

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE SAPUCAIA DO SUL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA VOLTADA PARA O
CIDADÃO: O CASO DO PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA RS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Raquel Ditz Ribeiro

Santa Maria, RS, Brasil

2011

COMUNICAÇÃO PÚBLICA VOLTADA PARA O CIDADÃO: O CASO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA RS

por

Raquel Ditz Ribeiro

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Profª Drª Flavia Luciane Scherer

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Polo de Sapucaia do Sul
Curso de Especialização em Gestão Pública
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA VOLTADA PARA O CIDADÃO: O
CASO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA RS**

elaborada por
Raquel Ditz Ribeiro

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profª Drª Flavia Luciane Scherer
(Presidente/Orientador)

Profª Drª Luciana Flores Battistella

Profª Drª Clandia Maffini Gomes

Santa Maria, 26 de agosto de 2011

*Ao Fernando,
pelo amor incondicional e apoio sem limites
Ao Guri,
por dar um sentido ainda maior às nossas vidas*

RESUMO

Monografia de especialização
Universidade Federal de Santa Maria
Curso de Especialização em Gestão Pública

COMUNICAÇÃO PÚBLICA VOLTADA PARA O CIDADÃO: O CASO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA RS

AUTORA: RAQUEL DITZ RIBEIRO
ORIENTADOR: DRA. FLAVIA LUCIANE SCHERER
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 26 de agosto de 2011.

RESUMO

A comunicação pública é um conceito em construção e é abordada neste trabalho, com base em autores como Jorge Duarte, Elizabeth Brandão e Heloíza Matos, como aquela comunicação que é voltada para o cidadão. Para tanto, neste estudo, o objeto escolhido foi o Portal da Transparência RS. Dessa forma, o objetivo principal da pesquisa é verificar se o portal apresenta aspectos da comunicação pública voltado para o cidadão. Os objetivos secundários são: descrever a Administração Pública, a Gestão Pública e a transparência no Brasil; descrever os aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão; e, descrever o Programa Estruturante Ajuste Fiscal, o Projeto Transparência RS e o Portal da Transparência RS. No que se refere ao método de pesquisa foi utilizada a pesquisa qualitativa, quanto à estratégia de pesquisa optou-se pelo estudo de caso. Já a análise dos dados foi feita através da análise de conteúdo com a seleção de categorias que possibilitaram chegar ao objetivo deste trabalho. A investigação indica que devido às suas limitações o Portal da Transparência RS não apresenta aspectos de comunicação pública voltada para cidadão e que ainda é preciso evoluir para que se tenha uma comunicação pública realmente efetiva.

Palavras-chaves: comunicação pública, administração pública; gestão pública e transparência.

ABSTRACT

Public Administration is a concept under construction and it is covered in this work based on authors like Jorge Duarte, Elizabeth Brandão and Heloíza Matos, as the kind of communication oriented towards the citizen.

The RS Transparency Portal was chosen as object of analysis. Hence, the main purpose of this research is analysing if the portal can be considered a public communication case towards the citizen.

The secondary goals are: describing the Public Administration, the Public Management and the transparency in Brazil; describing the aspects of the public communication oriented towards the citizen; and, describing the Structural Program of Tax Adjustment, the RS Transparency Project and the RS Transparency Portal.

Concerning to the research methodology it was used the qualitative research. Regarding the research strategy the case study was adopted. The data analysis was carried out through the content investigation in which categories were selected in order to achieve this work's purpose.

The investigation indicates that due to its limitations the RS Transparency Portal does not present issues of public communication oriented citizen and that it is still necessary to evolve so that it is possible to have a really effective public communication.

Key-words: public communication; public administration; public management and transparency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Categorias analisadas.....	32
--------------------------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	12
1.1 Administração e gestão pública no Brasil	12
1.1.1 Transparência na administração pública	14
1.2 Comunicação pública	18
CAPÍTULO II – METODOLOGIA	25
2.1 Tipo de estudo e estratégia de pesquisa	25
2.2 Método de análise	28
2.2.1 Pré-análise	29
2.2.2 Exploração do material	31
2.2.3 Tratamento dos resultados obtidos e interpretação	31
CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	32
3.1 Programas Estruturantes	32
3.2 Portal da Transparência RS	36
3.3 Transparência	37
3.3.1 Oferta de informações.....	37
3.3.2 Disponibilização de dados para fiscalização da prestação de contas	39
3.4 Acesso	41
3.4.1 Linguagem	41
3.4.2 Uso de recursos que facilitem o entendimento	42
3.5 Interação	44
3.5.1 Uso de instrumentos de interação	44
3.5.2 Disponibilização de dados para <i>download</i>	46
3.6 Ouvidoria Social	46
3.6.1 Compreensão da opinião pública.....	46
3.6.2 Adoção das referências propostas pela sociedade	47
CONCLUSÕES	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Vivencia-se, hoje, a sociedade da informação caracterizada pela necessidade de respostas rápidas e por uma cultura voltada para os relacionamentos externos e internos. A comunicação sofre um constante processo de mutação com inclusão de novas tecnologias o que altera uma já tradicional cultura de relacionamento entre as comunidades externa e interna das organizações. Assim, os governos são desafiados a qualificar suas técnicas de negociação e de administração de conflitos com finalidade de atender ao cidadão trazendo-o para esfera pública.

Nesse contexto, uma gestão pública eficiente passa por uma gestão da comunicação pública que pode ser explicada pela administração de conflitos, da diversidade e da cooperação entre os públicos e a necessidade de uma gestão de relações entre a esfera pública e a esfera privada.

O termo comunicação pública é novo e está sendo construído através de um processo de negociações que contemplam uma participação efetiva das áreas científica, institucional e de classes profissionais. Uma das poucas referências na área é a importante publicação de Jorge Duarte (2009) que organizou o livro “Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público”, cuja primeira edição data de 2007 e que contém diversas visões e princípios da comunicação pública, como das autoras Heloiza Matos e Elizabeth Pazito Brandão.

Heloiza Matos (2009) coloca que embora o governo tenha a centralidade no processo da comunicação pública deve-se atentar para outras possibilidades: “a comunicação pública do ponto de vista da sociedade organizada e do cidadão, ambos como elementos essenciais na implementação do conceito” (MATOS, 2009, p. 47). Partindo desse entendimento coloca-se que a restauração da democracia e, como consequência, o crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de uma informação voltada para a construção da cidadania.

Para Brandão (2009) a noção de cidadania sofreu mudanças ao longo do tempo. Para ela, a comunicação

começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício dos direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação (BRANDÃO, 2009, p. 10)

Nesse sentido e para entender melhor a comunicação pública que busca a participação do cidadão esta pesquisa analisou o Portal da Transparência RS que surgiu através dos Programas Estruturantes, mais especificamente, do Programa Ajuste Fiscal e do Projeto Transparência RS.

De acordo com o Portal dos Programas e Projetos Estruturantes¹, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançou em maio de 2008 os Programas Estruturantes que possuía um conjunto de 32 objetivos, ou “diretrizes estratégicas”. Essas diretrizes estavam agrupadas dentro de três eixos que orientavam a ação política do governo: o eixo do Desenvolvimento Econômico Sustentável, buscando oferecer mais empregos para os gaúchos, através de ações em diversas áreas, como a infra-estrutura, a irrigação, as políticas de inovação e emprego, os assuntos internacionais, o agronegócio, o meio-ambiente, a ciência e tecnologia, bem como o turismo, esporte e lazer; o eixo do Desenvolvimento Social, com a busca por maior qualidade de vida para todos, investindo nas áreas da saúde, da educação, da segurança pública, do saneamento básico e habitação, da cultura, além da justiça e desenvolvimento social; e, o eixo das Finanças e da Gestão Pública, que, com o objetivo de formar um Estado a serviço do cidadão, abrangia as áreas de planejamento e gestão, administração e recursos humanos do Estado, obras públicas e a área da Fazenda, que administra as receitas e as despesas do Governo.

Nesse último eixo existia o Programa Estruturante Ajuste Fiscal cujo principal objetivo era equilibrar as finanças do Estado para melhorar a capacidade de investimento em serviços. Dentro desse programa havia o Projeto Transparência RS que tinha como objetivo a transparência da gestão, o fortalecimento do controle social e a prevenção à corrupção, que deu origem ao Portal da Transparência RS.

¹ Os Programas e Projetos Estruturantes foram extintos no final de 2010 devido à troca de Governo no Estado do Rio Grande do Sul. Hoje existem os Projetos Estratégicos.

Considerando esse quadro de referência, o objetivo geral deste trabalho é verificar, através da Análise de Conteúdo, se o Portal da Transparência RS apresenta aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão. Os objetivos secundários são: descrever a Administração Pública, a Gestão Pública e a transparência no Brasil; descrever os aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão; e, descrever o Programa Estruturante Ajuste Fiscal, o Projeto Transparência RS e o Portal da Transparência RS.

A comunicação pública utilizada aqui, é relacionada ao ponto de vista da sociedade organizada e do cidadão. Acredita-se que a comunicação é capaz de produzir e alocar conhecimento funcionando como uma política pública para a democratização do saber.

Deve-se olhar para o conceito de comunicação pública com uma postura de perceber e utilizar a comunicação como um instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania. Duarte (2009) avalia que é no setor público que a comunicação pública tem maior potencial de desenvolvimento e “incorpora o pressuposto da transparência em um tema historicamente relacionado à busca de visibilidade e legitimidade” (DUARTE, 2009, p.60).

Nesse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: quais aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão são encontrados no Portal da Transparência do RS?

CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, primeiramente, será traçado um panorama da Administração, da Gestão Pública e da transparência no Brasil. Depois, analisada a formação do conceito de comunicação pública e a criação dele voltado para a cidadania.

1.1 Administração e gestão pública no Brasil

A premissa da administração pública é a separação entre o político e o administrativo; o mundo da política e o das organizações; a tomada de decisão e a implementação. Sobre o assunto Dagnino pondera que

o primeiro termo desta dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político que se manifesta na sociedade e, o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum que se expressa no interior do aparelho de Estado: implementar eficientemente o que foi, não interessa como nem por que, decidido (DAGNINO, 2009, p. 71)

Ainda de acordo com Dagnino (2009), o principal objetivo da administração pública é executar, da melhor forma possível, as decisões tomadas pelos governos. Isso deve ser executado de acordo com critérios como otimização e que não levem a questionamentos de tipo político ou socioeconômico mais amplo.

A administração engloba a interpretação de objetivos para transformá-los em ação organizacional através de planejamento, organização, direção e controle. Nesse sentido Matias-Pereira afirma que

[...] a administração pública, num sentido mais amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 9).

Segundo Bresser Pereira (2000), existem três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. A administração patrimonialista não visa o interesse público, sendo típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, especialmente as monarquias absolutas que antecederam o capitalismo e a democracia. Atualmente sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo.

Já a administração pública burocrática “é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo” (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 9). Já a administração pública gerencial, de acordo com Matias-Pereira (2009), possui como pressupostos: a descentralização das decisões e funções do Estado; autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros; e, ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

No Brasil, a partir dos anos cinquenta, houve sucessivas experiências de planejamento. Como, por exemplo, a do Plano de Metas (1956-1961) do governo de Juscelino Kubitschek. A experiência brasileira de planejamento se aprofundou durante o período militar com sucessivos planos que foram formulados e implementados a partir de 1964 seguindo a linha autoritária e centralizadora dos governos militares. No início dos anos setenta, a implantação de um Sistema de Planejamento Federal deu origem a três edições do Plano Nacional de Desenvolvimento. O último deles ocorreu quando a ditadura militar perdeu sua legitimidade o “que antecedeu a abertura e a redemocratização do País, terminando por explicitar o caráter demagógico e manipulador que envolveu a experiência de planejamento dos militares” (DAGNINO, 2009, p. 26). A partir do governo Collor, com a adoção da orientação neoliberal, iniciativas de planejamento no sentido estrito do termo, sobretudo as que visavam preparar o País e a sociedade para enfrentar um futuro que já se prefigurava como difícil, passaram a ser cada vez mais escassas.

A reforma gerencial no Brasil, iniciada em 1995, tinha como principal objetivo criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem ao Estado Brasileiro ser gerido por uma burocracia profissional e moderna.

Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório (BRESSER PEREIRA, 2000, p.11).

Os princípios dessa reforma gerencial estão no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado onde se procurou definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. Por meio de novas estruturas institucionais, novos instrumentos de gestão e novas formas de controle, buscava-se elevar a eficiência das instituições públicas, além de alcançar um nível mais elevado de transparência (informação) na administração pública.

Segundo Matias Pereira (2000) buscar uma cultura empreendedora na administração pública é primordial para elevar o desempenho da gestão pública no Brasil, no que diz respeito aos resultados e a qualidade dos serviços públicos ofertados. Além disso, deve-se atentar para as questões que envolvam a ética, a moral e a transparência.

Matias Pereira (2000) coloca ainda que “mudar o comportamento da cultura das organizações públicas, tendo o cidadão como foco, exige profunda revisão dos modelos organizacionais existentes” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p.54). Nesse contexto, pode-se inserir uma gestão pública focada no cidadão. Deve-se ter compromisso em atender as crescentes demandas da sociedade, em um contexto de fortes mudanças.

1.1.1 Transparência na administração pública

A questão da transparência vem sendo amplamente debatida e segundo Porto, Castro e Perotoni (2006, p. 01) “tornou-se um dos pilares de sustentação da legitimidade do poder discricionário na administração pública”. Para os autores ela tem, inclusive, importância de cunho orçamentário, já que produz maior confiabilidade e credibilidade no sistema financeiro e administrativo do Estado.

Um Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal foi lançado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) o que corrobora o pensamento de Porto, Castro e Perotoni (2006, p. 01) quando dizem que “o interesse crescente na esfera da coisa pública pelo atendimento do princípio da transparência tem-se mostrado um fenômeno mundial no qual o Brasil tem a sua parcela”

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu a publicidade como um dos princípios constitucionais da administração pública brasileira:

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 e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos 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 (BRASIL, 1988).

Para Allegretti e Platt Neto (2011, p. 02), “o princípio da publicidade garante aos cidadãos o direito de conhecer os atos praticados na gestão pública e, ainda, garante uma melhor compreensão das informações”. Segundo os autores isso se deve ao fato da publicidade ter um caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Quanto à prestação de contas, a Constituição Federal de 1988 busca definir quem tem a obrigação de prestar contas:

Art. 70. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Em 04 de maio de 2000, foi publicada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). A partir de então, a transparência foi definida como um dos princípios da administração pública responsável. Em seu artigo 48, a LRF (BRASIL, 2000) estabeleceu os instrumentos da transparência: “os planos, orçamentos e lei 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”.

A LRF buscou ampliar o conceito de publicidade, pois compreende a transparência “como um conceito mais amplo exigindo que a informação não seja apenas publicada, mas que seja relevante, confiável, oportuna e compreensível” (ALLEGRETTI e PLATT NETO, 2011, p. 03)

Essa lei está fundamentada nos princípios de planejamento, transparência e participação popular. Para Platt Neto (2005, p. 148), “a participação popular depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informação as decisões são prejudicadas”.

O pensamento de Culau e Fortis vai na mesma direção quando afirmam que

a transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a LRF. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade (CULAU e FORTIS, 2006, p. 1)

O artigo 48 da LRF (BRASIL, 2000) exige que seja dada ampla divulgação aos instrumentos da transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009), a Lei da Transparência, foi além e, determinou que os gestores divulgassem informações em tempo real para a sociedade. Assim, a administração pública vem buscando cumprir a legislação vigente fazendo uso da internet para divulgar informações.

Divulgar informações através da internet pode contribuir muito para a participação do cidadão. Sobre o assunto Frey et al colocam que:

(...) por sua própria estrutura técnica de disseminação de informações, a internet permite que uma vasta gama de informações esteja à disposição do cidadão, com custo relativamente baixo para o agente disseminador. Esse novo meio cria as condições necessárias a uma proliferação qualitativamente superior da informação pública, se comparado com outras mídias, como a imprensa ou a

radiodifusão. Enquanto esses meios são marcados pela necessidade de filtros e mecanismos de seleção que determinem qual informação será divulgada, a internet permite uma disseminação em larga escala de informações governamentais (FREY ET AL, 2002, p.180-181).

Quando bem aproveitado o meio eletrônico pode ter uma grande influência na participação dos cidadãos, já que pode levar a uma maior confiança no Governo e aumentar a participação social.

Nesse contexto, o Governo Federal lançou, em novembro de 2004, o Portal da Transparência (BRASIL, 2010), cujo objetivo principal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

De acordo com Culau e Fortis,

o portal funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A idéia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos (CULAU e FORTIS, 2006, p. 9)

Ainda segundo Culau e Fortis (2006), o Portal da Transparência busca estar consonante com os preceitos constitucionais da publicidade e da eficiência, e visa estimular a gestão racional e responsável dos recursos públicos, veiculando informações sobre execução orçamentária e financeira dos ministérios bem como de suas prestações de contas, revelando à sociedade como os recursos dela extraídos têm sido aplicados.

Além disso, o Portal publica dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, que compreende gastos efetuados por seus órgãos e entidades, repasses de recursos federais, operações de descentralização de recursos e operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento. A gestão do portal cabe à Controladoria-Geral da União, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Governo Federal.

1.2 Comunicação pública

Neste trabalho, busca-se tratar de uma comunicação pública que vise o interesse público e seja baseada no diálogo. Nesse contexto, coloca-se o pensamento de Kegler (2008) para quem a comunicação pública “é a comunicação não linear e que se dá através da relação entre sujeitos, mas sem almejar a superação ou a predominância de um sujeito sobre o outro” (KEGLER, 2008, p. 61).

De acordo com Jorge Duarte [200-], em artigo intitulado “Comunicação Pública” quando se trata de comunicação pública se adotam como referência conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo e interesse público. Para o autor, “o objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade” (200-, p. 3). Sendo assim, coloca que no intuito de qualificar a gestão do público, a comunicação pública pode ser fundamental para: identificar demandas sociais; definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada; promover e valorizar o interesse público; qualificar a formulação e implementação de políticas públicas; orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente; garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas; atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais por obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público; estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária; melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público; induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e avaliar a execução das ações de interesse coletivo.

Segundo Brandão (2009), é possível identificar cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional em que o termo comunicação pública é utilizado. A primeira diz respeito à comunicação organizacional cujo principal objetivo é agir estrategicamente com o intuito de “criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem para estas instituições, sejam elas públicas e/ou privadas” (BRANDÃO, 2009, p.01). Essa concepção é estreitamente ligada ao mercado e busca vender e obter lucro.

A comunicação científica também se identifica com as atividades da comunicação pública e tem como objetivo maior “despertar o interesse da opinião pública em geral pelos assuntos da ciência, buscando encontrar respostas para a sua curiosidade em compreender a natureza, a sociedade, seu semelhante” (BRANDÃO, 2009, p.03). Outra área que se relaciona à de comunicação pública é a de comunicação governamental, entendida como a responsabilidade do Estado e do Governo de estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos, sendo um instrumento de construção da agenda pública.

