informação se deve a uma iniciativa pessoal de cada titular dos órgãos administrativos, que ora desejam fornecer informações para a população de forma clara, facilitando o acesso aos direitos e orientando o cumprimento de obrigações, ora se utilizam do portal apenas com informação de apoio aos servidores com linguagem técnica, e ora sequer se preocupam em fornecer qualquer informação, ou até pior, utilizam as páginas para promoção pessoal.

Observa-se ainda que, em algumas cidades como Curitiba, Londrina, Pato Branco, Almirante Tamandaré, existe um esforço para implantação de um governo eletrônico com vistas a facilitar a vida dos munícipes, fornecendo-lhes guias, alvarás, boletos para pagamento, exames, cadastros, marcação de consulta, entre outros, pela via on line, evitando seus deslocamentos. Trata-se, neste caso, de um direcionamento para a prestação de serviços e recebimento de valores, na lógica da administração gerencial que vê o cidadão como cliente (digite X para obter Y) e não como um partícipe da gestão.

Não obstante signifique uma facilidade para o cidadão, esta iniciativa representa apenas um degrau ou um andar no edifício, não podendo ser vista como suficiente, pelo contrário, limitado ao fornecimento de serviços e cobrança de tributos a administração se desnatura, ou fazendo uma analogia com os ensinamentos de Freire – se torna bancária.

Estes processos devem ser complementados com esforços no sentido de promover o envolvimento da comunidade na solução dos problemas locais, a partir da abertura de canais de diálogo, com o fornecimento de informações que habilitem o indivíduo a debater as questões

que lhe interessam, ou, ao menos, conhecer as razões pelas quais a decisão que lhe afeta foi tomada.

Constatou-se ainda que a existência de maiores recursos e até mesmo gastos consideráveis na área de publicidade necessariamente não refletem na qualidade da comunicação pela via dos portais, o que pode levar à conclusão de que os recursos são ainda dirigidos a outros instrumentos de comunicação, não favorecendo este que é inerente à prática da comunicação em rede.

Da mesma forma, se observou que o melhor posicionamento do Município em avaliações de qualidade de vida, de ensino e até de potencial acesso à internet, embora possa ter relação com a qualidade da comunicação, não é essencial.

Disso resulta que, havendo interesse da gestão ou pressão da sociedade, é possível construir portais com linguagem clara e acessível. É visível, na área de simplificação de pagamentos e ofertas de serviços, a adesão dos cidadãos no uso da via on line para o contato com a administração, o que demonstra que, havendo facilidade, existe procura. Se é possível desenvolver linguagem para promover a gestão, e para arrecadar tributos, também é necessário utilizar idêntico esforço para promover o diálogo e a interação.

Os entes públicos naquilo que respeita aos interesses de todos devem apresentar a realidade, ilustrar as possibilidades de solução dos problemas e seus reflexos, informar que serviços públicos estão afetos à questão, como funcionam, como podem ser acessados, como são avaliados, tudo em linguagem explicativa, de forma a não afastar o público, ao contrário, dar-lhe conhecimento e condições para que possa contribuir para uma solução satisfatória, ou seja, sentir que é importante na solução de problemas de sua cidade.

Essas ações, no sentido de inclusão, de escuta e de coparticipação na decisão, na qual os cidadãos podem se reconhecer como integrantes da esfera pública, favorecem a concretização de uma democracia participativa e deliberativa.

É preciso repensar a importância do desenvolvimento de políticas de comunicação e as políticas de informação, que não se prestem apenas à transparência fiscal, mas que se dediquem à realização de ações no sentido de promover a conscientização da sociedade, ou seja, uma revolução cultural com vistas a libertar o cidadão de paradigmas (cliente, fiscal, etc.) e descobrir a sua voz, de fazer uma apreensão da sua realidade e das formas de transformá-la.

## REFERÊNCIAS

- AFFORNALI, Maria Cecília Munhoz; GABARDO, Emerson. Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática. In: SIMPÓSIO DE COMUNICAÇÃO, CULTURA DE MASSAS, GLOBALIZAÇÃO E DIREITO, 2., 2012. **Anais...** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- AMARAL, Ana Maria de Barros Maia do. O Cenário da Política Nacional de Informação no Brasil. **Revista Informação e Sociedade**, João Pessoa, v.1, n.1, p.47-53, jan./dez. 1991.
- AMORIN, Paula Karini. **Democracia e Internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/democracia-e-internet-transpar%C3%A2ncia-de-gest%C3%A3o-nos-portais-eletr%C3%B4nicos-das-capitais-brasileiras>. Acesso em: 02 jan. 2016.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Cidadania**: do direito aos direitos humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ANTICO, C.; JANNUZZI, P.M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 2005. Disponível em: <http://tinyurl.com/al9spty>. Acesso em: 10 jul. 2016.
- ARAUJO, A.A. O conceito de informação na Ciência da Informação. **Revista Informação e Sociedade**. Estudos João Pessoa, v.20, n.3, p.95-105 set./dez 2010.
- ARAUJO, V.M.R.H. Miséria informacional: o paradoxo da subinformação e superinformação. **Inteligência empresarial**, n. 7, p.5-12, abr. 2001.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997.
- BADIN, Luiz Armando. **O direito fundamental à informação em face da segurança do estado e da sociedade**. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2007.
- BANDEIRA, P. Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc, 2003. p.15-59.
- BARRETO, A. A. A condição da informação. In: STAREC, C.; GOMES, E.; BEZERRA, J. (Org.). **Gestão Estratégica da informação e Inteligência competitiva**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.3-16.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BECKER, Maria Lúcia. **Inclusão digital e cidadania**. As possibilidades e as ilusões da “solução” tecnológica. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2009.

BEZERRA, D.H. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v, 14, n. 2, 2008.

BEZERRA, H.D.; JORGE, V.L. Democracia digital e participação política no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 34., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa**. Tradução de Iza de S. Freaza. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSCHI, R. Descentralização, Clientelismo e Capital social na Governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, v. 42, p. 655-690, 1999.

BRAGA, Adriana; LOGAN, Robert K. Comunicação, Informação e pragmática. In: MORIGI, Valdir; JACKS, Nilda; GOLIN, Cida (Orgs.). **Epistemologias, comunicação e informação**. Porto Alegre: Sulina, 2016.

BRANDÃO, Elizabeth Pazio. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. São Paulo: Atlas, 2012, p.2-32.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório da Escala Brasil Transparente**. Disponível em: [http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=10](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10). Acesso em: 02 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. MDS. Ministério de Desenvolvimento Social. **Carta de Serviços ao usuário**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da Informação no Brasil**. Livro Verde. Brasília: MCT, 2000, p. 26.

BRASIL. Ministério da Economia. Governo Eletrônico. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/> . Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação Básica. Documento final. Brasília, 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/docfinal.pdf> Acesso em 30.03.2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb> . Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde**: estrutura, Princípios e como funciona. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em 20 out.2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A política de Governo Eletrônico no Brasil**. Governo Federal, 2001.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional de Transparência**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. OGP. **Parceria para o Governo Aberto**. 2018. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Proposta de Política de Governo Eletrônico, 2000. Disponível em: [http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/E15\\_90proposta\\_de\\_politica\\_de\\_governo\\_eletronico.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf). Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. SECOM. Secretaria de Comunicação Social. 2019. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília:TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BUBNIAK, Taiana Loise. **Política na internet**: análise discursiva da participação de eleitores na campanha eleitoral de 2010. Dissertação (Mestrado) – Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR, Curitiba, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI. Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

CALAZANS, A.T.S. Qualidade da informação: conceitos e aplicações. **Transinformação**, Campinas, v.20, n.1, p. 29-45. jan/abr. 2008. Disponível em: [http://www.angelicatoffano.pro.br/upload\\_arquivos/pt/TR-2006-175.pdf](http://www.angelicatoffano.pro.br/upload_arquivos/pt/TR-2006-175.pdf). Acesso em: 15 set. 2018.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coords.). Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009, p. 12.

CAPURRO, R.; HORLAND, B. The concept of Information. **Annual review of Information Science and Technology**, v. 37 p. 343-411, 2003. Disponível em: <http://www.capurro.de/infoconcept.html> . Acesso em: 15 mai. 2018.

CAPURRO, R.; HORLAND, B. Epistemologia Y ciência de la informacion. **Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología Y Conocimiento**, v.4, n.1, p.11-29, jan./abr. 2007a.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em ciência da informação**, v. 12, n.1, p. 148-207, 2007b. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141399362007000100012&script=sci\\_arrext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141399362007000100012&script=sci_arrext)>. Acesso em: 10 fev.2016.

CAPURRO, Rafael. Epistemologia e Ciência da Informação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2003. **Anais...** Belo Horizonte, Escola da Ciência da Informação, UFMG, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p.128.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide V. Majer. 8.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade – a era da informação**: economia, sociedade e cultura. v. 2.São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CHOO, C.W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Tradução de Eliana Rocha. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2003.

CLÈVE, Clemerson Merlin. O cidadão, a administração pública e a nova Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.27, n.106, p.81098, abr./jun. 1990.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social/MDS. **Orientações para as Conferências de Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional>. Acesso em: 6 out. 2017.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. A democracia no Brasil não é um mal entendido. **Civitas**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 126-136, jan./abr. 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

COMPARATO, Fabio Konder. A nova cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito Público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, C.M.; FRAIZ, P.M. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro: v.2, n.3, p.63-76, 1989.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, Lucia Cortes. O dilema brasileiro da desigualdade social. In: COSTA, Lucia Cortes da; SOUZA, Maria Antonia de (Orgs.). **Sociedade e cidadania**: Desafios para o século XXI. 2.ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010.

COSTA, Patrick Leal. **Publicidade institucional do Governo federal**: da redemocratização à atualidade. Comunicação Pública no Brasil. Disponível em: [http://nosdacomunicacao.com/pdf/comunic\\_governo\\_federal.pdf](http://nosdacomunicacao.com/pdf/comunic_governo_federal.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania?** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

D'AVANZO, Wanda. **Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica**. Roma: Rubbettino Editore, 2009.

DAHL, R.A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DALLARI, Adilson de Abreu. Divulgação das atividades da administração pública – publicidade administrativa e propaganda pessoal. **Revista de Direito Público**, n. 98, 1991.

DANTAS, Marcos. Informação-valor e corporações-redes: elementos para discutir um novo padrão de acumulação. **Informare**: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, v.3, n.1/2, p. 120-139, 1997.

DE SORDI, J.O. **Administração da Informação**: fundamentos e práticas para uma nova gestão do conhecimento. São Paulo: Saraiva, 2008.

DRUKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. 6.ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

DUARTE, J. (Org.). **Instrumentos de Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, J. **Comunicação pública**. 2007. Disponível em: <http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria K.(Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. 1.ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação pública. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge; VERAS, Lúcia (Org.). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Ed. Casa das Musas, 2006.

DUCHEIN, M. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos**: um studio del Ramp. Paris: Unesco, 1983. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018

EGLER, C.T.T. Democracia virtual no governo da cidade. **Revista Liinc.**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p.42-48, 2008.

EISENBERG, J.; CEPIK, M (Orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2002. 314p.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare of capitalism**. Cambrige: Polity Press, 1990.

FACCIOLI, Franca. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio**. Roma: Caroci, 2000.

FACCIOLI, Franca; D'ABROSI, Lucia; MASSOLI, Laura. **Voci dela Ribalta**. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2007.

FARIA, Carlos A.P. de. Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.21-29, fev. 2003.

FARIA, Carlos A.P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out-2005.

FERNANDES, P.O. Economia da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 165-168, jul-dez. 1991.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantias**. La ley del mas débil, Editora Trota S/A, 1999.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição Brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

FERREIRA, Jonatas; ROCHA, Maria Eduarda da Mota. Democracia digital: para além da idéia de justiça distributiva. In: MACIEL, Maria Lúcia; ALBAGLI, Sarita. **Informação, Conhecimento e Poder**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**. São Paulo: Cortez, 2016.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político econômico na democracia contemporânea. In: AFFORNALLI, Maria Cecília Naressi Munhoz; GABARDO, Emerson (Orgs.). **Direito Informação e Cultura** – o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GENTILLI, V. **Democracia de massas jornalismo e cidadania**: estudos sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GENTILLI, V. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 19, p. 36-48, dez./2002.

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

GOMES, W. Democracia digital: que democracia? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, UFMG, Belo Horizonte, 05 a 07/12/2007, 2007a.

GOMES, W. **Transformação da política na era da comunicação de massa**. 2.ed. São Paulo: Paulus, 2007b.

GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W; MAIA, T.C.M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008a.,p.117-162.

GOMES, W. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. (Orgs). **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008b. p.293-326.

GOMES, W. Esfera pública, política e comunicação em Direito e democracia de Jurgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R.C. M. (Orgs). **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008c. p. 69-115.

GOMES, W.; MAIA, R.C.M. **Comunicação e democracia**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 296.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., 2005. Salvador. **Anais...** Salvador, UFBA, nov.2005. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/WilsonGomes.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

GOMES, Wilson. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, T.C.M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectiva. São Paulo: Paulus, 2008. p.293-326.

GÓMEZ, Maria Nélide. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Revista Ciência e Informação**, Brasília, v. 32, n.1, p. 60-76, jan./abr.,2003.

GÓMEZ, Maria Nélide; LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro (Orgs). **Informação e democracia**: a reflexão contemporânea da ética e da política. Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2011.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da Informação**. Coimbra: Almedina, 2003.

GONZÁLES DE GOMES, Maria Nélide. Dos estudos sociais da informação aos estudos do social desde o ponto de vista da informação. In: \_\_\_\_\_. **O Campo da Ciência da Informação**: gênese, conexões e especificidades. João Pessoa: Editora Universitária, 2002a.

GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nelida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n.1, p. 27-40, jan.-abr. 2002b.

GONZALES DE GOMES, Maria Nélide. Questões éticas da informação – aportes de Habermas. In: GOMES, Gonzales de; LIMA, M.N.; T.M, Carlos. **Informação e democracia**: reflexão contemporânea da ética e da política. (Orgs). Brasília: IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e tecnologia, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRANDI, Roberto. **La comunicazione pubblica**. Roma: Carocci editore, 2016.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Flávio Knopke. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS. Jürgen. **Teoria da Ação Comunicativa**. t II. Tradução de Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus, 1989.

HABERMAS, Jurgen. Citizenship and National Identity: Some reflections of future of Europe. In: BEINER, R. (Org.). 1995.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. O espaço público: h30 anos depois. Tradução de V. L. C. Westin, L. Lamoamounier. **Caderno de Filosofia das Ciências Humanas**, Belo Horizonte, v. VIII, n. 12, p. 7-28, abr. 1999.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria e política. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jurgem. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v.III. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jurgem. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta política**, n.40, p. 384-392, 2005.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública – bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HAYLES, K. **How we became posthuman**. Chicago: University of Chicago Press, 1999. p. 69.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos – o breve século XX – 1914 a 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olimpio, 1991.

JANNUZZI, Paulo Martinho. Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, p.251-275, jan./jul.2011.

JARDIM, Jose Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.

JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **Datagramazero – Revista de Ciência da Informação**, v.1, n. 5, out. 2000. Disponível em: [http://www.dgz.org.br/out00/Art\\_01.htm](http://www.dgz.org.br/out00/Art_01.htm). Acesso em: 8 set. 2018.

JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e política arquivísticas. In: MATTAR, E. **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. Disponível em: <http://docs.google.com/file/d/0B4F15q0n5V7nUDZkaUxOeUhsRnM/edit?usp=sharing>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JORNAL O GLOBO. Macacos são vítimas da falta de informação sobre febre amarela. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/01/macacos-sao-vitimas-da-falta-de-informacao-sobre-febre-amarela.html>. Acesso em: 03 nov. 2018.

KERR PINHEIRO, Marta M. Política de informação como documento público no estado informacional. In: ENANCIB – ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO PARA A SOCIEDADE Políticas, 12., 2011. Brasília. **Anais...** Políticas. Brasília: UNB-PPGINF/FCI, 2011, p. 1483-1496.

KERR PINHEIRO, Marta M. Estado informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 59-75, jan./jun. 2012.

KERR PINHEIRO, Marta. O processo de construção de políticas de informação. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KUHN, Thomas, S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

KUNSCH, Maria Margarida K. **Relações Públicas e modernidade: novos paradigmas da comunicação organizacional**. 5. ed. São Paulo: Summus, 1997.

KUNSCH, Maria Margarida. Sociedade civil, multicitadania e comunicação social. In: KUNSCH, Margarida Maria K.; LUIZ, Waldemar Luiz (Orgs.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007. p.59-77.

LARANGEIRA, Sonia (Org). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.

LE COADIAC, Yves-François. **A ciência da informação**. Tradução de Maria Yeda F.S. de Filgueira Gomes. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LEFORT, Claude. The Political forms of Modern Society. Oxford, 1986. p.305. In: MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político. Democracia Radical. Moderna ou pós-moderna?** Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed 34, 1999.

LIBERATO, Fabiola de Paula. **Avaliação da informação sobre políticas públicas nos portais do governo na internet das regiões administrativas do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Arquitetura e Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, 2013. Disponível em: <https://www.faac.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/.../fabiola-liberato.pdf> Acesso em: 03 nov. 2018.

LOGAN, R.K. **Que é informação?** A propagação da organização na biosfera, na simbolosfera, na tecnosfera e na econosfera. Tradução de Adriana Braga. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio, 2012.

LÓPEZ, J.C.J. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. Emancipação social: um histórico desafio. In: COSTA, Lucia Cortes da; SOUZA, Maria Antonia de (Orgs.). **Sociedade e cidadania: Desafios para o século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010.

