

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

JULIANA LIMA GOMES CARDOSO

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO
NA PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES- RJ
2013

JULIANA LIMA GOMES CARDOSO

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO
NA PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes de Campos dos Goytacazes, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades.

Orientador: Profa Denise Cunha Tavares
Terra

CAMPOS DOS GOYTACAZES- RJ
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Cardoso, Juliana Lima Gomes.

Comunicação pública e acesso a informação na Prefeitura de Campos dos Goytacazes / Juliana Lima Gomes Cardoso, 2013.

78 f. : il.

Orientadora: Denise Cunha Tavares Terra

Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes – UCAM.
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades.
Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, 2013.

1. Comunicação na administração pública – Campos dos Goytacazes (RJ)
2. Comunicação na administração pública – Aspectos sociais - Campos dos Goytacazes (RJ). I. Terra, Denise Cunha Tavares, orient. II. Universidade Candido Mendes. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. III. Título.

JULIANA LIMA GOMES CARDOSO

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes de Campos dos Goytacazes, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades.

Aprovada em _____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Denise Cunha Tavares Terra, PhD
(Orientadora)
UFRJ

Prof^a Ludmila Gonçalves da Matta, PhD
UENF

Prof Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle, PhD
UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES- RJ
2013

*Aos meus queridos pais, Mariza e Roberto, e
ao meu filho Heitor e esposo José Leandro.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha Fortaleza, Pai presente em todas as horas. Sei que cuidou de mim em todos os momentos, dando forças para prosseguir, mesmo quando achei que não mais podia caminhar. Sei bem que a força motivadora para que chegasse até aqui veio de Ti, por isso, entrego-te meu agradecimento especial no momento da vitória alcançada. Por tudo que sou, muito obrigada!

Ao meu filho Heitor, que mesmo sem entender, teve a paciência de concorrer com as horas de estudo.

Ao meu esposo, José Leandro, que pacientemente entendeu os momentos de tensão e sempre me apoiou. Amo-te!

À minha mãe Mariza e a minha sogra Josane, que renunciaram e renunciam muito do seu tempo para ficar com o neto e darem apoio, colo e ânimo. Gratidão e respeito!

Ao meu pai Roberto, por ser tão prestativo e presente sempre. Amo-te, pai!

Ao meu sogro Nildo, por buscar sempre soluções para os problemas e torcer sempre por mim.

Aos meus queridos irmãos Roberta e Eduardo, companheiros e amigos, que souberam me entender os momentos difíceis e ausências.

À minha querida amiga e “chefe”, Christiane Rodrigues, pelo apoio e incentivo à minha carreira profissional, pelas horas de trabalho de que abriu mão e, acima de tudo, pela amizade incondicional. Obrigada!

À minha orientadora, professora Denise Terra, pela dedicação, orientação segura, conhecimentos, atenção e pela extrema paciência comigo.

Ao professor Eduardo Shimoda, pelo auxílio naquilo que faz com maestria e, acima de tudo, pelo bom humor característico.

À coordenadora do mestrado, professora Rosélia Piquet, pelos ensinamentos interdisciplinares e incentivos.

Aos professores do mestrado, os quais contribuíram para a construção intelectual deste trabalho.

Aos funcionários do setor de Pós-Graduação da Cândido Mendes, em especial à Cida, pela dedicação, carinho e paciência.

Aos companheiros e amigos do mestrado, Elizabeth, Arthur, Gisele, Aldo, Clarícia, Fredy, Helen e Adelson, que tiveram paciência para ouvir os desabafos e as

conquistas durante a caminhada.

Aos amigos do condomínio Hybyscus, pela descontração, pelo auxílio nas dúvidas e pelo entretenimento do meu filho Heitor quando não pude.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, pelo incentivo à qualificação.

Aos pesquisadores Jorge Duarte, Elizabeth Brandão e Heloiza Matos por compartilharem suas experiências e conhecimentos sobre Comunicação Pública.

A todos os que torceram e vibraram a cada etapa conquistada.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Página inicial do Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes	38
Figura 2 - Frequência de residências com TV, Rádio e Computador em Campos dos Goytacazes em 2000 e 2010	39
Figura 3 - Frequência de residências com computador e acesso à Internet em Campos dos Goytacazes em 2010	40
Figura 4 - Página inicial do Portal da Transparência	42
Figura 5 - Notícia publicada no Portal da Transparência	43
Figura 6 - Categorização geral das informações em forma de notícias	53
Figura 7 - Categorização das informações sobre Eventos	55
Figura 8 - Categorização das informações sobre Ações da Gestão	56
Figura 9 - Categorização das notícias em Utilidade Pública	58
Figura 10 - Categorização das informações sobre Prestação de Contas	59
Figura 11 - Categorização das informações sobre Dados Públicos	61
Figura 12 - Visão geral das notícias categorizadas	64
Figura 13 - Despesa total do município de Campos dos Goytacazes para o ano de 2013	65
Figura 14 - Despesa total do município para o ano de 2013 por setor	67
Figura 15 - Comparativo de despesas entre a Secretaria de Comunicação e as demais	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Trechos de convenções e declarações assinadas pelo Brasil	31
Quadro 2 - Cargos e funções gratificadas da Secretaria Municipal de Comunicação	47
;	

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução populacional da Região Norte Fluminense entre 2000 e 2010	36
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCOM	Assessoria de Comunicação
CGU	Controladoria-Geral da União
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOM	Lei Orgânica do Município
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
SECOM	Secretaria de Comunicação

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar as práticas de comunicação implementadas pela prefeitura de Campos dos Goytacazes, no Estado do Rio de Janeiro, voltadas ao cidadão. O estudo buscou observar, por meio de uma revisão teórica sobre Comunicação Pública e dos materiais produzidos pela Secretaria Municipal de Comunicação Social, se o órgão cumpre seu papel na área da Comunicação Pública. Como caminho metodológico, esta pesquisa quali-quantitativa primou pela aplicação de questionário ao secretário de comunicação do município e pela análise de conteúdo das notícias veiculadas no site oficial da prefeitura. Foram analisadas um universo de 2.535 (duas mil quinhentas e trinta e cinco) notícias publicadas no período de janeiro a junho de 2013. Como resultado, verificou-se um interesse predominante da Prefeitura de Campos dos Goytacazes de apresentar e promover os serviços da administração e seus gestores e uma acanhada prática de Comunicação Pública, no que diz respeito a abastecer o cidadão com informações para que ele usufrua melhor dos serviços ofertados e possa integrar o processo decisório que acompanha a prática política.

Palavras-chave: Comunicação pública. Gestão pública. Informação.

ABSTRACT

This essay aims to analyze communication practices implemented by the city of Goytacazes, RJ, facing the citizen. The study sought to observe, through a theoretical review of public communication and materials produced by the Department of Communication of the municipality, if the body is fulfilling its role in the area of Public Communication. As a methodological approach, the survey questionnaire was conspicuous by applying the communications secretary of the municipality and the content analysis of the news published on the official website of the city government. We analyzed a universe of 2,535 (two thousand five hundred thirty-five) reports published in the period from January to June 2013. As a result, there was a predominant interest of the city to present and promote the services of the directors and their managers, and a sheepish practice of public communication, in relation to supply citizens with information so he can better enjoy the services offered, and to integrate the decision-making process that accompanies political practice.

Keywords: Public Communication. Public Administration. Information.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	COMUNICAÇÃO PÚBLICA	16
2.1	Comunicação organizacional da comunicação pública	20
2.1.1	Comunicação política	22
2.1.2	Comunicação governamental	24
2.1.3	Comunicação e sociedade civil organizada	25
2.1.4	Comunicação científica	28
3	O DIREITO À INFORMAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	29
3.1	Acesso à informação em Campos dos Goytacazes	34
4.	O PERCURSO DA PESQUISA E A INVESTIGAÇÃO: DEFININDO O CAMINHO METODOLÓGICO	43
4.1	Características do universo da pesquisa: conhecendo a Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura de Campos dos Goytacazes	44
4.2	A Análise de Conteúdo: categorias das informações veiculadas pelas notícias	49
5	ABUNDÂNCIA DE RECURSOS X ABUNDÂNCIA DE INFORMAÇÕES: UMA COMPARAÇÃO INEVITÁVEL	62
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	72
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	76

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, p.1)

A Constituição também aborda sobre o acesso à informação pública no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. Em suma, estes são os dispositivos que a nova Lei de Acesso à Informações (LAI) regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o acesso do cidadão em três instâncias: federal, estadual e municipal. Sancionada pela Presidente da República, Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011, a Lei Nº 12.527 passou a vigorar no dia 16 de maio de 2012 e é um importante passo para a consolidação democrática do Brasil, assim como para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, entende-se que o acesso da sociedade às informações públicas pode contribuir para uma melhoria na gestão pública.

O conceito de Comunicação Pública ganhou relevância no Brasil na década de 1990, a partir dos estudos feitos pelo autor francês Pierre Zémor¹, que teve seu livro *La Communication Publique* (1995) traduzido no Brasil pela autora Elizabeth Pazito Brandão. Brandão (2009, p. 12), destaca que “o crescimento das assessorias pode ser apontado como um dos fatores motivacionais para o desenvolvimento do conceito de Comunicação Pública”. Mas, de um modo geral, percebe-se que as assessorias produzem *releases* para divulgar as ações administrativas e promover seus gestores, deixando de lado os princípios da Comunicação Pública e o interesse da população pela gestão pública.

Assim, este estudo resolveu analisar as práticas de comunicação da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, verificando se o município informa e dialoga

¹ Presidente da Federação Europeia de Comunicação Pública e fundador presidente da Associação Francesa de Comunicação Pública.

questões de interesse público com a população. Essa investigação teve como objetivos específicos:

a) Verificar as estratégias/ferramentas de comunicação, utilizadas pela instituição, que permitem espaços de participação e diálogo com o cidadão;

b) Analisar e categorizar as informações veiculadas em forma de notícias, publicadas no site oficial da prefeitura, no âmbito da Comunicação Pública, dentre cinco categorias: Ações da Gestão, Dados Públicos, Eventos, Prestação de Contas e Utilidade Pública

c) Comparar o volume de informação com o volume de recurso destinado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes para cada setor.

Para a elaboração do referencial teórico foi necessária uma convergência entre várias áreas do conhecimento, com reflexões sobre os conceitos de Comunicação Pública, Gestão Pública, Acesso à Informação e Participação. Por meio de uma abordagem quali-quantitativa, a pesquisa fez um estudo de caso por análise de conteúdo das notícias veiculadas no site oficial da prefeitura de janeiro a junho de 2013 e realizou uma aplicação de questionário ao Secretário de Comunicação do Município. Com isso, o trabalho conseguiu traçar as atribuições, condições de funcionamento, recursos humanos e materiais da Assessoria de Comunicação (ASCOM) da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, as estratégias de comunicação utilizadas pela instituição e as informações passadas para a população em forma de notícia.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo tem uma revisão de literatura acerca dos princípios, categorias e instrumentos, áreas de conhecimento e atuação que apresentam a Comunicação Pública. A partir da leitura mais ampla acerca das orientações teórico-conceituais que definem a Comunicação Pública na contemporaneidade foi possível destacar pontos para subsidiar a análise das estratégias comunicacionais utilizadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

O segundo capítulo traz uma síntese das leis, órgãos e instrumentos que tratam do direito que o cidadão tem em relação à informação e a participação, como a Constituição de 1988, a promoção da *accountability*, o Conselho das Cidades e a recente LAI e os desafios quanto a sua efetividade. Em outra seção, aponta um breve histórico do município de Campos dos Goytacazes e traz à luz instrumentos

como a Lei Orgânica, o Plano Diretor, o Diário Oficial, os Conselhos e o Portal da Transparência.

O terceiro capítulo apresenta os caminhos trilhados no trabalho de campo sob à luz dos referenciais teóricos adotados e dos procedimentos metodológicos utilizados. A coleta de dados para este capítulo foi realizada em duas etapas. A primeira compreendeu a aplicação de questionário ao Secretário de Comunicação do Município. A segunda primou pela análise de conteúdo, com a categorização das informações veiculadas em forma de notícia no site oficial da prefeitura. Para esta etapa, foram analisadas e categorizadas um universo de 2.535 (duas mil quinhentas e trinta e cinco notícias) publicadas no período de janeiro a junho de 2013.

Por fim, o capítulo quatro faz uma correlação das informações categorizadas, análise central dessa dissertação, com a divisão da receita do município para o ano de 2013, na ordem de R\$ 2.410.000.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e dez milhões de reais), entre os Órgãos e Fundos da Administração Direta, Administração Indireta, Poder Legislativo e Empresas.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo discorre sobre o tema Comunicação Pública e apresenta as diretrizes teóricas que embasaram este trabalho. A Comunicação Pública é um conceito que tem origem na noção de comunicação governamental. Se analisarmos a trajetória histórica da Comunicação Pública no Brasil, perceber-se que, em cada período, uma área teve mais ênfase ou uma integração entre as diversas áreas da comunicação. Para Duarte (2009), a raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980. O autor ainda observa que no século XX as duas grandes referências originais em comunicação governamental registraram viés autoritário. Durante os anos 1930, o Governo Federal no Brasil, período Vargas, definiu políticas de controle de informações cujo apogeu se deu entre 1939 e 1945 por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e de uma rede nacional que buscava controlar e orientar a imprensa. Já no período militar, organizou-se o Sistema de Comunicação Social no âmbito do governo, cujos focos eram propagandas e censura.