A comunicação política traz uma relação histórica entre comunicação e política. Segundo Brandão (2009, p. 06)

este é o sentido mais conhecido da expressão comunicação pública, advinda de uma tradição de estudos que analisa a questão da comunicação contraposta ao interesse público e o seu lugar de direito no espaço público (BRANDÃO, 2009, p. 06)

A comunicação da sociedade civil organizada é a última identificação que tem o termo comunicação pública. Essa comunicação vem sendo desenvolvida pelos membros do terceiro setor e por movimentos sociais e populares é também conhecida como comunicação comunitária ou alternativa. Ela parte do princípio que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade.

Cabe fazer aqui uma reconstituição histórica, primeiramente, da comunicação nas instituições governamentais brasileiras e depois, da construção do conceito de comunicação pública. O início da comunicação nos governos é dado pela criação do Departamento Oficial de Propaganda (DOP), em 1931, substituído, primeiramente, pelo Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC – 1934) e depois pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, criado em 1939 pelo governo Getúlio Vargas, que tinha o cunho de divulgar o discurso legitimador do governo através da propaganda.

Já no governo militar na década de 70, foi criada a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) durante o Governo Médici (1969-1974). Tem-se ainda a criação da Secretaria de Comunicação no governo João Figueiredo (1979-1985) e do Plano de Comunicação Institucional no governo Fernando

Henrique Cardoso (1995-2003). Conforme Matos (1999) ao avaliarmos esses fatos históricos vê-se que a comunicação não foi tratada no governo como um processo.

Com a redemocratização brasileira, os governos civis pareceram pensar a tarefa comunicacional principalmente como uma tarefa exclusiva da **comunicação política**, como produto da publicidade ou das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados imediatos. Se analisarmos a comunicação do Executivo nesses últimos 20 anos, a comunicação não foi entendida como processo, muito menos como política. Conseqüentemente, o discurso é reciclado de acordo com as circunstâncias, de acordo com as questões candentes do momento: não se definiu a comunicação como processo de reconstrução da cidadania (MATOS, 1999, p.3)

No entanto, foi no governo Lula que a noção de comunicação pública voltada para a cidadania foi introduzida. De acordo com Brandão (2009), foi criada a função de Gestor da Comunicação Pública e “a preocupação com a preparação dos técnicos do executivo para fazer a comunicação pública levou à realização de vários cursos de atualização para técnicos” (2009, p.11).

Em setembro de 2003, o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Luiz Gushiken, apresentou aos servidores federais as propostas para uma Política Nacional de Comunicação que indicavam os grandes conceitos que deveriam nortear a comunicação do governo. Já em 2005, o Ministro proferiu palestra no III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação onde elencou os oito princípios da comunicação pública: o cidadão tem direito à informação, que é a base para o exercício da cidadania; o Estado tem o dever de informar; o zelo pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social; a comunicação pública não deve se centrar na promoção pessoal dos agentes públicos; a promoção do diálogo e da interatividade; o estímulo do envolvimento do cidadão com as políticas públicas; os serviços públicos têm de ser oferecidos com qualidade comunicativa; e, a comunicação pública tem de basear-se na ética, na transparência e na verdade.

Quanto à reconstituição histórica da construção do conceito de comunicação pública cita-se Brandão (2009), para quem existem dois fatores históricos que são fundamentais para compreender a raiz histórica que alimenta a proposta da comunicação pública: os debates sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento nos anos 50 e 60 e a influência da

concepção idealística de comunicação social da igreja católica latino-americana, aliada ao ideal histórico da comunicação.

Segundo Brandão (2009), no Brasil, no final dos anos 60 e na década de 70, as teorias desenvolvimentistas buscavam uma alternativa para diminuir o abismo que existia entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e as técnicas, instrumentos e estratégias da comunicação de massa passaram a ser de suma importância para atender aos objetivos desenvolvimentistas das nações, já que foram utilizadas para demonstrar os padrões das sociedades desenvolvidas que deveriam ser seguidos. A bipartição no cenário mundial devido a Guerra Fria também influenciou o Brasil que teve as teorias e metodologias dos campos acadêmicos e culturais polarizadas entre a ideologia de esquerda, dominante nos países do Terceiro Mundo, e a ideologia capitalista.

No Brasil, essas duas posições antagônicas geraram influências e correntes distintas e igualmente poderosas para a formação do pensamento e das práticas comunicacionais e ambas compartilharam de um mesmo lócus e de um mesmo tempo. Marco desta disputa ideológica foi a extensão rural que surge justamente no bojo dessas posições desenvolvimentistas, mas que abrigou concomitantemente uma forte reação sustentada pelo pensamento de esquerda (BRANDÃO, 2009, p. 23-24)

A partir dessas posições polarizadas surgiram produções de extrema importância que criticavam o modelo capitalista e buscavam caminhos próprios para alcançar o desenvolvimento. Um dos expoentes dessa área foi Paulo Freire que tinha como mote de sua teoria o entendimento da cultura e do contexto em que viviam as populações.

De acordo com Brandão (2009), juntamente com os intelectuais do Terceiro Mundo, a Igreja Católica teve um papel importante no movimento de reação aos padrões norte-americanos, já que com eles, assumiu a defesa do relatório que falava dos problemas comunicacionais na sociedade que foi apresentado à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em 1978. Sendo assim, a Igreja Católica passou a seguir os preceitos de uma nova comunicação, constantes nesse relatório, e também da NOMIC (Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação) apresentado em 1979 pela UNESCO. A NOMIC defendia que fossem estabelecidos

sistemas de comunicação em via de mão dupla “ e que dessem oportunidade aos povos dos países em desenvolvimento para participar desse fluxo de informação através da produção e disseminação de suas próprias informações e análises” (BRANDÃO, 2009, p. 26).

Quando fala de informação no âmbito da comunicação pública, Duarte (2009) as agrupa em sete categorias: institucionais, de gestão, de utilidade pública, de interesse privado, mercadológica, de prestação de contas e dados públicos. A informação é uma palavra que contém muitos significados que variam conforme o contexto em que está inserida, mas basicamente está relacionada ao processo de obtenção de conhecimento a partir de algum tipo de interpretação.

A construção do conceito de comunicação pública no Brasil passa por essa retomada histórica e também deve considerar que a formação do conceito deve passar pelo paradigma da cidadania. O idealismo e a rebeldia que estão no cerne do conceito ao mesmo tempo em que foram positivos para o surgimento da comunicação pública trazem também a dificuldade de aceitação e de construção, já que nessa comunicação pública que surge o poder é dado ao cidadão. Para Brandão,

[...] seja como for, o que se constata é o crescimento das possibilidades de manifestação do cidadão que, apesar de ainda não ter aumentado tanto assim a conquista de seus direitos, está obtendo a cada dia mais voz no novo espaço público, e isto é uma conquista valiosa. [...] Só entendo a comunicação pública como parte integrante da vida política da sociedade e, como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil. A CP feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar essas instituições a se preocupar com as questões da cidadania (BRANDÃO, 2009, p. 30-31).

Segundo Jorge Duarte, o uso da expressão comunicação deve estar relacionado à melhora da vida das pessoas e para conseguir isto “os instrumentos de comunicação são utilizados a partir do ponto de vista do cidadão em sua plenitude e não apenas em suas faces de consumidor, eleitor, usuário” (2009, p. 61).

Para que isso ocorra, Matos (2009) preocupa-se em tornar a comunicação pública menos teórica e mais prática ao pontuar que

reduzir a comunicação aos canais de distribuição de informação tem sido insuficiente de forma geral, mas é especialmente problemático para o campo da comunicação pública. O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de trocas de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais. Isto não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas igualmente outros compatíveis a abertos ao ambiente da comunicação pública (MATOS, 2009, p. 52-53)

Kegler (2008) ao interpretar a autora citada, coloca que essa reconhece que os suportes tecnológicos e midiáticos são incompletos diante da multiplicidade de possibilidades de participação social. Além disso, para Kegler

a autora ressalta que tal multiplicidade implica a construção de uma cultura cívica e comunicacional que leve ao entendimento do que é o público e qual o valor do público frente à coletividade. Talvez, um passo importante no planejamento de comunicação pública seja, inicialmente, estabelecer estratégias de educação e formação pública, a fim de “capacitar” os cidadãos a se reconhecerem como comunicadores públicos (KEGLER, 2008, p. 72).

Assim, a comunicação age para que ocorra no cidadão um processo de reencontro com a cidadania. Para Marcia Duarte (2009) comunicação e cidadania são conceitos interligados.

A comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condições de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar uma capacidade de organização e mobilização dos sujeitos que consistirá, em última instância, na concretização de uma cidadania ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva de saberes, capaz de romper formas de exclusão e opressão e encontrar caminho e modelos próprios de organização da vida coletiva (DUARTE, 2009, p. 113).

É nesse contexto de comunicação para o cidadão que busca-se o conceito de comunicação pública que será utilizado neste trabalho. Para isso, parte-se das idéias de Pierre Zémor apud Brandão (2009) que coloca que as finalidades da comunicação pública não podem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, que são as de informar o cidadão, ouvir suas demandas, contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças comportamentais e das relações sociais. Brandão ressalta que para Zémor há a necessidade de “ouvir o cidadão”, pois para ele “a comunicação

pública diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (BRANDÃO, 2009, p.14).

A opinião pública também se relaciona com o conceito de comunicação pública. Para Novelli (2009) a opinião pública pode ser entendida como um fenômeno que tem origem em um processo de discussão coletiva, se refere a um tema de relevância pública e é expresso publicamente por sujeitos individuais em situações diversas ou em manifestações coletivas.