LYOTARD, J. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal – origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Comunicologia ou Medialogia**. A fundação de um campo científico da comunicação. Curitiba: Paulus, 2019.

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

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, T.H. **The right of Welfare**. Nova York: The Free Press, 1981.

MARTELETTO, Regina Maria; NASCIMENTO, Denise Morado. A informação construída nos meandros dos conceitos da Teoria Social de Pierre Bordieu. **Datagramazero**, v.5, n.5, 2004. Disponível em: [http://www.dgz.org.br/out04/Art\\_05.htm](http://www.dgz.org.br/out04/Art_05.htm) Acesso em: 18 nov. 2017.

MASUDA, Yoneji. **A sociedade da Informação como sociedade pós-industrial**. Tradução de Kival, Charles Weber e Angela Melim. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1982.

MATHEUS, Renato Fabiano. Rafael Capurro e a filosofia da Informação: abordagens, conceitos e metodologias de pesquisa para a ciência da informação. **Perspectivas para a ciência da informação**, Belo Horizonte, v.10, n.2, p.140-165, jul./dez. 2005.

MATOS, H. H. G.. **Pesquisas em comunicação pública e política**: vertentes teóricas e metodológicas. 1. ed. São Paulo: ECA-USP, 2016.

MATOS, Heloisa. Propaganda governamental e redemocratização no Brasil: 1985-1997. 2005. Disponível em: <http://www.sinprorp.org.br/clipping/2005/120.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

MATOS, Heloiza. **Capital social e comunicação**: interfaces e articulações. 1. ed. São Paulo: Summus, 2009. v. 2.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. 1. ed. São Paulo: ECA/USP, 2012.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: [http://portal.unesco.org/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/freedom_information_pt.pdf). Acesso em: 10 dez. 2015.

MEZZARROBA, Orides; ROVER, Aires José. A urna eletrônica: sua contribuição para o aperfeiçoamento da democracia representativa partidária brasileira. In: GALINDO, Fernando; ROVER, Aires (Eds.). **Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimineto**. Zaragoza, Espanha: Lefis, 2009.

MIRANDA, S. Como as necessidades de informação podem se relacionar com as competências informacionais. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 35, n.35, p. 99-114, set./dez.2006. Disponível em : <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>> Acesso em: 10 mai. 2016.

MOREIRA, A.F.B. **Currículos e programas no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Papirus, 1999.

MORIGI, Valdir; JACKS, Nilda; GOLIN, Cida. **Epistemologias, Comunicação e Informação**. Porto Alegre: Sulina, 2016.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político. Democracia Radical. Moderna ou Pós Moderna?** Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil:** Contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre direitos Econômicos, sociais e culturais. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 03 de janeiro de 1976. Ministério das relações exteriores. Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: [https://nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=PACTO+INTERNACIONAL+DIREITOS+ECONOMICOS+SOCIAIS+E+CULTURAIS](https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=PACTO+INTERNACIONAL+DIREITOS+ECONOMICOS+SOCIAIS+E+CULTURAIS). Acesso em 06.03.2018.

NAÇÕES UNIDAS. Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia adequada. O que é direito à moradia? Disponível em: <https://nacoesunidas.org/relatoria-especial-da-onu-sobre-moradia-adequada>. Acesso em 10 de março de 2018.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTONIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública:** o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NASCIMENTO, Solano dos Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg; KRAEMER, Luciana. A utilização da Lei de Acesso à Informação pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. **Rumores**, n. 18, v. 9, jul./dez. 2015.

NEVES, Artur Castro. Como definir a sociedade da informação. In: **Sociedade da Informação – o percurso português.** APSDI. Associação para Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2007. Disponível em: <http://www.apdsi.pt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=164&cntnt01returnid=122>).

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S.; NOBRE, M. (Orgs). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de Conhecimento na empresa.** Rio de Janeiro: Campos, 1997.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLETO, Ronaldo Ronan. Percepção da qualidade da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 57-82, jan./abr. 2006. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ci/v35n1/v35n1a07.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ci/v35n1/v35n1a07.pdf). Acesso em 29.07.2015. Acesso em: 10 nov. 2018.

OLIVEIRA, Ivone L.; PAULA, M.A. **O que é comunicação estratégica nas organizações?** 2.ed. São Paulo: Paulus, 2008.

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

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICADOS – OEA. **Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública.** Disponível em: [https://www.oas.org/dill/AG-RES\\_2607-2010\\_por.pdf](https://www.oas.org/dill/AG-RES_2607-2010_por.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

PEREIRA, Moacir. **O direito à informação na constituinte**. São Paulo: Global, 1987.

PEREZ, Marcus Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163.

PIANNA, Ricardo Sebastian. **Gobierno Electrónico: gobierno tecnologías y reformas**. La Plata: Universidade Nacional de La Plata, 2007.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 3, p.471-93, maio-jun. 2008.

PINHO, J.A.G. de .Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n.5, se/out.2002.

PINHO, J.A.G.; IGLESIAS, D.; SOUZA, A.C.P. Governo eletrônico, transparência, accountability e participação : o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. In: ENANPAD, 29., 2005. **Anais...** Brasília, set. 2005.

PINHO, José Antonio Gomes. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil:muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV-EPABE, v. 42, n.3, p. 471-93, mai./jun. 2008.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

QUIRINO, Lucas; BERGER, Marciele; MEZZAROBBA, Orides. Análise do uso das tecnologias da Informação e comunicação na atuação governamental brasileira como meio de promoção da democracia. **Revista Democracia Digital e governo eletrônico**, v.2, n.3, 2010. Disponível em: <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34029>. Acesso em: 12 mai.2018.

ROLANDO, Stefano. Comunicação pública: interesses públicos e privado. In: CONGRESSO BRASILEIRO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS, 4., 2010, Porto Alegre. **Conferência...** Porto Alegre, 21 mai. 2010.

ROLANDO, Stefano. **Comunicazione, poteri e cittadini**. Milano: Egea, 2014.

ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **CTS - Ciência, tecnologia y Sociedad**, v. 5, n.14, 2010, p.1-19.

ROTHBERG, D. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 4-18, mar. 2009. Disponível em: <http://www.ibict.br/liinc> Acesso em: 12 mai.2018.

ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. **Opinião Pública**, v. 14, n.1, p.149-172, 2008.

ROVER, José Ayres. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, Aires José (Org.). **Inclusão Digital e Governo Eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2008, 322p. (Lefis Series 3). p. 11-37.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organização & Sociedade**, v. 9, n.25, set./dez. 2002.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito de acesso à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SALGADO, Eneida Desirré. **Lei de Acesso à informação (LAI)**: Comentários à Lei 12.527-2011 e ao Decreto 7.724/2012. São Paulo Atlas, 2015 (Coleção Direito Administrativo Positivo; v.33/Irene Patrica Nohara, Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho Coordenadores).

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda**: teoria, técnica e prática. 7.ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/Pela\\_M%C3%A3o\\_de\\_Alice\\_O\\_Social\\_e\\_o\\_Pol%C3%ADtico.html?id=n972vLwxdGwC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books/about/Pela_M%C3%A3o_de_Alice_O_Social_e_o_Pol%C3%ADtico.html?id=n972vLwxdGwC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) Acesso em: 12 mai.2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. Subjectividade, cidadania e emancipação. In: \_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: O social e o político na pós modernidade. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, G.D. **Estudo empírico da relação entre qualidade da informação e impacto individual no contexto organizacional**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Paloma Maria. **Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão de conhecimento**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: [btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/04/Paloma-Maria-Santos.pdf](http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/04/Paloma-Maria-Santos.pdf) . Acesso em: 10 fev. 2016.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Mariele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto**: Lei de Acesso à Informação nos Executivos da Região Sul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 214p.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCOTT, Alan. **Ideology and New Social Movements**. London: Unwin Hyman, 1990.

SECLAENDER, Airton. O direito de ser informado: base do paradigma moderno de informação. **Revista de Direito Público**, v.25, n.99, p.147-159, jul./set.1991.

SFEZ, Lucien. **A Comunicação**. Tradução de Marcos Marcionilo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SHANNON, Claude. A Mathematical Theory of Communication. **The Bell System Technical Journal**, v. 27, p. 379-423; 623-656, Jul./Oct. 1948.

SILVA, Luiz Martins. **Comunicação pública**: Algumas abordagens: Brasília: Casa das Musas, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SILVA, S.P. **Estado, Democracia e Internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do estado. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009. 424p.

SILVA, S.P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

SOUZA NETTO, Cláudio Pereira. Teoria Constitucional e democracia deliberativa. **Renovar**, Rio de Janeiro, 2006. p. 155.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v.39, p.11-24, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: uma nova crítica do direito. São Paulo: Livraria do Advogado, 2002.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2003.

TAKAHASHI, T. (Org). **Sociedade da Informação no Brasil**: Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TATAGIBA, L. A Institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 323-370.

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar.2012.

TONHATI, T. Governo Eletrônico. Globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital. **Revista Democracia digital e Governo Eletrônico**, São Paulo, n.5, p.1-13, 2011.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2010**: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. In U. Nations (Ed.). New York, 2010.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfose da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n.82, p 5-16, 2013.

VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Forum, 2015.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e civilização brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

WOLTON, Dominique. **Pensar a Comunicação**. Brasília: Editora UnB, 2004.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZEMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público – RSP**, BrENAP, v. 60, n. 2, p.189-195, abr./jun. 2009.

ZEMOR, Pierre. **La Communication Publicque**. 3. ed. Paris: PUF, 2005. Disponível em: <https://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>. Acesso em 10 mai. 2016.

## **ANEXOS**

## ANEXO A – DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

| MUNICÍPIO                | DATA CRIAÇÃO | ÁREA KM²  | Nº HABITANTES | IDEB I | IDH   | PIB        | RECEITA ANUAL    | DESPESA ANUAL    | PARTIDO NO PODER | GASTO COM PUBLICIDADE NÃO OFICIAL (2017) | DOMICILIO COM INTERNET | INDICE IPARDES | INDICE DE GINI |
|--------------------------|--------------|-----------|---------------|--------|-------|------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| Curitiba                 | 29/03/1963   | 435,495   | 1.908.359     | 6,3    | 0,823 | 83.864.936 | 8.320.476.053,60 | 8.029.191.257,59 | PMN              | 14.419.946,40                            | 340.770                | 0,8593         | 0,5652         |
| Londrina                 | 10/12/1934   | 1.656,606 | 558.439       | 6,5    | 0,778 | 17.756.527 | 1.774.233.832,74 | 1.810.745.581,80 | PP               | N/D                                      | 82,038                 | 0,7686         | 0,5226         |
| Maringá                  | 14/12/1952   | 486,433   | 406.693       | 7,1    | 0,808 | 15.453.047 | 1.306.211.747,94 | 1.243.868.007,78 | PDT              | 208.448,30                               | 63.718                 | 0,7967         | 0,4937         |
| Ponta Grossa             | 06/12/1855   | 2.025,697 | 344.332       | 5,8    | 0,763 | 11.805.539 | 747.270.815,53   | 750.895.540,59   | PPS              | 1.611.974,28                             | 33.382                 | 0,7248         | 0,5437         |
| Cascavel                 | 14/12/1952   | 2.091,401 | 319.608       | 6,3    | 0,782 | 10.125.274 | 901.755.374,74   | 788.675.425,21   | PSC              | 2.118.521,25                             | 37.805                 | 0,7789         | 0,5206         |
| São José dos Pinhais     | 08/01/1853   | 944,280   | 307.530       | 5,6    | 0,758 | 22.777.412 | 955.244.064,17   | 927.029.430,84   | PSC              | 1.373.737,22                             | 31.231                 | 0,7351         | 0,4599         |
| Foz do Iguaçu            | 10/06/1914   | 610,209   | 264.044       | 7,1    | 0,751 | 12.000.395 | 955.431.728,07   | 873.653.365,65   | PSD              | 637.054,29                               | 32.860                 | 0,6831         | 0,5454         |
| Colombo                  | 05/02/1980   | 197,805   | 237.402       | 5,9    | 0,733 | 4.392.113  | 377.301.715,48   | 346.164.767,10   | PSDB             | 1.060.123,18                             | 18.697                 | 0,6568         | 0,4196         |
| Guarapuava               | 12/04/1871   | 3.177,598 | 180.364       | 6,0    | 0,731 | 4.760.050  | 385.975.064,90   | 358.585.027,95   | PPS              | 1.987.838,61                             | 14.514                 | 0,6875         | 0,5555         |
| Paranaguá                | 26/12/1648   | 806,225   | 152.975       | 5,5    | 0,750 | 7.077.094  | 474.503.818,46   | 408.797.172,67   | PV               | N/D                                      | 13.078                 | 0,6557         | 0,5235         |
| Araucária                | 01/03/1890   | 471,337   | 137.452       | 5,4    | 0,740 | 13.952.249 | 829.051.588,79   | 674.633.301,13   | PPS              | 375.000,00                               | 11.231                 | 0,7520         | 0,4637         |
| Toledo                   | 14/12/1952   | 1.198,607 | 135.538       | 6,7    | 0,768 | 4.872.319  | 500.919.307,53   | 437.952.681,02   | PP               | 2.974.448,78                             | 15.091                 | 0,7978         | 0,4706         |
| Apucarana                | 28/01/1944   | 555,395   | 132.691       | 7,0    | 0,748 | 2.905.716  | 310.691.199,85   | 293.874.418,23   | PSD              | 2.270.549,96                             | 13.247                 | 0,7435         | 0,4505         |
| Pinhais                  | 01/01/1993   | 61,137    | 129.445       | 5,9    | 0,751 | 5.090.638  | 395.872.345,68   | 342.565.149,06   | PDT              | 1.448.817,03                             | 15.663                 | 0,7428         | 0,5082         |
| Campo Largo              | 23/02/1871   | 1.282,564 | 127.309       | 5,9    | 0,745 | 3.589.828  | 309.814.661,73   | 256.159.161,45   | DEM              | N/D                                      | 9.963                  | 0,7181         | 0,4535         |
| Arapongas                | 01/11/1947   | 381,615   | 118.477       | 6,5    | 0,748 | 3.888.254  | 251.616.149,75   | 245.423.858,18   | PSC              | 458.657,00                               | 12.175                 | 0,7119         | 0,4658         |
| Almirante Tamandaré      | 06/11/1947   | 191,114   | 115.364       | 5,0    | 0,699 | 1.253.517  | 185.982.900,74   | 159.942.754,32   | PMDB             | N/D                                      | 7.375                  | 0,5378         | 0,4402         |
| Umuarama                 | 15/11/1961   | 1.227,425 | 109.955       | 6,0    | 0,761 | 3.108.711  | 337.496.331,92   | 303.817.557,34   | PSC              | 903.293,75                               | 13.232                 | 0,6984         | 0,4950         |
| Piraquara                | 29/01/1890   | 225,223   | 107.751       | 5,2    | 0,700 | 1.056.835  | 199.407.593,24   | 182.826.416,41   | PDT              | 59.113,10                                | 6.029                  | 0,5610         | 0,4307         |
| Cambé                    | 28/10/1947   | 496,122   | 105.347       | 6,7    | 0,734 | 3.540.373  | 262.655.677,39   | 248.791.508,20   | PTB              | 137.244,25                               | 11.061                 | 0,7101         | 0,4231         |
| Fazenda Rio Grande       | 01/01/1993   | 115,377   | 95.225        | 6,1    | 0,720 | 1.759.036  | 195.145.312,00   | 192.747.730,54   | PSDB             | 315.618,65                               | 6.004                  | 0,6751         | 0,4922         |
| Campo Mourão             | 05/12/1947   | 763,637   | 94.153        | 5,9    | 0,757 | 3.083.696  | 304.811.308,88   | 263.940.045,60   | PPS              | 1.440,00                                 | 10.581                 | 0,7581         | 0,5044         |
| Sarandi                  | 01/02/1983   | 103,683   | 94.181        | 5,6    | 0,695 | 1.326.752  | 200.317.227,90   | 177.788.874,04   | PSDB             | N/D                                      | 6.501                  | 0,6213         | 0,3741         |
| Francisco Beltrão        | 14/12/1952   | 731,731   | 88.465        | 6,3    | 0,774 | 2.621.480  | 303.503.775,55   | 257.972.588,45   | PSDB             | N/D                                      | 9.285                  | 0,7214         | 0,4721         |
| Paranavaí                | 14/12/1952   | 1.202,151 | 87.850        | 6,7    | 0,763 | 2.131.068  | 224.288.006,83   | 203.877.675,81   | PSDB             | 149.270,27                               | 9.729                  | 0,7534         | 0,4805         |
| Pato Branco              | 14/12/1952   | 539,029   | 80.710        | 7,1    | 0,782 | 3.067.684  | 277.721.769,23   | 267.763.978,71   | PDT              | 633.914,94                               | 10.921                 | 0,7878         | 0,5213         |
| Cianorte                 | 15/12/1955   | 809,232   | 79.571        | 6,6    | 0,755 | 2.344.994  | 261.206.288,05   | 248.120.809,45   | PMDB             | 917.760,00                               | 7.876                  | 0,7576         | 0,4141         |
| Telêmaco Borba           | 21/03/1964   | 1.385,532 | 77.276        | 6,0    | 0,734 | 3.055.218  | 235.951.621,09   | 205.589.451,44   | PDT              | N/D                                      | 5.903                  | 0,7021         | 0,4958         |
| Castro                   | 21/01/1857   | 2.533.247 | 71.501        | 6,1    | 0,703 | 2.260.840  | 192.054.948,59   | 176.703.138,82   | PMDB             | 169.369,19                               | 3.900                  | 0,6569         | 0,5456         |
| Rolândia                 | 01/01/1944   | 456,228   | 64.726        | 6,4    | 0,739 | 2.294.628  | 167.940.384,34   | 161.748.690,61   | PSDB             | 263.192,65                               | 6.647                  | 0,7272         | 0,4622         |
| Irati                    | 15/07/1907   | 995,289   | 60.425        | 6,3    | 0,726 | 1.483.175  | 150.948.539,90   | 140.858.647,24   | PSDB             | 25.000,00                                | 3.847                  | 0,6898         | 0,4930         |
| União da Vitória         | 15/03/1908   | 713,565   | 57.027        | 6,0    | 0,740 | 1.259.396  | 172.556.631,01   | 165.968.537,82   | PR               | 273.286,20                               | 4.769                  | 0,7036         | 0,4882         |
| Ibiporã                  | 08/11/1947   | 298,870   | 53.356        | 5,8    | 0,726 | 2.600.418  | 192.835.604,23   | 172.097.458,33   | PMDB             | 117.022,85                               | 5.462                  | 0,6959         | 0,4782         |
| Prudentópolis            | 12/08/1906   | 2.242,466 | 52.125        | 6,2    | 0,676 | 931.618    | 128.801.307,72   | 116.406.223,50   | PSDB             | 121.804,06                               | 1.855                  | 0,6588         | 0,4777         |
| Marechal C.Rondon        | 02/12/1961   | 748,281   | 51.795        | 6,1    | 0,774 | 1.831.873  | 177.240.308,31   | 153.491.157,72   | DEM              | 366.904,98                               | 6.201                  | 0,7640         | 0,5416         |
| Cornélio Procopio        | 15/02/1938   | 637,946   | 48.677        | 5,7    | 0,759 | 1.376.467  | 116.114.969,11   | 112.505.597,97   | PSDB             | 9.189,99                                 | 5.694                  | 0,7182         | 0,4880         |
| Palmas                   | 14/04/1879   | 1.576,621 | 48.990        | 4,8    | 0,660 | 979.165    | 109.908.964,89   | 104.588.755,23   | PEN              | 936,00                                   | 2.842                  | 0,5175         | 0,5529         |
| Lapa                     | 13/06/1872   | 2.097,751 | 48.067        | 6,1    | 0,706 | 1.400.951  | 152.038.316,00   | 127.433.969,12   | PMDB             | 7.250,00                                 | 2.828                  | 0,7143         | 0,4947         |
| Santo Antônio da Platina | 28/08/1914   | 720,183   | 45.819        | 6,0    | 0,718 | 977.726    | 97.242.098,36    | 92.119.026,87    | PHS              | 1.285,20                                 | 3.447                  | 0,6577         | 0,5480         |
| Medianeira               | 28/01/1961   | 325,167   | 45.586        | 7,1    | 0,763 | 1.482.312  | 144.983.022,24   | 143.716.965,02   | PSDB             | 235.905,00                               | 5.102                  | 0,7561         | 0,4896         |
| São Mateus do Sul        | 21/09/1908   | 1.344,283 | 45.398        | 6,2    | 0,719 | 1.133.839  | 126.737.196,90   | 103.354.836,40   | PSDB             | N/D                                      | 3.274                  | 0,7226         | 0,5093         |