Na década de 1970, época da ditadura militar, é criada pelo projeto de comunicação a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP). A AERP tinha o objetivo de preencher o espaço comunicativo entre o governo e a população. É importante citar ainda que esse período é marcado e reconhecido como os anos de chumbo da ditadura, pois existia grande repressão à oposição e à utilização de muitas campanhas de propaganda para promover o regime militar, com grande ênfase às atividades de Relações Públicas Governamentais.

Kegler e Kegler (2011) pondera que no período que corresponde ao governo de João Figueiredo (1979-1985) ocorre a criação da Secretaria de Comunicação, instituída pelo Decreto nº 6.650, em abril de 1979. O decreto incorporava a Empresa Brasileira de Notícias (Radiobrás), à estrutura da então Secretaria, na qual estavam lotados apenas um secretário-geral, um inspetor de finanças, um chefe de gabinete e um consultor jurídico. As principais atividades eram normativas e de assessoramento. Já entre os anos de 1995 a 2003, o governo Fernando Henrique Cardoso, ocorre a criação do Plano e Comunicação Institucional.

Pensando em cada período, compreende-se que a comunicação não foi pensada no governo, no regime militar, como um processo. Para Matos (1999):

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. Consequentemente, 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)

Duarte (2007) chama atenção para um fator relevante: o panorama mudou a partir da democratização do país. Todas as conquistas devem ser relativizadas, mas permitem identificar importante evolução.

Com o fim da censura, a Constituição de 1988, a transformação do papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais. Levou, por exemplo, a uma maior demanda por transparência no setor público. (DUARTE, 2007, p.1)

Muito tem se discutido sobre o papel da Comunicação Pública, que tem como finalidade melhorar a qualidade da relação entre cidadão e instituições que atuam com questões de interesse público. Para Kegler e Kegler (2011), falar em Comunicação Pública é entendê-la com base no diálogo e com vistas ao interesse público. Para a autora, 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; KEGLER, 2011, p. 1).

O termo *Comunicação Pública* tem suas raízes nesses dois conceitos distintos: *Comunicação* e *Público*. *Comunicação*, é diálogo, troca de ideias, informações ou mensagens. E *público*, o contrário de privado. Juntando ambos os termos, comunicação e público, é possível ter uma ideia sobre o significado de Comunicação Pública, apesar de não haver uniformidade conceitual no meio da Comunicação Social acerca da expressão. Brandão (2009, p.4) destaca que “a pesquisa e a análise das acepções e usos para a expressão Comunicação Pública levam à identificação de pelo menos cinco áreas² diferentes de conhecimento e atividade profissional”, são elas: (a) Comunicação Organizacional; (b) Comunicação

² As áreas serão tratadas posteriormente de forma mais específica mais adiante.

Científica; (c) Comunicação Governamental; (d) Comunicação Política; (e) Comunicação da Sociedade Civil Organizada.

Zémor (1995) associa as funções da Comunicação Pública com as instituições públicas, visto a primeira encontrar-se na esfera do espaço público, sob a legitimidade do interesse geral. Ainda de acordo com o autor, a Comunicação Pública:

(...) salvo raras exceções, são do domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. A Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público. (ZÉMOR, 1995, p.1).

Para Matos (2009), a Comunicação Pública tem como principal objetivo promover a cidadania e a participação, aumentando a confiança que os indivíduos possuem no governo, por meio da instauração de espaços públicos de discussão e valorização do status do cidadão enquanto agente moralmente capaz de elaborar, expressar e justificar suas posições diante dos outros. Já Monteiro (2009), pondera que a Comunicação Pública tem as seguintes finalidades principais:

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 (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. Sem dúvida, percebe-se que ela incorpora características das outras modalidades de comunicação (MONTEIRO, 2009, p. 39).

A partir dos princípios da Comunicação Pública, se faz necessária a exposição sobre seus instrumentos e sua função, para adentrar nas esferas de conhecimento que serão utilizadas como arcabouço teórico para o estudo de caso desta dissertação.

Duarte (2009, p. 65) classifica os instrumentos de Comunicação Pública como meios que têm como foco “subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando a ampliar o conhecimento sobre um tema”. O autor exemplifica como instrumentos: relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário de imprensa, internet, entre outros, como alguns desses instrumentos utilizados pela Comunicação Pública, sejam eles formais ou informais. O autor ainda discute que a atuação da Comunicação Pública exige: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou cooperativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar a comunicação como

um processo mais amplo que a informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo.

Na Comunicação Pública, a centralidade do processo está no cidadão, por meio da garantia do direito à informação e à expressão, do diálogo, o respeito à suas características e necessidades, e do estímulo à participação, garantindo a presença da sociedade em temas que o afetam diretamente. Conforme disse Duarte (2009, p.61), “praticar Comunicação Pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais ou corporativas”.

No que se refere ao direito à informação, Duarte (2009) mostra que o conceito é particularmente relevante nos debates sobre Comunicação Pública. Informação, aqui relacionada ao processo humano de obter conhecimento a partir de algum tipo de interpretação, se difere de dados ou de matéria-prima potencial, “que precisa ser transformada mediante formatação, edição, tradução, fusão impressão e ser colocada no contexto do interessado para se tornar útil” (DUARTE, 2009, p.62).

Para que seja estabelecida uma melhor ponte entre teoria e empiria neste trabalho, destacamos as categorias da informação, no âmbito da Comunicação Pública, como parte importante para posterior análise sobre o tipo de informação que a Prefeitura de Campos dos Goytacazes estabelece com a sociedade. De acordo com Duarte (2009), a informação pode ser agrupada, para efeito didático, nas seguintes categorias:

a) institucionais: referentes ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações. Em geral, são ligadas à projeção de imagem e à consolidação de identidade; b) de gestão: relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, relato de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes; c) de utilidade pública: sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse. Informações legais, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, sobre dados, direitos, produtos e serviços à disposição do interessado e seu uso são exemplos típicos; d) de interesse privado: as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Exemplos: dados de imposto de renda, cadastros bancários; e) mercadológicos: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; f) de prestação de contas: dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização; g) dados públicos: aqueles de controle do Estado que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: estatísticas, jurisprudência, documentos históricos, legislação e normas. (DUARTE, 2009, p.62)

É preciso salientar que Comunicação Pública deve ser compreendida com sentido mais amplo que o de dar informação. Ela deve possibilitar que o cidadão tenha conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquelas que não buscam por não saber que existe, deve ser estimulado a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, conhecer seus direitos, ser orientado de forma adequada, saber como são gastos os recursos públicos, as ações dos parlamentares. Para que a comunicação seja viável, é preciso informação, mas também credibilidade dos interlocutores e meios e instrumentos adequados. De acordo com Duarte (2009), dirigentes, gestores e técnicos costumam conhecer os caminhos da informação, como acessá-las e utilizá-las, mas “as pessoas que mais precisam de informação em geral são as que têm menos acesso aos mecanismos de transmissão e orientação ou possuem maior dificuldade de compreensão” (DUARTE, 2009, p.67).

Definidos os princípios, instrumentos e funções da Comunicação Pública, a mesma pode ser dividida, segundo Brandão (2009), em cinco áreas distintas, sendo elas: (a) Comunicação Organizacional; (b) Comunicação Política; (c) Comunicação Governamental; (d) Comunicação da Sociedade Civil Organizada; (e) Comunicação Científica. Essas serão as cinco áreas da Comunicação Pública abordadas a seguir com uma breve explanação sobre as mesmas e suas áreas de atuação.

2.1 Comunicação organizacional da comunicação pública

O entendimento atual acerca do que seria a Comunicação Pública, sob o viés da Comunicação Organizacional, segue a direção oposta do que Zémor (1995) disse, conforme citado anteriormente, sobre comunicar não ser o mesmo que promover. Conforme Brandão (2009, p.1), “em muitos países, o entendimento de Comunicação Política está claramente identificado com a comunicação organizacional, isto é, a área que trata de analisar a comunicação no interior das organizações e entre ela e seus públicos, buscando estratégias e soluções”. A autora ainda afirma que, com esse sentido, os objetivos que regem a Comunicação Pública como foi explicitada anteriormente mudam, nesta acepção visam “atingir os diversos públicos das corporações com o intuito de vender – seja uma imagem, seja um produto, seja uma ideia, seja uma fé – e obter lucro financeiro, pessoal, em status ou poder” (Brandão, 2009, p.1), tornando-se utilizadas por instituições, sejam

elas privadas e/ou públicas. Segundo França (2007):

O conhecimento da comunicação surge marcado pelas questões colocadas pela urbanização crescente do mundo, pela fase de consolidação do capitalismo industrial e pela instalação da sociedade de consumo, pela expansão do imperialismo (notadamente o imperialismo norte-americano), pela divisão política do globo entre capitalismo e comunismo. (FRANÇA, 2007, p. 53)

A comunicação organizacional originou-se na década de 1960, quando houve uma expansão dos departamentos de relações públicas. No Brasil, o auge da comunicação organizacional surgiu nos anos 1980 com a reabertura política no Brasil, Esta Comunicação Organizacional ou Institucional é a área da comunicação que, se acordo Zémor (1995), é responsável pela imagem e identidade corporativa que esta instituição terá perante a esfera pública no qual está inserida, alvo de sua influência político-social. O autor defende que esse tipo de comunicação também tem por objetivo construir uma “personalidade creditiva organizacional”. De modo geral, o Zémor (1995, p.37) define como objetivo da Comunicação Organizacional “mostrar ao público o papel da organização, afirmando sua identidade e sua imagem, prestando contas do conjunto de suas atividades e, de modo geral, permitindo o acompanhamento da política da instituição”.

Concentrando-se na área de interesse, as instituições públicas, esse modelo de comunicação tem por objetivo divulgar o conjunto de registros (informação obrigatória ou cívica- incluída a informação de utilidade pública- relação com os usuários e promoção de serviços). Esses registros constituem os “fatos da instituição” (ZÉMOR, 1995) e são materiais de trabalho da assessoria de comunicação da instituição devendo ser executada externa e internamente. Não é estranho que a Comunicação Organizacional:

Utilizar-se-á de todo o arsenal de instrumentos e tecnologias de comunicação de massa, de grupo e interpessoal, complementado com técnicas de pesquisa diversas (opinião pública, mercado, clima organizacional etc.), bem como de todo o conjunto de conhecimentos e técnicas das áreas de Marketing e de Comunicação Organizacional (DUARTE, 2007, p. 3)

Porém, estudiosos da comunicação, como Scroferneker (2000) e Silvestrin (2006) separaram a Comunicação Organizacional em três modelos distintos, são eles:

(a) tradicional – a comunicação pode ser medida, padronizada e classificada; (b) modelo interpretativo – as organizações são vistas como cultura e espaço de negociação das transações e discursos coletivos. A comunicação é um processo por meio do qual ocorre a construção social da realidade organizacional. Os símbolos e as significações são fundamentais

nas diversas formas de manifestação do comportamento organizacional; (c) A perspectiva crítica, a organização é vista como espaço de opressão e a comunicação é tida como instrumento de dominação. (SCROFERNEKER, 2000, apud SILVESTRIN, 2006, p. 4)

2.1.1 Comunicação política

Sabendo dos laços estreitos que a política, economia e comunicação possuem atualmente, a Comunicação Política apresenta-se como um espaço onde a mídia possui um papel fundamental: o cenário político das nações. Segundo Brandão (2009), essa área pode ser entendida por dois pontos diferentes, são eles:

A utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos. As disputas perenes entre os proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicação e o direito da sociedade de interferir e poder determinar conteúdos. (BRANDÃO, 2009, p. 6)

Brandão (2009) aponta que na Comunicação Política encontra-se o debate sobre as discussões em torno do Direito da Comunicação, ótica utilizada neste trabalho com a Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Desde que o mundo moderno viu suas distâncias serem diminuídas com o avanço da tecnologia, política e imprensa são as bases do que seria denominada a Comunicação Política. A imprensa tornou-se essencial para as disputas políticas nas nações. Brandão (2009, p.6) aponta que “atualmente a mídia é parte do jogo político, econômico e social, e partilha e disputa o poder com ou contra o Estado e com frequência à custa do enfraquecimento do papel do Estado”. A autora também afirma que dois são os ângulos para se entender a comunicação política. O primeiro é utilizar-se de instrumentos e técnicas da comunicação para propagar ideias e crenças políticas partidárias ou governamentais. O segundo é utilizar-se dessa tecnologia e determinar como as disputas entre os proprietários das tecnologias de comunicação e o direito da sociedade podem interferir nos conteúdos que são propagados. Conforme a autora,

(...) Neste sentido, diz respeito também à responsabilidade do Estado para gerir as complexas questões sobre políticas públicas de comunicação e telecomunicação entendidas, historicamente, como aquelas que tratam das questões jurídicas afeitas ao uso público da infraestrutura tecnológica das comunicações. (BRANDÃO, 2009, p.6)

A Comunicação Política confunde em seus instrumentos com outros campos da comunicação, por utilizar-se de métodos publicitários (como pesquisas de opinião e propagandas) para conseguir um rápido *feedback*. Segundo Matos (2009), está

relacionada aos processos eleitorais, nos quais os candidatos e/ou partidos políticos utilizam-se da infraestrutura tecnológica para alcançar seus eleitores. Segundo o autor, “seu ponto central é o das consultas eleitorais para a escolha de representantes” (MATOS, 2009. p 38-39). Nesta perspectiva,

Usualmente chamada de marketing político nos últimos anos, a comunicação política busca atingir a opinião pública utilizando-se de métodos publicitários para obter respostas rápidas e imediatas auferidas pelas pesquisas, e cujos efeitos são em geral efêmeros. Ela abusa dos meios de comunicação de massa como instrumento de competição eleitoral ou político-partidário, para influenciar e controlar as percepções do público a respeito dos temas políticos. (Matos, 1999, p. 38-39)

As fronteiras entre as diferentes comunicações são delicadas por sua alta semelhança e segundo Zémor (1995) *apud* Duarte (2007), levam-se em conta três aspectos: (a) o tempo de duração de uma instituição pública é maior do que o exercício do poder de quem ocupa um cargo político ou mandato eleitoral nesta instituição; (b) “a perspectiva que o cidadão também é eleitor” (DUARTE, 2007, p.39); (c) é no âmbito legislativo que acontecem os debates públicos.

