



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA-UnICEUB
FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-FATECS
CURSO: COMUNICAÇÃO SOCIAL - MARKETING
MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

MURILO RODRIGUES BARBOSA

RA: 20721897

**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA:
UMA FERRAMENTA PARA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA**

Brasília/DF
2012

MURILO RODRIGUES BARBOSA

**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA:
UMA FERRAMENTA PARA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA**

Monografia de conclusão do curso de Comunicação Social, habilitação em Comunicação e Marketing, do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, orientado pela professora Msc. Regina Celia Xavier dos Santos.

Brasília/DF
2012

RESUMO

O presente trabalho consiste em uma pesquisa a cerca do Portal da Transparência do Governo Federal com o objetivo de avaliar se ele é uma ferramenta de comunicação capaz de promover a cidadania. Foram caracterizados conceitos sobre cidadania e sua evolução histórica, assim como comunicação pública e governamental como referência teórica para a pesquisa. Foi realizada também uma pesquisa documental com dados referentes à interface, usabilidade, estatísticas de acesso, dentre outras informações sobre o portal para que fosse possível compreender a importância desse meio de comunicação, suas funcionalidades e o tipo de conteúdo disponibilizado ao público. Por fim, o autor desenvolveu uma pesquisa qualitativa exploratória na qual buscou identificar a opinião de representantes de organizações da sociedade civil que atuam na área de fiscalização, transparência e controle social, sobre a importância dessa ferramenta para a atuação das mesmas, as melhorias que poderiam ser desenvolvidas no portal e se efetivamente o Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta capaz de promover a cidadania.

Palavras-chave: 1) Comunicação pública, 2) Comunicação Governamental, 3) Cidadania.

SUMÁRIO

1	Introdução.....	5
1.1	Tema.....	5
1.2	Problema	5
1.3	Justificativa	6
1.4	Objetivo geral.....	6
1.5	Objetivos específicos.....	6
1.6	Metodologia	6
2	Referencial teórico.....	8
2.1	Cidadania.....	8
2.1.1	Cidadania clássica.....	8
2.1.2	Cidadania Liberal.....	9
2.1.3	Cidadania Social.....	10
2.1.4	A função dos novos movimentos sociais e das Organizações Não Governamentais para a construção da cidadania.....	12
2.2	Comunicação pública e ampliação da cidadania.....	16
2.2.1	Conceitos de comunicação dirigida ao cidadão	17
2.2.1.1	Comunicação Pública	18
2.2.1.2	Comunicação governamental	20
2.2.2	Informação e Comunicação.....	22
3	Metodologia	25
4	Resultados.....	26
4.1	Conteúdo disponível no portal.....	26
4.2	Base legal	26
4.3	Interface e acessibilidade	28
4.4	Estatísticas de acesso ao Portal.....	30
4.5	Pesquisa exploratória	32
5	Conclusão.....	34
6	Referências.....	36

1 Introdução

No Brasil, existe uma clara necessidade de que haja mais transparência das ações em que o Estado participa, principalmente quando há destinação de recursos públicos para a realização destas ações. As entidades públicas sofrem grande falta de credibilidade por parte de seus colaboradores, cidadãos e empresas que pagam impostos, e principalmente pelos usuários do serviço público. Esse fato é consenso e basta atentar para a quantidade de notícias nos jornais sobre esquemas de corrupção no setor público que beneficiam um particular em detrimento do interesse social comum, o que, além de violar princípios da boa gestão, acarreta prejuízo ao patrimônio público e à confiança do cidadão quanto à correta aplicação dos impostos arrecadados.

Essa situação levou a Controladoria Geral da União, entidade criada em 2003 e responsável por realizar o controle interno das contas públicas do Poder Executivo federal, a criar, em 2004, o Portal Transparência do Governo Federal, que tem por objetivo tornar acessível a todos os cidadãos e à sociedade civil organizada o processo dos gastos do poder executivo conforme a previsão orçamentária.

Neste trabalho, o aluno pretende analisar se esta ferramenta de comunicação institucional do Governo Federal efetivamente promove a cidadania, sob o ponto de vista de representantes de organizações da sociedade civil que trabalham com a fiscalização e controle da devida aplicação destes recursos públicos.

1.1 Tema

Comunicação Pública.

1.2 Problema

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta de comunicação promotora da cidadania?

1.3 Justificativa

O presente trabalho contribui para a unificação de conceitos dispersos acerca da comunicação no âmbito público. Também, apresenta um conteúdo pouco explorado nas faculdades de Comunicação Social, mas de grande relevância para a formação de uma sociedade efetivamente democrática e participativa, que é a contextualização de conceitos sobre a comunicação pública com o comprometimento de ampliar a cidadania.

Este trabalho pretende contribuir para essa discussão através do estudo da interação entre sociedade e Estado, utilizando-se do viés da transparência da gestão pública promovida pelo Portal Transparência do Governo Federal.

1.4 Objetivo geral

Identificar se o Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta de comunicação institucional capaz de promover a cidadania.

1.5 Objetivos específicos

Caracterizar o conceito de cidadania;

Caracterizar os novos movimentos sociais e as organizações não governamentais;

Caracterizar o conceito de comunicação pública e governamental;

Analisar o Portal da Transparência do Governo Federal;

Identificar a visão de representantes de organizações do terceiro setor, que trabalham com fiscalização e controle das contas públicas federais, quanto ao Portal da Transparência e suas opiniões acerca da relação entre a promoção da cidadania e a publicação dos gastos públicos.

1.6 Metodologia

O trabalho se inicia com uma pesquisa bibliográfica que tem por objetivo apresentar conhecimentos relevantes sobre o conceito de cidadania e de comunicação pública e governamental abordando autores relevantes para definir e conceituar tais conhecimentos. Será elaborada uma pesquisa documental com a função de analisar o Portal da Transparência como uma ferramenta de comunicação institucional, apresentar suas finalidades e documentar o tipo de conteúdo presente no portal. Na última etapa será realizada uma pesquisa qualitativa exploratória por meio de entrevista com representantes de organizações da sociedade civil relacionadas à fiscalização das contas públicas na órbita federal, e/ou aquelas que tem como missão o combate à corrupção no poder público, com o objetivo de identificar a percepção destas entidades quanto ao Portal e suas contribuições.

No próximo capítulo estarão caracterizados os conceitos de cidadania, sua evolução histórica, a função dos novos movimentos sociais e das Organizações Não Governamentais para a construção da cidadania e os conceitos de comunicação pública e governamental como fundamentação teórica. O capítulo 3 apresenta o desenvolvimento da pesquisa ao apresentar a metodologia aplicada e o processo de análise desenvolvido. O capítulo 4 contém os resultados da análise do Portal da Transparência do Governo Federal e da pesquisa exploratória proposta. Por fim, o capítulo 5 apresenta as discussões e a conclusão deste trabalho.

2 Referencial teórico

2.1 Cidadania

Vários são os significados de cidadania. Essa expressão encontra conceitos complementares em diversas áreas do conhecimento (jurídico, político, social, entre outros) e talvez, por essa amplitude de facetas que se dá ao termo, seja um trabalho complexo encontrar sua definição precisa.

Porém, uma característica importante da cidadania é sua tendência democrática que pode ser conferida ao analisarmos a evolução histórica desta idéia, que cada vez mais tem incorporado novas qualidades, desde o seu surgimento na Grécia antiga, com a chamada cidadania clássica, passando pela introdução dos conceitos de representatividade política durante a revolução francesa, a incorporação dos direitos sociais, como o direito à educação, saúde, trabalho, etc., até os dias atuais.