Baseando-se na pesquisa de Monteiro (2009) têm-se como finalidades principais da comunicação pública: responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições; divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política.

Dessa forma deve-se deixar de lado as perspectivas pessoais e organizacionais e atentar para o coletivo. Nesse viés, Duarte coloca que “a comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão” (2009, p. 61) sempre respeitando o direito que ele tem ao diálogo e à informação.

Dessa forma adota-se a definição de comunicação pública dada por Brandão (2009) para quem a comunicação pública

é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país (BRANDÃO, 2009, p. 31).

É importante deixar claro que não se quer excluir ou ignorar outros pontos de vista, porém esse é o conceito que acredita-se ser o mais pertinente de ser adotado neste trabalho já que contempla a imbricação entre a comunicação pública e o cidadão.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentadas as escolhas metodológicas que guiaram a elaboração deste trabalho. O tipo de estudo, a estratégia de pesquisa bem como o método de análise utilizado serão relatados na seqüência.

2.1 Tipo de estudo e estratégia de pesquisa

Quanto ao método e a forma de abordar a pesquisa será qualitativa. Segundo Zanella (2009), este tipo de análise é baseada em conhecimentos teórico-empíricos que buscam atribuir-lhe cientificidade. Assim, a pesquisa qualitativa pode ser definida “como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise de dados” (ZANELLA, 2009, p.75).

Geralmente, a pesquisa quantitativa segue um rigoroso plano previamente estabelecido, baseando-se em hipóteses e variáveis. Já a pesquisa qualitativa costuma ser direcionada ao longo do seu desenvolvimento. Além disso, Neves (1996) coloca que a pesquisa qualitativa

não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise de dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo. Nas pesquisas qualitativas, é freqüente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir, daí situe sua interpretação dos fenômenos estudados (NEVES, 1996, p.01).

A pesquisa qualitativa mostrou-se aquela que melhor atende os objetivos propostos neste trabalho, pois conforme Godoy apud Scherer (2007) as características básicas da metodologia qualitativa são: o ambiente natural é a fonte direta de dados, e o pesquisador é o instrumento fundamental; a pesquisa é descritiva; os pesquisadores tentam compreender os fenômenos a partir da

perspectiva dos participantes; e pesquisadores não partem de hipóteses estabelecidas a priori e sim de focos de interesses amplos.

Em relação à estratégia de pesquisa foi realizado um estudo de caso. Foi pesquisada a página de transparência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, denominado “Portal da Transparência RS” (www.transparencia.rs.gov.br). Optou-se pela análise desse portal por ele ter derivado dos Programas Estruturantes e do projeto Estruturante Transparência RS que foi gerido e monitorado de 2008 a 2010 pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã onde a autora exerce suas funções de Analista de Planejamento.

A escolha por um estudo de caso parte do exposto por Yin (2010) para quem “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2010, p. 39).

Quando se opta por um estudo de caso deve-se definir anteriormente na coleta de dados se este é um estudo de caso único ou múltiplo. Yin (2010, p. 71) coloca que existem cinco justificativas para a escolha do estudo de caso único: 1) o caso único representa o caso crítico no teste de uma teoria bem-formulada; 2) ele representa um caso extremo ou peculiar; 3) ele é representativo ou típico; 4) ele é um caso revelador; e 5) o caso único é longitudinal.

Duas dessas justificativas nos levaram a optar pelo estudo de um caso único, o Portal da Transparência RS. A primeira é que ao analisarmos o portal como um caso de comunicação pública voltada para o cidadão vê-se que ele representa um caso crítico na teoria já formulada por estudiosos da comunicação pública. Sobre isso, Yin (2010) pondera que a teoria especificou um conjunto claro de proposições bem como as circunstâncias em que elas são consideradas verdadeiras e o caso único pode vir a confirmar, desafiar ou ampliar a teoria. A segunda justificativa é que ele é representativo ou típico e assim, tem o objetivo de “captar as circunstâncias e as condições de uma situação diária ou de um lugar-comum” (YIN, 2010, p.72).

Quanto aos procedimentos adotados na coleta, a pesquisa foi bibliográfica e documental. A primeira, a respeito da administração e da gestão

pública no Brasil, transparência, comunicação pública bem como a respeito do funcionamento dos Programas Estruturantes. A segunda, documental relativa aos documentos do Portal da Transparência RS.

Para Yin (2010) são seis as fontes de evidência em estudos de caso: documentação, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Neste trabalho será utilizada a análise documental que, conforme Lüdke e André apud Scherer (2007, p.140), “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. A análise do Portal da Transparência RS insere-se no segundo caso já que busca desvendar a comunicação pública voltada para o cidadão.

Yin (2010, p. 128-129) evidencia que a documentação é relevante para todos os tópicos de estudo de caso a aponta os seus pontos fortes e fracos. Para o autor os pontos fortes são que a documentação é: estável, pode ser revista repetidamente; discreta, não foi criada em consequência do estudo de caso; exata, contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento e; ampla cobertura, longo período de tempo, muitos eventos e muitos ambientes. Os pontos fracos são: recuperabilidade pode ser difícil de encontrar; seletividade parcial, se a coleção incompleta; parcialidade do relatório, reflete parcialidade (desconhecida) do autor e; acesso, pode ser negado deliberadamente.

Quando se analisam documentos é importante atentar para o fato de que eles foram redigidos com uma finalidade específica que não é a mesma do estudo de caso em questão. Nesse sentido, Yin (2010, p. 131) pondera que “o investigador do estudo de caso é um observador vicário e a evidência documental reflete uma comunicação entre outros grupos tentando atingir alguns outros objetivos”. Se esses objetivos forem identificados de forma constante existe uma menor possibilidade de se desorientar com a evidência documental e uma maior possibilidade de se criticar corretamente a interpretação do conteúdo dessa evidência.

2.2 Método de análise

A análise de dados será feita através da análise de conteúdo que trabalha com materiais textuais escritos e é um método apropriado quando se analisam as comunicações. Bardin (2010) conceitua a análise de conteúdo.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações. (BARDIN, 2010, p. 33)

Ela é um tipo de análise que através de descrições objetivas e sistemáticas do conteúdo das comunicações tem como finalidade a interpretação dessas mesmas comunicações.

A análise de conteúdo possui diversas técnicas dentre as quais optou-se pela análise categorial que é, cronologicamente, a mais antiga. A chamada categorização

é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos (BARDIN, 2010, p. 145)

Podem ser várias as unidades de análise tais como palavras, caracteres, temas, medidas de espaço e de tempo ou tópicos. De acordo com Scherer (2010, p.142), “para sua utilização, elaboram-se categorias analíticas para a classificação das unidades, e a comunicação é decomposta de acordo com regras prefixadas”.

Quando o pesquisador encontra-se de posse dos documentos parte-se para a análise propriamente dita. Segundo Bardin (2010) as diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em três pólos cronológicos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e inferência e interpretação.

2.2.1 Pré-análise

É a fase de organização, propriamente dita, do trabalho e é composta de três etapas que devem ser observadas:

a) A leitura flutuante. Esta primeira atividade “consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto, deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2010, p. 122). Nessa fase, conduziu-se a leitura do Portal da Transparência RS de forma mais livre buscando conhecer melhor o texto.

b) A escolha de documentos. Nessa etapa ocorre a seleção do *corpus* do estudo. Definiu-se por utilizar todo o conteúdo do Portal da Transparência RS baseando-se em duas das regras propostas por Bardin (2010) para seleção do *corpus*. A primeira é a regra da exaustividade já que todos os elementos do portal podem contribuir para a pesquisa. A segunda é a regra da pertinência que diz que “os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2010, p. 124).

c) A formulação das hipóteses e dos objetivos. Nesse momento, o autor da pesquisa faz algumas afirmações provisórias a respeito daquilo que suas primeiras leituras o fizeram pensar. No entanto, optou-se por não levantar nenhuma hipótese baseando-se em Bardin (2010) para quem “não é obrigatório ter-se como guia um corpus de hipóteses, para se proceder à análise. Algumas análises efetuam-se “às cegas” e sem idéias pré-concebidas” (BARDIN, 2010, p. 124).

d) A referenciação dos índices e a elaboração de indicadores. Essa etapa somente faz sentido quando o trabalho do pesquisador tem a intenção de produzir índices. Como este estudo possui uma abordagem qualitativa deve-se trabalhar com a elaboração de categorias que serão utilizadas no tratamento dos dados. Nesse caso, de acordo com Scherer (2007, p. 146), “a intenção do analista não está na contagem de elementos, e sim na identificação de sua presença ou ausência no conjunto de documentos pesquisados”

No presente estudo, foram definidas categorias construídas a partir do marco teórico utilizado e da Análise de Conteúdo. Essa definição foi baseada

nos quatro eixos centrais da comunicação pública propostos por Jorge Duarte (200-, p. 7) e expostos no QUADRO 1.

Quadro 1: Categorias analisadas

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
1. Transparência	1.1 Oferta de informações 1.2 Disponibilização dos dados para fiscalização da prestação de contas
2. Acesso	2.1 Linguagem 2.2 Uso de recursos que facilitem o entendimento
3. Interação	3.1 Uso de instrumentos de interação 3.2 Disponibilização de dados e materiais para download
4. Ouvidoria Social	4.1 Compreensão da opinião pública 4.2 Adoção das referências propostas pela sociedade

FONTE: elaborado pela autora

Conforme Bardin (2010) na categorização podem ser empregados dois processos inversos: a) Organiza-se o material de acordo com um sistema de categorias previamente definido, com base na teoria pesquisada. Então, repartem-se os elementos entre as categorias à medida em que vão sendo encontrados; b) No decorrer da análise, o sistema de categorias surge e os elementos vão sendo identificados. O título da categoria só é dado com o final dos agrupamentos. Foi dessa forma que foi orientado este trabalho.

e) A preparação do material. Fase anterior à análise propriamente dita.