Com os debates públicos, a mídia tem papel central quando é pensada como “construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana”, onde ela constrói os arquétipos “das etnias, gêneros, das gerações, da estética”, inclusive a política e os políticos (DUARTE, 2009, p. 86). Assim, “é através da comunicação – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente e adquire significado” (DUARTE, 2009, p. 86).

Duarte (2009) afirma que muitas das funções executadas, antes, por partidos políticos, estão sendo desempenhadas pela mídia, tais como: i) construir agenda pública; ii) gerar e transmitir informações políticas; iii) fiscalizar as ações do governo; iv) exercer a crítica das políticas públicas; v) canalizar as demandas da população.

Uma das características instrumentais da democracia, no que tange as políticas públicas governamentais para a sociedade, são as agendas públicas. Elas incluem as ações políticas que o Estado executará naquela localidade, seja municipal, estadual ou federal. A construção dessas agendas públicas é denominada *agenda setting*³, fenômeno que sofre grandes influências da mídia. Segundo Duarte (2009):

³ Termo que define em que ordem de importância os temas que devem constar da agenda pública ocupação, e os atores envolvidos por trás dessa definição.

A maioria das sociedades urbanas contemporâneas pode ser como 'centrada na mídia' (media centric), uma vez que a construção do conhecimento público que possibilita, a cada um de seus membros, a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas da atividade humana não seria possível sem ela. (DUARTE, 2009, p. 86)

Segundo ainda o autor, essa função da mídia é apontada como uma das causas da crise dos partidos e na forma como os políticos e partidos lidam com seus eleitores. Os eventos políticos, que tinham como objetivo difundir a imagem de seus patronos, como convenções partidárias, comícios, debates e inaugurações, passam a ser planejados para a televisão. Um dos âmbitos controlados pela mídia é a opinião pública que é medida por meio das pesquisas de opinião. Segundo Sauvy (1959) *apud* Duarte (2009, p. 80), a opinião pública é "um conjunto de falas dos porta-vozes dos grupos de pressão veiculadas na mídia". Após as confirmações ao longo do século passado que a opinião pública poderia ser mensurada pelas sondagens de opinião, houve uma institucionalização dessas sondagens, em que essas pesquisas foram postas sob o viés científico e indiscutível.

2.1.2 Comunicação governamental

Este ramo da Comunicação Pública é a área responsável pela ponte entre o Estado e seus canais de comunicação com a população de forma geral. Segundo Duarte (2007), nesta acepção, a Comunicação Pública trabalha de forma a exercitar a cidadania com a sociedade civil. A Comunicação Governamental então pode ser entendida como Comunicação Pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública. Ligados a Comunicação Governamental, estão órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGS), associações profissionais, entre outros, que se tornam meios de obter esse *feedback* da população e construir a *agenda setting*.

Uma vez já exposto que a Comunicação Governamental é, geralmente, confundida com a Comunicação Pública em suas estratégias, teorias e instrumentos, cabe aqui especificar um pouco mais o conceito de Comunicação Governamental, tentando separá-la de suas áreas semelhantes. Duarte (2007, p. 4) a define como "uma dimensão da Comunicação Pública que entende ser de responsabilidade do Estado e do governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos", logo esta Comunicação é um processo comunicativo entre o Estado e a

sociedade civil, que tem como especificidade ser um instrumento para a construção da agenda pública e “direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social” (DUARTE, 2007, p. 5).

Segundo ainda o autor, esse processo comunicativo entre o Estado e a sociedade civil se instaura na esfera pública, que tem por finalidade ser um espaço de prestação de contas, estímulo para engajamento da população em assuntos políticos e o ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social.

Assim, a Comunicação Governamental é de vital importância para uma prática democrática maior, ainda que se tenha desviado de seu foco original, Brandão (2009) conclui que:

A restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudanças e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público. (BRANDÃO, 2009, p.10).

2.1.3 Comunicação e sociedade civil organizada

Destacam-se os movimentos sociais, como exemplo de área de atuação dessa comunicação que não está interessada apenas em ter acesso aos meios de comunicação já existentes, mas criar novos meios para uma maior integração de informações e estabelecer uma comunicação voltada para o interesse daquele grupo ou população. “Aqui, entende-se a prática da comunicação a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade” (BRANDÃO, 2009, p. 7). Neste ramo, segundo o autor, o termo Comunicação Pública passa a não representar apenas a indústria midiática, conforme visto em outros ramos, mas a exercer uma prática democrática real, de acordo com os princípios filosóficos iluministas.

Em relação à Comunicação Pública, Duarte (2007) ressalta que a Constituição de 1988, a transformação do papel do Estado, o Código de Defesa do

Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse, a complexidade da formação das agendas públicas, movimentos sociais, entre outros, estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do Estado e instituições para com o cidadão. Segundo o autor, tais mudanças não parecem ter despertado um sentimento coletivo de valorização da cidadania ou de satisfação com a representação democrática. O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se indiferentes com sua participação política. Mais do que simples desinteresse do indivíduo em ser sujeito da ação, muitas vezes, a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública.

Segundo Teixeira (2000):

(...) o conceito de participação está impregnado de um conteúdo ideológico e vem sendo utilizado de várias maneiras, seja para legitimar a dominação mediante estratégias de manipulação, seja para negar qualquer papel da institucionalidade em uma idealização de sociedade autônoma, corroborando a visão da sociedade contra o Estado. (TEIXEIRA, 2000, p. 109)

Ou seja, há uma carga ideológica sobre essa participação que vem sendo usada tanto para um falso sentimento de participação, de que as coisas podem mudar caso o cidadão exerça sua cidadania, quanto para concretizar a vontade pública por meio desses canais comunicativos e instâncias formais. Para Duarte (2007, p.7) “a prática da Comunicação Pública surge a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade”. A própria composição do termo *Comunicação Pública* passa a ser utilizado enquanto prática democrática e social da comunicação, sem compromissos com a indústria midiática e entrelaçada com o cotidiano das populações e suas práticas políticas.

Segundo Duarte (2009), a cidadania implica em “mobilização, cooperação e formação” dos indivíduos inseridos em determinada sociedade para com os interesses coletivos, concedendo o poder de interferir na ordem social que vive. A comunicação funciona como forma de levar as informações do que acontece a sua volta e propiciar o ambiente para debates sobre questões públicas. Para que o cidadão possa usufruir de sua cidadania, é necessário que tenha os instrumentos e

informações necessárias, o que constitui um problema. Para Duarte (2009, p. 112), “o cidadão enfrenta problemas sérios, a começar pela informação disponibilizada que nem sempre é o que necessita”, pois a informação que será divulgada é do interesse do órgão ou instituição que a dissemina e não uma preocupação moral em divulgar apenas o verdadeiro.

Outro grave problema é o número limitado de serviços de atendimento ao cidadão (...) que, quando disponíveis, são inacessíveis na maior parte do tempo, pois o número de consultas é muito maior que a capacidade de atendimento, não atendem às necessidades do cidadão, não respondem ou não prestam as informações devidas. (DUARTE, 2009, p. 112)

A situação brasileira sobre o acesso aos canais institucionais de comunicação, ainda de acordo com Duarte (2009), não está voltada para o cidadão e o atendimento as suas necessidades. Empresas privadas e órgãos públicos disponibilizam canais de acesso, mas não respondem aos questionários de avaliação que disponibilizaram para analisar o serviço prestado ou evento realizado, possuem um serviço de atendimento por telefone de qualidade baixa.

Duarte (2009) conclui sua análise expondo que comunicação e cidadania são conceitos interligados, em que o crescimento e aperfeiçoamento de ambos produzem um ambiente de existência mútua.

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)

2.1.4 Comunicação Científica

A comunicação dentro do meio científico visa criar laços entre a ciência e o cotidiano da sociedade. Esta desperta o interesse e opinião pública buscando “encontrar respostas para a sua curiosidade em compreender a natureza, sociedade, seu semelhante” (DUARTE, 2007. p. 3). Assim,

(..) a Comunicação Pública está inserida no âmbito das discussões que dizem respeito à gestão das questões públicas e pretende influir na mudança de hábitos de segmentos de população, bem como na tomada de decisão política a respeito de assuntos da ciência que influenciam diretamente a vida do cidadão. (DUARTE, 2007. p. 3)

Segundo Brandão (2009), são dois fatores que correlacionam a Comunicação Científica à Comunicação Pública. O primeiro é especialmente no campo da agricultura e saúde, se fez por necessária a divulgação científica de estudos para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de forma direta tendo o Estado tomado frente e estimulado o avanço científico. O segundo está por trás desse estímulo. São as preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas, na medida em que obrigam as instituições de pesquisa a estender a divulgação além da instituição e seus membros. De acordo com Duarte (2007), alguns motivos dessas preocupações são:

(...) a preocupação com o papel social da ciência na sociedade; o aumento da competitividade entre equipes e instituições de pesquisa em âmbito nacional e internacional; os vultuosos investimentos em dinheiro, tempo e capacitação dos pesquisadores; a premissa de que o acesso às informações de ciência e tecnologia é fundamental para o exercício pleno da cidadania; a necessidade de posicionar a ciência no que se refere às decisões políticas e econômicas do país e, por conseguinte, a necessidade de legitimação perante a sociedade. (DUARTE, 2007. p. 3)

Uma vez discutido alguns aspectos sobre a Comunicação Pública e suas ramificações, é relevante entender a evolução das Políticas de Comunicação no Brasil, assim como os instrumentos que garantem o acesso à informação.

3 O DIREITO À INFORMAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. A informação sob a guarda do Estado é sempre pública. O fortalecimento da capacidade dos indivíduos de participar efetivamente da tomada de decisões que os afeta é fundamental para consolidação da democracia. É importante entendermos que a sociedade brasileira, nos anos 1980, vivenciou a um processo de democratização política superando o regime ditatorial instaurado em 1964. Nesse período da década de 80, um aspecto relevante foi a constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou, no plano jurídico, a “promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país frente à grave crise e às demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social” (BRAVO, 2001, p. 44).

A Constituição Federal introduziu avanços em diversas políticas públicas. Importantes dispositivos foram definidos no sentido de criar um novo pacto federativo, onde o município passa a ser reconhecido como ente autônomo da federação e transferem-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Para Bravo (2001, p. 44):

A participação é concebida como a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – que dispõe que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (D.O.U 18/11/2011 p. 01)

A Constituição também tratou do acesso à informação pública no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. Em outro capítulo, *Da Comunicação Social*, o artigo 220 está escrito que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não

sofrerão qualquer restrição”. No parágrafo 1º, “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social”.

A partir da Constituição de 1988, novas legislações- como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos- vigoraram com o objetivo de divulgar dados e atos administrativos do governo. Um exemplo é o Portal da Transparência do Governo Federal⁴. Por meio dele, é possível acompanhar informações sobre a execução do orçamento e obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta.

O acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), conforme trecho de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil, resumidos numa cartilha⁵ disponibilizada pela Controladoria Geral da União.

Quadro 1- Trechos de convenções e declarações assinadas pelo Brasil.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19):	<i>“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.</i>
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (artigo 10 e 13):	<i>“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias pra aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.</i>
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4):	<i>“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.</i>
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19):	<i>“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.</i>

Fonte: Acervo da autora

4 Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 08 out. 2013.