2.1.1 Cidadania clássica

O conceito cidadania tem origem etimológica no termo latino *civis*, traduzido do grego *polites*, que significa sócio da *pólis*, ou *civitas*, ou seja, da cidade-Estado Greco Romana.

São cidadãos os homens que participam da gestão da cidade por meio do exercício direto de direitos políticos, sem a intervenção de representantes. Essa participação na tomada de decisões políticas consistia basicamente na “votação das leis e no exercício de funções públicas, especialmente a judiciária” (COMPARATO apud CESAR, 2002, p. 17).

O status de cidadão, através dessas atividades políticas de gestão da *pólis* ou *civitas*, não era atribuído a todos os moradores. Assim, escravos, mulheres estrangeiros, artesãos e comerciantes não eram cidadãos. “Na Grécia antiga a expressão cidadão indicava apenas o membro ativo da sociedade política, isto é, aquele que podia participar das decisões políticas” (DALLARI apud CESAR, 2002, p. 17).

Após a civilização greco-romana, durante a Idade Média, o *status civitatis* foi substituído por um complexo de relações hierárquicas privadas, decorrentes das relações sociopolíticas do feudalismo, que suprimiu a cidadania como elemento de liberdade entre iguais (CESAR, 2002, p.18), ou seja, somente determinada classe social detinha a participação política.

Esse quadro somente mudou com o ressurgimento de cidades-Estado na Península Itálica, a partir do século XI, onde a cidadania voltou a ser exercida de forma semelhante à ocorrida na Grécia antiga e no Império Romano (Op. cit.).

O grupo dos que tinham direitos políticos era composto por uma minoria burguesa (isto é, etimologicamente, dos habitantes dos burgos, tornados independentes dos domínios feudais), sob a qual labutava toda uma população de servos e trabalhadores manuais, destituídos de cidadania. (COMPARATO apud CESAR, 2002, p.18-19)

Porém, o avanço territorial e político do absolutismo monárquico, centralizador do poder político, acabou suprimindo esses pequenos espaços de liberdade, somente resgatados através da via revolucionária, pelo pensamento liberal-burguês com a revolução francesa no século XVIII, segundo Cesar.

2.1.2 Cidadania Liberal

O pensamento liberal advindo das revoluções burguesas que marcaram o cenário político europeu no Século XVIII trouxe novamente à vida social o conceito de cidadania política. Porém, diante do entendimento do pensamento iluminista de que o ser humano (seja ele homem ou mulher, adulto ou criança, nacional ou estrangeiro) é titular de direitos naturais (como o direito a vida, credo, liberdade, etc.), que o Estado deve tutelar e respeitar, e, pelo fato de que somente alguns detinham o direito de participar das decisões políticas do Estado, é que surge pela primeira vez a distinção entre direitos civis (do homem) e direitos políticos (do cidadão), CESAR (2002).

Assim, a Declaração de Direitos emanada da Revolução Francesa de 1789 foi intitulada como *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão), de onde pode-se concluir que o novo conceito de cidadania compreendia duas dimensões “uma universal e outra nacional. Todo

homem é, doravante, protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade; mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos” (COMPARATO apud CESAR, 2002, p. 19).

Para Cesar, o conceito de cidadania liberal trouxe uma inovação em relação à liberdade dos cidadãos. Antes, eram considerados livres apenas aqueles que participavam da gestão política da *res pública* (coisa pública) enquanto os demais se submetiam à intervenção do Estado em suas vidas privadas, com caráter moralizador e determinante de regras e condutas.

Com o conceito liberal a participação dos cidadãos nas decisões políticas passa a ser executada por meio da representação política e a liberdade ocorre de forma que não há mais a intervenção abusiva do poder público na vida privada das pessoas.

2.1.3 Cidadania Social

Sob uma nova análise sociológica, apresentada por Alexandre Cesar e realizada por T. H. Marshall, que realiza seu trabalho no período de *boom* do *Welfare State* inglês, a cidadania abrange mais do que direitos e deveres políticos. Ela também compreende direitos civis e principalmente, direitos sociais e econômicos, “normatizados não exclusivamente por concessão estatal, mas igualmente oriundos de conquistas populares e efetivados através de um dinâmico processo social” (CESAR, 2002, p. 21).

Dividindo o conceito moderno de cidadania em três partes (civil, político e social), o sociólogo inglês a diferencia daquele status existente durante a Antiguidade e o período feudal, onde estas partes estavam fundidas em uma só, como decorrência de amalgamação das instituições naqueles velhos tempos, e era o que configurava a “marca distintiva de classe e medida de desigualdade”. Essa moderna concepção de cidadania seria, então, produto histórico da modificação das relações sociais e políticas das sociedades que, com a consolidação dos Estados nacionais e a consequente separação funcional das instituições anteriormente fundidas, propiciou a emergência dos direitos civis, em um primeiro momento, e os direitos políticos e sociais posteriormente. (CESAR, 2002, p. 21)

A análise de Marshall permite constatar uma grande separação entre os três elementos jurídicos da cidadania. Em primeiro momento, no século XVIII, “os direitos civis, necessários às liberdades individuais como o direito de ir e vir, a liberdade de

imprensa, de pensamento e de fé religiosa, o direito à propriedade e de contratar e o direito à justiça, sendo este diferenciado por ser o direito de pleitear todos os outros direitos em condições de igualdade com a parte contrária e devido processo legal” (CESAR, 2002, pg. 21).

No século XIX, surgem os direitos políticos ativos e passivos, ou seja, o direito de votar e ser votado, de “participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (MARSHALL apud CESAR, 2002, p. 21). Já no século XX são criados os direitos sociais, caracterizados como “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (idem, p. 21-22).

Segundo o autor Cesar,

Este último elemento da cidadania, que tem como referência social as classes trabalhadoras, adquire sua plenitude após a Segunda Guerra Mundial através das instituições do Estado-Providência. Para o sociólogo inglês, então, o desenvolvimento e ampliação temporal da cidadania vêm causando alterações no padrão de desigualdade social – produto inerente das sociedades capitalistas – modificando as relações e diferenciações entre as classes sociais. (CESAR, 2002, p. 22)

Se no início do século XX o conceito de cidadania e os direitos a ela relacionados estavam em desenvolvimento, a partir da década de sessenta esse processo sofre, com a crise do *Welfare State*, uma grande mudança que refletiu nas décadas seguintes. Para Cesar, tal fato é

Decorrência da crise do regime ‘fordista’ de acumulação de capital, característica do período denominado ‘capitalismo desorganizado’, essa transformação alterou e continua alterando as concessões/conquistas do Estado-Providência. Exemplos podem ser extraídos da degradação geral da relação salarial, cortes orçamentários nos programas sociais, privatização de setores dos serviços públicos de saúde, educação, habitação, transportes e previdência social, etc. (Op. cit., p.23)

Por outro lado, essas mudanças do Estado de Bem-Estar Social, levaram a uma grande mobilização social, repercutindo no surgimento de novos sujeitos sociais, simbolizados pelos novos movimentos sociais e populares (SANTOS apud

CESAR, 2002, p. 24), que contribuíram para a construção de um novo modelo de cidadania.