| MUNICÍPIO                 | DATA CRIAÇÃO | ÁREA KM²  | Nº HABITANTES | IDEB I | IDH   | PIB       | RECEITA ANUAL  | DESPESA ANUAL  | PARTIDO NO PODER | GASTO COM PUBLICIDADE NÃO OFICIAL (2017) | DOMICILIO COM INTERNET | INDICE IPARDES | INDICE DE GINI |
|---------------------------|--------------|-----------|---------------|--------|-------|-----------|----------------|----------------|------------------|------------------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| Campina Grande do Sul     | 22/03/1884   | 540,631   | 42.547        | 6,4    | 0,718 | 1.096.972 | 132.970.480,38 | 115.275.241,50 | PSDB             | 51.563,29                                | 2.858                  | 0,6352         | 0,4434         |
| Jacarezinho               | 05/01/1901   | 603,111   | 40.263        | 4,9    | 0,743 | 1.027.980 | 94.964.213,59  | 88.053.781,56  | DEM              | 28.131,00                                | 3.861                  | 0,7041         | 0,5404         |
| Paçandu                   | 19/11/1961   | 170,896   | 40.156        | 6,3    | 0,716 | 663.699   | 86.243.267,84  | 83.313.183,80  | PT               | 64.000,00                                | 3.491                  | 0,6466         | 0,3690         |
| Dois Vizinhos             | 28/11/1961   | 419,017   | 39.856        | 6,6    | 0,767 | 1.311.216 | 108.254.200,07 | 104.251.421,60 | PMDB             | 254.175,99                               | 3.824                  | 0,7427         | 0,4754         |
| Guaratuba                 | 25/10/1947   | 1.328,480 | 35.986        | 5,7    | 0,717 | 634.669   | 128.941.099,15 | 128.578.363,05 | DEM              | N/D                                      | 2.876                  | 0,5938         | 0,5583         |
| Marialva                  | 14/12/1952   | 475,128   | 34.955        | 6,2    | 0,735 | 1.296.826 | 103.736.197,35 | 95.636.142,70  | PP               | 60.900,00                                | 3.363                  | 0,6915         | 0,4399         |
| Jaguariaíva               | 24/04/1875   | 1.456,401 | 34.822        | 6,2    | 0,743 | 1.289.150 | 81.452.220,38  | 80.746.937,86  | PHS              | N/D                                      | 2.246                  | 0,6027         | 0,5167         |
| Mandaguari                | 10/11/1947   | 336,323   | 34.559        | 6,9    | 0,751 | 1.166.351 | 90.604.345,53  | 88.914.462,88  | PDT              | 417.588,37                               | 3.334                  | 0,7014         | 0,4513         |
| Assis Chateaubriand       | 07/04/1967   | 966,158   | 34.064        | 6,5    | 0,729 | 994.568   | 90.261.110,07  | 85.695.738,24  | PSDB             | N/D                                      | 3.045                  | 0,6936         | 0,4834         |
| Palmeira                  | 15/02/1870   | 1.457,262 | 34.023        | 5,9    | 0,718 | 1.028.672 | 102.992.855,12 | 92.579.274,17  | PSC              | 132.937,45                               | 2.947                  | 0,6479         | 0,5864         |
| Rio Negro                 | 15/11/1870   | 603,707   | 33.875        | 7,2    | 0,760 | 967.107   | 97.933.463,20  | 86.368.788,25  | PSDB             | 5.400,00                                 | 2.310                  | 0,7285         | 0,4826         |
| Quedas do Iguaçu          | 15/12/1968   | 827,928   | 33.543        | 5,8    | 0,681 | 1.127.042 | 75.333.890,18  | 78.762.839,36  | PROS             | 107.908,80                               | 1.593                  | 0,6803         | 0,5821         |
| Matinhos                  | 19/12/1968   | 116,544   | 33.450        | 6,2    | 0,743 | 883.733   | 117.869.920,41 | 115.448.084,16 | PR               | N/D                                      | 3.411                  | 0,6490         | 0,4922         |
| Guaira                    | 14/12/1952   | 568,845   | 32.974        | 5,4    | 0,724 | 774.712   | 100.680.253,98 | 88.192.587,89  | DEM              | N/D                                      | 3.345                  | 0,5839         | 0,5752         |
| Ivaiporã                  | 19/11/1961   | 434,662   | 32.720        | 6,4    | 0,730 | 661.661   | 80.456.199,34  | 77.298.271,81  | PSDB             | 117.478,44                               | 2.636                  | 0,6843         | 0,4882         |
| Bandeirantes              | 25/01/1935   | 446,301   | 32.486        | 5,9    | 0,727 | 598.830   | 65.526.440,69  | 66.395.294,23  | PDT              | N/D                                      | 3.361                  | 0,4598         | 0,4929         |
| Rio Branco do Sul         | 11/10/1947   | 816,712   | 32.504        | 5,1    | 0,679 | 1.175.426 | 79.856.138,67  | 80.535.686,89  | PSC              | 36.847,72                                | 1.563                  | 0,6197         | 0,4759         |
| Laranjeiras do Sul        | 30/11/1946   | 673,313   | 32.379        | 6,1    | 0,706 | 634.034   | 83.123.082,65  | 83.417.403,64  | PSC              | 515.500,96                               | 2.751                  | 0,6881         | 0,5462         |
| Pitanga                   | 01/01/1944   | 1.665,901 | 32.015        | 5,9    | 0,702 | 706.385   | 83.134.627,62  | 82.431.220,50  | PV               | 84.066,80                                | 2.147                  | 0,6843         | 0,5279         |
| Pinhão                    | 14/03/1965   | 2.001,783 | 32.322        | 4,7    | 0,654 | 1.240.017 | 79.510.127,86  | 80.477.848,27  | PT               | 7.084,00                                 | 910                    | 0,5730         | 0,5356         |
| Imbituva                  | 14/06/1885   | 758,479   | 31.719        | 5,3    | 0,660 | 693.422   | 77.198.449,97  | 63.773.927,44  | PSD              | 173.912,37                               | 1.162                  | 0,6151         | 0,5191         |
| Palotina                  | 03/12/1961   | 647,284   | 31.366        | 6,0    | 0,768 | 1.649.384 | 120.544.051,18 | 106.306.234,36 | PSC              | 319.200,00                               | 4.324                  | 0,8092         | 0,4823         |
| Ibaiti                    | 09/11/1947   | 900,233   | 31.095        | 5,7    | 0,710 | 564.361   | 54.168.547,39  | 38.123.735,97  | PMDB             | 606,32                                   | 1.718                  | 0,6266         | 0,6311         |
| Goioerê                   | 14/12/1956   | 566,028   | 29.664        | 5,7    | 0,731 | 718.977   | 77.046.949,92  | 68.167.024,85  | PPS              | 452.806,66                               | 3.248                  | 0,6559         | 0,4920         |
| Nova Esperança            | 14/12/1956   | 402,329   | 28.084        | 5,8    | 0,722 | 589.253   | 67.819.136,83  | 67.485.298,27  | PPS              | 100.608,40                               | 2.588                  | 0,6921         | 0,4693         |
| Campo Magro               | 01/01/1997   | 278,224   | 28.244        | 5,6    | 0,701 | 322.937   | 65.440.356,22  | 59.470.262,04  | PSD              | 12.495,50                                | 1.633                  | 0,6673         | 0,3984         |
| Arapoti                   | 18/12/1955   | 1.362,062 | 27.906        | 6,4    | 0,701 | 1.030.461 | 72.075.530,29  | 67.803.006,98  | DEM              | N/D                                      | 1.644                  | 0,6777         | 0,5783         |
| São Miguel do Iguaçu      | 28/11/1961   | 848,669   | 27.461        | 6,1    | 0,704 | 1.016.190 | 101.491.279,89 | 99.156.643,52  | PR               | 257.996,85                               | 2.567                  | 0,6727         | 0,5467         |
| Itaperuçu                 | 01/01/1993   | 320,158   | 27.500        | 4,9    | 0,637 | 410.965   | 50.318.033,36  | 50.547.597,30  | PSD              | 2.947,90                                 | 937                    | 0,4705         | 0,4062         |
| Reserva                   | 26/03/1921   | 1.633,956 | 26.763        | 5,5    | 0,618 | 526.854   | 54.257.362,27  | 53.548.480,07  | PMDB             | 43.511,07                                | 883                    | 0,5771         | 0,5091         |
| Astorga                   | 14/12/1952   | 435,994   | 26.196        | 7,0    | 0,747 | 595.714   | 71.623.658,74  | 64.537.529,53  | PTB              | 190.172,00                               | 2.321                  | 0,7446         | 0,5100         |
| Santa Helena              | 22/12/1968   | 759,123   | 25.911        | 6,6    | 0,744 | 775.483   | 160.272.548,35 | 174.800.752,49 | PMDB             | 50.000,00                                | 2.100                  | 0,7587         | 0,5292         |
| Cambará                   | 21/09/1924   | 365,091   | 25.401        | 5,0    | 0,721 | 589.401   | 65.517.829,03  | 54.173.071,02  | PMDB             | 9.956,59                                 | 2.294                  | 0,6063         | 0,4763         |
| Mandirituba               | 15/11/1961   | 381,392   | 25.662        | 5,5    | 0,655 | 548.209   | 62.322.685,79  | 54.251.726,02  | PSC              | 6.255,23                                 | 798                    | 0,6380         | 0,4767         |
| Piraí do Sul              | 24/07/1882   | 1.349,319 | 25.277        | 5,3    | 0,708 | 645.056   | 60.651.246,74  | 59.187.760,17  | PSD              | N/D                                      | 1.241                  | 0,5954         | 0,5609         |
| Pontal do Paraná          | 01/01/1997   | 202,159   | 25.393        | 5,8    | 0,738 | 425.754   | 50.932.929,50  | 86.243.046,60  | PSB              | N/D                                      | 2.084                  | 0,6425         | 0,5124         |
| Colorado                  | 10/12/1955   | 403,741   | 23.941        | 5,4    | 0,730 | 590.935   | 62.586.671,19  | 66.048.553,58  | PPL              | 120,00                                   | 2.003                  | 0,7134         | 0,4372         |
| Ortigueira                | 14/12/1952   | 2.432,255 | 23.200        | 5,2    | 0,609 | 977.461   | 89.104.381,91  | 96.104.141,02  | PPS              | N/D                                      | 517                    | 0,6827         | 0,5121         |
| Santa Terezinha de itaipu | 01/02/1983   | 267,491   | 22.992        | 6,7    | 0,738 | 516.812   | 77.345.134,12  | 72.967.834,10  | PSDB             | 334.179,05                               | 2.235                  | 0,6758         | 0,4626         |
| Loanda                    | 27/11/1955   | 719,860   | 22.903        | 6,4    | 0,725 | 462.090   | 60.251.780,53  | 55.986.765,33  | SD               | 8.968,00                                 | 2.153                  | 0,6315         | 0,4721         |
| Quatro Barras             | 09/11/1961   | 181,265   | 22.651        | 5,8    | 0,742 | 1.163.438 | 92.670.640,69  | 86.567.115,85  | PMDB             | 93.800,00                                | 1.571                  | 0,7431         | 0,4915         |
| Carambeí                  | 01/01/1997   | 645,422   | 22.282        | 6,0    | 0,728 | 1.185.548 | 73.287.636,31  | 69.198.801,02  | PSD              | 15.873,99                                | 1.297                  | 0,7291         | 0,5444         |
| Mandaguaçu                | 14/12/1952   | 293,436   | 22.164        | 6,1    | 0,718 | 461.054   | 52.558.715,85  | 55.376.344,82  | PSB              | 890,00                                   | 1.811                  | 0,7002         | 0,4094         |
| Altônia                   | 12/12/1968   | 729,317   | 21.988        | 6,1    | 0,721 | 288.828   | 48.001.090,45  | 46.289.892,09  | DEM              | 7.800,64                                 | 1.566                  | 0,6450         | 0,3853         |
| Ubiratã                   | 04/11/1961   | 652,759   | 21.762        | 6,3    | 0,739 | 784.847   | 67.335.701,11  | 67.591.584,03  | PSC              | N/D                                      | 2.256                  | 0,7533         | 0,4784         |