5 *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527*, impressa em 18 de novembro de 2011.

A recente Lei Nº 12.527, a LAI, sancionada pela Presidente da República em 18 de Novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso do cidadão às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três poderes da União: federal, estadual e municipal. A nova legislação teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU). A lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011.

A publicação da LAI significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas possibilita que ocorram melhoras na gestão pública.

A LAI efetiva o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos, além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Para isso, a administração pública deve estar preparada para receber demandas específicas. Para garantir o acesso, a LAI estipula procedimentos, normas e prazos. Todos os órgãos e entidades do poder público devem:

- a) protocolar documentos e requerimentos de acesso à informação;
- b) orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta;
- c) informar sobre a tramitação de documentos.

Em relação aos prazos, a resposta deve ser dada ao solicitante imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. O pedido não precisa ser justificado, deve apenas conter a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada. No caso de negativa de acesso à informações, o cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão.

O desafio, agora, será assegurar a implementação da LAI, pois responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer organização. Os desafios podem ser de natureza técnica e tecnológica, já que nem todas as cidades brasileiras dispõem de serviço de telefonia de qualidade, por exemplo.

É importante salientar que não adianta a Administração e os agentes públicos cumprirem seus papéis, disponibilizando os instrumentos que garantam o direito à informação, se não estimularem os cidadãos para que se tornem conscientes, ativos e solidários, garantindo a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas.

Kondo (2002) apud Novelli (2006) salienta que os governos, para estimular a participação e o comprometimento dos cidadãos, devem seguir dez princípios orientadores para o desenvolvimento de mecanismos sólidos de governança:

1. Compromisso- é preciso obter o comprometimento dos envolvidos, desde a classe política e a alta administração governamental até os próprios funcionários públicos.
2. Direito- O acesso à informação e as possibilidades de participação devem estar ancoradas em leis claras e objetivas.
3. Clareza- as funções e responsabilidade dos cidadãos e do governo em contribuir para a discussão e tomada de decisão devem ser explícitas.
4. Prazo- é preciso estabelecer prazo suficiente para que as discussões possam surgir e se consolidar ao longo do processo de debate.
5. Objetividade- as informações fornecidas pelo governo aos cidadãos devem ser objetivas, completas e acessíveis a todos.
6. Recursos- o governo deve alocar os recursos necessários para o desenvolvimento dos mecanismos de governança, incluindo o treinamento e a capacitação de funcionários públicos.
7. Coordenação- as iniciativas que demandam a participação do cidadão precisam ser coordenadas nas várias esferas do governo para não haver o risco de ocorrer uma “fadiga por excesso de consulta”.
8. Responsabilidade- o governo precisa prestar contas das contribuições oferecidas pelos cidadãos e, portanto, deve-se investir em mecanismos que sejam abertos, transparentes e de fácil fiscalização.
9. Avaliação- são necessários instrumentos de avaliação dos mecanismos de governança, a fim de verificar sua eficácia junto aos cidadãos.
10. Cidadania ativa- um dos maiores beneficiários da cidadania ativa é o próprio governo, que conta com a ampliação da capacidade cívica da sociedade e passa a implementar seus projetos a partir de prévio processo de legitimação dos cidadãos. (KONDO, 2002 apud NOVELLI, 2006, p.288).

Nesse sentido, Novelli (2006) afirma que o Estado deve interferir na promoção do desenvolvimento econômico, competitividade e eficiência dos mercados nacionais, sem abandonar aspectos relacionados ao bem estar da sociedade, incluindo o desenvolvimento de mecanismos de participação popular, descentralização e *accountability*. Cabe buscar alguns conceitos desse termo, empregado principalmente quando se trata de administração pública. Neste ínterim, é válido esclarecer que a prestação de contas ou *accountability* é entendida como o compromisso que o gestor público deve assumir para tornar públicas informações sobre os processos e atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é

outorgado pela sociedade.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Ainda de acordo com os autores, a *accountability* busca garantir os ideais democráticos a partir de três princípios orientadores:

Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. E, terceiro: o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 81).

No mesmo sentido, Miguel (2005, p. 27) apud Rocha (2008) afirma que a *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” e o seu exercício se dá mediante ao “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability*), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability*)”.

O Ministério das Cidades, instituído em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, destaca como um dos aspectos fundamentais de sua criação, a participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Um dos instrumentos sugeridos pelo Ministério das Cidades é a criação dos Conselhos Municipais da Cidade, ou "similares", cujo objetivo é:

“A participação da sociedade, não se restringindo ao mero cumprimento de uma burocracia por parte do governo local. A estrutura e a organização dos conselhos devem expressar o consenso de todos os segmentos da sociedade e também do poder público local. Tão importante quanto à lei e ou decreto de criação dos conselhos é assegurar o processo participativo e democrático desde o princípio, o que implica permitir a todos os segmentos que irão compô-lo decidirem sobre sua estrutura, objetivos, composição. Para isto, seria apropriado que se realizasse a convocação de audiências públicas, ou outros instrumentos de mobilização social, com os segmentos sociais interessados no assunto para iniciar as discussões”. (Ministério das Cidades, 2003).

3.1 Acesso à informação em Campos dos Goytacazes

Para compreendermos melhor o objeto de estudo desta dissertação é necessário um breve histórico do Município de Campos dos Goytacazes que encontra-se no cerne de toda a aplicabilidade teórica, e sua contextualização em relação ao acesso à informação.

O Estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios distribuídos em oito regiões de governo: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Serrana, Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Costa Verde. A Região Norte Fluminense passou por dois grandes ciclos econômicos nos séculos XIX e XX, com a agroindústria açucareira. De acordo com Carvalho e Silva (2004), o primeiro ciclo de crescimento foi caracterizado pelo aumento da produção açucareira com base nas usinas a vapor. O segundo ciclo foi caracterizado pela consolidação de grandes plantas industriais em moldes capitalistas, as usinas, que entram em declínio no final do século XX, quando surge um novo ciclo de crescimento econômico na região, com as atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

Localizado na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes possui uma área de 4.027km², tornando-se o maior município do Estado do Rio de Janeiro, e o décimo município em população no interior do Brasil com 463.731 habitantes⁶. A região apresentou expressivo crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2010, conforme aponta a tabela 1:

⁶ Dados do Censo IBGE 2010.

Tabela 1 - Evolução populacional da Região Norte Fluminense entre 2000 e 2010.

Município	Ano		Crescimento %
	2000	2010	
Campos dos Goytacazes	406.989	463.545	13,9%
Carapebus	8.666	13.348	54,0%
Cardoso Moreira	12.595	12.540	-0,4%
Conceição de Macabu	18.782	21.200	12,9%
Macaé	132.461	206.748	56,1%
Quissamã	13.674	20.244	48,0%
São Fidélis	36.789	37.553	2,1%
São Francisco do Itabapoana	41.145	41.357	0,5%
São João da Barra	27.682	32.767	18,4%

Fonte: IBGE 2000/2010.

A Bacia de Campos é responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. O município possui uma vultosa arrecadação advinda dos Royalties e Participação Especial (arrecadou aproximadamente R\$ 1.381.640.537 em 2012 - *Infroyalties*). Atualmente as principais atividades econômicas, além da extração de petróleo e gás, são as indústrias de transformação, comércio varejista, construção civil, prestação de serviços e agropecuária. A cidade também se destaca por ser um importante polo universitário e cerâmico do Estado, com 143 empresas em funcionamento (Rede Campos Cerâmica).

É interessante observar ainda que Campos tem hoje um papel importante enquanto intermediário de uma rede que se dá em múltiplas escalas e ao seu potencial de comunicação e articulação proporcionado por sua situação geográfica. Com uma malha viária facilitadora para as relações entre os municípios- os principais acessos ao município são pelas BR 101 e BR 356, que cortam a cidade,

ligando o município aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Outro é pela RJ 216, na direção do litoral-, Campos está situado em um rede que favorece à circulação de informação.

Além disso, o fluxo de informações tende a se tornar ainda mais importante com o processo de reestruturação que a Região Norte Fluminense está passando, em função dos grandes investimentos, como o Complexo Portuário do Açú e o Complexo Logístico e Portuário Farol/Barra do Furado, que estão alterando a dinâmica regional e as relações entre os municípios.

O município possui três jornais impressos, sendo dois de maior circulação local e regional, *O Diário e Folha da Manhã*; 13 canais de radiodifusão e 14 empresas de TV, RTV, GTVD. Das emissoras de TV, três tem caráter regional e com maior abrangência. São elas: *Inter TV, TV Record e SBT*. É nesse contexto que se torna importante trazer o debate sobre os instrumentos que tratam do acesso à informação pública no município de Campos dos Goytacazes.

Assim, esta pesquisa começa com a análise inicialmente da Lei Orgânica do Município⁷ (LOM), que é o conjunto de normas que regem o município e onde estão definidas as atribuições dos Poderes e dos órgãos, bem como os deveres e os direitos dos cidadãos. Na Lei Orgânica está previsto, em seu Capítulo II, Artigo 93 que:

Todo o órgão ou entidade municipal prestará aos interessados, no prazo de quinze dias úteis, e sob pena de responsabilidade funcional, as informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível, como tais definidas em lei. (LOM, 1990)

Ainda de acordo com a LOM, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos ou entidades municipais deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dele não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou funcionários públicos municipais. Em seu artigo 94, a lei prevê que a publicação das leis e atos municipais será feita no Diário Oficial do Município, e, na falta deste, em órgão da imprensa local.

⁷ CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ). Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes de 28 mar. 1990. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/listaLeis.php>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

É importante lembrar ainda que O Diário Oficial do município é um documento legítimo que publica as decisões legais determinadas e tomadas pela Prefeitura da cidade. Porém, é um instrumento de divulgação que não faz parte do hábito de leitura do cidadão. No município em questão o Diário Oficial está disponível no site oficial da Prefeitura, conforme **Figura 1**. Na lei, está previsto que a escolha do órgão de imprensa para divulgação das leis e atos administrativos se dará por meio de licitação, em que serão levados em conta não só as condições de preços como as circunstâncias de frequência, horário, tiragem e distribuição.

Figura 1 - Página inicial do Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes.

Bom dia! Terça, 17 de setembro de 2013

Prefeitura

- Lista de Órgãos
- Leis Municipais
- Licitações
- Diário Oficial
- Plano Diretor

Informações

- Mapas Municipais
- Sites da Prefeitura
- Telefones Úteis
- Logos/Hinos/Manual
- Fale Conosco

Notícias

- Destaques
- Categoria de Notícias
- Últimas Notícias

Manual de Auditoria Interna
- Clique aqui -

- Diário Oficial Antigo

Diário Oficial

- Diário Oficial de 17 de Setembro de 2013-P- I a VI
- Diário Oficial de 16 de Setembro de 2013-P- I a VI
- Diário Oficial de 13 de Setembro de 2013-P- I a IX
- Diário Oficial de 12 de Setembro de 2013-P- I a XII
- Diário Oficial de 11 de Setembro de 2013-P- I a VIII

[1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100] [101] [102] [103] [104] [105] [106] [107] [108] [109] [110] [111] [112] [113] [114] [115] [116] [117] [118] [119] [120] [121] [122] [123] [124] [125] [126] [127] [128] [129] [130] [131] [132] [133] [134] [135] [136] [137] [138] [139] [140] [141] [142] [143] [144] [145] [146] [147] [148] [149] [150] [151] [152] [153] [154] [155] [156] [157] [158] [159] [160] [161] [162] [163] [164] [165] [166] [167] [168] [169] [170] [171] [172] [173] [174] [175] [176] [177] [178] [179] [180] [181] [182] [183] [184] [185] [186] [187] [188] [189] [190] [191] [192] [193] [194] [195] [196] [197] [198] [199] [200] [201] [202] [203] [204] [205] [206] [207] [208] [209] [210] [211] [212] [213] [214] [215] [216] [217] [218] [219] [220] [221] [222] [223] [224] [225] [226] [227] [228] [229] [230] [231] [232] [233] [234] [235] [236] [237] [238] [239] [240] [241] [242] [243] [244] [245] [246] [247] [248] [249] Próximo

Fonte: www.campos.rj.gov.br.