2.2.2 Exploração do material

Essa é fase de aplicação das decisões tomadas. Consiste “essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2010, p. 127).

2.2.3 Tratamento dos resultados obtidos e interpretação

Na última fase tratam-se os resultados em bruto de maneira que se tornem válidos e significativos. “O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos-, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 2010, p. 127).

Nessa etapa, trataram-se os dados brutos agrupados nas categorias já citadas e buscou-se interpretá-las baseando-se nas teorias de comunicação pública utilizadas neste estudo. Sendo assim, no próximo capítulo serão apresentados os resultados obtidos bem como a sua interpretação

CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão expostos os resultados obtidos através do modelo teórico proposto. Os dados serão apresentados separados por categorias e subcategorias. Antes disso, serão apresentados os Programas e Projetos Estruturantes e o Portal da Transparência RS.

3.1 Programas Estruturantes

Com base nas prioridades e necessidades do Rio Grande do Sul, o Governo do Estado lançou, em maio de 2008, os Programas e Projetos Estruturantes. Juntamente com outras iniciativas, esses programas e projetos nortearam as ações do Governo. Com metas e prazos definidos, os Programas e Projetos Estruturantes atendiam aos três eixos estabelecidos pelo Governo para retomar o crescimento do Rio Grande do Sul: Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social e Finanças e Gestão Pública.

O primeiro eixo era composto pelos programas Terra Grande do Sul; Mais Trabalho, Mais Futuro; Irrigação é a Solução e Duplica RS. No segundo eixo figuravam os programas Saneamento em Ação; Saúde perto de você; Nossas Cidades; Emancipar: todo mundo é cidadão; Cidadão Seguro e Boa Escola para Todos. No último eixo haviam os programas Governo de Resultados e Ajuste Fiscal.

O gerenciamento intensivo de programas e projetos tinha por objetivo a implementação de uma nova postura de gestão, focada em resultados, contribuindo assim, para a melhoria dos níveis de eficácia, eficiência e efetividade da ação pública.

Cada um dos 12 Programas Estruturantes era composto por um conjunto de Projetos, que eram as iniciativas que de fato davam forma e compunham cada Programa. Para fins de gerenciamento, os Projetos se desdobravam em Ações e, cada Ação, em etapas, chamados “marcos críticos”

para a boa execução de cada projeto e, conseqüentemente, de cada Programa Estruturante.

Um ponto crítico para o gerenciamento de projetos, especialmente no âmbito do setor público, era clara atribuição de responsabilidades: o processo de “fulanização”, de definição de quem era o responsável direto em cada etapa de realização, sejam das ações, dos projetos ou dos programas.

Nesse sentido, o modelo de gestão adotado pelo Governo do Estado atribuiu, no âmbito do gerenciamento intensivo dos Programas Estruturantes, quatro funções claramente definidas, com responsabilidades diretas pelo gerenciamento dos Programas, Projetos e Ações:

- a) um Secretário de Estado responsável pelo Programa;
- b) um Coordenador Executivo do Programa;
- c) o Gerente de Projeto; e
- d) o Responsável por Ação.

Os responsáveis por cada uma dessas funções eram designados através de Ato da então Governadora Yeda Crusius, e não recebiam, qualquer remuneração adicional por esse trabalho. Cada um dos 12 Programas Estruturantes tinha um Secretário de Estado responsável por ele. O Secretário exercia a função de realizar a articulação institucional necessária para a implementação do Programa, responsabilizando-se pelo atingimento das metas e resultados propostos. Além disso, o Secretário de Estado responsável pelo Programa devia prestar contas, periodicamente ou sempre que fosse solicitado, às Câmaras Setoriais, presididas pela Governadora do Estado, sobre o estágio em que se encontrava o Programa Estruturante.

A função executiva, por sua vez, cabia ao chamado Coordenador Executivo de Programa, com funções de coordenar e viabilizar a execução do respectivo programa de forma integrada com o Secretário Responsável e as demais instâncias executoras. Era ele quem se responsabilizava pelo atingimento das metas. Para isso, ele se articulava com os Gerentes de Projetos associados visando atingir os resultados estabelecidos. O Coordenador Executivo de Programa prestava contas ao Secretário Responsável, quanto ao estágio em que se encontravam o programa e os projetos que a ele estavam associados, participando das reuniões de avaliação dos projetos associados e mantendo atualizado o conjunto de informações que

permitia o acompanhamento dos projetos e ações que compunham o Programa sob sua responsabilidade.

Então, cada Projeto ficava sob a atribuição de um Gerente de Projeto, que tinha responsabilidade de coordenar todas as Ações do Projeto, trabalhando em consonância com a orientação do Coordenador Executivo do Programa. Cabia ao Gerente informar o Coordenador quanto ao andamento do Projeto, atuando como interlocutor direto do Departamento de Monitoramento de Projetos (DEPROJ), da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), no que dizia respeito à atualização das informações de andamento do projeto nas reuniões periódicas de avaliação, responsabilizando-se pela execução dos planos de ação corretivos e mantendo atualizado o conjunto de informações sob sua responsabilidade em sistema informatizado de acompanhamento dos programas, projetos e ações.

Por fim, na última etapa de “fulanização” do gerenciamento intensivo de projetos, existia a figura do Responsável por Ação, que trabalhava segundo a orientação do Gerente de Projeto, e cujas funções incluíam: coordenar todas as atividades necessárias ao andamento da Ação associada ao Projeto, manter o Gerente de Projeto informado do andamento e do estágio em que se encontra a ação, participar das reuniões de avaliação do projeto associado, e manter atualizado o conjunto de informações sob sua responsabilidade.

Além dessas quatro funções, que possuíam responsabilidades diretas pela execução das etapas, ações, projetos e programas, haviam outras duas instâncias de coordenação e acompanhamento do gerenciamento intensivo, que eram fundamentais para o bom andamento do trabalho: as Câmaras Setoriais e o Departamento de Monitoramento de Projetos (DEPROJ), da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Presididas pela Governadora e compostas pelos Secretários de Estado, pela Secretaria Executiva e pelo Grupo Especial de Assessoramento (GEA), as Câmaras Setoriais constituíam-se em um espaço de coordenação da ação de governo, no qual abordavam-se temas de caráter inter-setorial.

No âmbito do gerenciamento intensivo dos Programas Estruturantes, as Câmaras Setoriais tinham a função de acompanhamento sistemático dos indicadores e metas dos Programas e de deliberação sobre questões relativas ao monitoramento intensivo do conjunto de Projetos e Ações a eles

associados. Além disso, nas Câmaras que se processava a avaliação sistemática dos resultados pactuados nos Programas e sua efetividade junto à sociedade gaúcha.

Por sua vez, cabia à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), através do Departamento de Monitoramento de Projetos (DEPROJ), todo o trabalho de coordenação do monitoramento intensivo de Projetos, que envolvia: apoiar a capacitação dos responsáveis pelo gerenciamento intensivo dos Projetos; implementar o método e as ferramentas necessárias a este gerenciamento; prestar assessoramento no planejamento, execução, controle e avaliação dos Projetos; sugerir e elaborar, em conjunto com Gerentes de Projetos, planos de ação para solução de entraves ou para reavaliação de cronogramas de execução física das atividades a serem realizadas; bem como informar às Câmaras Setoriais e à Junta de Coordenação Financeira (JUNCOF) o andamento da execução física e financeira dos projetos, e, sempre que necessário, o plano de ações corretivas negociado com os Gerentes de Projeto e as recomendações quanto à programação orçamentária, com vistas à melhoria da alocação de recursos.

Além da clara atribuição de responsabilidades no processo de gerenciamento intensivo dos Programas Estruturantes (a “fulanização”), um ponto fundamental para o sucesso desta iniciativa era a chamada “contratualização”. Assim, todos os Programas e Projetos eram objeto da contratualização de resultados, através da elaboração e assinatura de um “Termo de Compromissos com Resultados” (TCR), firmado entre a Governadora do Estado, os gestores designados e os representantes dos órgãos intervenientes. Constavam nesse, as metas a serem atingidas, para que se garantisse a obtenção dos resultados esperados e, conseqüentemente, os benefícios para a população gaúcha.

O programa a ser estudado nessa pesquisa é o Ajuste Fiscal. De acordo com o site dos Programas Estruturantes, esse programa “buscava aumentar a eficiência da despesa pública e da arrecadação tributária e garantir mais transparência à sociedade. As ações de racionalização de processos e controle de gastos desse programa permitiam “fazer mais com menos”, enquanto o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão tributária permitia aumentar a

receita e combater a sonegação”. O programa também procurava reestruturar a dívida pública para que as gerações futuras não pagassem por este custo.

Dentro do Programa Ajuste Fiscal existia o Projeto Transparência RS. Entre as principais ações desse projeto estava o Portal da Transparência com o intuito de trazer a população para fiscalizar os gastos e acompanhar os resultados das ações.

3.2 Portal da Transparência RS

O “Portal Transparência RS” (www.transparencia.rs.gov.br), página de transparência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado “com o intuito de contribuir para a transparência da gestão, o fortalecimento do controle social e a prevenção à corrupção” (ALLEGRETTI e PLAT NETO, 2011, p. 07). Ele é produto de uma ação do Programa Estruturante Ajuste Fiscal e do Projeto Transparência RS que eram coordenados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com a página oficial (www.transparencia.rs.gov.br) o Portal da Transparência busca ser um canal onde cidadão pode acompanhar os gastos realizados diretamente pelos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado - com compras e contratação de obras e serviços, por exemplo, assim como as receitas por eles arrecadadas. Além disso, pode-se obter informações a respeito dos recursos públicos repassados do Estado para os municípios, bem como os repasses aos cidadãos e às organizações da sociedade civil.