| MUNICÍPIO                | DATA CRIAÇÃO | ÁREA KM²  | Nº HABITANTES | IDEB I | IDH   | PIB       | RECEITA ANUAL | DESPESA ANUAL | PARTIDO NO PODER | GASTO COM PUBLICIDADE NÃO OFICIAL (2017) | DOMICILIO COM INTERNET | INDICE IPARDES | INDICE DE GINI |
|--------------------------|--------------|-----------|---------------|--------|-------|-----------|---------------|---------------|------------------|------------------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| Coronel Vivida           | 14/12/1955   | 683,252   | 21.666        | 6,0    | 0,723 | 565.877   | 64.881.805,18 | 60.537.720,37 | PMDB             | 123.631,72                               | 1.485                  | 0,7197         | 0,4741         |
| Jandaia do Sul           | 14/12/1952   | 187,811   | 21.341        | 6,0    | 0,747 | 548.574   | 47.662.083,41 | 47.713.895,18 | PSC              | 152.508,58                               | 2.362                  | 0,7303         | 0,4574         |
| Cruzeiro do Oeste        | 17/11/1955   | 781,959   | 21.237        | 6,1    | 0,717 | 599.156   | 58.475.314,79 | 58.754.705,25 | PSC              | 281.981,78                               | 1.842                  | 0,6585         | 0,4388         |
| Andirá                   | 01/01/1944   | 233,261   | 20.769        | 6,3    | 0,725 | 599.548   | 69.343.666,13 | 62.195.654,72 | PMDB             | 22.753,00                                | 1.824                  | 0,7002         | 0,4360         |
| Tibagi                   | 27/12/1897   | 2.950,271 | 20.562        | 5,3    | 0,664 | 807.676   | 71.218.351,56 | 73.940.427,31 | PMDB             | 110.460,00                               | 948                    | 0,6052         | 0,5565         |
| Siqueira Campos          | 23/09/1920   | 279,140   | 20.508        | 6,6    | 0,704 | 427.053   | 52.333.138,03 | 48.513.232,30 | PSB              | 12.100,00                                | 1.376                  | 0,7077         | 0,4968         |
| Sto. Antonio do Sudeste  | 14/12/1952   | 324,750   | 20.158        | 6,1    | 0,671 | 414.508   | 57.957.586,70 | 56.008.057,06 | PMDB             | 14.454,00                                | 1.055                  | 0,6539         | 0,5244         |
| Wenceslau Braz           | 26/11/1935   | 393,236   | 19.444        | 6,4    | 0,687 | 403.519   | 48.916.410,66 | 49.337.147,24 | PDT              | 55.520,41                                | 1.332                  | 0,6067         | 0,5186         |
| Chopinzinho              | 14/12/1995   | 959,180   | 19.343        | 6,1    | 0,740 | 509.890   | 78.119.373,48 | 70.680.916,14 | PMDB             | 1.751,00                                 | 1.703                  | 0,7217         | 0,5521         |
| Sengés                   | 01/03/1934   | 1.434,106 | 19.267        | 6,7    | 0,663 | 358.773   | 50.994.430,71 | 44.811.836,74 | PPS              | 24.831,61                                | 824                    | 0,6447         | 0,5238         |
| Capanema                 | 14/12/1952   | 419,403   | 19.099        | 6,6    | 0,706 | 487.292   | 56.778.446,03 | 52.869.597,06 | PDT              | 44.750,20                                | 1.389                  | 0,6897         | 0,4527         |
| Antonina                 | 21/01/1857   | 876,551   | 19.011        | 5,0    | 0,687 | 384.240   | 48.115.636,20 | 48.021.897,56 | PSB              | 43.442,30                                | 1.079                  | 0,4840         | 0,5676         |
| Ampére                   | 28/11/1961   | 296,751   | 18.989        | 6,7    | 0,709 | 488.292   | 47.962.014,92 | 46.246.994,99 | PP               | 1.640,00                                 | 1.342                  | 0,6690         | 0,5166         |
| Quitandinha              | 23/11/1961   | 446,396   | 18.873        | 4,9    | 0,680 | 312.169   | 52.132.837,60 | 44.941.357,73 | PSDB             | 25.946,13                                | 370                    | 0,6562         | 0,4853         |
| Cruz Machado             | 14/12/1952   | 1.477.372 | 18.675        | 6,3    | 0,664 | 303.722   | 56.110.714,81 | 53.592.700,36 | PDT              | 34.486,51                                | 489                    | 0,6251         | 0,5463         |
| Contenda                 | 14/12/1952   | 300.569   | 18.326        | 5,7    | 0,681 | 302.818   | 51.090.865,40 | 45.438.718,96 | PMDB             | N/D                                      | 563                    | 0,6513         | 0,4787         |
| Cafelândia               | 01/02/1983   | 271,527   | 17.775        | 7,0    | 0,748 | 1.363.782 | 66.070.833,18 | 60.227.674,24 | PMDB             | 43.639,70                                | 1.491                  | 0,7794         | 0,4212         |
| Matelândia               | 28/11/1961   | 642,030   | 17.775        | 6,2    | 0,725 | 654.964   | 68.361.297,20 | 95.913.834,28 | PP               | 321.737,98                               | 1.363                  | 0,7202         | 0,4644         |
| Cerro Azul               | 27/12/1897   | 1.341,323 | 17.725        | 4,9    | 0,573 | 233.733   | 44.169.703,64 | 40.136.507,12 | PMDB             | 6.415,80                                 | 328                    | 0,5073         | 0,4882         |
| Terra Roxa               | 27/10/1962   | 803,479   | 17.439        | 5,4    | 0,714 | 593.024   | 65.695.989,08 | 63.316.997,90 | PSC              | 187.355,29                               | 1.672                  | 0,6237         | 0,4260         |
| Faxinal                  | 14/12/1951   | 713,680   | 17.185        | 5,7    | 0,687 | 632.459   | 43.813.216,17 | 42.176.579,38 | PMDB             | 145.554,25                               | 1.206                  | 0,5957         | 0,4868         |
| Corbélia                 | 08/12/1961   | 528,715   | 17.024        | 6,1    | 0,738 | 574.687   | 62.676.753,86 | 54.693.431,31 | PMDB             | 3.000,00                                 | 1.593                  | 0,7147         | 0,4810         |
| Terra Boa                | 11/12/1955   | 325,656   | 16.984        | 7,2    | 0,728 | 360.441   | 50.973.863,47 | 48.482.360,56 | PDT              | 37.000,00                                | 1.616                  | 0,7399         | 0,4009         |
| Realeza                  | 12/11/1963   | 355,199   | 16.894        | 6,9    | 0,722 | 526.951   | 49.232.116,62 | 46.095.575,83 | PT               | N/D                                      | 1.444                  | 0,6944         | 0,4387         |
| Mangueirinha             | 30/11/1946   | 1.073,311 | 16.787        | 5,5    | 0,688 | 1.079.172 | 68.158.991,73 | 70.229.783,19 | PSDB             | 3.160,00                                 | 825                    | 0,6268         | 0,5789         |
| Clevelândia              | 28/06/1892   | 703,104   | 16.671        | 5,7    | 0,694 | 411.102   | 48.535.539,43 | 46.848.907,78 | PMDB             | 19.012,27                                | 1.110                  | 0,4965         | 0,5626         |
| Terra Rica               | 04/12/1955   | 700,960   | 16.652        | 6,1    | 0,710 | 296.333   | 55.856.602,53 | 51.237.934,34 | PSD              | N/D                                      | 1.198                  | 0,6988         | 0,3891         |
| Tijucas do Sul           | 14/12/1952   | 671,930   | 16.646        | 5,6    | 0,636 | 358.156   | 42.858.425,60 | 39.840.711,09 | PSDB             | N/D                                      | 353                    | 0,6617         | 0,4833         |
| Bituruna                 | 14/12/1955   | 1218,833  | 16.377        | 6,1    | 0,667 | 274.503   | 54.066.007,09 | 47.507.870,74 | PSDB             | 79.392,92                                | 631                    | 0,687          | 0,4993         |
| Morretes                 | 05/07/1841   | 687,541   | 16.366        | 5,5    | 0,686 | 249.489   | 45.747.197,98 | 42.640.069,37 | PMDB             | 9.388,00                                 | 774                    | 0,5169         | 0,5475         |
| Sertãoópolis             | 06/06/1934   | 503,947   | 16.323        | 6,3    | 0,723 | 582.529   | 55.485.205,85 | 56.511.768,48 | PDT              | 21.210,00                                | 1.577                  | 0,7086         | 0,4316         |
| Tapejara                 | 11/04/1964   | 599,324   | 16.062        | 6,5    | 0,703 | 407.653   | 44.628.115,68 | 43.030.175,44 | PSDB             | 39.945,83                                | 965                    | 0,7301         | 0,4100         |
| Candói                   | 01/01/1993   | 1509,059  | 15.903        | 5,5    | 0,635 | 408.187   | 55.174.604,70 | 45.619.278,01 | PTB              | 34.331,50                                | 606                    | 0,5740         | 0,5476         |
| Capitão Leônidas Marques | 14/12/1964   | 274,892   | 15.724        | 6,7    | 0,716 | 1.008.324 | 47.724.209,59 | 43.538.479,07 | PMDB             | 396.804,36                               | 1.045                  | 0,7125         | 0,4615         |
| Bela Vista do Paraíso    | 05/12/1947   | 245,475   | 15.395        | 5,9    | 0,716 | 431.559   | 39.020.754,94 | 36.909.669,25 | PR               | 930,00                                   | 1.414                  | 0,5540         | 0,4741         |
| Assaí                    | 01/01/1944   | 440,012   | 15.289        | 6,3    | 0,728 | 412.725   | 47.559.447,12 | 39.980.473,50 | PPS              | N/D                                      | 1.779                  | 0,6817         | 0,5504         |
| Cândido de Abreu         | 22/12/1955   | 1515,244  | 15.233        | 6,7    | 0,629 | 263.877   | 39.178.888,08 | 39.540.310,21 | PTB              | 12.153,87                                | 448                    | 0,5029         | 0,5669         |
| Rio Azul                 | 14/07/1918   | 627,438   | 15.134        | 5,8    | 0,687 | 468.666   | 46.064.419,39 | 42.120.022,50 | PSDB             | 100.661,20                               | 386                    | 0,6622         | 0,6383         |
| Ipiranga                 | 07/12/1894   | 926,955   | 15.092        | 6,4    | 0,652 | 387.000   | 42.759.005,01 | 41.809.711,46 | PSC              | N/D                                      | 455                    | 0,4464         | 0,5360         |
| Curiúva                  | 26/10/1947   | 573,465   | 15.003        | 5,7    | 0,656 | 196.135   | 38.901.701,69 | 34.581.667,17 | PSC              | 20.253,73                                | 682                    | 0,5339         | 0,4503         |
| São João do Triunfo      | 15/02/1980   | 719,750   | 14.996        | 5,6    | 0,629 | 439.390   | 36.515.377,81 | 34.541.154,97 | PT               | N/D                                      | 520                    | 0,5712         | 0,5000         |
| Rebouças                 | 21/09/1930   | 482,065   | 14.851        | 6,4    | 0,672 | 303.449   | 36.790.750,65 | 35.125.862,84 | PROS             | 53.342,47                                | 752                    | 0,6707         | 0,5224         |
| Salto do Lontra          | 13/12/1964   | 312,199   | 14.695        | 6,8    | 0,718 | 303.198   | 40.113.717,13 | 37.569.345,34 | PPS              | 80.023,78                                | 1.026                  | 0,6565         | 0,4627         |
| Alto Paraná              | 05/05/1954   | 407,635   | 14.679        | 5,6    | 0,696 | 265.819   | 48.973.720,21 | 38.262.577,45 | PPS              | 13.255,00                                | 883                    | 0,6328         | 0,4385         |
| Tamarana                 | 01/01/1997   | 469,401   | 14.548        | 5,5    | 0,621 | 277.805   | 34.467.583,88 | 31.670.425,13 | DEM              | N/D                                      | 488                    | 0,5449         | 0,4848         |

| MUNICÍPIO             | DATA CRIAÇÃO | ÁREA KM²  | Nº HABITANTES | IDEB I | IDH    | PIB     | RECEITA ANUAL | DESPESA ANUAL | PARTIDO NO PODER | GASTO COM PUBLICIDADE NÃO OFICIAL (2017) | DOMICILIO COM INTERNET | INDICE IPARDES | INDICE DE GINI |
|-----------------------|--------------|-----------|---------------|--------|--------|---------|---------------|---------------|------------------|------------------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| Santa Izabel do Oeste | 14/12/1964   | 322,217   | 14.521        | 7,4    | 0,696  | 262.342 | 47.766.572,21 | 41.803.099,54 | PSDB             | 4.800,26                                 | 811                    | 0,6969         | 0,4509         |
| Campina da Lagoa      | 04/11/1961   | 797,598   | 14.366        | 5,8    | 0,704  | 374.944 | 42.379.765,49 | 40.522.956,84 | PSC              | N/D                                      | 988                    | 0,6832         | 0,4673         |
| Marmeleiro            | 25/11/1961   | 388,864   | 14.346        | 7,0    | 0,722  | 355.247 | 49.070.978,16 | 45.650.106,34 | PSC              | N/D                                      | 1.043                  | 0,6738         | 0,5108         |
| Carlópolis            | 13/07/1907   | 449,079   | 14.283        | 6,4    | 0,713  | 297.140 | 35.143.118,60 | 32.200.585,70 | PSDB             | 15.250,00                                | 673                    | 0,6325         | 0,4750         |
| Iporã                 | 15/11/1961   | 651,329   | 14.073        | 5,5    | 0,706  | 332.391 | 43.675.552,61 | 37.957.350,05 | PSDB             | 131.276,49                               | 1.073                  | 0,5639         | 0,4479         |
| Engenheiro Beltrão    | 26/11/1955   | 469,424   | 14.020        | 6,7    | 0,730  | 389.074 | 38.140.786,50 | 36.378.452,47 | PMDB             | 700,00                                   | 1.265                  | 0,6724         | 0,4533         |
| Peabiru               | 14/12/1952   | 467,212   | 13.985        | 7,2    | 0,723  | 279.752 | 41.222.926,45 | 40.945.410,73 | PR               | 1.020,00                                 | 937                    | 0,6913         | 0,5536         |
| Araruna               | 29/11/1955   | 491,078   | 13.939        | 6,6    | 0,704  | 426.466 | 41.125.707,93 | 41.793.600,73 | PPS              | 74.792,67                                | 1.082                  | 0,6627         | 0,3966         |
| Ivaí                  | 03/12/1961   | 609,538   | 13.791        | 6,3    | 0,651  | 271.000 | 35.486.096,41 | 35.495.509,98 | PSDB             | 4.418,00                                 | 435                    | 0,5070         | 0,5090         |
| General Carneiro      | 19/11/1961   | 1.072,013 | 13.735        | 5,4    | 0,652  | 277.503 | 33.722.833,85 | 30.453.263,99 | PSD              | N/D                                      | 494                    | 0,5503         | 0,4871         |
| Paraíso do Norte      | 27/11/1955   | 204,918   | 13.631        | 6,6    | 0,746  | 239.718 | 33.017.186,96 | 35.301.532,44 | PT               | 42.450,00                                | 1.131                  | 0,6920         | 0,4775         |
| Mallet                | 21/09/1912   | 724,479   | 13.595        | 6,7    | 0,708  | 523.974 | 37.962.963,69 | 33.777.375,23 | PSC              | 7.960,50                                 | 539                    | 0,6473         | 0,4737         |
| Planalto              | 11/11/1963   | 344,688   | 13.528        | 6,8    | 0,706  | 259.269 | 36.783.185,73 | 34.234.277,50 | PT               | 31.206,94                                | 861                    | 0,6904         | 0,4736         |
| Jaguapitã             | 10/12/1947   | 478,452   | 13.494        | 5,5    | 0,715  | 633.748 | 41.585.017,27 | 40.141.485,95 | PSDB             | N/D                                      | 1.031                  | 0,7375         | 0,4048         |
| Manoel Ribas          | 08/01/1956   | 571,282   | 13.494        | 6,1    | 0,716  | 300.421 | 36.090.739,36 | 33.677.448,61 | PR               | N/D                                      | 705                    | 0,5111         | 0,5999         |
| Palmital              | 15/11/1961   | 817,281   | 13.389        | 5,9    | 0,639  | 223.397 | 45.665.659,77 | 39.523.834,44 | PSC              | 45.247,04                                | 497                    | 0,5906         | 0,5238         |
| Turvo                 | 01/02/1983   | 925,662   | 13.340        | 6,6    | 0,672  | 320.393 | 49.474.683,01 | 39.539.112,64 | PR               | 31.217,40                                | 507                    | 0,6173         | 0,5307         |
| Cantagalo             | 01/02/1983   | 583,520   | 13.306        | 5,4    | 0,5358 | 194.203 | 33.898.834,01 | 31.909.286,02 | PR               | 36.816,24                                | 446                    | 0,5358         | 0,5152         |
| Rio Bonito do Iguaçu  | 01/01/1993   | 685,189   | 13.283        | 6,0    | 0,629  | 231.595 | 40.875.948,47 | 35.662.165,22 | PHS              | 22.884,98                                | 347                    | 0,5653         | 0,5123         |
| Mamborê               | 03/11/1961   | 782,904   | 13.252        | 6,0    | 0,719  | 471.928 | 47.105.269,26 | 44.496.991,52 | PSD              | 158.505,27                               | 1.037                  | 0,6376         | 0,5072         |
| Nova Londrina         | 06/01/1956   | 270,361   | 13.225        | 7,8    | 0,758  | 276.074 | 35.183.439,51 | 35.500.474,69 | PSC              | 35.124,72                                | 1.053                  | 0,6769         | 0,4986         |
| Ribeirão do Pinhal    | 19/10/1947   | 374,853   | 13.112        | 6,7    | 0,701  | 188.652 | 29.544.756,39 | 28.139.025,66 | PHS              | 3.518,64                                 | 708                    | 0,6281         | 0,5064         |
| Porecatu              | 05/11/1947   | 290,431   | 13.084        | 6,6    | 0,738  | 544.696 | 32.956.162,01 | 33.063.438,02 | DEM              | 16.470,90                                | 1.644                  | 0,6841         | 0,4310         |
| Imbaú                 | 01/01/1997   | 330,154   | 12.936        | 5,4    | 0,622  | 177.272 | 26.315.995,63 | 25.792.703,80 | PROS             | N/D                                      | 281                    | 0,5145         | 0,4330         |
| Balsa Nova            | 04/11/1961   | 344,191   | 12.787        | 6,0    | 0,696  | 614.096 | 47.124.882,21 | 43.779.051,29 | PMDB             | 4.770,00                                 | 596                    | 0,7117         | 0,5067         |
| Bocaiúva do Sul       | 12/04/1871   | 825,757   | 12.755        | 5,5    | 0,640  | 178.165 | 30.236.678,59 | 27.294.509,66 | PMDB             | N/D                                      | 426                    | 0,4919         | 0,4599         |
| Guaraniaçu            | 14/12/1952   | 1.240,063 | 12.733        | 6,0    | 0,677  | 317.418 | 42.264.168,07 | 39.353.958,91 | PDT              | 8.000,00                                 | 846                    | 0,6546         | 0,5452         |
| Piñ                   | 01/11/1961   | 256,934   | 12.606        | 7,0    | 0,694  | 682.655 | 39.860.160,38 | 37.079.512,66 | PMDB             | 108.940,28                               | 514                    | 0,7448         | 0,4322         |
| Jataizinho            | 08/12/1947   | 161,977   | 12.536        | 5,3    | 0,687  | 186.532 | 25.967.906,91 | 25.244.200,15 | PSC              | N/D                                      | 914                    | 0,6428         | 0,4673         |
| Cidade Gaúcha         | 15/11/1961   | 403,636   | 12.503        | 6,1    | 0,718  | 287.870 | 33.360.179,72 | 34.806.097,98 | PMDB             | 1.350,00                                 | 1.057                  | 0,6708         | 0,4279         |
| Moreira Sales         | 30/11/1961   | 357,358   | 12.201        | 5,9    | 0,675  | 232.955 | 33.737.933,85 | 32.444.923,82 | PMDB             | 2.280,00                                 | 671                    | 0,6377         | 0,4486         |
| Querência do Norte    | 05/12/1955   | 1.007,966 | 12.180        | 5,7    | 0,688  | 188.577 | 36.543.002,21 | 34.107.043,26 | PMDB             | 48.279,86                                | 379                    | 0,6283         | 0,5073         |
| Teixeira Soares       | 14/06/1917   | 903,083   | 12.163        | 5,8    | 0,671  | 293.744 | 38.335.369,78 | 36.435.252,81 | PSB              | 209.912,25                               | 409                    | 0,6287         | 0,5156         |
| Três Barras do Paraná | 01/02/1983   | 506,959   | 12.043        | 6,2    | 0,681  | 281.210 | 41.077.384,91 | 41.646.363,92 | PMDB             | 1.164,00                                 | 572                    | 0,7042         | 0,5153         |
| Santa Fé              | 15/12/1956   | 276,795   | 11.885        | 6,1    | 0,705  | 221.728 | 35.739.230,20 | 32.390.812,19 | PMDB             | 14.741,00                                | 1.070                  | 0,6657         | 0,4182         |
| Itapejara d' oeste    | 14/12/1964   | 254,207   | 11.831        | 7,2    | 0,731  | 381.938 | 36.725.741,17 | 32.001.519,95 | PP               | N/D                                      | 800                    | 0,7417         | 0,4938         |
| Santa Mariana         | 01/11/1947   | 424,746   | 11.829        | 5,7    | 0,700  | 297.041 | 32.160.509,89 | 32.885.184,31 | PMDB             | 23.051,68                                | 1.002                  | 0,5936         | 0,4377         |
| Joaquim Távor         | 21/09/1929   | 289,337   | 11.803        | 7,7    | 0,700  | 467.637 | 34.624.869,59 | 31.226.013,42 | PSDB             | N/D                                      | 677                    | 0,7117         | 0,4346         |
| Barbosa Ferraz        | 15/11/1961   | 531,968   | 11.714        | 5,3    | 0,696  | 194.915 | 31.457.252,16 | 31.640.690,78 | PPS              | N/D                                      | 546                    | 0,6210         | 0,4910         |
| Céu Azul              | 22/12/1968   | 1.180,163 | 11.709        | 6,9    | 0,732  | 495.445 | 44.975.684,25 | 44.429.249,00 | DEM              | 176.199,50                               | 1.152                  | 0,6971         | 0,4721         |
| Ventania              | 01/01/1993   | 816,340   | 11.703        | 5,1    | 0,650  | 224.101 | 27.345.805,86 | 24.912.934,06 | DEM              | 36.603,20                                | 406                    | 0,6220         | 0,4386         |
| Nova Laranjeiras      | 01/01/1993   | 1.210,878 | 11.603        | 5,7    | 0,642  | 167.250 | 32.459.120,89 | 32.681.206,97 | PT               | 86.617,32                                | 224                    | 0,5338         | 0,5688         |
| Jardim Alegre         | 14/12/1964   | 410,772   | 11.465        | 6,6    | 0,689  | 210.478 | 30.702.496,37 | 29.567.089,01 | PPS              | 1.078,00                                 | 591                    | 0,6405         | 0,6144         |
| Paranacity            | 04/12/1955   | 348,170   | 11.361        | 5,8    | 0,717  | 264.324 | ND            | ND            | PP               | 14.986,00                                | 596                    | 0,6656         | 0,4025         |
| Uraí                  | 04/11/1947   | 234,893   | 11.356        | 5,7    | 0,721  | 213.248 | 20.868.855,79 | 23.464.275,00 | PSC              | 1.892,50                                 | 1.014                  | 0,6483         | 0,4792         |
| Alvorada do Sul       | 14/12/1952   | 417,910   | 11.306        | 5,3    | 0,708  | 224.475 | 34.598.835,00 | 31.618.653,19 | PMDB             | 58.738,93                                | 724                    | 0,6233         | 0,4858         |