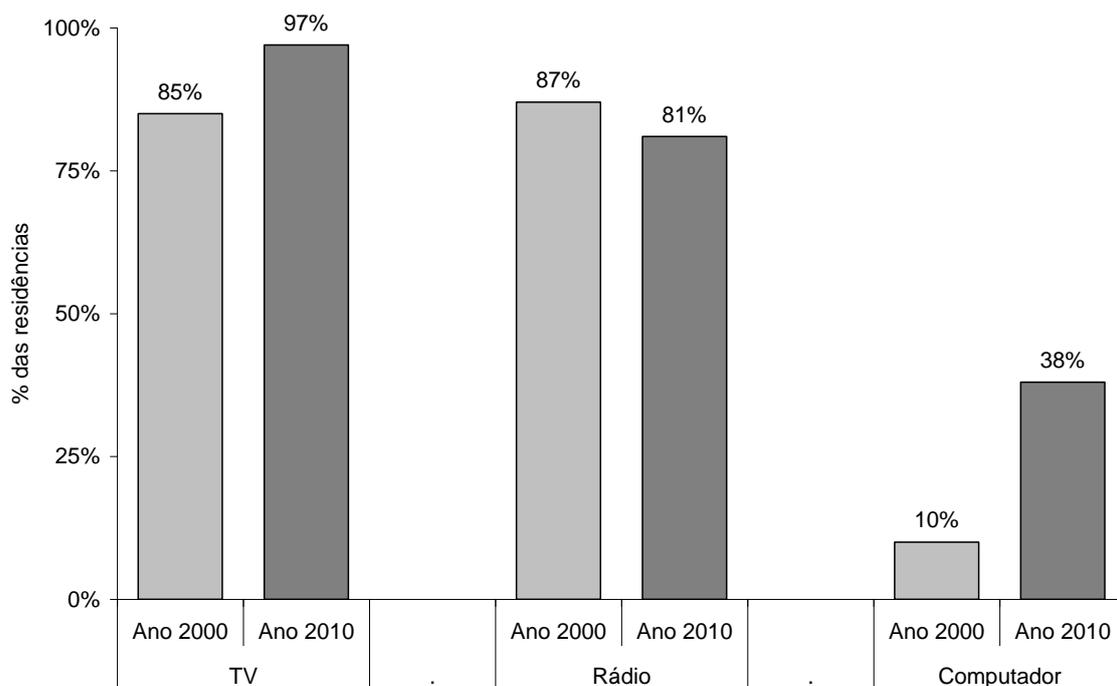
Antes de o Diário Oficial do Municipal ficar disponível no site da prefeitura, o diário ficou, por mais de 100 anos, sob a responsabilidade do *Jornal Monitor Campista*, o terceiro jornal mais antigo do Brasil, com 175 anos de existência, até o fechamento no dia 15 de novembro de 2009. A empresa *Diários Associados*, mantenedora do jornal, disse em entrevista⁸ realizada no dia 17 de novembro de

8 Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/comunique-se__37764>. Acesso em: 10 jul. de 2013.

2009, por meio do presidente da empresa, Maurício Dinepi, que o fechamento do jornal foi motivado pelo fim da publicação do Diário Oficial da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. A publicação do Diário Oficial correspondia a 50% da receita do veículo. O informativo da prefeitura foi retirado do jornal após a Justiça alegar que não havia licitação para a publicação no Monitor Campista e que o Diário Oficial deveria ser aberto à concorrência de outros veículos, por meio de licitação. A Justiça atendeu a uma ação movida pelo *Grupo Folha da Manhã* contra o *Monitor Campista*.

Estatisticamente não se sabe ao certo quantas residências no município possuem acesso à internet nos últimos três anos, ferramenta indispensável para que o cidadão consiga ter acesso às informações oficiais publicadas pela prefeitura. Para medir o alcance das informações publicadas no site da prefeitura, fez-se necessário o levantamento de alguns dados estatísticos. De acordo com o Censo de 2010 do IBGE, conforme ilustra a **Figura 2**, 97% das residências no município possuem TV, contra 85% em relação ao Censo de 2000. Também em 2010, 38% das residências tinham computador contra apenas 10% em 2000. Em contraponto, o número de residências com rádio caiu de 87% em 2000 para 81% em 2010.

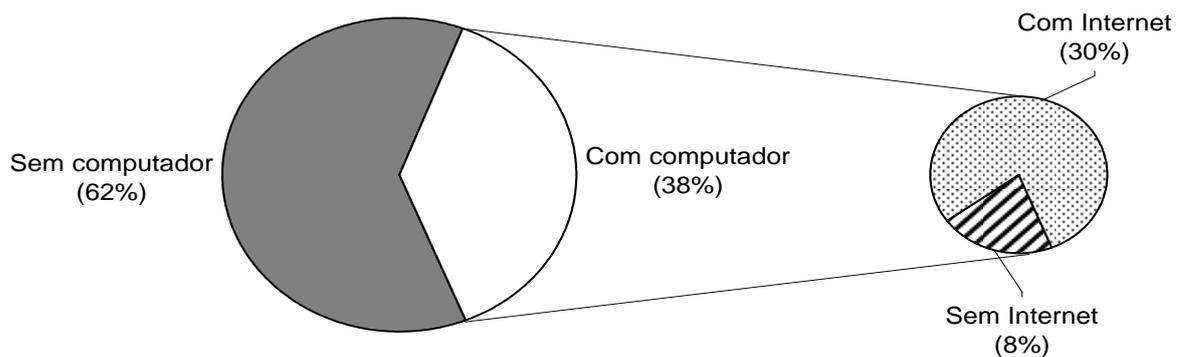
Figura 2 - Frequência de residências com TV, Rádio e Computador em Campos dos Goytacazes em 2000 e 2010.



Fonte: Censo IBGE 2000/2010.

Fazendo uma análise mais detalhada em relação à ferramenta necessária para a população ter acesso às informações públicas do município, podemos observar na **Figura 3** que, em 2010, 62% das pessoas ainda não tinham sequer o computador em suas residências. E das 38% das residências que tinham computador no Censo de 2010, o percentual de 30% tinha acesso à internet enquanto 8% não possuíam este acesso. Isso significa que no ano de 2010 apenas 30% teriam condições de buscar, da própria residência, informações de interesse público no site oficial da prefeitura.

Figura 3 - Frequência de residências com computador e acesso à Internet em Campos dos Goytacazes em 2010.



Fonte: Acervo da autora.

Outro documento que trata da informação e comunicação no município é o Plano Diretor, que está definido no Estatuto das Cidades⁹ como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana do município. Trata-se de uma lei municipal elaborada pela prefeitura com a participação da Câmara Municipal e da Sociedade Civil, com o objetivo de orientar as ações do poder público visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, garantir os princípios da reforma urbana, direito à cidade e cidadania, gestão democrática da cidade.

⁹ A Lei Federal 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, é a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil.

O Plano Diretor do município de Campos dos Goytacazes prevê estratégias para promover a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas, garantindo o pleno exercício da cidadania, como fortalecimento dos Conselhos, realização de debates, consultas e audiências públicas. Lira (2012), na tese de Doutorado, discute a Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes. O objetivo do estudo foi analisar os processos políticos locais com foco nos Conselhos Municipais, visando identificar características da qualidade da participação e representação da sociedade nestes organismos. Na análise do autor, coloca que no Brasil, os Conselhos Municipais podem ser vistos como mecanismo de participação e agentes de *accountability* ao se apresentarem como canais de vocalização da sociedade civil participando nas instâncias de formulação de políticas públicas locais e de acompanhamento do desempenho do governo. “Os Conselhos Municipais surgem com o objetivo de serem canais de participação, com o fim de propiciar um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a presença de diferentes segmentos sociais na elaboração da agenda e na formulação das políticas públicas” (LIRA, 2012, p.41). O autor conclui que:

(...) as pesquisas indicaram no caso de Campos, fragilidade dos Conselhos Municipais em garantir a responsividade dos dirigentes em relação às demandas da sociedade. No entanto, em que pese esta fragilidade em algumas áreas das políticas públicas os Conselhos fortaleceram o controle social. (LIRA 2012, p.107)

Em relação à Informação e Comunicação, o Plano Diretor prevê a implementação de diretrizes relativas à disseminação das informações e ampliação dos meios de comunicação, por meio da atualização permanente da base de dados sobre o Município e sua divulgação à população, criação de serviço de utilidade pública no site da Prefeitura como emissão de certidões e outros documentos de interesse do cidadão.

O município possui também no site oficial, o Portal da Transparência. A página inicial, conforme ilustra a **Figura 4**, indica que o portal *coloca à disposição do cidadão dados sobre a administração, com informações sobre arrecadação e despesas, entre outras*. O texto, inalterado desde o ano de 2009, afirma que é um *canal de prestação de contas à sociedade através da internet, em permanente construção e atualização*. Mas se analisarmos as notícias veiculadas na própria página, circuladas de vermelho na figura abaixo, constata-se que são notícias

datadas de 2009, 2010 e a mais “nova” de 2011.

Figura 4 - Página inicial do Portal da Transparência.

TRANSPARÊNCIA
CAMPOS MINHA CIDADE, MEU AMOR.

Home | Diário Oficial | Orçamento | Receitas | Despesas

Notícias

- Prefeitura investiu mais de R\$ 62 milhões na área social
- Folha de professores atinge R\$ 101 milhões**
- Folha de servidores efetivos da Saúde atinge R\$ 118 milhões
- Pagamento de inativos alcança R\$ 47 milhões em nove meses
- Em nove meses, folha de pagamento chega a

Contas abertas, compromisso de governo.

O portal Transparência é uma obrigação de todo administrador público e um instrumento de participação popular.

Por isso, colocamos à disposição do cidadão dados sobre a administração, com informações sobre arrecadação e despesas, entre outras.

O portal Transparência está sendo implantado aos poucos, a partir da regularização das contas públicas que foram herdadas em completa desordem.

Para se ter uma idéia dessa desorganização, os dados do Siafem, de 2008, da administração direta, só foram informados até o mês de setembro. Há, por exemplo, fundações que não chegaram a prestar nenhuma informação ao Siafem no último ano da gestão passada.

Ele é um canal de prestação de contas à sociedade através da internet, em permanente construção e atualização.

A transparência nas ações públicas é uma importante meta de governo que pode ser alcançada com a participação de todos.

Visite e acompanhe o portal Transparência.

Sua participação ajudar a construir um município bem melhor.

Prefeitura de Campos dos Goytacazes

LEIS MUNICIPAIS

LICITAÇÃO

Documentos Necessários

PLANO DIRETOR Participativo

Fonte: www.campos.rj.gov.br Acesso em 18/09/2013.

Ao abrirmos, por exemplo, a notícia *Folha de professores atinge R\$ 101 milhões*, podemos perceber que se trata de uma notícia de outubro de 2010, publicada há quase três anos, comprovado a data da postagem, circulada de vermelho na **Figura 5**, conforme vem a seguir:

Figura 5- Notícia publicada no Portal da Transparência.

Bom dia! Terça, 17 de setembro de 2013

Prefeitura

- Lista de Órgãos
- Leis Municipais
- Licitações
- Diário Oficial
- Plano Diretor

Informações

- Mapas Municipais
- Sites da Prefeitura
- Telefones Úteis
- Logos/Hinos/Manual
- Fale Conosco

Notícias

- Destaques
- Categoria de Notícias
- Últimas Notícias

[Manual de Auditoria Interna - Clique aqui -](#)

Folha de professores atinge R\$ 101 milhões

Por Regina de Oliveira

TOTAL	101.000.000,00
SALARIO	72.000.000,00
AUX ALIMENTAÇÃO	8.000.000,00
ADICIONAL DA ED	8.000.000,00
ADIANTAMENTO 13º	5.000.000,00
QUINQUENIO	5.200.000,00
1/3 FÉRIAS	2.800.000,00

Recursos na ordem de R\$ 101 milhões foram destinados, de janeiro a setembro deste ano, para o pagamento dos professores e funcionários administrativos da educação. A informação é do secretário municipal de Controle e Orçamento, Suledil Bernardino.

Suledil destacou ainda, a implantação do Plano de Cargos e Salários da educação por tempo de serviço, a partir de abril. A promoção de 3.336 profissionais, entre professores, pedagogos e supervisores com mais de seis anos de exercício, é mais uma iniciativa a favor dos profissionais da rede municipal de ensino.

“Outras medidas estão sendo adotadas, como a recuperação da estrutura física de escolas e creches e a construção de novas unidades para atender a demanda do município, como as creches e escolas modelo que estão sendo construídas”, acrescentou o secretário.

No total de R\$ 101 milhões, estão incluídos o pagamento de R\$ 8 milhões de auxílio alimentação e o mesmo valor em adicionais da educação, garantidos pelas leis municipais 5132/90 e 7345/02. Para o adiantamento da primeira parcela do 13º salário, pago em junho, foram destinados R\$ 5 milhões, além de R\$ 5,2 milhões de quinquênio e R\$ 2,8 milhões de abono de férias.

Postado por: Dulcides Netto - 21/10/2010 11:40:00

Fonte: www.campos.rj.gov.br Acesso em 18/09/2013.

É importante ressaltar que, embora as notícias não sejam os conteúdos mais importante do Portal da Transparência, para confirmar a falta de atualização nas notícias publicadas, o primeiro *print screen* foi feito em janeiro de 2013, quando teve início a pesquisa de campo. A imagem aqui inserida foi extraída no final dessa pesquisa, em setembro de 2013, e permaneceu inalterada.