2.1.4 A função dos novos movimentos sociais e das Organizações Não Governamentais para a construção da cidadania

Os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à alimentação digna, à participação nas decisões políticas, entre vários outros, são elementos constituintes de uma cidadania em constante construção. Conforme afirma Elizabeth Jelin, citada por Cesar,

Tanto a cidadania como os direitos estão sempre em processo de construção e mudança. Mais que uma lista de direitos específica, que é mutável e historicamente específica, essa perspectiva implica que o direito básico é o 'direito aos direitos' (...). Também implica conceber a ação cidadã em termos de suas qualidades de automanutenção e expansão: 'as ações próprias dos cidadãos são só aquelas que tendem a manter e, se possível, incrementar o exercício futuro da cidadania'. (JELIN apud CESAR, 2002)

Esse novo conceito de cidadania avança a abordagem social criada no período do *Welfare State* e tem como principais sujeitos transformadores os Novos Movimentos Sociais, conceituados por Carlos Wolkmer, apresentados por Cesar, como

Sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos espaços sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com reduzido grau de 'institucionalização', imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização das necessidades humanas fundamentais. (WOLKMER apud CESAR, 2002)

João Batista Moreira Pinto, também citado por Cesar, define os movimentos sociais como

espaços de organização social onde se estabelecem relações que possibilitam uma revalorização cultural e pessoal, se constitui uma nova cultura e práxis política, orientados por um projeto de sociedade libertário, que os torna sujeitos coletivos que criam bases de autonomia numa sociedade em construção. (PINTO apud CESAR, 2002)

Os novos movimentos sociais surgem no mundo a partir da década de sessenta, com novas práticas de mobilização social e organização. São resultados da difusão social da produção presente no “capitalismo desorganizado“, de diversas formas de opressão deixadas em segundo plano ou até mesmo negadas pelos movimentos sociais tradicionais, por exemplo, o movimento operário, segundo Cesar.

Essas novas formas de organização social surgem no cenário político com a função de combater “novas” formas de opressão, que extrapolam as relações de produção capitalista, sendo muitas vezes mais amplas que estas, como ocorre com “a guerra, a poluição, o machismo, o racismo ou o produtivismo” (SANTOS apud CESAR, 2002, p.25).

Esse fato rompe o conceito que vinculava a cidadania social e o Estado, que tinha o Poder Público como o único agente capaz de decidir e definir as ações de interesse público. Nesse novo cenário, as organizações sociais intervêm para suprir falhas de alcance do Estado e para discutir assuntos de interesse social junto aos próprios cidadãos.

De acordo com Cesar,

Os novos movimentos sociais, sem perder a noção da importância do Estado para o efetivo exercício da cidadania (com este também interagindo), desenvolvem-se, entretanto, junto à sociedade civil, optando por práticas de democracia participativa, em detrimento da opção anterior, privilegiadora da democracia representativa e que tinha, portanto, o Estado como elemento central. (CESAR, 2002, p. 26)

Cesar, ao citar o sociólogo lusitano Boaventura de Souza Santos, afirma que os novos movimentos sociais possuem como característica:

Preferência por estruturas descentralizadas, não hierárquicas e fluidas; ação política não institucional, dirigida à opinião pública, com forte utilização dos meios de comunicação de massa; e realização de protestos que lhes proporcionam os recursos para sua manutenção. Tais novidades, evidenciadoras de um novo modo de se organizar e agir, são, para ele, o elo que liga os novos aos velhos movimentos sociais na luta pela continuidade e aprofundamento da busca da cidadania. (CESAR, 2002, p. 26)

Esses movimentos também possuem como característica:

Um número relativamente baixo de participantes; estruturas não burocráticas e até informais; formas coletivas de tomada de decisões; distanciamento social relativamente pequeno entre liderança e demais participantes; modos pouco teóricos e imediatos de perceber e colocar os objetivos do movimento, etc. (EVERS apud CESAR, 2002, p.26)

Ana Maria Doimo, citada por Cesar, afirma ser os seguintes elementos de articulação entre esses novos sujeitos sociais:

1) manutenção da autonomia e independência dos movimentos sociais em relação aos partidos políticos e ao Estado. (...); 2) mobilização e respeito às suas decisões; 3) estruturação horizontalizada das entidades (...); 4) estímulo ao exercício da democracia direta e participativa (...); 5) interligação, solidariedade e cooperação entre o movimento operário / sindical com os demais movimentos populares. (DOIMO apud CESAR, 2002, p.27)

Esses novos movimentos podem ser esclarecidos também pela visão de Ilse Scherer-Warren, apresentado por Cesar, que afirma ser características daquelas a “democracia de base, autogestão, livre organização, direito à diversidade e respeito à individualidade, à identidade local e regional, e noção de liberdade individual associada à liberdade coletiva”. (CESAR, 2002, p.27)

Estes movimentos atuam a partir de três formas: reivindicatória, contestatória e participativa. A forma **reivindicatória** busca obter melhores condições de vida e direitos básicos que não são atendidos, através de pressão sobre o Estado” (Idem, p.29). A **contestatória** aponta “as carências e privações de ordem material, tenta mobilizar as grandes massas no intuito de opor-se de maneira sistemática ao poder estatal instituído” (Idem, ibidem, p. 29). Já a forma **participativa**, refere-se à tentativa de aproximar o interesse público real às atividades do Estado, e busca “assegurar formas de controle do Estado e canais de participação popular descentralizadores do poder” (Idem, ibidem, p.29). Enquanto as duas primeiras formas se limitam ao denunciamento e ao corporativismo sem a participação do cidadão no processo de gestão pública, a terceira “delineia uma nova perspectiva para os movimentos sociais, como agentes de construção da própria cidadania” (WOLKMER apud CESAR, 2002, p.30)

Cesar, cita Fábio Konder Comparato, ao afirmar que esta forma de participação faz com que o povo se torne parte principal no processo de

desenvolvimento da cidadania. Para o autor, esta nova cidadania deve ser instaurada nos seguintes níveis

a) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna”, através da implementação dos direitos sociais constitucionalmente garantidos; “b) na proteção dos interesses difusos e transindividuais”, aplicando-se os instrumentos processuais atinentes a essas matérias e ampliando-se ainda mais sua legitimação ativa; “c) no controle do poder político”, através da implantação e utilização dos instrumentos de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa legislativa popular), de correção dos abusos da representação política [...] e censura dos Poderes Públicos (ação popular e impeachment); “d) na administração da coisa pública”, com a criação de órgãos de gestão e fiscalização, inclusive na segurança pública”, e “e) na proteção dos interesses transnacionais”, através da legitimação substitutiva das pessoas privadas no plano do direito internacional para atuar junto aos organismos internacionais – OIT, Comissão Interamericana de Direitos do Homem, etc. (CESAR, 2002, p. 30)

A partir da década de setenta esses novos movimentos sociais tomam novos “contornos” com o surgimento no cenário sociopolítico das Organizações não Governamentais, ou ONGs,

“entes privados, formalmente constituídos, que têm os mesmos objetivos gerais que pautam esse novo conceito de cidadania, ou seja, a defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, o combate à discriminação racial e sexual, a defesa do direito de minorias, a luta por qualidade de vida (moradia, saúde, educação, etc.)”. (CESAR, 2002, p. 30)

Diferentemente dos novos movimentos sociais, as ONGs buscam se institucionalizar, adquirem personalidade jurídica própria, e executam suas ações por meio de financiamento de projetos por outras organizações destinadas a este fim ou mesmo por outros Estados, inclusive estrangeiros”. (Idem)

As Organizações não Governamentais “enquadram-se no denominado 3º Setor das sociedades modernas – a sociedade civil organizada -, em contraposição aos dois outros setores tradicionalmente considerados relevantes, o Estado e o Mercado”. (Idem ibidem)

Cesar, cita Thereza Montenegro, ao ressaltar as características dessas organizações:

ONGS são um tipo particular de organizações que não dependem nem econômica nem institucionalmente do Estado, que se dedicam a tarefas de promoção social, educação, comunicação e investigação / experimentação, sem fins de lucro, e cujo objetivo final é a melhoria da

qualidade de vida dos setores mais oprimidos. (MONTENEGRO apud CESAR, 2002, p. 32)

Cesar ainda afirma que a informação é a atividade mais importante realizada pelas Organizações não Governamentais atualmente. Ele afirma que,

“através da elaboração de pesquisas, relatórios técnicos, ou simples veiculação de notícias, esta forma de atuar visa informar e provocar órgãos governamentais para a proteção dos bens e direitos a que se destinam, como também não se furtam em, através de denúncias públicas, levar à população informações sobre ações e omissões estatais, bem como disseminar mecanismos de proteção”. (CESAR, 2002, p.33)

Mas essas organizações também atuam pela via da ação propriamente dita, onde buscam “intervir diretamente nos fenômenos que são objeto de seu interesse, através de instrumentos legais como ações judiciais, protestos públicos, etc.”. (Idem)

2.2 Comunicação pública e ampliação da cidadania

O conceito de Comunicação Pública tem origem na comunicação governamental, onde o Estado atua como emissor da mensagem e o cidadão, o receptor desta. A aplicação deste conceito sem o viés autoritário advém da democracia e na transformação da sociedade brasileira a partir da década de 1980. Segundo Jorge Duarte,

Com o fim da censura e a redemocratização, o panorama mudou. A Constituição de 1988, a transformação do Papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais. Levou, por exemplo, ao surgimento do conceito de comportamento empresarial socialmente responsável no setor privado (mesmo que muitas vezes subordinado a estratégias comerciais), ao empoderamento do terceiro setor e a uma maior demanda por transparência no setor público. Todas as conquistas devem ser relativizadas, mas permitem identificar importante evolução. (DUARTE, p. 1)

De acordo com o autor citado, essas mudanças parecem não

ter despertado um sentimento coletivo de valorização da cidadania ou de satisfação com a representação democrática. O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se um tanto cínicas com relação à política e à capacidade dos governantes de buscar o interesse público [...] muitas vezes a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública. (DUARTE, p. 1)

Uma pesquisa citada por Jorge Duarte e realizada pelo Ibope em 2003, para o Observatório da Educação e da Juventude, revelou que

enquanto 44% dos brasileiros desejam influenciar políticas públicas, 56% não tem interesse. O que chama a atenção, é que, dos não-interessados, 35% dizem que não desejam simplesmente porque não tinham informações sobre como fazê-lo. Além do desconhecimento sobre como influenciar políticas públicas, ou sobre qual o papel e responsabilidade dos diferentes entes federativos na execução das ações públicas, é frequente a divulgação de resultados de pesquisas que indicam baixo índice de lembrança do eleitor sobre em quem votou na última eleição, o que sugere uma crise de representatividade. (DUARTE, p. 1)

Neste contexto, Duarte destaca o papel da comunicação pública como elemento formador da cidadania:

Nesse ambiente, a Comunicação Pública (CP) torna-se uma das idéias mais vigorosas, não apenas para aqueles que atuam no terceiro setor e no governo, mas também no ensino de comunicação, no setor político e até mesmo na área privada. A comunicação, sabe-se, é energia que dá vida às organizações; por isso, administrá-la, na área privada, é essencial para a eficiência e até sobrevivência num ambiente altamente instável, volátil e crítico. No ambiente de interesse público, há responsabilidade maior, do atendimento ao direito do cidadão de ter capacidade de agir em seu próprio interesse e na viabilização das demanda coletivas nas mais diversas áreas. (DUARTE, p. 2)

2.2.1 Conceitos de comunicação dirigida ao cidadão

A comunicação voltada para o cidadão pode ser diferenciada conceitualmente em três esferas distintas: comunicação governamental; comunicação pública; e comunicação política.

Para efeito deste trabalho, analisaremos as esferas da comunicação pública e da comunicação governamental.

2.2.1.1 Comunicação Pública

Para definir o que é Comunicação Pública em toda a sua compreensão, é necessário conceituar o que é o “público” ou “coisa pública” primeiramente. Conforme entendimento de diversos autores, público é aquilo que interessa a todos os agentes de uma sociedade democrática, reunindo interesses complementares ou contraditórios de todos os setores sociais. É aquilo que constitui uma sociedade democrática capaz de se organizar conforme a vontade coletiva, onde a ação do Estado busca realizar o interesse comum dos seus cidadãos.

Para Hannah Arendt, citada por Ribeiro em sua obra *Comunicação e sociedade: cultura, informação e espaço público*, a esfera pública é o local onde os cidadãos “agem em conjunto na realização de um interesse comum” (ARENDR apud RIBEIRO, 2004, p.264).

Considerando apenas o aspecto da comunicação, público é um meio destinado à troca de informação, à manifestação de opinião e à troca de informação entre aqueles que compõem a sociedade.

Segundo Arendt,

sem essa esfera comum de expressão da singularidade humana, que se dirige sempre para os outros [...], a ação e o discurso perdem o sentido de modos de expressão do exclusivamente humano, a esfera pública deixa de se existir e a própria vida deixa de ser uma vida humana (ARENDR apud RIBEIRO, 2004, p. 264)

Assim, a comunicação pública tem uma função fundamental para o desenvolvimento da democracia, como um instrumento capaz de ampliar a liberdade, a autonomia e a participação popular em uma sociedade. Ela é um meio que se utiliza do espaço público para comunicar assuntos de interesse comum enquanto aproxima a sociedade civil, o Estado e o governo.

A comunicação pública se destina a ser um espaço de debate e publicação de decisões referentes à gestão, fiscalização, controle e solução de conflitos em um estado soberano. Para Heloiza Dias;

[...] a comunicação pública se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. As informações veiculadas nesse espaço, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. A comunicação pública ocupa, assim, na

comunicação exercida no âmbito da sociedade, um lugar privilegiado, relacionado aos papéis do poder público de regulação, de proteção ou de antecipação (preparação do futuro). Suas finalidades, portanto, não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas. (DIAS, 2005, p. 2)

No entanto, a comunicação pública só é possível se houver pluralidade dos agentes que se comunicam, transparência das informações e legitimidade, ou seja, ser condizente com os valores éticos e morais e à autenticidade das informações apresentadas. Exige-se a participação de vários setores da sociedade, inclusive aqueles independentes e autônomos em relação ao Estado, como a sociedade civil organizada, para que haja um diálogo amplo e seja possível a participação de diferentes agentes, inclusive com interesses difusos. Dessa forma, é possível que a comunicação pública atinja seu real efeito democrático.

O conjunto de ferramentas e agentes participativos na comunicação pública amplifica seu conceito. Para Jorge Duarte, a comunicação pública

diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. (DUARTE, p. 3)

O autor ainda defende a ideia de que a comunicação pública e as demais formas de comunicação entre entidades de direito público, e até privado, com os cidadãos, naquilo que se refere a informação de interesse coletivo, pode possuir conceitos semelhantes e até mesmo convergentes. Porém, “o desafio da CP em colocar a perspectiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas é o que, de alguma maneira, unifica o conjunto”¹ (Idem, p.3).

Duarte adota como referências na Comunicação Pública:

conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo, são algumas das premissas. A ideia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político.