| MUNICÍPIO             | DATA CRIAÇÃO | ÁREA KM² | Nº HABITANTES | IDEB I | IDH   | PIB     | RECEITA ANUAL | DESPESA ANUAL | PARTIDO NO PODER | GASTO COM PUBLICIDADE NÃO OFICIAL (2017) | DOMICILIO COM INTERNET | INDICE IPARDES | INDICE DE GINI |
|-----------------------|--------------|----------|---------------|--------|-------|---------|---------------|---------------|------------------|------------------------------------------|------------------------|----------------|----------------|
| São Jerônimo da Serra | 07/11/1947   | 825,466  | 11.213        | 5,0    | 0,637 | 186.620 | 31.164.047,65 | 25.830.961,07 | PPS              | N/D                                      | 451                    | 0,5211         | 0,5527         |
| Pérola                | 06/12/1968   | 235,643  | 11.144        | 6,6    | 0,700 | 464.109 | 44.017.432,43 | 45.969.711,83 | PSDB             | 141.333,79                               | 955                    | 0,6821         | 0,3709         |
| Inácio Martins        | 25/11/1961   | 936,592  | 11.129        | 5,4    | 0,600 | 144.545 | 32.666.899,15 | 31.088.272,39 | PSD              | 101.334,90                               | 397                    | 0,5135         | 0,5182         |
| Primeiro de Maio      | 17/12/1952   | 416,779  | 11.114        | 6,2    | 0,701 | 254.342 | 31.433.879,79 | 30.101.151,94 | PSDB             | 28.600,00                                | 906                    | 0,6317         | 0,4783         |
| Itaipulândia          | 01/01/1993   | 332,317  | 10.961        | 6,5    | 0,738 | 300.764 | 96.773.406,73 | 87.223.771,65 | PDT              | 250.000,00                               | 871                    | 0,7094         | 0,6303         |
| São Pedro do Ivaí     | 30/10/1955   | 322,380  | 10.915        | 6,3    | 0,717 | 254.055 | 29.208.152,57 | 29.018.403,57 | PTB              | 46.223,66                                | 735                    | 0,7003         | 0,4084         |
| Centenário do Sul     | 14/12/1952   | 371,010  | 10.891        | 6,1    | 0,668 | 177.151 | 29.566.064,73 | 29.330.148,89 | PSC              | 8.726,00                                 | 716                    | 0,6066         | 0,4151         |
| Missal                | 01/02/1983   | 323,042  | 10.700        | 6,8    | 0,711 | 298.290 | 49.416.228,01 | 47.071.994,31 | PP               | 136.342,54                               | 994                    | 0,6463         | 0,4679         |
| Ribeirão Claro        | 27/09/1900   | 630,325  | 10.693        | 7,0    | 0,716 | 359.157 | 38.963.505,21 | 37.875.144,33 | PSC              | 680,00                                   | 791                    | 0,6393         | 0,5485         |
| Nova Prata do Iguaçu  | 01/02/1983   | 351.115  | 10.552        | 5,8    | 0,716 | 252.433 | 43.215.772,05 | 41.634.542,55 | PSC              | 112.889,31                               | 789                    | 0,6431         | 0,4632         |
| Nova Aurora           | 11/12/1968   | 472,214  | 10.650        | 6,9    | 0,733 | 436.650 | 47.890.009,78 | 40.101.241,09 | PMDB             | 66.900,00                                | 1.192                  | 0,7530         | 0,5683         |
| Florestópolis         | 14/12/1952   | 249,934  | 10.646        | 5,7    | 0,701 | 209.816 | 30.069.616,97 | 29.766.013,05 | PMDB             | 5.369,11                                 | 1.070                  | 0,6525         | 0,3413         |
| Mauá da Serra         | 01/01/1993   | 109,051  | 10.397        | 5,4    | 0,652 | 230.157 | 28.798.659,23 | 27.700.939,26 | PTB              | 70.944,22                                | 454                    | 0,6118         | 0,4854         |
| São João do Ivaí      | 29/12/1964   | 352,632  | 10.386        | 5,6    | 0,693 | 234.422 | 32.882.029,24 | 29.393.891,43 | PSC              | 36.349,94                                | 710                    | 0,6563         | 0,4367         |
| Mariluz               | 14/12/1964   | 428,329  | 10.354        | 5,7    | 0,639 | 170.802 | 36.284.876,27 | 35.106.371,53 | PSC              | 8.078,00                                 | 504                    | 0,5681         | 0,4619         |
| São João              | 15/11/1961   | 389,041  | 10.303        | 7,3    | 0,727 | 560.519 | 38.603.426,29 | 35.968.619,09 | PSDB             | 100.430,12                               | 975                    | 0,7656         | 0,4365         |
| Iretama               | 10/11/1961   | 568,330  | 10.241        | 6,0    | 0,665 | 211.817 | 36.499.006,42 | 30.340.694,62 | PP               | N/D                                      | 461                    | 0,6454         | 0,5843         |
| Barracão              | 14/12/1952   | 551,70   | 10.238        | 5,3    | 0,706 | 229.271 | 35.452.373,06 | 32.592.504,39 | PMDB             | 36.000,00                                | 846                    | 0,7290         | 0,5412         |
| Catanduvas            | 08/12/1961   | 589,604  | 10.213        | 5,9    | 0,678 | 22.680  | 27.812.682,74 | 25.617.019,53 | PSD              | 97.541,00                                | 469                    | 0,6188         | 0,5415         |
| Santa Tereza do Oeste | 01/01/1990   | 327,325  | 10.182        | 5,9    | 0,705 | 309.565 | 35.884.267,43 | 33.556.866,29 | PRB              | 113.324                                  | 785                    | 0,6508         | 0,4512         |
| Roncador              | 05/11/1961   | 741,053  | 10.058        | 6,9    | 0,681 | 332.308 | 41.168.073,01 | 34.234.299,79 | PSDB             | 66.075,30                                | 0,6331                 | 0,5362         | 0,5362         |

## ANEXO B - NÚMERO DE INFORMAÇÕES ENCONTRADAS EM CADA BLOCO

| MUNICÍPIO                | DADOS<br>GERAIS<br>CIDADE | EDUCAÇÃO | ASSIS.<br>SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS<br>E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO |
|--------------------------|---------------------------|----------|------------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Curitiba                 | 25                        | 8        | 14               | 11    | 1         | 3       | 16            | 7                         | 3                   | 10         | 17                   |
| Londrina                 | 23                        | 5        | 11               | 10    | 0         | 0       | 17            | 7                         | 1                   | 10         | 15                   |
| Maringá                  | 19                        | 6        | 11               | 14    | 0         | 3       | 15            | 6                         | 6                   | 10         | 10                   |
| Ponta Grossa             | 18                        | 8        | 2                | 4     | 1         | 1       | 0             | 15                        | 7                   | 10         | 15                   |
| Cascavel                 | 18                        | 3        | 16               | 15    | 0         | 0       | 14            | 6                         | 2                   | 10         | 17                   |
| São José dos Pinhais     | 24                        | 4        | 14               | 4     | 0         | 1       | 19            | 10                        | 1                   | 9          | 16                   |
| Foz do Iguaçu            | 20                        | 3        | 3                | 6     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 0                   | 8          | 17                   |
| Colombo                  | 21                        | 2        | 0                | 4     | 0         | 0       | 12            | 6                         | 0                   | 7          | 14                   |
| Guarapuava               | 19                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                         | 0                   | 7          | 17                   |
| Paranaguá                | 15                        | 4        | 9                | 3     | 0         | 0       | 13            | 6                         | 2                   | 7          | 10                   |
| Araucária                | 18                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 6                         | 1                   | 8          | 5                    |
| Toledo                   | 13                        | 3        | 8                | 3     | 1         | 1       | 12            | 5                         | 0                   | 7          | 5                    |
| Apucarana                | 16                        | 3        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 3                         | 0                   | 7          | 0                    |
| Pinhais                  | 15                        | 5        | 11               | 3     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 0                   | 8          | 15                   |
| Campo Largo              | 14                        | 2        | 0                | 2     | 0         | 0       | 15            | 7                         | 0                   | 8          | 12                   |
| Arapongas                | 14                        | 3        | 2                | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                         | 0                   | 7          | 13                   |
| Almirante Tamandaré      | 23                        | 2        | 5                | 9     | 0         | 4       | 16            | 4                         | 1                   | 8          | 15                   |
| Umuarama                 | 8                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 6                         | 0                   | 9          | 9                    |
| Piraquara                | 14                        | 8        | 6                | 4     | 0         | 1       | 15            | 8                         | 0                   | 7          | 9                    |
| Cambé                    | 19                        | 3        | 2                | 1     | 0         | 1       | 17            | 6                         | 1                   | 9          | 14                   |
| Fazenda Rio Grande       | 11                        | 4        | 2                | 1     | 0         | 0       | 13            | 3                         | 0                   | 6          | 12                   |
| Campo Mourão             | 6                         | 3        | 2                | 0     | 0         | 0       | 11            | 3                         | 0                   | 7          | 11                   |
| Sarandi                  | 15                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 1                   | 5          | 12                   |
| Francisco Beltrão        | 24                        | 2        | 4                | 3     | 0         | 0       | 12            | 6                         | 1                   | 5          | 12                   |
| Paranavaí                | 13                        | 0        | 0                | 2     | 0         | 0       | 16            | 4                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Pato Branco              | 25                        | 2        | 2                | 1     | 0         | 0       | 12            | 8                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Cianorte                 | 16                        | 1        | 7                | 1     | 0         | 0       | 16            | 4                         | 0                   | 6          | 8                    |
| Telêmaco Borba           | 19                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                         | 0                   | 0          | 14                   |
| Castro                   | 19                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 5                         | 2                   | 7          | 15                   |
| Rolândia                 | 14                        | 0        | 3                | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                         | 0                   | 6          | 15                   |
| Irati                    | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 6                         | 0                   | 5          | 6                    |
| União da Vitória         | 18                        | 1        | 1                | 0     | 0         | 0       | 8             | 6                         | 0                   | 0          | 13                   |
| Ibiporã                  | 24                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 1                         | 1                   | 7          | 6                    |
| Prudentópolis            | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 7          | 9                    |
| Marechal C.Rondon        | 16                        | 2        | 0                | 3     | 0         | 0       | 14            | 5                         | 1                   | 6          | 9                    |
| Cornélio Procopio        | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 4                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Palmas                   | 14                        | 1        | 1                | 1     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 0                   | 6          | 9                    |
| Lapa                     | 19                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 17            | 6                         | 0                   | 7          | 15                   |
| Santo Antônio da Platina | 15                        | 3        | 0                | 1     | 0         | 1       | 13            | 1                         | 1                   | 6          | 11                   |
| Medianeira               | 17                        | 1        | 3                | 2     | 0         | 2       | 13            | 6                         | 2                   | 7          | 13                   |
| São Mateus do Sul        | 13                        | 2        | 4                | 2     | 0         | 0       | 18            | 6                         | 0                   | 6          | 14                   |
| Campina Grande do Sul    | 17                        | 2        | 3                | 4     | 0         | 0       | 19            | 5                         | 0                   | 0          | 15                   |
| Jacarezinho              | 9                         | 3        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 7          | 6                    |
| Paiçandu                 | 15                        | 2        | 2                | 2     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 0                   | 7          | 1                    |

| MUNICÍPIO                 | DADOS<br>GERAIS<br>CIDADE | EDUCAÇÃO | ASSIS.<br>SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS<br>E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO |
|---------------------------|---------------------------|----------|------------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Dois Vizinhos             | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 6                         | 0                   | 0          | 7                    |
| Guaratuba                 | 10                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 5                         | 0                   | 7          | 16                   |
| Marialva                  | 14                        | 1        | 1                | 4     | 0         | 1       | 13            | 5                         | 2                   | 8          | 16                   |
| Jaguariáíva               | 15                        | 3        | 1                | 2     | 0         | 1       | 13            | 4                         | 1                   | 6          | 7                    |
| Mandaguari                | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 1                   | 7          | 10                   |
| Assis Chateaubriand       | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 4                         | 1                   | 5          | 8                    |
| Palmeira                  | 20                        | 2        | 2                | 2     | 0         | 0       | 13            | 7                         | 0                   | 7          | 9                    |
| Rio Negro                 | 12                        | 0        | 6                | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                         | 0                   | 0          | 13                   |
| Quedas do Iguaçu          | 17                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 0                   | 7          | 9                    |
| Matinhos                  | 15                        | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 14            | 6                         | 1                   | 6          | 13                   |
| Guaira                    | 15                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 15            | 6                         | 0                   | 9          | 15                   |
| Ivaiporã                  | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 4                         | 0                   | 5          | 3                    |
| Bandeirantes              | 14                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 3                         | 1                   | 5          | 0                    |
| Rio Branco do Sul         | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 7             | 5                         | 2                   | 0          | 9                    |
| Laranjeiras do Sul        | 17                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 1                   | 8          | 6                    |
| Pitanga                   | 14                        | 1        | 0                | 2     | 0         | 0       | 14            | 3                         | 1                   | 6          | 3                    |
| Pinhão                    | 12                        | 4        | 1                | 2     | 0         | 0       | 11            | 5                         | 3                   | 8          | 10                   |
| Imbituva                  | 13                        | 3        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 2          | 7                    |
| Palotina                  | 10                        | 1        | 1                | 1     | 1         | 1       | 14            | 2                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Ibaiti                    | 5                         | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 6          | 10                   |
| Goioerê                   | 9                         | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 2                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Nova Esperança            | 20                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 3          | 6                    |
| Campo Magro               | 13                        | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 6          | 4                    |
| Arapoti                   | 7                         | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 7          | 7                    |
| São Miguel do Iguaçu      | 15                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 3          | 4                    |
| Itaperuçu                 | 4                         | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 2             | 9                         | 9                   | 9          | 2                    |
| Reserva                   | 7                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 2                         | 0                   | 0          | 6                    |
| Astorga                   | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Santa Helena              | 11                        | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 12            | 3                         | 1                   | 6          | 7                    |
| Cambará                   | 19                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 1                   | 1          | 8                    |
| Mandirituba               | 16                        | 1        | 0                | 2     | 0         | 0       | 16            | 2                         | 0                   | 5          | 10                   |
| Piraí do Sul              | 13                        | 0        | 0                | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 6          | 11                   |
| Pontal do Paraná          | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 4                         | 0                   | 8          | 1                    |
| Colorado                  | 14                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 15            | 1                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Ortigueira                | 15                        | 3        | 2                | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 7          | 10                   |
| Santa Terezinha de itaipu | 16                        | 3        | 3                | 2     | 0         | 1       | 11            | 2                         | 1                   | 3          | 12                   |
| Loanda                    | 6                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                         | 0                   | 3          | 8                    |
| Quatro Barras             | 16                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 16            | 1                         | 0                   | 6          | 9                    |
| Carambeí                  | 9                         | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 14            | 0                         | 0                   | 6          | 0                    |
| Mandaguacu                | 13                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 17            | 2                         | 1                   | 7          | 7                    |
| Altônia                   | 17                        | 1        | 1                | 3     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 6          | 4                    |
| Ubiratã                   | 15                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 16            | 2                         | 1                   | 5          | 6                    |
| Coronel Vivida            | 13                        | 0        | 3                | 0     | 0         | 0       | 16            | 1                         | 0                   | 4          | 3                    |
| Jandaia do Sul            | 8                         | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 7          | 4                    |
| Cruzeiro do Oeste         | 12                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 1                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Andirá                    | 15                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 15            | 1                         | 0                   | 7          | 5                    |