Diante do exposto, o objetivo principal desta pesquisa é, a partir da análise de conteúdo do site e das informações veiculadas através de notícias, revelar se há disparidades e/ou tensões existentes entre os instrumentos que garantem o acesso à informação e as práticas exercidas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

4. O PERCURSO DA PESQUISA E A INVESTIGAÇÃO: DEFININDO O CAMINHO METODOLÓGICO

O capítulo que segue apresenta os caminhos trilhados no trabalho de campo sob à luz dos referenciais teóricos adotados e dos procedimentos metodológicos utilizados. A coleta de dados para este capítulo foi realizada em duas etapas. A primeira compreendeu na aplicação de questionário ao Secretário de Comunicação do Município. A segunda primou pela análise de conteúdo, com a categorização das informações veiculadas, apenas em forma de notícia, no site oficial da prefeitura. Para essa etapa, foram analisadas e categorizadas um universo de 2.535 (duas mil quinhentas e trinta e cinco notícias) publicadas no período de janeiro a junho de 2013.

Os métodos qualitativos de pesquisa têm se configurado como importante modelo de investigação científica. Ao adentrar no universo da pesquisa, muitos são os desvendamentos que surgem, e só pesquisando para tentar desvendar. Para Demo (2001):

Pesquisa passa a ser, ao mesmo tempo, método de comunicação, pois é mister construir de modo conveniente a comunicação cabível e adequada, e conteúdo da comunicação, se for produtiva. Quem pesquisa tem o que comunicar. Quem não pesquisa apenas reproduz ou apenas escuta. Quem pesquisa é capaz de produzir instrumentos e procedimentos de comunicação. Quem não pesquisa assiste à comunicação dos outros. (DEMO, 2001, p. 39)

Pesquisar é “sempre duvidar do que se vê, porque aquilo que parece conveniente, às vezes é muito chato, nos incomoda, nos neutraliza” (YASBECK, 2005, p.148). O pesquisador deve sempre interrogar aquilo que parece verdade definitiva, interrogar o que parece estabelecido. É nesse sentido que Yasbeck (2005) pondera que pesquisa é:

Uma aventura de espírito é uma viagem fantástica em termos de reflexão, de interrogação, de questionamento. A reflexão que interroga o que parece evidente. Uma reflexão que além de individual, é, antes de tudo, uma aventura coletiva. Uma aventura que é também prospecção sobre o futuro, um olhar para frente sem indiferença. (YASBECK, 2005, p.148)

O procedimento para a coleta de dados na Secretaria de Comunicação Social teve início no dia 05 de fevereiro de 2013, quando foi realizado um primeiro contato telefônico com uma jornalista do quadro com a solicitação de um agendamento de entrevista com o secretário da pasta, o jornalista Sérgio Augusto dos Santos Cunha. A jornalista solicitou que fosse enviado, via e-mail, um roteiro da entrevista par que

o secretário pudesse “adiantar” algumas respostas que necessitasse de buscas e pesquisas no setor, já que o mesmo contava com uma agenda apertada de compromissos. A solicitação foi atendida e o questionário foi enviado no mesmo dia para a jornalista. O objetivo era coletar informações sobre o funcionamento da Secretaria de Comunicação, as atribuições do setor, as formas e ferramentas de trabalho.

Um mês depois, no dia 05 de março, após várias tentativas de contato telefônico e mensagens através de redes sociais com alguns jornalistas que atuam na secretaria, foi enviado o questionário para outra jornalista que havia se colocado a ajudar, fornecendo inclusive número de telefone celular do secretário para agendar a entrevista. Em contato telefônico com o Secretário de Comunicação Sérgio Cunha, o mesmo me solicitou que fizesse contato com sua assessora para que a entrevista fosse marcada. A assessora também me solicitou que enviasse o questionário para o e-mail dela e disse que faria contato com a data da entrevista. Após sete meses de espera, idas à Secretaria, com a carta de apresentação da orientadora desta dissertação, contatos telefônicos, e-mails e mensagens em redes sociais, o Secretário de Comunicação, Sérgio Augusto dos Santos Cunha, encaminhou o questionário respondido, no dia 22 de setembro de 2013, sete meses após o primeiro contato. O secretário informou ainda que estava deixando o cargo e que em seu lugar assumiria Mauro Silva, que era o Secretário de Comunicação antes dele, e que havia saído para se colocar como candidato a vereador nas eleições de 2012, sendo inclusive eleito.

Com apenas este relato, podemos perceber a fragilidade da Prefeitura de Campos em fornecer informações de interesse público a um cidadão. E para maior surpresa, após sete meses aguardando o retorno do questionário, recebo-o com respostas monossilábicas, sem aprofundamento ou preocupação na busca de uma informação mais completa, como será visto na seção seguinte.

4.1 Características do universo da pesquisa: conhecendo a Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura de Campos dos Goytacazes

A seção apresentará os dados coletados no campo de pesquisa, neste caso, as informações obtidas referentes à Secretaria de Comunicação Social do Município

de Campos dos Goytacazes para posterior categorização e análise das notícias publicadas no site do referido órgão.

A Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes passou por uma reestruturação, após a Lei Nº 8.344, de 13 de maio de 2013¹⁰, que Instituiu a estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, criou e modificou cargos de provimento em comissão e função gratificada, dando outras providências. De acordo com a lei, no Art.11, a Secretaria Municipal de Comunicação tem as seguintes atribuições e competências:

- I - planejar, executar e orientar a política de comunicação social da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, objetivando a uniformização dos conceitos e procedimentos de comunicação;
- II - executar as atividades de comunicação social do Gabinete do Prefeito;
- III - coordenar a contratação dos serviços terceirizados de pesquisas, assessoria de imprensa, publicidade e propaganda da Administração Municipal;
- IV - coordenar as atividades de comunicação social dos órgãos e entidades públicas da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, centralizando a orientação das assessorias de imprensa dos órgãos e entidades públicas da Administração Municipal;
- V - promover a divulgação de atos e atividades do Governo Municipal;
- VI - promover, através de órgãos públicos, associações, imprensa, agências e outros meios, a divulgação de projetos de interesse do Município;
- VII - coordenar e facilitar o relacionamento da imprensa com o Prefeito, os Secretários Municipais e demais autoridades da Administração do Município;
- VIII - manter arquivo de notícias e comentários da imprensa do Estado sobre as atividades da Administração Municipal, para fins de consulta e estudo;
- IX - coordenar, juntamente com os demais órgãos do Município, as informações e dados, cuja divulgação seja do interesse da Administração Municipal;
- X - coordenar a divulgação de notícias sobre a Administração Municipal na internet, através do portal oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes;
- XI - coordenar a uniformização dos conceitos e padrões visuais com a aplicação dos símbolos municipais da Prefeitura Municipal e todas as Secretarias e órgãos vinculados;
- XII - proceder, no âmbito do seu órgão, à gestão e ao controle financeiro dos recursos orçamentários previstos na sua unidade, bem como à gestão de pessoas e recursos materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder Executivo;
- XIII - exercer outras atividades correlatas. (D.O.M, Lei Nº 8.344, Ano V, nº XXXIX, 13 de maio de 2013)

O anexo II da referida lei, que trata da relação de cargos em comissões e funções gratificadas por órgão, estabeleceu os cargos e funções gratificadas para a Secretaria Municipal de Comunicação, conforme mostra o **Quadro 2**:

¹⁰ A lei foi publicada na p. 2 do Diário Oficial do Município, Ano V, nº XXXIX, Campos dos Goytacazes, do dia 28 de maio de 2013.

Quadro 2 - Cargos e funções gratificadas da Secretaria Municipal de Comunicação.

Cargos	Funções Gratificadas – DAS
Secretário de comunicação	DAS-1
Assessor de comunicação gab. Prefeita	DAS-2
Subsecretário	DAS-2
Chefe de gabinete	DAS-3
Diretor de relações públicas	DAS-3
Diretor de mídia	DAS-3
Diretor adm. financeiro	DAS-3
Diretor de jornalismo	DAS-3
Diretor de comunicação interna	DAS-3
Diretor de publicidade e propaganda	DAS-3
Diretor de eventos e redes sociais	DAS-3
Assessor jurídico	DAS-3
Diretor de comunicação smfas	DAS-4
Diretor de comunicação fms	DAS-4
Assessor especial	DAS-4
Assistente de imprensa	DAS-6
Chefe de divisão áudio visual	DAS-7
Chefe de divisão de fotografia	DAS-7
Chefe de jornalismo	DAS-7
Chefe de divisão de projetos especiais	DAS-7
Chefe de divisão de sonorização	DAS-7
Chefe de divisão de tec. da informação	DAS-7
Chefe de divisão de assuntos corporativos	DAS-7
Chefe de divisão de locução	DAS-7
Chefe de divisão de mkt e art. Gráficas	DAS-7

Fonte: Lei Nº 8.344, de 13 de maio de 2013.

O **Quadro 2** mostra que somente na Secretaria Municipal de Comunicação, 28 pessoas ocupam cargos com funções gratificadas. O objetivo inicial desta metodologia era de analisar a Secretaria Municipal de Comunicação, através do conteúdo da Reforma Administrativa publicada no Diário Oficial, e por meio de uma entrevista semi-estruturada com o Secretário Municipal de Comunicação. Como não houve sucesso com o objetivo pretendido, primou-se pela aplicação de questionário, no qual o Secretário respondeu as questões, conforme Apêndice A.

O Secretário de Municipal de Comunicação, Sérgio Augusto dos Santos Cunha, tem 41 anos, vinte anos de experiência profissional, tendo atuado nos jornais *A Cidade*, *Folha da Manhã* e *Folha de São Paulo*, como correspondente, além de ter atuado na assessoria de comunicação para o deputado federal Paulo Feijó. O Secretário informou ser servidor público, tendo exercido na secretaria de

comunicação as funções de Diretor de Jornalismo, Subsecretário e Secretário, por um período de 18 meses.

Em relação à estrutura organizacional, o secretário respondeu que são cerca de 40 servidores, entre jornalistas, estagiários, designers, radialistas, locutores, assistentes administrativos, além de pessoal de apoio como motoristas, secretária e limpeza. Informou ainda que a secretaria tem setores que cuidam da mídia impressa, produção de conteúdo, assessoria de imprensa, relacionamento com veículos (TV, rádio, jornal, portais de notícias), propaganda e marketing, produção de materiais de divulgação de perfil interno e externo, locução para rádio, das redes sociais e do site oficial da prefeitura.

Sobre o dimensionamento da força de trabalho, o secretário respondeu que a Secom atua no desenvolvimento, coordenação e implementação da estratégia de comunicação de toda administração municipal, envolvendo as secretarias, as autarquias, e empresas públicas, e busca fazer com que a força de trabalho disponibilizada acompanhe a evolução do desafio de gestão proposto.

Perguntado se município possuía políticas de comunicação que norteiam as atividades da secretaria de comunicação, o secretário respondeu que “sim. A secretaria de comunicação desenvolve uma política de interação com a comunidade, através de redes sociais e programas de rádios, além de desenvolver a comunicação integrada com todos os veículos de comunicação da cidade”. O secretário informou ainda que as notícias publicadas no site da prefeitura são categorizadas no âmbito da Comunicação Pública, além de trabalhar também no âmbito da Comunicação Governamental.

Em relação aos atuais volumes de recursos investidos em comunicação em Campos, o secretário apenas informou que “os investimentos em comunicação respeitam uma margem inferior a 2% do orçamento anual do município, enquanto cidades de médio porte e capitais praticam uma média de 5% a 15%”. Sobre o fato dos gastos em comunicação no município não aparecerem de forma clara no Portal da Transparência, o secretário informou que “todas as despesas do município estão relacionadas no Portal da Transparência através de pagamento a empresas contratadas e prestadores de serviços diversos”.

Perguntado se a secretaria de comunicação faz parte de algum conselho municipal, o secretário informou que embora a Secretaria de Comunicação Social

não seja membro efetivo de nenhum conselho municipal, está presente na maioria deles, acompanhando as discussões plenárias para posterior discussão de casos e atuando na divulgação das ações que surgem nas reuniões dos conselhos. E sobre a avaliação que o secretário fazia da articulação da Secretaria de Comunicação Social com os conselhos municipais, foi respondido que era positiva e proveitosa, levando-se em consideração que, na medida em que a secretaria está presente nas reuniões, mesmo não sendo membro efetivo, posteriormente pontos levantados pelos conselheiros são transformados em estudo de casos, como forma de ajudar na participação de soluções.

Em relação aos os espaços de diálogo e participação que a Prefeitura mantém com a população, o secretário descreveu “redes sociais (*Facebook* e *Twiter*) e, também, rádio, televisão, jornal e ouvidoria”.