¹ Entende-se CP como “Comunicação Pública”

O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. (Idem Ibidem)

Seguindo esse pensamento, a Comunicação Pública pode ser fundamental para:

- a) identificar demandas sociais;
- b) definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada;
- c) promover e valorizar o interesse público;
- d) qualificar a formulação e implementação de políticas públicas;
- e) orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente;
- f) garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas;
- g) atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais por
- h) obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público;
- i) estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária;
- j) melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público;
- l) induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e
- k) avaliar a execução das ações de interesse coletivo. (DUARTE, p. 3)

2.2.1.2 Comunicação governamental

A comunicação governamental se difere da pública pelo fato de aquela ser mais pontual em divulgar as ações de governo com finalidade propagandística, ou seja, de promover tais ações com o objetivo de atingir a opinião pública. Matos, citado por Dias, afirma que o objetivo da comunicação governamental é “difundir junto à opinião pública questões ou temas significativos que ocorrem na esfera do governo visando o conhecimento e a participação do cidadão” (MATOS apud DIAS, 2005, p. 3).

Para reforçar ainda mais esse conceito em sua obra, Dias recorre a Bueno, para quem

A Comunicação Governamental compreende todas as atividades e ações desenvolvidas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos seus órgãos (secretarias, ministérios e empresas), no sentido de colocar-se junto à opinião pública, democratizando as informações de interesse da sociedade e prestando contas de seus atos. (BUENO apud DIAS, 2005, p. 3)

Jorge Duarte define a comunicação governamental como aquela que:

diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade. Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser confundido com governo. A gestão administrativa e política do aparato do Estado é responsabilidade do governo. Este é apenas o gestor transitório daquele. Os agentes são a elite política e todos os integrantes das instituições públicas, representantes eleitos, agentes públicos nomeados e funcionários de carreira. (DUARTE, p. 2-3)

Porém, a comunicação governamental é inserida no âmbito da comunicação pública, já que esse canal tem como característica a interação entre os gestores, a ação do Estado e a sociedade civil com o objetivo de atender ao interesse público.

A definição de comunicação governamental se aproxima bastante do conceito de Relações Públicas e da Comunicação Corporativa, porém sem o viés mercadológico. Dias afirma que,

Devido à sua vocação pública, a Comunicação Governamental encontra-se bastante próxima do sentido com que os idiomas germânicos e eslavos dão ao termo “relações públicas”, ou seja, aproxima-se do termo alemão *Öffentlichkeit*, “esfera pública”, que significa aquilo que é potencialmente conhecido e que pode ser debatido por todos” (Van Ruler; Vercic, 2003: 159-160). Ao mesmo tempo, ela incorpora os conceitos norte-americanos de Relações Públicas, ou *Public Relations* (também adotado regularmente no Brasil) – entendido como a administração dos relacionamentos entre uma organização e seus diversos públicos externos – e de Comunicação Corporativa (*Corporate Communication*), que incorpora a comunicação interna, estando por isso mais próximo da definição brasileira de Comunicação Organizacional. (DIAS, 2005, p. 4)

Apesar dessa semelhança, a Comunicação governamental não pode ser confundida como uma modalidade de comunicação organizacional, já que a primeira envolve outras dimensões da comunicação, como o jornalismo e a publicidade, e a divulgação em diversas mídias que utilizam técnicas de outras abordagens da comunicação, como o cinema, a rádio, a televisão, a internet, etc., além de relações públicas. Logo, a comunicação governamental compreende um conjunto de atividades integradas da comunicação voltadas para informar diversos segmentos da sociedade sobre as ações do governo com o objetivo de atingir a opinião pública.

2.2.2 Informação e Comunicação

A maior parte das instituições públicas se configura como emissivas no sistema de comunicação com o cidadão, utilizando a informação como ferramenta predominante de comunicação com a sociedade.

Essa relação informacional não exerce efetivamente a Comunicação Pública em seu sentido amplo, apesar do cidadão também necessitar de informação rápida, eficiente e apresentada conforme suas necessidades no seu relacionamento com a estrutura pública. Segundo Duarte,

ele precisa saber quando pagar impostos, onde e quando buscar uma vacina, como discutir as políticas públicas, conhecer as mudanças na legislação, como usufruir de seus direitos e expressar sua opinião. Ele precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que diz. Assim, é espantoso como a comunicação de muitas instituições ainda tenda a ser limitada à publicidade e à divulgação – ou seja, predomine o viés do emissor. Pensar em qualificar a comunicação, para muitos, ainda é aumentar o aparato tecnológico, o número de fontes de emissão de informação, investir em bombardeio de informação persuasiva (DUARTE, p. 4).

A informação é parte da comunicação, é mensagem, e não representa a comunicação em todas as suas viabilidades. Com a informação existe apenas o início desse processo que vai “desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, pela participação, cidadania ativa, diálogo” (DUARTE, p. 4). O autor citado ainda afirma que,

Comunicação é um processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência. A troca de informações faz parte do processo de comunicação. Informação é a parte explícita do conhecimento, [...] É o elo da interação e da transmissão do conhecimento. Atores e agentes geram, transformam, buscam, usam e disseminam informações de variados tipos. Mas a simples existência de informação não necessariamente significa comunicação eficiente. (Idem, p. 4).

Conforme Duarte, um dos principais atores que fomentam a comunicação pública em toda a sua complexidade é a imprensa, mas ela encontra limitações,

Ela estabelece espaço público indispensável de informação, debate e formação da opinião na democracia contemporânea. É otimismo, entretanto, imaginar que imprensa livre seja suficiente para a viabilização do acesso pleno à informação ou concretização da mediação social. Além

das idiossincrasias e restrições naturais de formato (informação superficial, objetiva), direcionamento (unilateral) e alcance (limitado, mesmo nos de maior público), no dia a dia, cada veículo de comunicação de massa estabelece seus próprios critérios de seleção de temas, conteúdo e opiniões e a maneira de apresentá-los. A auto-regulação da linha editorial faz com que alguns poucos atores pré-selecionados estabeleçam o debate substantivo no noticiário, e tornem o público simples destinatário da troca de mensagens já mediada. A imprensa pode e deve ser livre, mas não oferece comunicação a todos, nem na emissão nem na recepção – e não atua na perspectiva de participação e formação de consensos, até mesmo porque, além de fórum de debate, também é integrada, em grande medida, por atores privados comprometidos com seus próprios interesses. (DUARTE, p. 4-5)

Atualmente, novas políticas de comunicação devem ser adotadas para que a Comunicação Pública seja eficiente. Seguindo essa linha de raciocínio, o autor supracitado ainda afirma que,

Sociedades democráticas como a brasileira exigem refinamento nas estratégias comunicativas e diversidade de instrumentos, processos e agentes; que a transparência e o compromisso com o cidadão sejam pré-requisitos; que os públicos tenham respeitada sua heterogeneidade; e que não seja subestimada a capacidade de interesse e participação. A comunicação diz respeito à criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão. O estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões, à consciência e exercício da cidadania, é apenas parte da pedagogia que busca compreensão, entendimento, satisfação e avanço no estabelecimento do interesse social. (DUARTE, p. 5)

As informações podem ser agrupadas para efeitos didáticos nas seguintes categorias dentro do universo da Comunicação Pública segundo Duarte,

a) institucionais: referentes ao papel, responsabilidades e funcionamento das organizações – o aparato relativo à estrutura, políticas, serviços, responsabilidades e funções dos agentes públicos, poderes, esferas governamentais, entes federativos, entidades, além dos direitos e deveres do cidadão. O que esperar, onde buscar e reclamar.

b) de gestão: relativos ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, metas, intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes para esclarecer, orientar e municiar o debate público. O cidadão e os diferentes atores precisam saber o que está acontecendo em temas relacionados a acordos, ações políticas, prioridades, debates, execução de ações.

c) de utilidade pública: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Imposto de renda, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, informações sobre serviços à disposição e seu uso são exemplos típicos.

d) de prestação de contas: dizem respeito à explicação e esclarecimento sobre decisões políticas e uso de recursos públicos. Viabiliza o conhecimento, avaliação e fiscalização da ação de um governo;

e) de interesse privado: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Um exemplo: dados de imposto de renda, cadastros bancários;

f) mercadológicos: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; e

g) dados públicos: informações de controle do Estado e que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: normas legais, estatísticas, decisões judiciais, documentos históricos, legislação e normas. (DUARTE, p. 3-4)

Para efeitos deste trabalho, podemos considerar o Portal da Transparência do Governo Federal uma ferramenta de comunicação informativa relativa à prestação de contas por ter como função a publicação do uso dos recursos públicos.