| MUNICÍPIO                | DADOS<br>GERAIS<br>CIDADE | EDUCAÇÃO | ASSIS.<br>SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS<br>E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO |
|--------------------------|---------------------------|----------|------------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Tibagi                   | 22                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 4          | 3                    |
| Siqueira Campos          | 15                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 3          | 4                    |
| Sto. Antonio do Sudeste  | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                         | 0                   | 6          | 13                   |
| Wenceslau Braz           | 10                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 2                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Chopinzinho              | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                         | 0                   | 5          | 3                    |
| Sengés                   | 16                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 6          | 10                   |
| Capanema                 | 11                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 16            | 1                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Antonina                 | 12                        | 1        | 1                | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 4          | 10                   |
| Ampére                   | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 5          | 9                    |
| Quitandinha              | 11                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Cruz Machado             | 17                        | 3        | 0                | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 4          | 9                    |
| Contenda                 | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                         | 1                   | 6          | 5                    |
| Cafelândia               | 13                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Matelândia               | 11                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Cerro Azul               | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Terra Roxa               | 14                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Faxinal                  | 11                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Corbélia                 | 4                         | 0        | 1                | 0     | 0         | 0       | 14            | 0                         | 0                   | 5          | 4                    |
| Terra Boa                | 15                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 6          | 8                    |
| Realeza                  | 4                         | 1        | 0                | 2     | 0         | 0       | 9             | 1                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Mangueirinha             | 3                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 1                         | 0                   | 5          | 5                    |
| Clevelândia              | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                         | 0                   | 3          | 4                    |
| Terra Rica               | 10                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 0                         | 0                   | 4          | 5                    |
| Tijucas do Sul           | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 0                         | 0                   | 4          | 6                    |
| Bituruna                 | 15                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 5          | 9                    |
| Morretes                 | 13                        | 3        | 3                | 2     | 0         | 0       | 13            | 5                         | 0                   | 2          | 8                    |
| Sertanópolis             | 8                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Tapejara                 | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 6          | 8                    |
| Candói                   | 8                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 2                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Capitão Leônidas Marques | 13                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                         | 0                   | 5          | 8                    |
| Bela Vista do Paraíso    | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Assaí                    | 12                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Cândido de Abreu         | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                         | 0                   | 4          | 7                    |
| Rio Azul                 | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 8             | 1                         | 0                   | 5          | 10                   |
| Ipiranga                 | 5                         | 0        | 1                | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                         | 0                   | 0          | 10                   |
| Curitúva                 | 12                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 9             | 4                         | 1                   | 6          | 3                    |
| São João do Triunfo      | 17                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 4                         | 0                   | 6          | 12                   |
| Rebouças                 | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 7          | 12                   |
| Salto do Lontra          | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Alto Paraná              | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 3                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Tamarana                 | 16                        | 1        | 1                | 2     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 6          | 14                   |
| Santa Izabel do Oeste    | 14                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 6                         | 0                   | 6          | 13                   |
| Campina da Lagoa         | 6                         | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 5          | 5                    |
| Marmeleiro               | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                         | 0                   | 6          | 9                    |
| Carlópolis               | 15                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 1                   | 6          | 9                    |
| Iporã                    | 6                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 4          | 5                    |

| MUNICÍPIO             | DADOS<br>GERAIS<br>CIDADE | EDUCAÇÃO | ASSIS.<br>SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS<br>E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO |
|-----------------------|---------------------------|----------|------------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Engenheiro Beltrão    | 17                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Peabiru               | 17                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 12            | 6                         | 0                   | 6          | 13                   |
| Araruna               | 11                        | 3        | 0                | 1     | 0         | 0       | 10            | 5                         | 0                   | 6          | 13                   |
| Ivaí                  | 8                         | 2        | 1                | 1     | 0         | 0       | 10            | 6                         | 0                   | 7          | 10                   |
| General Carneiro      | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 6          | 3                    |
| Paraíso do Norte      | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                         | 0                   | 6          | 4                    |
| Mallet                | 8                         | 3        | 2                | 2     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 5          | 12                   |
| Planalto              | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                         | 0                   | 6          | 8                    |
| Jaguapitã             | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Manoel Ribas          | 17                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                         | 0                   | 6          | 10                   |
| Palmital              | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Turvo                 | 18                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 5                         | 0                   | 6          | 4                    |
| Cantagalo             | 7                         | 1        | 1                | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Rio Bonito do Iguaçu  | 11                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                         | 0                   | 6          | 1                    |
| Mamborê               | 10                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 1       | 12            | 6                         | 0                   | 6          | 15                   |
| Nova Londrina         | 14                        | 1        | 1                | 1     | 0         | 0       | 10            | 0                         | 3                   | 6          | 7                    |
| Ribeirão do Pinhal    | 19                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 12            | 4                         | 0                   | 6          | 10                   |
| Porecatu              | 24                        | 3        | 1                | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                         | 1                   | 6          | 13                   |
| Imbaú                 | 15                        | 3        | 0                | 2     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 6          | 14                   |
| Balsa Nova            | 14                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 1          | 14                   |
| Bocaiúva do Sul       | 4                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 6             | 3                         | 0                   | 5          | 1                    |
| Guaraniaçu            | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 6             | 0                         | 0                   | 5          | 14                   |
| Piên                  | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 14            | 5                         | 0                   | 6          | 5                    |
| Jataizinho            | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 3                         | 0                   | 2          | 8                    |
| Cidade Gaúcha         | 15                        | 3        | 0                | 2     | 0         | 0       | 11            | 5                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Moreira Sales         | 7                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 0             | 2                         | 0                   | 4          | 8                    |
| Querência do Norte    | 11                        | 1        | 1                | 0     | 0         | 0       | 7             | 1                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Teixeira Soares       | 12                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 10            | 2                         | 0                   | 5          | 6                    |
| Três Barras do Paraná | 10                        | 2        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 3                         | 0                   | 5          | 9                    |
| Santa Fé              | 11                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Itapejara d' oeste    | 16                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                         | 0                   | 4          | 4                    |
| Santa Mariana         | 17                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 9             | 2                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Joaquim Távora        | 17                        | 1        | 0                | 1     | 0         | 0       | 10            | 5                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Barbosa Ferraz        | 16                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 2          | 8                    |
| Céu Azul              | 18                        | 4        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 5                         | 0                   | 6          | 9                    |
| Ventania              | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 5          | 7                    |
| Nova Laranjeiras      | 12                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Jardim Alegre         | 14                        | 2        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 4                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Paranacity            | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 1                   | 6          | 6                    |
| Uraí                  | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 4                         | 0                   | 3          | 7                    |
| Alvorada do Sul       | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 8             | 5                         | 0                   | 6          | 7                    |
| São Jerônimo da Serra | 16                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 6          | 5                    |
| Pérola                | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                         | 0                   | 7          | 8                    |
| Inácio Martins        | 10                        | 0        | 1                | 1     | 0         | 0       | 9             | 5                         | 0                   | 6          | 2                    |
| Primeiro de Maio      | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 1       | 8             | 3                         | 0                   | 6          | 5                    |
| Itaipulândia          | 8                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                         | 0                   | 6          | 4                    |

| MUNICÍPIO             | DADOS<br>GERAIS<br>CIDADE | EDUCAÇÃO | ASSIS.<br>SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS<br>E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO |
|-----------------------|---------------------------|----------|------------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| São Pedro do Ivaí     | 14                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Centenário do Sul     | 8                         | 0        | 2                | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                         | 0                   | 6          | 7                    |
| Missal                | 14                        | 3        | 1                | 0     | 0         | 0       | 14            | 6                         | 0                   | 7          | 7                    |
| Ribeirão Claro        | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 4                         | 0                   | 7          | 8                    |
| Nova Prata do Iguaçu  | 15                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                         | 1                   | 6          | 2                    |
| Nova Aurora           | 17                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 13            | 5                         | 0                   | 6          | 12                   |
| Florestópolis         | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                         | 0                   | 5          | 5                    |
| Mauá da Serra         | 11                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 13            | 2                         | 0                   | 3          | 6                    |
| São João do Ivaí      | 9                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 6          | 6                    |
| Mariluz               | 13                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                         | 0                   | 6          | 9                    |
| São João              | 7                         | 0        | 0                | 0     | 0         | 1       | 12            | 4                         | 0                   | 6          | 2                    |
| Iretama               | 14                        | 1        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                         | 0                   | 6          | 5                    |
| Barracão              | 14                        | 2        | 0                | 0     | 1         | 0       | 15            | 3                         | 0                   | 7          | 1                    |
| Catanduvas            | 10                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                         | 0                   | 6          | 4                    |
| Santa Tereza do Oeste | 22                        | 0        | 0                | 0     | 0         | 0       | 11            | 5                         | 0                   | 4          | 7                    |
| Roncador              | 10                        | 0        | 0                | 1     | 0         | 0       | 12            | 4                         | 0                   | 5          | 6                    |

## ANEXO C - NOTAS DOS MUNICÍPIOS

| MUNICÍPIO                | DADOS GERAIS<br>Cidade | EDUCAÇÃO | ASSIS. SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO | NF DADOS GERAIS | NF EDUCAÇÃO | NF ASSIST SOCIAL | NF SAUDE | NF SEGURANÇA | NF MORADIA | NF<br>TRANSPARENCIA | NF TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | NF REL CIDADÃOS | NF PROPAGANDA | NF ACESSO INFORM | SOMA  | NOTA FINAL<br>DESEMPENHO |
|--------------------------|------------------------|----------|---------------|-------|-----------|---------|---------------|------------------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------|-------------|------------------|----------|--------------|------------|---------------------|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|-------|--------------------------|
| Curitiba                 | 25                     | 8        | 14            | 11    | 1         | 3       | 16            | 7                      | 3                   | 10         | 17                   | 9,26            | 4,71        | 7,37             | 5,79     | 1,67         | 2,73       | 7,27                | 7,00                      | 2,14            | 10,00         | 7,08             | 47,74 | 53,05                    |
| Londrina                 | 23                     | 5        | 11            | 10    | 0         | 0       | 17            | 7                      | 1                   | 10         | 15                   | 8,52            | 2,94        | 5,79             | 5,26     | 0,00         | 0,00       | 7,73                | 7,00                      | 0,71            | 10,00         | 6,25             | 36,48 | 40,53                    |
| Maringá                  | 19                     | 6        | 11            | 14    | 0         | 3       | 15            | 6                      | 6                   | 10         | 10                   | 7,04            | 3,53        | 5,79             | 7,37     | 0,00         | 2,73       | 6,82                | 6,00                      | 4,29            | 10,00         | 4,17             | 40,90 | 45,45                    |
| Ponta Grossa             | 18                     | 8        | 2             | 4     | 1         | 1       | 0             | 15                     | 7                   | 10         | 15                   | 6,67            | 4,71        | 1,05             | 2,11     | 1,67         | 0,91       | 0,00                | 15,00                     | 5,00            | 10,00         | 6,25             | 43,36 | 48,17                    |
| Cascavel                 | 18                     | 3        | 16            | 15    | 0         | 0       | 14            | 6                      | 2                   | 10         | 17                   | 6,67            | 1,76        | 8,42             | 7,89     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 1,43            | 10,00         | 7,08             | 39,26 | 43,62                    |
| São José dos Pinhais     | 24                     | 4        | 14            | 4     | 0         | 1       | 19            | 10                     | 1                   | 9          | 16                   | 8,89            | 2,35        | 7,37             | 2,11     | 0,00         | 0,91       | 8,64                | 10,00                     | 0,71            | 9,00          | 6,67             | 39,01 | 43,34                    |
| Foz do Iguaçu            | 20                     | 3        | 3             | 6     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 0                   | 8          | 17                   | 7,41            | 1,76        | 1,58             | 3,16     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,00            | 8,00          | 7,08             | 25,99 | 28,88                    |
| Colombo                  | 21                     | 2        | 0             | 4     | 0         | 0       | 12            | 6                      | 0                   | 7          | 14                   | 7,78            | 1,18        | 0,00             | 2,11     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 6,00                      | 0,00            | 7,00          | 5,83             | 22,89 | 25,44                    |
| Guarapuava               | 19                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                      | 0                   | 7          | 17                   | 7,04            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 7,08             | 19,71 | 21,90                    |
| Paranaguá                | 15                     | 4        | 9             | 3     | 0         | 0       | 13            | 6                      | 2                   | 7          | 10                   | 5,56            | 2,35        | 4,74             | 1,58     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 6,00                      | 1,43            | 7,00          | 4,17             | 25,82 | 28,69                    |
| Araucária                | 18                     | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 6                      | 1                   | 8          | 5                    | 6,67            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 6,00                      | 0,71            | 8,00          | 2,08             | 16,64 | 18,49                    |
| Toledo                   | 13                     | 3        | 8             | 3     | 1         | 1       | 12            | 5                      | 0                   | 7          | 5                    | 4,81            | 1,76        | 4,21             | 1,58     | 1,67         | 0,91       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 2,08             | 22,03 | 24,48                    |
| Apucarana                | 16                     | 3        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 3                      | 0                   | 7          | 0                    | 5,93            | 1,76        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 3,00                      | 0,00            | 7,00          | 0,00             | 10,69 | 11,88                    |
| Pinhais                  | 15                     | 5        | 11            | 3     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 0                   | 8          | 15                   | 5,56            | 2,94        | 5,79             | 1,58     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,00            | 8,00          | 6,25             | 27,12 | 30,13                    |
| Campo Largo              | 14                     | 2        | 0             | 2     | 0         | 0       | 15            | 7                      | 0                   | 8          | 12                   | 5,19            | 1,18        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 7,00                      | 0,00            | 8,00          | 5,00             | 19,41 | 21,57                    |
| Arapongas                | 14                     | 3        | 2             | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                      | 0                   | 7          | 13                   | 5,19            | 1,76        | 1,05             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 0,00            | 7,00          | 5,42             | 19,95 | 22,16                    |
| Almirante Tamandaré      | 23                     | 2        | 5             | 9     | 0         | 4       | 16            | 4                      | 1                   | 8          | 15                   | 8,52            | 1,18        | 2,63             | 4,74     | 0,00         | 3,64       | 7,27                | 4,00                      | 0,71            | 8,00          | 6,25             | 31,66 | 35,18                    |
| Umuarama                 | 8                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 6                      | 0                   | 9          | 9                    | 2,96            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 6,00                      | 0,00            | 9,00          | 3,75             | 12,71 | 14,13                    |
| Piraquara                | 14                     | 8        | 6             | 4     | 0         | 1       | 15            | 8                      | 0                   | 7          | 9                    | 5,19            | 4,71        | 3,16             | 2,11     | 0,00         | 0,91       | 6,82                | 8,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,75             | 27,81 | 30,90                    |
| Cambé                    | 19                     | 3        | 2             | 1     | 0         | 1       | 17            | 6                      | 1                   | 9          | 14                   | 7,04            | 1,76        | 1,05             | 0,53     | 0,00         | 0,91       | 7,73                | 6,00                      | 0,71            | 9,00          | 5,83             | 23,84 | 26,49                    |
| Fazenda Rio Grande       | 11                     | 4        | 2             | 1     | 0         | 0       | 13            | 3                      | 0                   | 6          | 12                   | 4,07            | 2,35        | 1,05             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 3,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,00             | 16,01 | 17,78                    |
| Campo Mourão             | 6                      | 3        | 2             | 0     | 0         | 0       | 11            | 3                      | 0                   | 7          | 11                   | 2,22            | 1,76        | 1,05             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 3,00                      | 0,00            | 7,00          | 4,58             | 12,62 | 14,03                    |
| Sarandi                  | 15                     | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 1                   | 5          | 12                   | 5,56            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,71            | 5,00          | 5,00             | 17,45 | 19,38                    |
| Francisco Beltrão        | 24                     | 2        | 4             | 3     | 0         | 0       | 12            | 6                      | 1                   | 5          | 12                   | 8,89            | 1,18        | 2,11             | 1,58     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 6,00                      | 0,71            | 5,00          | 5,00             | 25,46 | 28,29                    |
| Paranavaí                | 13                     | 0        | 0             | 2     | 0         | 0       | 16            | 4                      | 0                   | 5          | 8                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 7,27                | 4,00                      | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 13,20 | 14,67                    |
| Pato Branco              | 25                     | 2        | 2             | 1     | 0         | 0       | 12            | 8                      | 0                   | 5          | 8                    | 9,26            | 1,18        | 1,05             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 8,00                      | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 23,35 | 25,94                    |
| Cianorte                 | 16                     | 1        | 7             | 1     | 0         | 0       | 16            | 4                      | 0                   | 6          | 8                    | 5,93            | 0,59        | 3,68             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,27                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,33             | 18,06 | 20,06                    |
| Telêmaco Borba           | 19                     | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                      | 0                   | 0          | 14                   | 7,04            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 0,00            | 0,00          | 5,83             | 19,98 | 22,21                    |
| Castro                   | 19                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 5                      | 2                   | 7          | 15                   | 7,04            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 5,00                      | 1,43            | 7,00          | 6,25             | 19,72 | 21,91                    |
| Rolândia                 | 14                     | 0        | 3             | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                      | 0                   | 6          | 15                   | 5,19            | 0,00        | 1,58             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 6,25             | 17,01 | 18,90                    |
| Irati                    | 12                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 6                      | 0                   | 5          | 6                    | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 6,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 12,94 | 14,38                    |
| União da Vitória         | 18                     | 1        | 1             | 0     | 0         | 0       | 8             | 6                      | 0                   | 0          | 13                   | 6,67            | 0,59        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64                | 6,00                      | 0,00            | 0,00          | 5,42             | 19,20 | 21,33                    |
| Ibiporã                  | 24                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 1                      | 1                   | 7          | 6                    | 8,89            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 1,00                      | 0,71            | 7,00          | 2,50             | 13,10 | 14,56                    |
| Prudentópolis            | 15                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 7          | 9                    | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,75             | 14,31 | 15,90                    |
| Marechal C.Rondon        | 16                     | 2        | 0             | 3     | 0         | 0       | 14            | 5                      | 1                   | 6          | 9                    | 5,93            | 1,18        | 0,00             | 1,58     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 5,00                      | 0,71            | 6,00          | 3,75             | 18,15 | 20,16                    |
| Cornélio Procopio        | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 4                      | 0                   | 5          | 6                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 4,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 11,31 | 12,57                    |
| Palmas                   | 14                     | 1        | 1             | 1     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 0                   | 6          | 9                    | 5,19            | 0,59        | 0,53             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,75             | 15,58 | 17,31                    |
| Lapa                     | 19                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 17            | 6                      | 0                   | 7          | 15                   | 7,04            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,73                | 6,00                      | 0,00            | 7,00          | 6,25             | 19,81 | 22,01                    |
| Santo Antônio da Platina | 15                     | 3        | 0             | 1     | 0         | 1       | 13            | 1                      | 1                   | 6          | 11                   | 5,56            | 1,76        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,91       | 5,91                | 1,00                      | 0,71            | 6,00          | 4,58             | 15,05 | 16,73                    |
| Medianeira               | 17                     | 1        | 3             | 2     | 0         | 2       | 13            | 6                      | 2                   | 7          | 13                   | 6,30            | 0,59        | 1,58             | 1,05     | 0,00         | 1,82       | 5,91                | 6,00                      | 1,43            | 7,00          | 5,42             | 24,18 | 26,87                    |
| São Mateus do Sul        | 13                     | 2        | 4             | 2     | 0         | 0       | 18            | 6                      | 0                   | 6          | 14                   | 4,81            | 1,18        | 2,11             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 8,18                | 6,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,83             | 20,98 | 23,31                    |