Perguntado se tinha conhecimento da Lei Orgânica do município, no seu artigo 94, que prevê que a publicação das leis e atos municipais será feita no Diário Oficial do Município, e, na falta deste, em órgão da imprensa local, que na lei está previsto que a escolha do órgão de imprensa para divulgação das leis e atos administrativos far-se-á através de licitação, em que se levarão em conta não só as condições de preços, como as circunstâncias de frequência, horário, tiragem e distribuição, o secretário respondeu que o Diário Oficial é disponibilizado de forma impressa, com publicação definida por Licitação Pública, conforme orientação e aprovação dos órgãos de fiscalização, além de ser oferecido de forma eletrônica. Atualmente, o Diário Oficial do município está no portal oficial da Prefeitura www.campos.rj.gov.br. E complementou, quando questionado se toda a população tinha acesso ao Diário Oficial, respondendo que “Sim. Além de estar hospedado no site oficial da prefeitura na internet em sua integridade com edições regulares, todas as secretarias municipais dispõem de exemplares. E, ainda, pode ser encontrado em bancas de jornal da cidade.”

As perguntas que constavam no questionário sobre a ouvidoria do município e sobre a LAI, inclusive se tinha ao menos conhecimento da referida lei, o secretário não respondeu, informando apenas que “os itens são indagações que não se referem à minha área de atuação”.

Diante do exposto, esta pesquisa faz as seguintes reflexões: as respostas rasas acima relacionadas, enviada pelo Secretário Municipal de Comunicação, não

são coerentes com os sete meses de espera. No item em que o secretário descreve a estrutura organizacional, nota-se uma discrepância entre o número de cargos com funções gratificadas (28 – todos preenchidos) e o número de funcionários (40), incluindo os motoristas e pessoal de apoio. Quando perguntado sobre as políticas de comunicação, o secretário descreve ferramentas, como as redes sociais e a rádio, demonstrando um desconhecimento sobre o tema. Também não ficou claro em que âmbito são discutidas as políticas de comunicação, já que o secretário afirma que a pasta não é membro efetivo de nenhum conselho, que atua apenas na divulgação das decisões. Em relação aos recursos destinados para a secretaria, o secretário limita-se a fazer uma comparação com outros municípios. Além disso, as informações disponibilizadas no Portal da Transparência, não especificam os tipos de serviços realizados. E, por fim, o secretário não respondeu a pergunta se tinha conhecimento da LAI. Mesmo que não fosse de sua área de atuação, como colocado, seria razoável ter conhecimento da mesma, já que atua diretamente com informação.

4.2 A Análise de conteúdo: categoria das informações veiculadas pelas notícias

Esta pesquisa adotou a Análise de Conteúdo das informações veiculadas no site oficial da prefeitura, apenas em forma de notícia. Foram analisadas 2.535 (duas mil quinhentas e trinta e cinco) notícias publicadas no período de janeiro a junho de 2013. A maioria das notícias publicadas no site da prefeitura pautou as redações de rádios, jornais e TVs do município e seu entorno, o que leva a crer que estas informações, as veiculadas em forma de notícias, possuem um alcance maior da população e são as principais fontes de informação que a população possui junto ao governo.

Para Moraes (1999) a Análise de Conteúdo é:

(...) uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (Moraes, 1999, p.07).

De posse de todas as notícias publicadas no período estudado, segundo Laville (1999,p.197), os “dados ainda em estado bruto que não dão quase em nada”, chega o momento de reunir as informações encontradas para agrupá-las, classificá-las em categorizações e, por fim, selecionar o material produzido para incorporar ao estudo. Os processos anteriores de estudo foram de grande valia na medida em que possibilitou uma seleção prévia dos critérios de categorização e seleção dos dados.

De acordo com Bardin (2011), a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento com os critérios previamente definidos. “A categorização tem como primeiro objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 2011, p.159).

Para a classificação das notícias, foram criadas cinco categorias baseadas nos instrumentos da Comunicação Pública definidos por Duarte (2009). As notícias foram didaticamente agrupadas nas seguintes categorias:

1 - Ações da Gestão - relativos ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, metas, intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes para esclarecer, orientar e municiar o debate público. “O cidadão e os diferentes atores precisam saber o que está acontecendo em temas relacionados a acordos, ações políticas, prioridades, debates, execução de ações” (DUARTE 2009, p.62);

2 - Dados Públicos: “(...) referente às informações de controle do Estado e que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento” (DUARTE, 2009, p. 62). Exemplos: normas legais, estatísticas/balanços, decisões judiciais, documentos históricos e legislação;

3 - Eventos: são registradas matérias relacionadas a ofertas da prefeitura com essa temática, divulgação de eventos dos quais a prefeitura participa ou organiza. O importante nesta categoria foi identificar matérias que se apresentam com o registro de atividades, são factuais e não apresentam qualquer outra espécie de complemento, contextualização ou aprofundamento.

4 - Prestação de contas: “(...) dizem respeito à explicação e esclarecimento sobre decisões políticas e uso de recursos” (DUARTE, 2009, p. 62). Viabiliza o conhecimento, avaliação e fiscalização por parte da população diante da ação de um governo;

5 - Utilidade Pública - encaixam-se as matérias sobre temas relacionados ao dia a dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. “(...) Imposto de renda, campanhas de vacinação, questões de ordem urbana como sinalização, causas sociais, informações sobre serviços à disposição e seu uso são exemplos típicos” (DUARTE 2009, p.62).

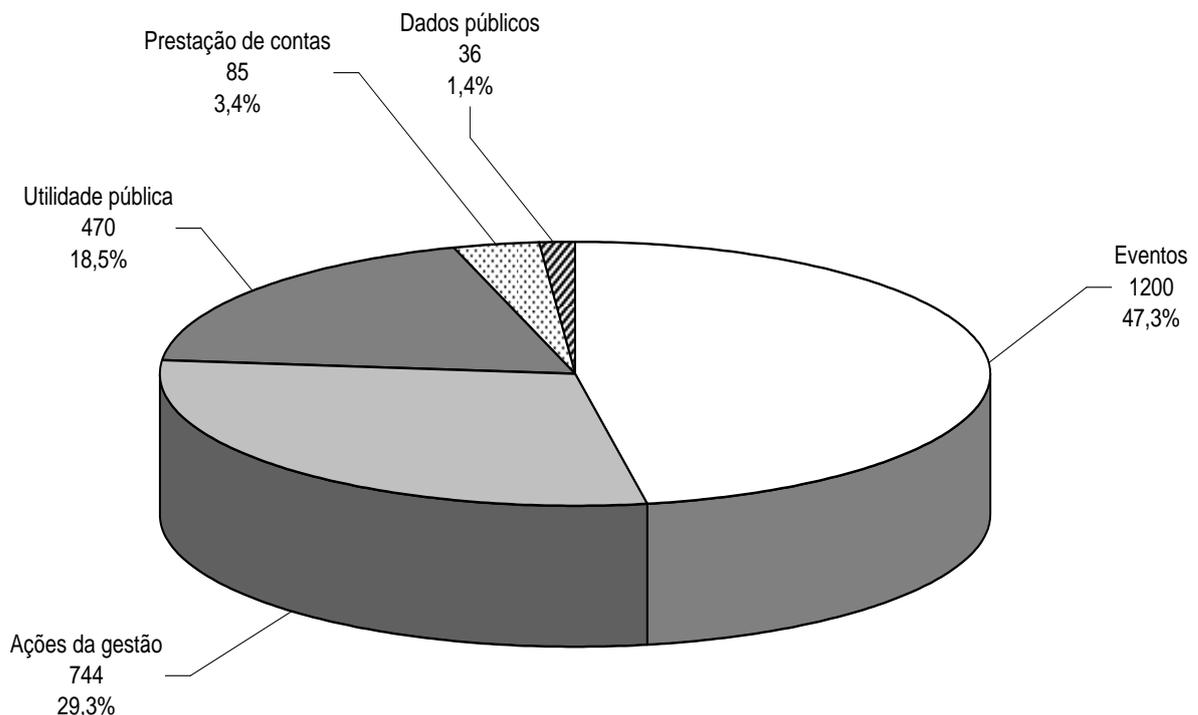
No preparo das informações, o trabalho realizado se voltou inicialmente à leitura/releitura apenas dos títulos das matérias selecionadas com algumas anotações pertinentes das mesmas. A partir disso, foram selecionadas as temáticas que emergiram, ou seja, aquelas que apenas pelo título já poderiam ser inicialmente agrupadas transformando tais temáticas em unidades de análise. Em seguida, realizou-se a categorização no agrupamento das notícias nas principais categorias estabelecidas. Em um momento posterior, foram selecionadas as notícias que, por falta de clareza, não puderam ser classificadas apenas pelo título. Então essas notícias (416) só puderam ser categorizadas após leitura detalhada de todo o conteúdo.

A categorização é uma etapa fundamental no processo de pesquisa. Para que esta fase se efetive com eficácia, há a necessidade de se obedecer a alguns critérios: de pertinência (de acordo com os objetivos da pesquisa); exaustividade (todos os dados devem ser vistos e os que são significativos, incluídos); homogeneidade (para que nenhuma questão seja tratada com particularidade); exclusividade (em que cada elemento deve estar vinculado a apenas uma categoria) e, por fim, deve obedecer ao critério de fidedignidade (se volta à objetividade da pesquisa, consistência das categorias e relevância científica). (MORAES, 1999; ROCHA, DEUSDARÁ, 2005).

Do universo das 2.535 notícias, a categoria *Ações da Gestão* agrupou 744 notícias, correspondendo a 29,3% do universo, enquanto 1.200 foram categorizadas em *Eventos*, um número bastante expressivo, correspondendo a 47,3% do total das notícias publicadas neste período. Essas duas primeiras categorias juntas correspondem a 76,6% do total, já sinalizando que a prioridade são conteúdos que promovam o gestor público e seus feitos, revelando o esforço para aliar as pautas mais constantes à imagem do governante. A categoria *Dados Públicos* correspondeu a apenas 1,4%, em números absolutos totalizam 36 notícias. Com relação à categoria *Prestação de Contas*, observa-se que apenas 3,4% (85) das notícias

classificadas possuem informações com essa temática, o que demonstra uma falta de preocupação dos dirigentes públicos em informar ao cidadão, pelo menos, por meio das notícias, como está sendo gasto o dinheiro público, como e onde está sendo aplicado. Em *Utilidade Pública* foram classificadas 470 notícias, 18,5%. Esse tipo de notícia instrui o cidadão a utilizar melhor os serviços públicos e o orienta de forma consistente, rápida e adaptada às suas necessidades.

Figura 6- Categorização geral das informações em forma de notícias.



Fonte: Acervo da autora.

Após a categorização geral das notícias, as mesmas foram reagrupadas em temáticas que emergiram durante a análise. São elas:

1) **Eventos:** shows, esporte, teatro, cinema, desfiles, oficinas, feiras, festivais/festas, palestras e semelhantes, exposições, carnaval, programação, aniversários/homenagens e outros;

2) **Ações da Gestão:** obras/inaugurações, campanhas de conscientização/ações, reuniões, royalties, agenda prefeita, projetos/ programas e outros;

3) **Utilidade Pública:** balcão de empregos, questões urbanas, royalties,

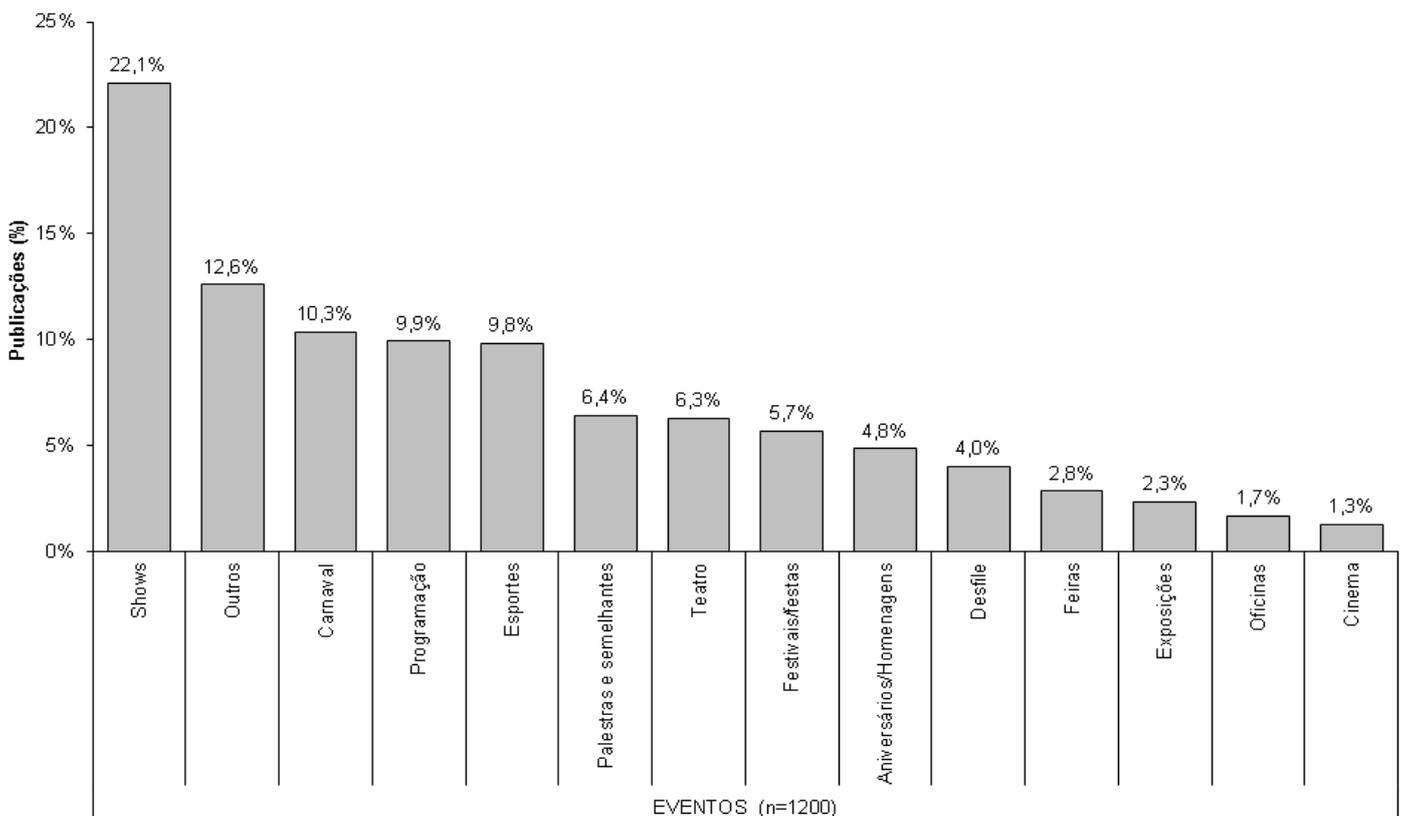
inscrições, convocações/recadastramentos, calendário de vacinação, servidores, PROCON, hemocentro, cursos e outros;

4) **Prestação de Contas:** audiências, câmara, conselhos;

5) **Dados Públicos:** legislação/normas, estatísticas/balanços e publicações.