Ainda, segundo a página, o objetivo do portal é aumentar a transparência da gestão pública e contribuir para o aumento da conscientização da importância da participação da sociedade na Administração Pública (controle social) e o combate à corrupção. A responsabilidade técnica pela atualização e manutenção da página é da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). Após um ano em funcionamento, em agosto de 2010, o Portal registrou mais de 160 mil acessos (RIO GRANDE DO SUL, 2010a).

O Comitê da Transparência formado por especialistas em finanças e contas públicas criou o Índice de Transparência, cujo objetivo é implementar

um *ranking*, que elenca sites com maior ou menor grau de transparência. O Índice de Transparência é, portanto, um meio de informar ao cidadão o nível de transparência das contas públicas. Esse índice engloba categorias como conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. Nesse ranking, o Portal da Transparência RS ocupa, hoje, o 4º lugar no Brasil.

3.3 Transparência

Jorge Duarte (2010) coloca que no setor público a questão da comunicação pública está muitas vezes ligada à questão da transparência. Por isso, nesta categoria de análise serão observadas questões relativas à transparência do Portal. Para tanto, serão estudadas duas subcategorias: oferta de informações e disponibilização de dados para fiscalização da prestação de contas

3.3.1 Oferta de informações

Devem ser ofertadas pelo Estado ferramentas que permitam ao cidadão “o alcance universal e capilar das provisões, a perenidade do funcionamento do atendimento e a constância da resposta, no tempo e no espaço adequados às condições sociais do cidadão” (SANTOS, 2002, p. 15).

O Portal da Transparência tem como página inicial, de forma centralizada dois links que remetem diretamente para a consulta aos gastos e receitas públicas. Na esquerda da página estão os menus descritos abaixo:

- Página inicial;
- O que é o Portal: com informações a respeito dos objetivos da página;
- Como consultar: onde são explicados os procedimentos e os tipos de pesquisa que podem ser efetuados;
- Consulta a dados: local onde são feitas as pesquisas a respeito dos gastos, receitas e outras informações;
- Origem dos dados: explica de onde provêm os dados do portal;
- Perguntas frequentes: disponibilizam-se respostas a onze questões;

- Participação e controle social: informa ao cidadão sobre o seu direito de participar;
- Sites de interesse: links para sites envolvendo a temática do portal;
- Glossário: dividido em finanças públicas, gastos e receitas;
- Notas explicativas;
- Fórum: destinado à participação dos usuários;
- Fale Conosco.

Na final da página há links para as páginas da transparência do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado.

Analisando a oferta de informações do portal, tem-se que aquelas a respeito de “O que é o Portal” mostram-se satisfatórias, já que se apresentam bem completas possibilitando ao cidadão conhecer os objetivos da página. No menu “Como Consultar”, é explicado o modo de obter os dados a respeito das finanças públicas do Estado, estando as informações completas. A “Consulta a dados” também oferece informações completas a respeito da posição, exercício, mês e fase do gasto a serem consultados, além de dividir a pesquisa em Gastos Diretos e Transferências.

Quanto ao menu “Perguntas Frequentes” acredita-se que deveria haver um maior número de questões respondidas, como, por exemplo, sobre o funcionamento das receitas e despesas do Estado, já que gastos públicos é um assunto que não é dominado pela maioria da população. O menu “Controle e Participação Social” possui uma breve explanação sobre a importância da participação do cidadão e, no final da página existe um link “Aprenda mais” que traz somente a uma explicação sobre IPVA. Esse poderia ser melhor utilizado trazendo, por exemplo, publicações, leis, artigos, entre outros que buscassem educar o cidadão sobre seu direito de participar. Dessa forma, os dois últimos menus citados carecem de uma maior oferta de informações.

Outro menu que poderia ser mais completo é o “Notas Explicativas” que traz apenas cinco notas sobre repasse de ICMS aos municípios, diárias, CPF, informações de caráter sigiloso e precatórios. No entanto, o Glossário do portal é bastante completo possuindo 1135 termos, sendo 397 de finanças, 403 de gastos e 330 de receitas.

As informações sobre sites a respeito do tema que podem ser acessados são satisfatórias havendo, inclusive, links para outras páginas de transparência. Além disso, há o “Fale Conosco” com telefone para contato e formulário eletrônico.

Observa-se que existe uma importante falha nas informações do Portal da Transparência. No Glossário do portal existem apenas breves informações a respeito do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Execução Orçamentária. Mas, no Glossário não há nenhum link que remeta ao site da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) ou da Secretaria da fazenda (SEFAZ) para obtenção de maiores informações. Esse link só está disponibilizado no menu “Consulta a dados” em “Outras Informações”

Dessa forma, as informações prestadas pelo Estado não estão todas em uma mesma página e se o cidadão quiser aprender mais sobre algum desses assuntos não encontrará no portal as informações de forma rápida. Um local adequado para inseri-las seria no menu “Controle e Participação Social” no link “Aprenda mais”. Outra informação que poderia estar contida no menu citado é a Lei da Responsabilidade Fiscal que é só citada no Glossário mas não possui nenhum link para download ou informações complementares.

Portanto, observa-se o fato de que o portal parece não evidenciar o cumprimento dos aspectos legais já que não oferece informações sobre a legislação pertinente não possuindo um local na página onde se disponibiliza o download de leis tais como a LRF, a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 131/2009.

3.3.2 Disponibilização de dados para fiscalização da prestação de contas

Os dados do Portal da Transparência estão contidos no menu “Consulta a Dados” que pode ser acessado através da barra de menus ou da página inicial do portal, em sua parte central. A pesquisa está dividida em Gastos, Receitas e Outras Informações.

Na categoria Gastos a pesquisa pode ser feita por posição (acumulado ou mensal), exercício (2008 a 2011), mês e fase de gastos (empenho, liquidação e pagamento) e ainda por Gastos Diretos, dividido em:

- Gastos por Poderes/Órgãos: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas;

- Gastos por Ação de Governo: contem 108 páginas onde se buscam informações por Função e Ação;

- Tipos de gasto: busca por elemento da despesa como, por exemplo, investimentos ou outras despesas correntes;

- Detalhamento do tipo de gasto: busca pela rubrica, ou seja, se é 13º salário, auxílio refeição, auxílio transporte, entre outros;

- Gastos com diárias: consulta por diárias normais, por adiantamento de numerário ou por folha de pessoal;

- Verbas indenizatórias: separadas por Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas;

- Consulta popular: gastos realizados por COREDES; e

- Gastos por favorecido: contem 4947 páginas com todos os favorecidos.

Há ainda a pesquisa por Transferências dividida em Transferências de Recursos e Transferências de Recursos a Prefeituras.

Em Receitas, a pesquisa é por posição, mês e exercício, podendo ser ainda por:

- Tipos de Receita: separadas por Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas e por Categoria Econômica como, por exemplo, receitas correntes, de capital ou intra-orçamentárias;

- Finalidade da Receita: separadas por Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas e por origem do recurso; e

- Desonerações/Incentivos Fiscais: esse item é um link que abre a página da SEFAZ onde existem informações sobre o que são Desonerações Fiscais e também downloads de demonstrativos.

Por último, em "Outras Informações", há pesquisas por páginas de Transparência dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado; por Orçamento, Finanças e

Balanço, onde se obtém links que abrem páginas da SEFAZ, SEPLAG, Tribunal de Contas e Manual do Gestor Público com informações a respeito de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos, Balanços, Finanças e outros; por Informações sobre pessoal; por Diárias; e, por Outras informações, dividido em Devedores em Dívida Ativa (link para SEFAZ), Licitações (links para as páginas de licitações do Estado) e Organograma do Estado.

Analisando o quadro geral da disponibilização dos dados para fiscalização acredita-se que, pelo menos quanto ao caráter informacional, há facilidade de acesso aos dados públicos.

3.4 Acesso

Na categoria Acesso será analisado se o portal apenas apresenta dados ao usuário ou se procura tornar esses dados acessíveis ao cidadão. Para isso, ela foi dividida em duas subcategorias: linguagem e uso de recursos que facilitem o entendimento.

3.4.1 Linguagem

A linguagem utilizada nos menus do portal não é técnica, mas ela também não pode ser considerada didática, pois não traz muitos exemplos para tentar elucidar o que está sendo exposto. Por exemplo, quando se informa que gastos diretos são gastos em compras ou contratação de obras e serviços esses deveriam ser exemplificados para tornar a linguagem mais didática. Dessa forma, o formato coloquial é aquele que parece estar mais presente no portal, pois se tenta informar de uma forma muito próxima à fala.

No entanto, quando se sai das informações da barra de menus e entra-se naquelas que são resultado da consulta aos dados encontram-se dificuldades. A linguagem utilizada nos balanços, demonstrativos, relatórios e outros documentos é técnica. Nesse sentido, Wurman apud Reis (2007, p. 80) “somos limitados por uma língua na qual as palavras podem significar uma

coisa para uma pessoa e algo bem diferente para outra. Não existe uma forma certa de se comunicar”.

Apesar dessa constatação, a diferença na linguagem do Portal da Transparência RS pode dificultar a compreensão do cidadão e pode impossibilitar que ele exerça o seu direito de participar e fiscalizar. Nesse caso, seria interessante que os documentos técnicos fossem acompanhados de recursos como gráficos ou apresentação de estatísticas para facilitar o entendimento do usuário.