3 Metodologia

O presente trabalho objetiva analisar o aspecto informativo do Portal da Transparência do Governo Federal disponibilizado no endereço eletrônico <http://www.transparencia.gov.br> durante o período de fevereiro de 2012 a maio de 2012. Foram apresentados o tipo de informação disponibilizado, o embasamento legal que levou o Governo Federal a implantar esta ferramenta de comunicação, documentação sobre a interface e estatísticas de acesso a esse portal.

A seguir, foi realizada, para a apuração deste trabalho, uma entrevista efetuada por e-mail com representantes de cinco instituições da sociedade civil, classificadas como do Terceiro Setor, que atuam na área de fiscalização, controle social e transparência. A entrevista consiste em um questionário com quatro perguntas abertas que têm como objetivo: 1) identificar a importância do Portal da Transparência do Governo Federal para essas instituições, 2) a contribuição que o portal traz para a sociedade, 3) os aspectos em que o portal pode ser melhorado e 4) qual a opinião dos entrevistados quanto à eficácia do portal para a promoção da cidadania.

Foram entrevistados o diretor executivo da AMARRIBO Brasil, Guilherme Haeling; o diretor executivo do Instituto Brasil Verdade, Lauro Andrade; o diretor executivo do Contas Abertas, Gil Castelo Branco; o diretor executivo da Transparência Brasil, Cláudio Abramo; e o presidente do Instituto de Fiscalização e Controle, Henrique Ziller. Todas as instituições atuam a nível nacional.

A entrevista ocorreu por via eletrônica, por onde foi enviado um e-mail para esses representantes com o questionário constante no apêndice deste trabalho entre os dias 22 e 25 de maio de 2012. Os entrevistados responderam as perguntas no prazo de uma semana e enviaram as respostas também por e-mail para o entrevistador.

4 Resultados

4.1 Conteúdo disponível no portal

O Portal Transparência do Governo Federal foi lançado em novembro de 2004 a partir de uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) com o objetivo de garantir a transparência da gestão pública ao divulgar oficialmente para a sociedade a aplicação dos recursos públicos. Por meio do Portal, o cidadão pode acompanhar a maneira como são aplicados os recursos públicos e assim pode ajudar na fiscalização dos mesmos.

No Portal estão divulgadas informações sobre transferências de recursos para estados, municípios, pessoas jurídicas, ou diretamente a pessoas físicas, dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Há também informações sobre os gastos do Governo Federal, como contratação de obras, serviços e compras governamentais, apresentadas de acordo com o órgão, ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). O Portal também divulga informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira atualizados de acordo com os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal conforme a execução de suas despesas, dessa forma o cidadão pode saber como e quanto está sendo comprometido o recurso orçamentário, inclusive, pode-se saber em que fase se encontra a despesa, como empenho, liquidação ou pagamento.

Dentro do Portal da Transparência, o usuário também pode identificar links com páginas de transparência de estados e municípios, inclusive dados de cada ente federativo e de transferências de recursos recebidos do governo federal.

4.2 Base legal

A criação do Portal da Transparência do Governo Federal encontra embasamento legal na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Capítulo IX, Seção I, a qual garante em seu artigo 48 o seguinte,

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

O Decreto Presidencial de nº 5.482, de 30 de junho de 2005 dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal por meio da internet e regulamenta o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que viabiliza a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, em seus artigos 1º, 2º, 3º e 4º, conforme apresentado a seguir,

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinarão, mediante portaria interministerial, publicada no prazo de sessenta dias a contar da edição deste Decreto, o conteúdo mínimo que deverá constar de cada página, bem como estabelecerá o cronograma de execução das ações de divulgação, consideradas as peculiaridades de cada órgão ou entidade.

Art. 3º O acesso à página Transparência Pública prevista no art. 2º dar-se-á, necessariamente, por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

Art. 4º As disposições deste Decreto não se aplicam aos dados e às informações de que trata o art. 1º, cujo sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação. (Decreto nº 5.482, de 30 de Junho de 2005)

4.3 Interface e acessibilidade

O Portal foi concebido com uma interface simples e de fácil navegação, o que facilita a consulta às informações mesmo em conexões de internet menos ágeis. É possível identificar rapidamente o tipo de consulta a ser realizada na página

principal, que oferece tipos de consultas a despesas e receitas por meio de tabelas ou gráficos, informações diversas sobre o Portal, controle social, notícias, e *hiperlinks* para outros sites de interesse correlato. A figura 1 é uma imagem da página principal do portal.

The image shows the main page of the Portal da Transparência do Governo Federal. At the top, there is a yellow header with the logo of the Controladoria-Geral da União (CGU) and the text "Presidência da República". Below the header, there is a navigation menu with categories like "CONSULTAS", "GRÁFICOS E DOWNLOADS", and "INFORMAÇÕES". The main content area is titled "CEPIM - Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas" and includes sections for "Despesas - Empenho, liquidação e pagamento", "Despesas - Pagamento", "Transferências de Recursos", and "Gastos Diretos do Governo". There are also sections for "Consultas Temáticas" and "DADOS DO PORTAL - DESPESAS". The right sidebar contains "Transparência nos Estados e Municípios", "ENQUETE", and "NOTÍCIAS".

Figura 1: Página principal do portal

Fonte: www.transparencia.gov.br

Data da consulta: 06/06/2012

4.4 Estatísticas de acesso ao Portal

O Portal da Transparência do Governo Federal tem se difundido como uma valiosa fonte de informação dos gastos públicos para a sociedade civil, imprensa, movimentos sociais e até mesmo para agentes do próprio poder público. Um dos indicadores dessa importância pode ser medido pela quantidade de acessos que o Portal recebe desde a sua fundação em 2004. A análise dos dados consolidados oferecidos pela Controladoria Geral da União sobre as estatísticas de acesso ao Portal no período entre 2005 e 2011 indicam acentuada elevação na quantidade de acessos ano após ano, conforme apresentados no Quadro 1, Gráficos 1 e 2.

Em 2005, foram 285,9 mil acessos ao longo do ano. Já em 2011, o portal recebeu 3,36 milhões de acessos. Números que revelam como o portal vem se consolidando como uma importante fonte de informação sobre os gastos públicos federais.

Mês / ano	Visitas								
	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril		245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Maio		295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho		288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho		281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto		320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro		308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro		305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro		314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro		312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média mensal	336.512	280.773	244.846	142.024	120.301	53.892	31.423	23.831	32.163
Total	1.009.537	3.369.275	2.938.152	1.704.284	1.443.610	646.701	377.078	285.968	64.326

Quadro1 : Número de visitantes mês/ano

Fonte: http://www.transparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/abril-2012.pdf

Data de consulta: 22/04/2012

O Gráfico 1 demonstra o volume total de acessos recebidos, ano a ano, pelo Portal da Transparência do Governo Federal desde a sua implantação em 2004 e confirma os dados apresentados no Quadro 1.