| MUNICÍPIO                 | DADOS GERAIS<br>CIBADE | EDUCAÇÃO | ASSIS. SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO | NF DADOS GERAIS | NF EDUCAÇÃO | NF ASSIST SOCIAL | NF SAUDE | NF SEGURANÇA | NF MORADIA | NF<br>TRANSPARENCIA | NF TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | NF REL CIDADÃOS | NF PROPAGANDA | NF ACESSO INFORM | SOMA  | NOTA FINAL<br>DESEMPENHO |
|---------------------------|------------------------|----------|---------------|-------|-----------|---------|---------------|------------------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------|-------------|------------------|----------|--------------|------------|---------------------|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|-------|--------------------------|
| Campina Grande do Sul     | 17                     | 2        | 3             | 4     | 0         | 0       | 19            | 5                      | 0                   | 0          | 15                   | 6,30            | 1,18        | 1,58             | 2,11     | 0,00         | 0,00       | 8,64                | 5,00                      | 0,00            | 0,00          | 6,25             | 22,41 | 24,90                    |
| Jacarezinho               | 9                      | 3        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 7          | 6                    | 3,33            | 1,76        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 7,00          | 2,50             | 11,60 | 12,89                    |
| Paíandu                   | 15                     | 2        | 2             | 2     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 0                   | 7          | 1                    | 5,56            | 1,18        | 1,05             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 0,42             | 14,25 | 15,84                    |
| Dois Vizinhos             | 12                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 6                      | 0                   | 0          | 7                    | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 6,00                      | 0,00            | 0,00          | 2,92             | 13,36 | 14,85                    |
| Guaratuba                 | 10                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 5                      | 0                   | 7          | 16                   | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 6,67             | 15,90 | 17,66                    |
| Marialva                  | 14                     | 1        | 1             | 4     | 0         | 1       | 13            | 5                      | 2                   | 8          | 16                   | 5,19            | 0,59        | 0,53             | 2,11     | 0,00         | 0,91       | 5,91                | 5,00                      | 1,43            | 8,00          | 6,67             | 22,41 | 24,90                    |
| Jaguariaíva               | 15                     | 3        | 1             | 2     | 0         | 1       | 13            | 4                      | 1                   | 6          | 7                    | 5,56            | 1,76        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,91       | 5,91                | 4,00                      | 0,71            | 6,00          | 2,92             | 17,44 | 19,38                    |
| Mandaguari                | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 1                   | 7          | 10                   | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,71            | 7,00          | 4,17             | 14,70 | 16,33                    |
| Assis Chateaubriand       | 15                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 4                      | 1                   | 5          | 8                    | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 4,00                      | 0,71            | 5,00          | 3,33             | 13,60 | 15,11                    |
| Palmeira                  | 20                     | 2        | 2             | 2     | 0         | 0       | 13            | 7                      | 0                   | 7          | 9                    | 7,41            | 1,18        | 1,05             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 7,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,75             | 21,44 | 23,82                    |
| Rio Negro                 | 12                     | 0        | 6             | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                      | 0                   | 0          | 13                   | 4,44            | 0,00        | 3,16             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 4,00                      | 0,00            | 0,00          | 5,42             | 17,02 | 18,91                    |
| Quedas do Iguaçu          | 17                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 0                   | 7          | 9                    | 6,30            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,75             | 15,05 | 16,72                    |
| Matinhos                  | 15                     | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 14            | 6                      | 1                   | 6          | 13                   | 5,56            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 0,71            | 6,00          | 5,42             | 19,85 | 22,06                    |
| Guaira                    | 15                     | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 15            | 6                      | 0                   | 9          | 15                   | 5,56            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 6,00                      | 0,00            | 9,00          | 6,25             | 18,92 | 21,02                    |
| Ivaiporã                  | 9                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 4                      | 0                   | 5          | 3                    | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 4,00                      | 0,00            | 5,00          | 1,25             | 8,58  | 9,54                     |
| Bandeirantes              | 14                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 3                      | 1                   | 5          | 0                    | 5,19            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 3,00                      | 0,71            | 5,00          | 0,00             | 9,49  | 10,54                    |
| Rio Branco do Sul         | 12                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 7             | 5                      | 2                   | 0          | 9                    | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,18                | 5,00                      | 1,43            | 0,00          | 3,75             | 14,62 | 16,25                    |
| Laranjeiras do Sul        | 17                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 1                   | 8          | 6                    | 6,30            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,71            | 8,00          | 2,50             | 14,51 | 16,12                    |
| Pitanga                   | 14                     | 1        | 0             | 2     | 0         | 0       | 14            | 3                      | 1                   | 6          | 3                    | 5,19            | 0,59        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 3,00                      | 0,71            | 6,00          | 1,25             | 11,79 | 13,10                    |
| Pinhão                    | 12                     | 4        | 1             | 2     | 0         | 0       | 11            | 5                      | 3                   | 8          | 10                   | 4,44            | 2,35        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 5,00                      | 2,14            | 8,00          | 4,17             | 19,69 | 21,87                    |
| Imbituva                  | 13                     | 3        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                      | 0                   | 2          | 7                    | 4,81            | 1,76        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 1,00                      | 0,00            | 2,00          | 2,92             | 10,50 | 11,66                    |
| Palotina                  | 10                     | 1        | 1             | 1     | 1         | 1       | 14            | 2                      | 0                   | 6          | 7                    | 3,70            | 0,59        | 0,53             | 0,53     | 1,67         | 0,91       | 6,36                | 2,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 12,84 | 14,26                    |
| Ibaiti                    | 5                      | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                      | 0                   | 6          | 10                   | 1,85            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 4,17             | 7,61  | 8,45                     |
| Goioerê                   | 9                      | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 2                      | 0                   | 5          | 7                    | 3,33            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 2,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 8,84  | 9,82                     |
| Nova Esperança            | 20                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 3          | 6                    | 7,41            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 3,00          | 2,50             | 11,50 | 12,77                    |
| Campo Magro               | 13                     | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 6          | 4                    | 4,81            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 9,65  | 10,72                    |
| Arapoti                   | 7                      | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 13            | 1                      | 0                   | 7          | 7                    | 2,59            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 1,00                      | 0,00            | 7,00          | 2,92             | 8,68  | 9,64                     |
| São Miguel do Iguaçu      | 15                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                      | 0                   | 3          | 4                    | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 1,00                      | 0,00            | 3,00          | 1,67             | 8,75  | 9,72                     |
| Itaperuçu                 | 4                      | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 2             | 9                      | 9                   | 9          | 2                    | 1,48            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 0,91                | 9,00                      | 6,43            | 9,00          | 0,83             | 18,33 | 20,37                    |
| Reserva                   | 7                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 2                      | 0                   | 0          | 6                    | 2,59            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 2,00                      | 0,00            | 0,00          | 2,50             | 7,09  | 7,88                     |
| Astorga                   | 11                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 5          | 8                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 8,41  | 9,34                     |
| Santa Helena              | 11                     | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 12            | 3                      | 1                   | 6          | 7                    | 4,07            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 3,00                      | 0,71            | 6,00          | 2,92             | 12,87 | 14,30                    |
| Cambará                   | 19                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 1                   | 1          | 8                    | 7,04            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,71            | 1,00          | 3,33             | 12,67 | 14,08                    |
| Mandirituba               | 16                     | 1        | 0             | 2     | 0         | 0       | 16            | 2                      | 0                   | 5          | 10                   | 5,93            | 0,59        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 7,27                | 2,00                      | 0,00            | 5,00          | 4,17             | 13,73 | 15,26                    |
| Piraí do Sul              | 13                     | 0        | 0             | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                      | 0                   | 6          | 11                   | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 2,00                      | 0,00            | 6,00          | 4,58             | 12,45 | 13,83                    |
| Pontal do Paraná          | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 4                      | 0                   | 8          | 1                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 4,00                      | 0,00            | 8,00          | 0,42             | 9,23  | 10,26                    |
| Colorado                  | 14                     | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 15            | 1                      | 0                   | 6          | 7                    | 5,19            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 10,80 | 12,01                    |
| Ortigueira                | 15                     | 3        | 2             | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                      | 0                   | 7          | 10                   | 5,56            | 1,76        | 1,05             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 2,00                      | 0,00            | 7,00          | 4,17             | 15,59 | 17,32                    |
| Santa Terezinha de itaipu | 16                     | 3        | 3             | 2     | 0         | 1       | 11            | 2                      | 1                   | 3          | 12                   | 5,93            | 1,76        | 1,58             | 1,05     | 0,00         | 0,91       | 5,00                | 2,00                      | 0,71            | 3,00          | 5,00             | 18,95 | 21,05                    |
| Loanda                    | 6                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                      | 0                   | 3          | 8                    | 2,22            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 2,00                      | 0,00            | 3,00          | 3,33             | 7,56  | 8,40                     |
| Quatro Barras             | 16                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 16            | 1                      | 0                   | 6          | 9                    | 5,93            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,27                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,75             | 11,20 | 12,45                    |
| Carambeí                  | 9                      | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 14            | 0                      | 0                   | 6          | 0                    | 3,33            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 0,00                      | 0,00            | 6,00          | 0,00             | 4,45  | 4,94                     |
| Mandaguaiçu               | 13                     | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 17            | 2                      | 1                   | 7          | 7                    | 4,81            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,73                | 2,00                      | 0,71            | 7,00          | 2,92             | 12,15 | 13,50                    |

| MUNICÍPIO                | DADOS GERAIS | EDUCAÇÃO | ASSIS. SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS E SERVIÇOS | RELAÇÃO CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO INFORMAÇÃO | NF DADOS GERAIS | NF EDUCAÇÃO | NF ASSIST SOCIAL | NF SAUDE | NF SEGURANÇA | NF MORADIA | NF TRANSPARENCIA | NF TRIBUTOS E SERVIÇOS | NF REL CIDADÃOS | NF PROPAGANDA | NF ACESSO INFORM | SOMA    | NOTA FINAL DESEMPENHO |
|--------------------------|--------------|----------|---------------|-------|-----------|---------|---------------|---------------------|------------------|------------|-------------------|-----------------|-------------|------------------|----------|--------------|------------|------------------|------------------------|-----------------|---------------|------------------|---------|-----------------------|
| Altônia                  | 17           | 1        | 1             | 3     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 6          | 4                 | 6,30            | 0,59        | 0,53             | 1,58     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 11,66   | 12,95                 |
| Ubiratã                  | 15           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 16            | 2                   | 1                | 5          | 6                 | 5,56            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,27             | 2,00                   | 0,71            | 5,00          | 2,50             | 11,88   | 13,20                 |
| Coronel Vivida           | 13           | 0        | 3             | 0     | 0         | 0       | 16            | 1                   | 0                | 4          | 3                 | 4,81            | 0,00        | 1,58             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 7,27             | 1,00                   | 0,00            | 4,00          | 1,25             | 8,64    | 9,60                  |
| Jandaia do Sul           | 8            | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 7          | 4                 | 2,96            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 7,00          | 1,67             | 7,80    | 8,66                  |
| Cruzeiro do Oeste        | 12           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 1                   | 0                | 6          | 7                 | 4,44            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 8,95    | 9,94                  |
| Andará                   | 15           | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 15            | 1                   | 0                | 7          | 5                 | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,82             | 1,00                   | 0,00            | 7,00          | 2,08             | 9,17    | 10,18                 |
| Tibagi                   | 22           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                   | 0                | 4          | 3                 | 8,15            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45             | 1,00                   | 0,00            | 4,00          | 1,25             | 10,40   | 11,55                 |
| Siqueira Campos          | 15           | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 3          | 4                 | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 3,00          | 1,67             | 8,75    | 9,72                  |
| Sto. Antonio do Sudeste  | 10           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                   | 0                | 6          | 13                | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64             | 4,00                   | 0,00            | 6,00          | 5,42             | 13,12   | 14,58                 |
| Wenceslau Braz           | 10           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 2                   | 0                | 5          | 6                 | 3,70            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82             | 2,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 8,79    | 9,77                  |
| Chopinzinho              | 10           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                   | 0                | 5          | 3                 | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 1,25             | 5,95    | 6,62                  |
| Sengés                   | 16           | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 6          | 10                | 5,93            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 4,17             | 12,27   | 13,63                 |
| Capanema                 | 11           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 16            | 1                   | 0                | 5          | 7                 | 4,07            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 7,27             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 9,11    | 10,12                 |
| Antonina                 | 12           | 1        | 1             | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 4          | 10                | 4,44            | 0,59        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 4,00          | 4,17             | 10,73   | 11,92                 |
| Ampére                   | 12           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                   | 0                | 5          | 9                 | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 3,75             | 9,19    | 10,22                 |
| Quitandinha              | 11           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 6          | 6                 | 4,07            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 8,16    | 9,07                  |
| Cruz Machado             | 17           | 3        | 0             | 2     | 0         | 0       | 14            | 2                   | 0                | 4          | 9                 | 6,30            | 1,76        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 6,36             | 2,00                   | 0,00            | 4,00          | 3,75             | 14,86   | 16,52                 |
| Contenda                 | 15           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                   | 1                | 6          | 5                 | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 1,00                   | 0,71            | 6,00          | 2,08             | 9,35    | 10,39                 |
| Cafelândia               | 13           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 6          | 6                 | 4,81            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 9,43    | 10,48                 |
| Matelândia               | 11           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                   | 0                | 5          | 7                 | 4,07            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36             | 2,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 9,58    | 10,64                 |
| Cerro Azul               | 13           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                   | 0                | 5          | 6                 | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 8,31    | 9,24                  |
| Terra Roxa               | 14           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                   | 0                | 5          | 7                 | 5,19            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 9,69    | 10,77                 |
| Faxinal                  | 11           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 5          | 6                 | 4,07            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 8,69    | 9,65                  |
| Corbélia                 | 4            | 0        | 1             | 0     | 0         | 0       | 14            | 0                   | 0                | 5          | 4                 | 1,48            | 0,00        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36             | 0,00                   | 0,00            | 5,00          | 1,67             | 3,67    | 4,08                  |
| Terra Boa                | 15           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 6          | 8                 | 5,56            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 3,33             | 11,00   | 12,23                 |
| Realeza                  | 4            | 1        | 0             | 2     | 0         | 0       | 9             | 1                   | 0                | 5          | 8                 | 1,48            | 0,59        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 7,46    | 8,28                  |
| Mangueirinha             | 3            | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 1                   | 0                | 5          | 5                 | 1,11            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,08             | 4,19    | 4,66                  |
| Clevelândia              | 15           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                   | 0                | 3          | 4                 | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 1,00                   | 0,00            | 3,00          | 1,67             | 8,22    | 9,14                  |
| Terra Rica               | 10           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 0                   | 0                | 4          | 5                 | 3,70            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55             | 0,00                   | 0,00            | 4,00          | 2,08             | 6,38    | 7,08                  |
| Tijucas do Sul           | 9            | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 0                   | 0                | 4          | 6                 | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 0,00                   | 0,00            | 4,00          | 2,50             | 5,83    | 6,48                  |
| Bituruna                 | 15           | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 5          | 9                 | 5,56            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 3,75             | 11,48   | 12,76                 |
| Morretes                 | 13           | 3        | 3             | 2     | 0         | 0       | 13            | 5                   | 0                | 2          | 8                 | 4,81            | 1,76        | 1,58             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 5,00                   | #VALOR!         | 2,00          | 3,33             | #VALOR! | #VALOR!               |
| Sertãoópolis             | 8            | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                   | 0                | 5          | 7                 | 2,96            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36             | 2,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 7,88    | 8,76                  |
| Tapejara                 | 11           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 6          | 8                 | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 6,00          | 3,33             | 8,41    | 9,34                  |
| Candói                   | 8            | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 2                   | 0                | 5          | 8                 | 2,96            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55             | 2,00                   | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 8,30    | 9,22                  |
| Capitão Leônidas Marques | 13           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 1                   | 0                | 5          | 8                 | 4,81            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 3,33             | 9,74    | 10,82                 |
| Bela Vista do Paraíso    | 10           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 5          | 6                 | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 7,20    | 8,00                  |
| Assaí                    | 12           | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 11            | 1                   | 0                | 5          | 6                 | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,00             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 8,47    | 9,41                  |
| Cândido de Abreu         | 9            | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 1                   | 0                | 4          | 7                 | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 1,00                   | 0,00            | 4,00          | 2,92             | 7,25    | 8,06                  |
| Rio Azul                 | 12           | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 8             | 1                   | 0                | 5          | 10                | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64             | 1,00                   | 0,00            | 5,00          | 4,17             | 9,61    | 10,68                 |
| Ipiranga                 | 5            | 0        | 1             | 0     | 0         | 0       | 14            | 2                   | 0                | 0          | 10                | 1,85            | 0,00        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36             | 2,00                   | 0,00            | 0,00          | 4,17             | 8,54    | 9,49                  |
| Curiúva                  | 12           | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 9             | 4                   | 1                | 6          | 3                 | 4,44            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,09             | 4,00                   | 0,71            | 6,00          | 1,25             | 11,52   | 12,80                 |
| São João do Triunfo      | 17           | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 4                   | 0                | 6          | 12                | 6,30            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45             | 4,00                   | 0,00            | 6,00          | 5,00             | 15,88   | 17,65                 |