3.4.2 Uso de recursos que facilitem o entendimento

Em 2005, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), disponibilizou o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG). Nesse documento é colocado que “a padronização do layout permite aos usuários encontrar facilmente os botões de navegação assim como procurar o conteúdo anterior em cada página (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2005, p. 10)

Facilitar o entendimento de uma informação é não apenas informar, mas também utilizar de recursos como artifícios de layout, diversidade de formatos e processos que tornem o portal mais acessível ao cidadão. Quanto à aparência, o portal facilita o entendimento já que possui um layout limpo com cores claras e sem *banners* e propagandas que podem prejudicar a navegabilidade. Na parte superior da página existem três links: um para aumentar ou diminuir o tamanho da letra, outro de “Como Consultar” e o último, uma caixa de busca no site. Quanto à qualidade de navegação, os links que levam à página do Tribunal de Justiça retornaram erros no sistema, impossibilitando a consulta aos dados da instituição.

Além disso, percebe-se que o portal possui algumas deficiências que prejudicam o entendimento pelo usuário. Não existe um mapa da página para facilitar o acesso aos dados. Não há um padrão nas páginas de transparência governamentais assim, cada vez que o cidadão muda de página tem que aprender a sua lógica. E ainda, o menu “Como Consultar” não fornece nada

além de texto sendo que poderiam ser disponibilizados um passo-a-passo de como consultar ou um exemplo com utilização de imagens que facilitem a compreensão. Quanto a isso, Caldas (2007, p. 90) coloca que “a excelência gráfica pode ser atingida pela comunicação de conceitos complexos por meio de recursos visuais como mapas, séries temporais, gráficos relacionais, etc.”

No menu “Consulta a Dados” algumas consultas não remetem ao portal mas a links externos, de outras páginas do Governo e o usuário descobre que a informação está nesta outra página somente quando clica, pois não há indicação de que há um link externo. Nesse caso, o portal não está privilegiando “a navegação concisa, aplicando um número indefinido de mediações para que o cidadão tenha acesso ao serviço ou à informação” (SANTOS, 2002, p. 37)

Todas as informações deveriam estar contidas em uma só página, o Portal da Transparência, oferecendo amplo acesso e facilitando o trabalho dos usuários. Dessa forma, a navegabilidade do portal fica prejudicada, pois “um sistema de navegação mal projetado afeta a usabilidade do website porque não orienta o usuário no caminho que precisa seguir para alcançar seus objetivos” (REIS, 2007, p. 86).

Outra limitação encontrada é quanto à ambiguidade de temas utilizados para consulta. Como exemplo, tem-se a consulta por diárias. No menu “Consulta a Dados”, na seção “Gastos” pode-se pesquisar os gastos com diárias normais, por adiantamento de numerário e por folha de pessoal. Quando qualquer uma das opções é escolhida é aberta uma lista por Poderes e selecionando um deles abre uma lista completa de favorecidos e ainda possibilita pesquisar por CPF ou CNPJ. Porém, na seção “Outras Informações” no mesmo menu, existe a mesma pesquisa por diárias, só que só por adiantamento de numerário e por folha de pessoal onde se pode optar por Poder Judiciário ou Executivo o que possibilita apenas o acesso à página do Tribunal de Justiça (que como já foi dito, estava com erro) ou à página da Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH).

Essa ambigüidade tem a ver com o que diz Caldas (2007, p. 89) para quem “a classificação das informações baseia-se na linguagem e esta é naturalmente ambígua”. Mesmo assim, acredita-se que deveria haver mais

cuidado com o intuito de não confundir o usuário que pode não compreender qual é a informação correta.

3.5 Interação

Nesta categoria, se busca analisar se no portal existem instrumentos pedagógicos de interação que permitam estimular e viabilizar o acesso, compreensão, participação e crítica dos cidadãos. Dessa forma, se abordará duas subcategorias: uso de instrumentos de interação e disponibilização de dados para download.

3.5.1 Uso de instrumentos de interação

Quando se observam os instrumentos de interação utilizados pelo Portal da Transparência notam-se algumas limitações importantes. Primeiramente, não há uma página de notícias que poderia trazer informações a respeito de transparência, controle social e participação do cidadão. Também não há divulgação de palestras, seminários ou demais eventos que o usuário possa vir a participar e se instruir para melhor utilização da página.

O Fórum existente no portal é totalmente subutilizado já que possui apenas 5 tópicos, o último datado de julho de 2010, dos quais apenas dois deles produziram cada um uma resposta de outro cidadão. Além disso, as colocações dos usuários visam apenas parabenizar pelo portal e não compartilhar informações e/ou dirimir dúvidas.

O “Fale Conosco” do portal possui um telefone para contato e um formulário eletrônico que busca atender questões como denúncias, comentários, dúvidas, reclamações ou sugestões. Quando enviado o formulário, aparece uma mensagem de que em breve haverá retorno. Porém, não é enviada para o e-mail do usuário uma mensagem de agradecimento pela participação, o que seria interessante para o usuário sentir que sua contribuição é importante. Outra limitação, é que o e-mail para contato não se encontra no menu “Fale Conosco” e, sim, na parte inferior da página.

Outros pontos a serem destacados é que o portal não possui um atendimento on-line, o número de telefone não é um 0-800 com atendimento ampliado (e que é um serviço gratuito) e, ainda não utiliza as redes sociais como Twitter e Facebook para interagir com os usuários, o que já é bastante comum em páginas governamentais. Para Leone dos Santos (2002, p. 39) é importante a “criação de comunidades virtuais com interesse comum, proporcionando mecanismos que permitam a participação das mesmas em foros, serviços de correio eletrônico, pesquisas, etc.”

No entanto, a limitação que mais se sobressai é a falta de um manual ou cartilha do usuário que busque educar o cidadão tanto para utilização do portal quanto para o exercício de cidadania. Sobre o assunto Santos faz uma importante colocação.

Assim como os meios escritos são inúteis sem que exista capacitação por parte do usuário para, primeiro assimilar, depois compreender as mensagens, meios eletrônicos que publiquem informações ou permitam a disponibilidade de serviços eletrônicos são inúteis sem educação digital (SANTOS, 2002, p. 34).

A SEFAZ possui um Programa de Educação Fiscal que através de um portal (www.educacaofiscal.rs.gov.br) que contém manuais, palestras, eventos, etc., busca formar o cidadão. Todavia, essa é uma página externa ao Portal da Transparência e para chegar até ela o cidadão precisa entrar no menu “Sites de Interesse” que lá encontrará um link para o Programa Educação Fiscal. Isso é, ele só chegará até o Programa se tiver um conhecimento prévio de sua existência

O mais adequado seria que as ações de formação do cidadão estivessem disponibilizadas na própria página da transparência, com um manual específico que contribuísse para a educação do usuário que está utilizando aquela página. E, também poderia haver links no menu “Participação e Controle Social”, para outras cartilhas relacionadas ao conteúdo do portal.

3.5.2 Disponibilização de dados para download

Em sua maioria os dados contidos nas pesquisas possuem possibilidade de download. Das demais informações podem ser feitas cópias. No entanto, é necessário frisar que todos os downloads estão em páginas externas que possuem links no Portal da Transparência. Isso incorre na limitação já exposta nessa análise, a de que todas as informações deveriam estar condensadas em uma mesma página.

3.6 Ouvidoria Social

Na categoria Ouvidoria Social, se observará o interesse do Portal em conhecer e compreender a opinião pública com o intuito de atender as expectativas da sociedade. Para tanto ela foi dividida em: compreensão da opinião pública e adoção das referências propostas pela sociedade.

3.6.1 Compreensão da opinião pública

No Portal da Transparência RS não há um menu específico para Ouvidoria Social, existe apenas o menu “Fale Conosco” com número de telefone e formulário eletrônico. Em nenhum momento a página traz alguma referência ao fato de que está ouvindo os cidadãos para que possa atender aos seus anseios.

Segundo Caldas (2007, p. 57) “a avaliação periódica deve levar os gestores do projeto ao foco nas necessidades dos usuários. Porém, no portal, não é utilizada nenhum tipo de pesquisa que traga retorno do cidadão sobre a satisfação de suas necessidades dentro desse projeto de transparência. A falta de atendimento aos anseios do usuário prejudica a identificação de elementos chave para que a atuação do Estado esteja alinhadas com as demandas de uma sociedade moderna e transparente.

3.6.2 Adoção das referências propostas pela sociedade

Nessa subcategoria percebem-se as mesmas limitações descritas acima. Se o usuário não tem retorno quanto ao fato de estar sendo compreendido, muito menos sabe se suas sugestões estão sendo adotadas pelos gestores públicos. Pinho (2008) coloca que ao elaborar seu planejamento o governo deve ter como etapa fundamental o *feedback*. Para o autor “a ausência de qualquer mecanismo de retroalimentação com a opinião da sociedade, é a presença de um “vôo cego” por parte dos gestores públicos, mantendo-se a forma tradicional de gestão” (PINHO, 2008, p. 01).

Não há nenhuma notícia, nem no portal, nem quando pesquisada em sites de busca, sobre o fato de que alguma sugestão dos cidadãos tenha sido utilizada para influenciar decisões do Governo.

Credita-se esta limitação em parte ao portal não possuir uma Ouvidoria e em parte ao próprio usuário que não participa nem mesmo do Fórum que existe no site. No entanto, de acordo com Scroferneker (2004) a simples oferta do serviço de ouvidoria não é suficiente. Para a autora “é necessário que haja um plano de trabalho que contenha estratégias e que esteja articulado com a política de comunicação da Instituição” (SCROFERNEKER, 2004, p. 09).