Gráfico 1: Total de visitantes por ano

Fonte: http://www.transparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/abril-2012.pdf

Data de consulta: 22/04/2012

Já o Gráfico 2 representa uma curva ascendente que revela a média mensal de acessos obtidos pelo portal em cada ano desde sua implantação.



Gráfico 2: Média Mensal de Visitantes por Ano

Fonte: http://www.transparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/abril-2012.pdf

Data de consulta: 22/04/2012

A partir das informações apresentadas no Quadro 1 pode-se aferir que somente nos três primeiros meses do ano de 2012, que compreende janeiro, fevereiro e março, o Portal registrou 1.009.537 acessos, o que corresponde a mais

acessos do que o total de todo o ano de 2007. O Gráfico 1 mostra acentuada curva positiva para a quantidade de acessos que o Portal obteve no período de 2004 a 2011 e também pode-se aferir que no período de 2007 a 2011 o número de acessos ao Portal mais que triplicou. O Gráfico 2 apresenta uma curva positiva também para a média mensal de acessos entre 2004 e 2012, o que aponta para uma média de acessos cada vez maior. Esses indicadores demonstram a relevância dessa ferramenta para a transparência das contas públicas e sua importância como veículo informacional.

4.5 Pesquisa exploratória

Abaixo estão relacionadas as perguntas realizadas junto aos representantes de organizações da sociedade civil e a síntese das respostas obtidas.

Pergunta: Qual é a importância do Portal da Transparência do Governo Federal para a atuação da sua organização?

A partir das respostas à questão, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma referência importante para a obtenção de dados para algumas organizações e representa também um agregador de valor ao trabalho dessas, por divulgar informações essenciais à execução do controle social e paralelamente promover uma cultura de transparência das contas públicas, mesmo para representantes de instituições que não se utilizam o portal para sua função predominante. Porém, o portal não é o único veículo de divulgação de tais contas. Também são usados o portal Siga Brasil, promovido pelo Senado Federal, que tem funcionalidades suplementares às do Portal da Transparência, os sites da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério do Planejamento e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Pergunta: Na sua opinião, qual é a maior contribuição promovida pelo Portal da Transparência do Governo Federal?

De acordo com os entrevistados, as maiores contribuições que o portal oferece à sociedade são a cultura de transparência, a divulgação facilitada dos dispêndios públicos, permitir ao cidadão acompanhar, cobrar, questionar e até denunciar maus gastos das verbas públicas, ou seja, ampliar o controle social.

Pergunta: Em que aspecto o Portal da Transparência do Governo Federal pode ser melhorado?

O portal necessita de algumas melhorias, segundo os entrevistados, dentre elas encontra-se a importância de se divulgar mais o próprio portal para conhecimento da população, disponibilizar dados como CPF dos favorecidos, endereço para o bolsa família, todas as fases da execução orçamentária, além de desenvolver a possibilidade de efetuar o *download* de qualquer tipo de informação de forma facilitada para que se pudesse cruzar os dados para fins de pesquisa e análise. Outra importante melhoria que deve ser feita é relativa à periodicidade de atualização das informações disponíveis no portal, que deveria ocorrer ao mesmo tempo que ocorrem os atos da gestão ao gerenciar a execução orçamentária.

Pergunta: Na sua opinião, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta capaz de promover a cidadania?

Parte dos entrevistados afirmaram que sim, o portal é uma ferramenta capaz de promover a cidadania por ter fácil usabilidade, ser acessível a qualquer cidadão e consideram o acesso à informação de dados públicos um direito essencial do cidadão para que este seja capaz de auditar as contas públicas. Outra parte acredita que cidadania é um conceito amplo e somente o acesso às informações dos gastos públicos não é suficiente para exercê-la. A promoção da cidadania carece de ações de conscientização e capacitação dos cidadãos para efetuar o controle social.

5 Conclusão

O acesso aos dados relativos aos gastos públicos é um dever da administração pública e um direito do cidadão, sendo o papel de fiscalizar a administração um dever do cidadão conjuntamente com outros agentes públicos. Porém, no Brasil, ainda é relativamente baixa a participação do cidadão em atividades relacionadas à prática da cidadania se comparado com o total da população. Essa relação pode ser melhor visualizada se comparar o índice de participação do brasileiro com outros países americanos. De acordo com pesquisa¹ encomendada pela organização não governamental Movimento Voto Consciente, com apoio da Rede Interamericana pela Democracia, e realizada pela empresa de análise de mercado Franceschini e Associados, 51% dos brasileiros maiores de 18 anos não participam de atividades relacionadas à cidadania, fato que revela um cenário preocupante pela falta de envolvimento social e político dos cidadãos. Países como a República Dominicana, Chile e Peru apresentaram percentuais de não participantes nas faixas de 22%, 22% e 26% respectivamente.

Apesar deste cenário representar uma situação menos ativa sobre a participação do cidadão nas atividades sociais, novas iniciativas tem surgido e vêm modificando essa cultura de separação do cidadão da vida pública para uma cultura de acesso, principalmente no que se refere à transparência das ações do Estado, vide a promulgação da Lei nº 12.528 de 18 de novembro de 2011, conhecida também como Lei de Acesso a Informação, que “efetiva o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo”² sem a necessidade de justificativa para tanto.

A promulgação desta lei, dentre outras iniciativas de transparência, como a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, é evidência de que cada vez mais novos agentes, representantes políticos, movimentos sociais, imprensa, sociedade civil e até mesmo organismos internacionais vêm buscando formas de desenvolver a cidadania e a participação política do cidadão através do combate

¹ <http://www.votoconsciente.org.br/site/index.php?page=a-participacao-brasileira-na-construcao-da-cidadania>

² <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/CartilhaAcessoInformacao.pdf>

sistematizado à corrupção e ao engajamento na vida pública por meio do controle social das contas públicas.

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa pioneira e deve se consolidar como uma importante ferramenta de comunicação governamental voltada para o controle social diante deste novo cenário emergente, ao tornar acessível as informações sobre os dispêndios públicos a qualquer cidadão.

Essa ferramenta ainda possibilita a difusão de uma cultura de transparência, com o intuito de permitir ao cidadão exercer seu direito de acompanhar, cobrar, questionar e denunciar casos de mau uso do dinheiro público. Assim, ela se torna uma importante referência para organizações sociais que atuam diretamente com o controle social, seja de forma direta no caso de organizações que dependem dessa ferramenta para executar suas atividades, seja de forma indireta por difundir tal cultura.

Algumas características do portal devem ser melhoradas, principalmente em relação às atualizações dos dados constantes nele. Um dos entrevistados afirmou que informações referentes à despesa com a reforma do Estádio Mané Garrincha para a Copa do Mundo de futebol de 2014 estavam defasadas, enquanto o site do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO) já apresentava os valores atualizados no período consultado. Outro aspecto que deve ser aperfeiçoado é a possibilidade de se efetuar o *download* de todas as informações relativas ao dispêndio público para que se pudesse realizar o cruzamento dessas informações, o que facilitaria a fiscalização.

Ao apurar o resultado do estudo exploratório desenvolvido neste trabalho o autor conclui que o Portal da Transparência do Governo Federal não é, por si só uma ferramenta de comunicação promotora da cidadania por se tratar de uma ferramenta da comunicação governamental de caráter informativo voltado para a prestação de contas. O autor concorda com parte dos entrevistados, por considerar a promoção da cidadania uma atividade que envolve a conscientização e capacitação dos cidadãos, para que, utilizando-se dos dados do portal, possam exercer o controle social. No entanto, sua existência, assim como outras formas de comunicação, é condição necessária para a construção da cidadania.