| MUNICÍPIO             | DADOS GERAIS<br>CABE | EDUCAÇÃO | ASSIS. SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO | NF DADOS GERAIS | NF EDUCAÇÃO | NF ASSIST SOCIAL | NF SAUDE | NF SEGURANÇA | NF MORADIA | NF<br>TRANSPARENCIA | NF TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | NF REL CIDADÃOS | NF PROPAGANDA | NF ACESSO INFORM | SOMA  | NOTA FINAL<br>DESEMPENHO |
|-----------------------|----------------------|----------|---------------|-------|-----------|---------|---------------|------------------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------|-------------|------------------|----------|--------------|------------|---------------------|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|-------|--------------------------|
| Rebouças              | 12                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 7          | 12                   | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 7,00          | 5,00             | 10,44 | 11,60                    |
| Salto do Lontra       | 11                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 0                   | 5          | 6                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 11,57 | 12,86                    |
| Alto Paraná           | 11                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 3                      | 0                   | 5          | 6                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 3,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 9,57  | 10,64                    |
| Tamarana              | 16                   | 1        | 1             | 2     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 6          | 14                   | 5,93            | 0,59        | 0,53             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,83             | 18,93 | 21,03                    |
| Santa Izabel do Oeste | 14                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 6                      | 0                   | 6          | 13                   | 5,19            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 6,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,42             | 16,60 | 18,45                    |
| Campina da Lagoa      | 6                    | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 5          | 5                    | 2,22            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,08             | 5,83  | 6,48                     |
| Marmeleiro            | 13                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                      | 0                   | 6          | 9                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,75             | 12,56 | 13,96                    |
| Carlópolis            | 15                   | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 1                   | 6          | 9                    | 5,56            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,71            | 6,00          | 3,75             | 16,13 | 17,93                    |
| Iporã                 | 6                    | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                      | 0                   | 4          | 5                    | 2,22            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 1,00                      | 0,00            | 4,00          | 2,08             | 5,31  | 5,90                     |
| Engenheiro Beltrão    | 17                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                      | 0                   | 6          | 7                    | 6,30            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 13,21 | 14,68                    |
| Peabiru               | 17                   | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 12            | 6                      | 0                   | 6          | 13                   | 6,30            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 6,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,42             | 18,83 | 20,92                    |
| Araruna               | 11                   | 3        | 0             | 1     | 0         | 0       | 10            | 5                      | 0                   | 6          | 13                   | 4,07            | 1,76        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,42             | 16,78 | 18,65                    |
| Ivaí                  | 8                    | 2        | 1             | 1     | 0         | 0       | 10            | 6                      | 0                   | 7          | 10                   | 2,96            | 1,18        | 0,53             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 6,00                      | 0,00            | 7,00          | 4,17             | 15,36 | 17,07                    |
| General Carneiro      | 10                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 6          | 3                    | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,25             | 9,95  | 11,06                    |
| Paraíso do Norte      | 13                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                      | 0                   | 6          | 4                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 0,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 6,48  | 7,20                     |
| Mallet                | 8                    | 3        | 2             | 2     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 5          | 12                   | 2,96            | 1,76        | 1,05             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 5,00          | 5,00             | 16,83 | 18,70                    |
| Planalto              | 13                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 15            | 5                      | 0                   | 6          | 8                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,82                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,33             | 13,15 | 14,61                    |
| Jaguapitã             | 13                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 6          | 6                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 11,31 | 12,57                    |
| Manoel Ribas          | 17                   | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                      | 0                   | 6          | 10                   | 6,30            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 4,17             | 15,64 | 17,38                    |
| Palmital              | 13                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 1                      | 0                   | 6          | 6                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 8,31  | 9,24                     |
| Turvo                 | 18                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 5                      | 0                   | 6          | 4                    | 6,67            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 13,33 | 14,81                    |
| Cantagalo             | 7                    | 1        | 1             | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                      | 0                   | 6          | 6                    | 2,59            | 0,59        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 0,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 6,21  | 6,90                     |
| Rio Bonito do Iguaçu  | 11                   | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 0                      | 0                   | 6          | 1                    | 4,07            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 0,00                      | 0,00            | 6,00          | 0,42             | 5,08  | 5,64                     |
| Mamborê               | 10                   | 1        | 0             | 1     | 0         | 1       | 12            | 6                      | 0                   | 6          | 15                   | 3,70            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,91       | 5,45                | 6,00                      | 0,00            | 6,00          | 6,25             | 17,98 | 19,97                    |
| Nova Londrina         | 14                   | 1        | 1             | 1     | 0         | 0       | 10            | 0                      | 3                   | 6          | 7                    | 5,19            | 0,59        | 0,53             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 0,00                      | 2,14            | 6,00          | 2,92             | 11,89 | 13,21                    |
| Ribeirão do Pinhal    | 19                   | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 12            | 4                      | 0                   | 6          | 10                   | 7,04            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 4,17             | 16,91 | 18,78                    |
| Porecatu              | 24                   | 3        | 1             | 1     | 0         | 0       | 14            | 6                      | 1                   | 6          | 13                   | 8,89            | 1,76        | 0,53             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 0,71            | 6,00          | 5,42             | 23,84 | 26,49                    |
| Imbaú                 | 15                   | 3        | 0             | 2     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 6          | 14                   | 5,56            | 1,76        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,83             | 18,21 | 20,23                    |
| Balsa Nova            | 14                   | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 1          | 14                   | 5,19            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 1,00          | 5,83             | 16,72 | 18,58                    |
| Bocaiúva do Sul       | 4                    | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 6             | 3                      | 0                   | 5          | 1                    | 1,48            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 2,73                | 3,00                      | 0,00            | 5,00          | 0,42             | 4,90  | 5,44                     |
| Guaraniaçu            | 15                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 6             | 0                      | 0                   | 5          | 14                   | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 2,73                | 0,00                      | 0,00            | 5,00          | 5,83             | 11,39 | 12,65                    |
| Piñ                   | 11                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 14            | 5                      | 0                   | 6          | 5                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,08             | 11,16 | 12,40                    |
| Jataizinho            | 9                    | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 3                      | 0                   | 2          | 8                    | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 3,00                      | 0,00            | 2,00          | 3,33             | 9,67  | 10,74                    |
| Cidade Gaúcha         | 15                   | 3        | 0             | 2     | 0         | 0       | 11            | 5                      | 0                   | 6          | 6                    | 5,56            | 1,76        | 0,00             | 1,05     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 15,87 | 17,64                    |
| Moreira Sales         | 7                    | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 0             | 2                      | 0                   | 4          | 8                    | 2,59            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 0,00                | 2,00                      | 0,00            | 4,00          | 3,33             | 7,93  | 8,81                     |
| Querência do Norte    | 11                   | 1        | 1             | 0     | 0         | 0       | 7             | 1                      | 0                   | 6          | 7                    | 4,07            | 0,59        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,18                | 1,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 9,11  | 10,12                    |
| Teixeira Soares       | 12                   | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 10            | 2                      | 0                   | 5          | 6                    | 4,44            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 2,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,50             | 10,06 | 11,18                    |
| Três Barras do Paraná | 10                   | 2        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 3                      | 0                   | 5          | 9                    | 3,70            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 3,00                      | 0,00            | 5,00          | 3,75             | 11,63 | 12,92                    |
| Santa Fé              | 11                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 5          | 7                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 10,99 | 12,21                    |
| Itapejara d' oeste    | 16                   | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 9             | 4                      | 0                   | 4          | 4                    | 5,93            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 4,00                      | 0,00            | 4,00          | 1,67             | 11,59 | 12,88                    |
| Santa Mariana         | 17                   | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 9             | 2                      | 0                   | 6          | 7                    | 6,30            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 2,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 12,92 | 14,35                    |
| Joaquim Távora        | 17                   | 1        | 0             | 1     | 0         | 0       | 10            | 5                      | 0                   | 6          | 6                    | 6,30            | 0,59        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 14,91 | 16,57                    |
| Barbosa Ferraz        | 16                   | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 2          | 8                    | 5,93            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 2,00          | 3,33             | 14,96 | 16,62                    |

| MUNICÍPIO             | DADOS GERAIS<br>Cidade | EDUCAÇÃO | ASSIS. SOCIAL | SAUDE | SEGURANÇA | MORADIA | TRANSPARENCIA | TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | RELAÇÃO<br>CIDADÃOS | PROPAGANDA | ACESSO<br>INFORMAÇÃO | NF DADOS GERAIS | NF EDUCAÇÃO | NF ASSIST SOCIAL | NF SAUDE | NF SEGURANÇA | NF MORADIA | NF<br>TRANSPARENCIA | NF TRIBUTOS E<br>SERVIÇOS | NF REL CIDADÃOS | NF PROPAGANDA | NF ACESSO INFORM | SOMA  | NOTA FINAL<br>DESEMPENHO |
|-----------------------|------------------------|----------|---------------|-------|-----------|---------|---------------|------------------------|---------------------|------------|----------------------|-----------------|-------------|------------------|----------|--------------|------------|---------------------|---------------------------|-----------------|---------------|------------------|-------|--------------------------|
| Céu Azul              | 18                     | 4        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 5                      | 0                   | 6          | 9                    | 6,67            | 2,35        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,75             | 18,30 | 20,33                    |
| Ventania              | 10                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 5          | 7                    | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,92             | 11,62 | 12,91                    |
| Nova Laranjeiras      | 12                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                      | 0                   | 6          | 7                    | 4,44            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 2,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 9,36  | 10,40                    |
| Jardim Alegre         | 14                     | 2        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 4                      | 0                   | 6          | 7                    | 5,19            | 1,18        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 13,80 | 15,34                    |
| Paranacity            | 10                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 1                   | 6          | 6                    | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,71            | 6,00          | 2,50             | 11,92 | 13,24                    |
| Uraí                  | 10                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 4                      | 0                   | 3          | 7                    | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 4,00                      | 0,00            | 3,00          | 2,92             | 10,62 | 11,80                    |
| Alvorada do Sul       | 9                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 8             | 5                      | 0                   | 6          | 7                    | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 11,25 | 12,50                    |
| São Jerônimo da Serra | 16                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 6          | 5                    | 5,93            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,08             | 12,01 | 13,34                    |
| Pérola                | 15                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                      | 0                   | 7          | 8                    | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 5,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,33             | 13,89 | 15,43                    |
| Inácio Martins        | 10                     | 0        | 1             | 1     | 0         | 0       | 9             | 5                      | 0                   | 6          | 2                    | 3,70            | 0,00        | 0,53             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 4,09                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 0,83             | 10,59 | 11,77                    |
| Primeiro de Maio      | 9                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 1       | 8             | 3                      | 0                   | 6          | 5                    | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,91       | 3,64                | 3,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,08             | 9,33  | 10,36                    |
| Itaipulândia          | 8                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 2                      | 0                   | 6          | 4                    | 2,96            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 2,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 6,63  | 7,37                     |
| São Pedro do Ivaí     | 14                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 6          | 6                    | 5,19            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 13,27 | 14,75                    |
| Centenário do Sul     | 8                      | 0        | 2             | 0     | 0         | 0       | 8             | 4                      | 0                   | 6          | 7                    | 2,96            | 0,00        | 1,05             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 3,64                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,92             | 10,93 | 12,15                    |
| Missal                | 14                     | 3        | 1             | 0     | 0         | 0       | 14            | 6                      | 0                   | 7          | 7                    | 5,19            | 1,76        | 0,53             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 6,36                | 6,00                      | 0,00            | 7,00          | 2,92             | 16,39 | 18,21                    |
| Ribeirão Claro        | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 4                      | 0                   | 7          | 8                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 4,00                      | 0,00            | 7,00          | 3,33             | 12,15 | 13,50                    |
| Nova Prata do Iguaçu  | 15                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 5                      | 1                   | 6          | 2                    | 5,56            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 5,00                      | 0,71            | 6,00          | 0,83             | 12,10 | 13,45                    |
| Nova Aurora           | 17                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 13            | 5                      | 0                   | 6          | 12                   | 6,30            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 5,00             | 16,88 | 18,76                    |
| Florestópolis         | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 1                      | 0                   | 5          | 5                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 1,00                      | 0,00            | 5,00          | 2,08             | 7,90  | 8,78                     |
| Mauá da Serra         | 11                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 13            | 2                      | 0                   | 3          | 6                    | 4,07            | 0,00        | 0,00             | 0,53     | 0,00         | 0,00       | 5,91                | 2,00                      | 0,00            | 3,00          | 2,50             | 9,10  | 10,11                    |
| São João do Ivaí      | 9                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 6          | 6                    | 3,33            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,50             | 9,83  | 10,93                    |
| Mariluz               | 13                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 10            | 4                      | 0                   | 6          | 9                    | 4,81            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 4,55                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 3,75             | 12,56 | 13,96                    |
| São João              | 7                      | 0        | 0             | 0     | 0         | 1       | 12            | 4                      | 0                   | 6          | 2                    | 2,59            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,91       | 5,45                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 0,83             | 8,34  | 9,26                     |
| Iretama               | 14                     | 1        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 4                      | 0                   | 6          | 5                    | 5,19            | 0,59        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 4,00                      | 0,00            | 6,00          | 2,08             | 11,86 | 13,17                    |
| Barracão              | 14                     | 2        | 0             | 0     | 1         | 0       | 15            | 3                      | 0                   | 7          | 1                    | 5,19            | 1,18        | 0,00             | 0,00     | 1,67         | 0,00       | 6,82                | 3,00                      | 0,00            | 7,00          | 0,42             | 11,44 | 12,72                    |
| Catanduvás            | 10                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 12            | 5                      | 0                   | 6          | 4                    | 3,70            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,45                | 5,00                      | 0,00            | 6,00          | 1,67             | 10,37 | 11,52                    |
| Santa Tereza do Oeste | 22                     | 0        | 0             | 0     | 0         | 0       | 11            | 5                      | 0                   | 4          | 7                    | 8,15            | 0,00        | 0,00             | 0,00     | 0,00         | 0,00       | 5,00                | 5,00                      | 0,00            | 4,00          | 2,92             | 16,06 | 17,85                    |
| Roncador              | 10                     | 0        | 0             | 1     | 0         | 0       | 12            | 4                      | 0                   | 5          | 6                    | 5,88            | 0,00        | 0,00             | 1,67     | 0,00         | 0,00       | 12,00               | 2,86                      | 0,00            | 2,08          | 30,49            | 33,88 |                          |