A falta de participação pode ser causada por não existir no portal nenhuma ação de educação do cidadão para participar e fiscalizar já que as ouvidorias possuem um importante papel de apoio aos gestores públicos para que possam atender as demandas da sociedade.

CONCLUSÕES

Abordar a comunicação pública voltada para o cidadão foi o que moveu este trabalho. Para tanto, primeiramente, buscou-se as origens do conceito em autores como Jorge Duarte, Elizabeth Brandão e Heloíza Matos. Definiu-se como objeto de pesquisa o Portal da Transparência RS, criado a partir dos preceitos dos Programas e Projetos Estruturantes do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A escolha do objeto de pesquisa permitiu a definição do objetivo geral deste trabalho que foi verificar se o Portal da Transparência RS apresenta aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão. Já a problemática era buscar no portal aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão.

Definidos os marcos centrais partiu-se para a busca de literatura apropriada ao tema a aos objetivos pretendidos. Assim, optou-se por traçar um breve panorama da administração e da gestão pública no Brasil, priorizando seu contexto histórico e ainda, trazendo a questão da transparência que desde a criação da LRF vem tendo cada vez mais importância.

Partindo dessa visão geral voltou-se para o caso específico da comunicação pública. Tratada aqui como um conceito em construção buscou-se fazer uma reconstituição histórica da elaboração do conceito para chegar àquele que contempla a relação entre a comunicação e o cidadão.

Como estratégia de pesquisa optou-se por realizar um estudo de caso. Para tratamento dos dados utilizou-se a análise de conteúdo e a técnica da categorização. As categorias analisadas foram construídas com base nos quatro eixos centrais da comunicação pública, idealizados por Jorge Duarte (200-).

Na categoria Transparência analisou-se a oferta de informações e a disponibilização de dados para fiscalização da prestação de contas. Quanto à primeira, parte das informações são satisfatórias, porém, alguns menus do portal necessitam de informações mais completas como disponibilização de leis, artigos, etc. que busquem instruir melhor o usuário. Além disso, as informações não estão todas concentradas no portal, mas, pulverizadas em

outros sites. Já quanto à disponibilização de dados, no que remete ao caráter informacional, ela está completa.

A segunda categoria foi Acesso onde se analisou a linguagem e o uso de recursos que facilitem o entendimento. Quanto à linguagem observou-se que aquela utilizada no portal é coloquial. Já nos documentos acessados através da ferramenta de busca como balanços, relatórios e demonstrativos a linguagem é técnica e não possuem nenhum tipo de gráficos ou estatísticas que ajudem na interpretação. Quanto ao uso de recursos que facilitem o entendimento o portal possui alguns, como layout limpo, sem banners e propagandas e, links para busca, diminuição e aumento do tamanho da fonte. No entanto, foram identificadas algumas limitações como: links que retornam erro no sistema, inexistência de um mapa da página, falta de padrão nas páginas de transparência do Governo e ambigüidade nas consultas.

Na terceira categoria, Interação, observou-se o uso de instrumentos de interação e a disponibilização de dados para download. No que se refere aos instrumentos de interação notam importantes limitações: falta de uma página de notícias; ausência de divulgação de seminários e demais eventos relacionados ao tema do portal; fórum subutilizado; fale conosco sem retorno para o usuário; inexistência de atendimento on-line ou de uso de redes sociais; e, falta de manual ou cartilha para educação do usuário. Os dados para download estão, em sua maioria, em páginas externas acessadas através de links no Portal da Transparência.

A última categoria analisada foi a de Ouvidoria Social que abrangia a compreensão da opinião pública e a adoção de referências propostas pela sociedade. Percebeu-se que não há local específico para o serviço de ouvidoria social e não é feita nenhuma pesquisa que traga retorno da opinião do cidadão. Além disso, não há retorno para o usuário quanto à adoção de suas sugestões pelos governantes.

O problema desta pesquisa era verificar quais aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão eram encontrados no Portal da Transparência do RS. Tem-se que a comunicação pública é centrada no diálogo visando o interesse público. O Portal da Transparência RS mostrou que possui certas limitações quanto à esta centralidade no diálogo com o cidadão. Quando se observa somente a informação, o portal possui aspectos positivos, já que

possui dados recentes e diversos links que possibilitam uma ampla pesquisa. Mas a comunicação pública vai além da simples informação. De nada serve para o cidadão obter dados se esses possuem uma linguagem técnica de difícil compreensão ou acessar um portal que diz visar a participação, mas não possui uma ouvidoria social ou um manual ou cartilha que busque educar o usuário. Dessa forma, acredita-se que o problema de pesquisa foi respondido já que os aspectos da comunicação pública foram descritos no referencial teórico e sua presença analisada no portal.

O Portal da Transparência RS ocupa hoje o 4º lugar no ranking do Índice de Transparência criado pelo Comitê da Transparência e que informa o nível de transparência das contas públicas. Mas, o objetivo do presente trabalho não é avaliar se o portal é transparente ou não e sim se ele é um caso de comunicação pública com enfoque no cidadão.

Os objetivos do trabalho foram atingidos em sua totalidade, pois se conseguiu tratar dos temas propostos de forma que auxiliassem na análise. Tomou-se a comunicação pública como a comunicação que centraliza seu processo no cidadão baseando-se no direito que ele tem ao diálogo e à participação. Dessa forma, a partir da análise do Portal da Transparência RS, concluiu-se que ele não apresenta aspectos da comunicação pública voltada para o cidadão, devido às limitações já explanadas.

Dessa forma, o Portal da Transparência RS deveria buscar incluir os aspectos da comunicação pública em seu conteúdo. O primeiro passo a ser dado, talvez seja iniciar ações de educação do cidadão, tornando o portal mais acessível. Um manual do usuário pode ser o início de uma nova forma de ver o portal, não somente como informação, mas como um processo de participação do cidadão no processo democrático.

Portanto, ao finalizar o trabalho percebeu-se o quanto ainda é preciso evoluir para que se tenha uma comunicação pública realmente efetiva, que seja ponto de partida e de encontro para o processo de reaprendizado da cidadania e utilizada como instrumento de interesse coletivo que ofereça ao cidadão o direito de se expressar e participar enquanto personalidade crítica e autônoma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Daiane dos Santos & PLATT NETO, Orion Augusto. **Funcionalidades, Limitações e Potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul**. 4º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade. Florianópolis. 18 a 20 abr. 2011. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/640/20101201085535.pdf> Acesso em: 30 abr. 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **Lei complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Lei Complementar n.º 131**, de 27 de Maio de 2009 (Lei da Transparência). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **Portal da Transparência**. 2010. Disponível em: <www.transparencia.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2010

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público/Jorge Duarte, organizador. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. 4. Ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado em 1995. **Revista de Administração Pública** 34 (4), julho 2000: 55-72. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

CALDAS, Luiz Carlos Agner. **Arquitetura de Informação e Governo Eletrônico**: Diálogo cidadãos-Estado na World Wide Web – estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. 2007.354f. Tese (Doutorado em Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

COMITÊ DA TRANSPARÊNCIA. **Índice de Transparência**. Disponível em: <<http://www.indicedetransparencia.org.br>> Acesso em: 13 jun. 2010.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin F. de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliação das principais inovações introduzidas pela lei da Responsabilidade Fiscal. Disponível em: https://bvc2.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf Acesso em: 13 fev. 2011

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**/Renato Peixoto Dagnino.-Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília] : CAPES: UAB, 2009.

DUARTE, Jorge (organizador). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Instrumentos de comunicação pública. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público/Jorge Duarte, organizador. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Comunicação Pública**, [200-]. Disponível em: <<http://jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2011.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público/Jorge Duarte, organizador. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Ed. Universidade Estadual de Campinas, 2002. p. 169-183.

GUSHIKEN, Luiz. Palestra proferida no III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação. Disponível em: <<http://www.sinprorp.org.br/clipping>>. Acesso em: 10 ago. 2010

KEGLER, Jaqueline Quincozes da Silva. **Comunicação Pública e Complexidade**: uma perspectiva das Relações Públicas como sujeito comunicacional e estratégico no cenário da midiatização.2008.130f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Midiática) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público/Jorge Duarte, organizador. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Líbero**. São Paulo: Fundação Cásper Líbero, Ano II, nº. 3-4, pp. 32-37, 1999.

MPOG. **Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, V.1, Nº 3, 2º SEM./1996. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. Comunicação e opinião pública. **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**/Jorge Duarte, organizador. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. V.42, nº 3, maio/junho 2008. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 29 jun. 2011

PLATT NETO, Orion A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2005.

PORTO, Éderson G.; CASTRO, Fábio C. L. de; PEROTTONI, Felipe L. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

REIS, Guilherme Almeida dos. **Centrando a Arquitetura de Informação no usuário**. 2007.250f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Portal da Transparência RS**. 2010 a. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br>>. Acesso em: 05 Ago. 2010.

_____. **Gerenciamento de programas e projetos**. 2010 b. Disponível em: <<http://www.estruturantes.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2010.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos. **Governo Eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, 2002. Disponível em: <

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/5694-5686-1-PB.pdf>
Acesso em: 27 jun. 2011

SCHERER, Flavia Luciane. **Negócios Internacionais**: a consolidação de empresas brasileiras de construção pesada em mercados externos. 2007.329f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SCROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade. **A Universidade na Internet**: um estudo comparativo dos sites das universidades brasileiras. XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom. 30 de ago. a 03 de set. 2004. Disponível em:
<<http://galaxy.intercom.org.br:8180/dspace/bitstream/1904/17587/1/R1469-1.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**/Liane Carly Hermes Zanella – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.