6 Referências

CESAR, Alexandre. “**Acesso à Justiça e Cidadania**”. Cuiabá, MT: Ed. Universitária, 2002.

DUARTE, Jorge. “**Comunicação Pública**”. Disponível em: <http://jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 15/03/2012.

RIBEIRO, Lavina Madeira. “**Comunicação e Sociedade: Cultura, Informação e Espaço Público**”. Rio de Janeiro, RJ: E-Papers Serviços Editoriais, 2004.

DIAS, Heloiza. “Comunicação Integrada e Organizações Públicas Federais”. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 de maio.

BRASIL. **Decreto do Executivo nº 5.482, de 1º de julho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores – INTERNET.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2423, de 7 de abril de 1998**. Estabelece critérios para pagamento de gratificações e vantagens pecuniárias aos titulares de cargos e empregos da administração federal direta e autárquica e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, v.126, n.66, p.6009, 8 abr. 1998. Seção 1, pt1.

Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br>. Acesso em: 22/04/2012

Apêndice

Questionário aplicado

Pergunta: Qual é a importância do Portal da Transparência do Governo Federal para a atuação da sua organização?

Respostas:

Entrevistado 1) Muito importante, ele passou a ser modelo, dar o exemplo de transparência e encontramos principalmente os repasses às prefeituras que é o principal foco de atuação da AMARRIBO BRASIL.

Entrevistado 2) Trabalhamos com educação para cidadania, portanto o portal serve como referência das possíveis ferramentas que podem ser utilizadas pela população para o exercício da cidadania.

Entrevistado 3) O Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União (CGU), é um dos instrumentos que utilizamos para o acompanhamento das despesas do Poder Executivo. Existem, porém, outros portais que consultamos com maior frequência, como é o caso do Siga Brasil, do Senado Federal, o qual apresenta os dispêndios dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de permitir diversos cruzamentos que não são possíveis no Portal da CGU. Além desses e vários outros sites aos quais recorremos em nossa atividade diária (Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, etc.) temos acesso – por meio de senhas cedidas por parlamentares – ao próprio SIAFI – Sistema Integrado de administração Financeira, que é a fonte primária da maior parte das informações divulgadas por esses portais.

Entrevistado 4) Não trabalhamos com as informações publicadas no Portal.

Entrevistado 5) O Instituto de Fiscalização e Controle dificilmente faz consultas ao Portal da Transparência. No entanto, a rede de ONGs denominada Amarribo/IFC,

que consta com aproximadamente 200 entidades de municípios de todo o País, acessa constantemente o Portal da Transparência para consultar a respeito de transferências federais para seus municípios.

Pergunta: Na sua opinião, qual é a maior contribuição promovida pelo Portal da Transparência do Governo Federal?

Respostas:

Entrevistado 1) A cultura de transparência, a disponibilização de informação praticamente on-line.

Entrevistado 2) Sem dúvida alguma é um símbolo da democracia num país, o cidadão poder acompanhar os gastos públicos, cobrar, questionar, e até denunciar maus gastos se for preciso, a maior contribuição julgo ser para a construção da democracia brasileira.

Entrevistado 3) A maior contribuição é facilitar o acesso à informação, ampliando o controle social, indispensável ao aprimoramento da qualidade e da legalidade dos dispêndios públicos.

Entrevistado 4) Proporcionar uma referencia relativa à divulgação de informações sobre execução orçamentária, a ser emulada por entes de outros poderes e esferas.

Entrevistado 5) A própria promoção da transparência das contas públicas. O Portal foi o passo inicial para um governo de dados abertos, situação que vai se consolidando a cada dia, agora muito potencializada com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação.

Pergunta: Em que aspecto o Portal da Transparência do Governo Federal pode ser melhorado?

Respostas:

Entrevistado 1) Disponibilizar CPF, endereço para bolsa família, continuar ampliando os dados como vem fazendo.

Entrevistado 2) Acredito que o portal devia ser mais divulgado, para que a população realmente tenha acesso e saiba utilizar da ferramenta.

Entrevistado 3) Em 2010, quando foi efetivamente implantada a Lei Complementar 131, a Associação Contas Abertas fez uma avaliação dos principais portais do Poder Executivo, nos planos federal e estaduais. Foram analisados o conteúdo, a série histórica disponibilizada, a frequência de atualização e a usabilidade. Naquela oportunidade, o Portal da Transparência obteve nota 7,5 superando os demais sites avaliados. No entanto, em vários aspectos podem ocorrer aprimoramentos. A título de exemplo, no portal são apresentados os valores pagos com o orçamento do ano acrescidos dos restos a pagar pagos. Mas o ideal seria a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, ou seja, a dotação autorizada, os valores empenhados, liquidados etc... Além disso, só é permitido o download de alguns dados quando o desejável seria podermos baixar todas as informações para que pudéssemos cruzá-las das formas que desejássemos. Em algumas situações a atualização deixa a desejar, como no acompanhamento dos gastos da Copa 2014. Até o dia 24 de maio, segundo o portal, o custo da reforma/construção do estádio Mané Garrincha, em Brasília, era de R\$ 745,3 milhões. Com a licitação da cobertura este valor já está superado, atingindo R\$ 863,2 milhões, como já consta no site do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO). Assim com esta, inúmeras outras informações estão defasadas.

Entrevistado 4) Poderia proporcionar uma quantidade maior de opções de pesquisas agregadas, como empresas pertencentes aos diversos setores da economia (usando o Cadastro Nacional de Atividades Econômicas), famílias de itens orçamentários e outras.

Entrevistado 5) Creio que ele deveria progredir no sentido de integrar informações dos governos estaduais e municipais. Além disso, seria muito importante que os

dados nele apresentados fosse abertos, ou seja, passíveis de serem copiados para utilização em planilhas pelos usuários.

Pergunta: Na sua opinião, o Portal da Transparência do Governo Federal é uma ferramenta capaz de promover a cidadania?

Respostas:

Entrevistado 1) Sim

Entrevistado 2) Como dito na primeira questão sim, esta inteiramente ligado a promoção da cidadania.

Entrevistado 3) Sim, sem dúvida. Uma das grandes qualidades do Portal da Transparência é a usabilidade. A facilidade com que podemos obter a maioria dos dados torna o site acessível a qualquer cidadão, mesmo àqueles pouco familiarizados com os conceitos orçamentários e com a informática. O acesso à informação é, indiscutivelmente, um dos direitos essenciais do cidadão.

Entrevistado 4) Não sei se compreendo em a pergunta. O que significa “promover a cidadania”? De modo geral, a divulgação de informação (de qualquer tipo) por parte dos poderes públicos é uma condição necessária para que se possa monitorar as ações realizadas em nome do Estado. Contudo, essa não é uma condição suficiente. Para que o monitoramento possa de fato dar-se é necessário que uma série de outras condições, relativas aos usuários da informação, estejam presentes.

Entrevistado 5) Por si só não. A cidadania se estabelece mediante o acesso do cidadão às informações do Portal e posterior utilização para alguma ação de controle social dos recursos públicos. A publicação da informação, conquanto seja elemento essencial para promoção do controle social dos recursos públicos, e do exercício da cidadania, carece de ações complementares de conscientização e capacitação dos cidadãos para atingir seu objetivo mais nobre, que é a promoção da cidadania, conforme consta em sua pergunta.