Ao adentrar na categoria *Eventos*, podemos observar na **Figura 7** que se trata de um conteúdo em que a prefeitura dispensa maior atenção e prioridade. São 1.200 notícias, correspondentes a 47,3% do total classificado. Os agrupamentos feitos nesta categoria não diferenciam muito o teor da informação, apenas setoriza os tipos de eventos promovidos e divulgados pela prefeitura. Os shows estão presentes em todos os meses analisados, apesar de estarem um pouco mais concentrados nos meses de janeiro e fevereiro, quando a praia campista do Farol de São Thomé concentra uma vasta programação. Principalmente nesta categoria, as notícias não trazem qualquer informação que demonstre clareza e transparência na forma que os eventos foram organizados, pagos e por quem executados. São notícias factuais com dia, horário e local, em sua grande maioria.

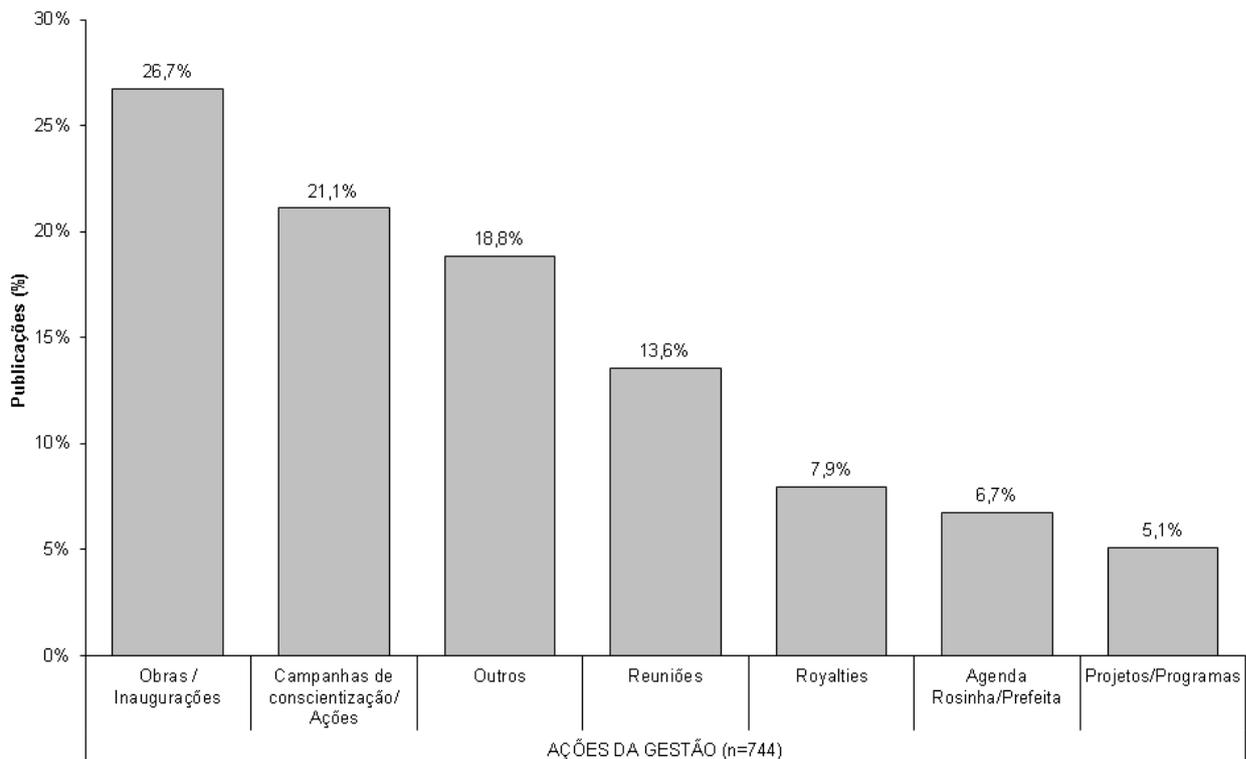
Figura 7 – Categorização das informações sobre Eventos.



Fonte: Acervo da autora.

Sobre a categoria *Ações da Gestão* podemos observar na **Figura 8** que a ação prioritária do governo, ou pelo menos a mais divulgada, são as obras e inaugurações, com 26,7% do total deste grupo.

Figura 8 - Categorização das informações sobre *Ações da Gestão*.



Fonte: Acervo da autora.

As notícias classificadas em *Obras/Inaugurações* são relativas às reformas de praças, escolas, creches, Bairro Legal (asfaltamento, sinalização, drenagem, entre outros), Morar Feliz (conjunto habitacional) e inauguração das mesmas. Outra análise em relação à categoria é o fato das notícias informarem que está sendo construído, que será entregue, datas, prazos, mas não cita valores gastos, de que forma foram licitadas, ou seja, trata-se de notícias com conteúdos superficiais, sem informações que demonstrem transparência por parte do governo, apesar dos valores vultosos que devem ser destinados para este fim.

Em *campanhas de Conscientização/Ações*, que somam 21,1% do total, estão notícias sobre combate à dengue, conscientização no trânsito, mutirões, ações da vigilância sanitária, campanhas contra a pedofilia, entre outras ações, apesar de serem informações de utilidade pública, as notícias em si se encarregam apenas de promover o gestor que participou do ato.

O item *Reuniões* (13,6%) agrupou todas as notícias que, em seu teor, informavam apenas sobre a participação de dirigentes do governo em reuniões, de

forma pontual e factual, sem qualquer outro aprofundamento.

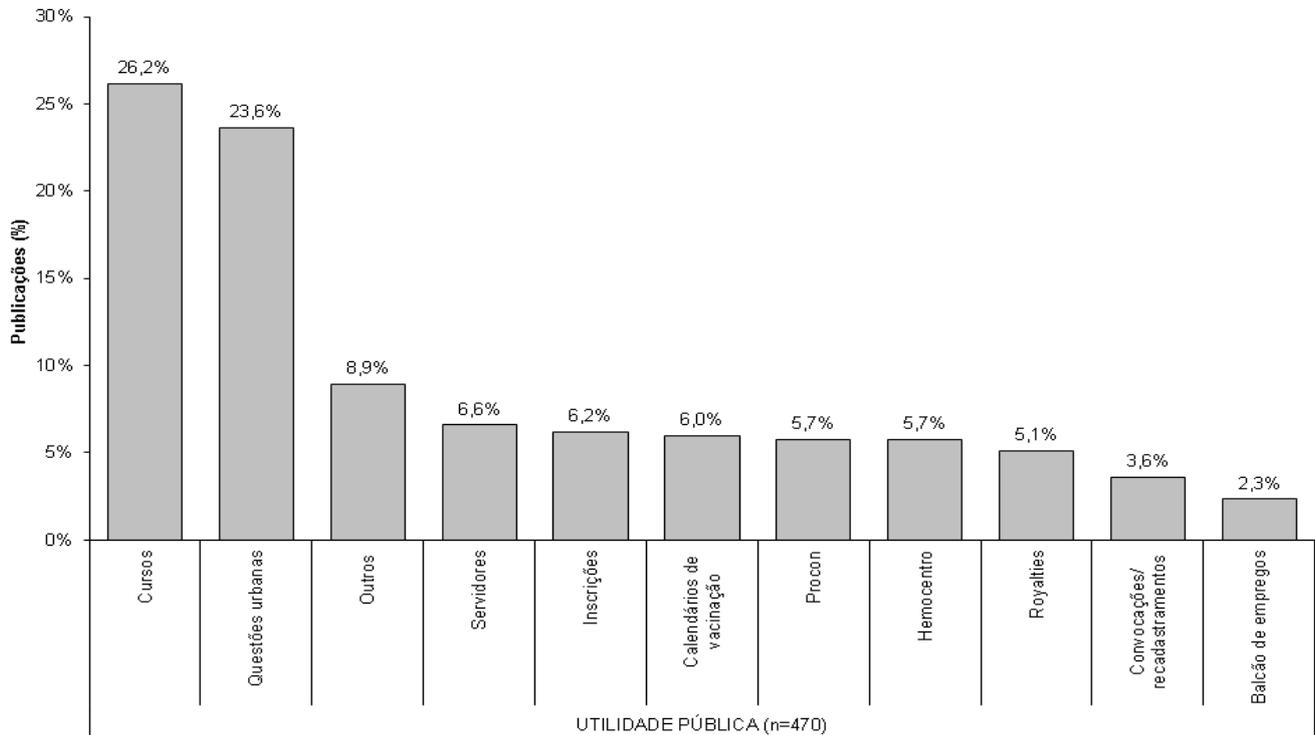
As notícias sobre *Royalties*, classificadas dentre das *Ações da Gestão*, somam apenas 7,9% e apresentam no mínimo três fatos que merecem análise. Primeiro, todas foram publicadas entre os dias 05 e 25 de março do decorrente ano. Segundo, todas elas falam sobre o ato público intitulado *Em Defesa dos Royalties e da Constituição*, organizado pela prefeitura em 07 de março, em que o Congresso Nacional derrubou os vetos da presidente Dilma Rousseff à Lei Nº 12.734/12, que redistribuiu os *royalties* do pré-sal. E terceiro, as notícias se resumem em informar ao cidadão apenas sobre o evento “ato”, com dia, horário, local e quem participaria, mas não explica detalhadamente o teor da referida lei. Algumas insinuam apenas que sem *royalties* muitos estarão desempregados ou sem atendimento médico, por exemplo.

Em *Agenda Prefeita* (6,7%) estão listadas viagens, encontros, participações, lançamentos e inaugurações em que a prefeita se fez presente. Também em sua maioria, são notícias factuais e sem aprofundamento.

O item *Projetos/Programas* foram agrupadas notícias sobre combate às drogas, controle de tabagismo, Guarda Mirim, DST/Aids, entre outros. Nota-se nessa categoria que, apesar de ser de interesse da população ter conhecimento dos programas e projetos desenvolvidos, este tipo de ação, totalizada com 5,1%, não é ponto de pauta relevante para o governo. As notícias colocadas em *Outros*, que somam 18,8%, possuem temas variados de ações aleatórias como “Secretaria se aproxima cada vez mais da população”, “Grupamento Ambiental identifica coruja no Heliporto” e “Fiscais da EMUT estão nas ruas para combater irregularidades”. São notícias com temáticas isoladas, únicas e atípicas.

A categoria *Utilidade Pública*, reúne informações relacionadas ao dia a dia do cidadão. O agrupamento desta categoria, conforme **Figura 9**, reúne serviços à disposição e seu uso, além de orientações.

Figura 9 - Categorização das notícias em Utilidade Pública



. Fonte: Acervo da autora.

As informações agrupadas em *Questões Urbanas* estão relacionadas às orientações sobre transporte coletivo, trechos interditados, mobilidade, ações da Defesa Civil em decorrência, por exemplo, de chuvas e alagamentos, fornecimento de água e coleta de lixo. Observa-se que esse tipo de notícia não deixa de ser uma ação da gestão, mas são ações que interferem diretamente no dia a dia do cidadão, portanto, é fundamental que seja de seu conhecimento.

Os agrupamentos *Cursos*, *Inscrições*, *Convocações/recadastramentos*, *Balcão de Empregos* e *Campanhas de Vacinação* têm a mesma temática de ofertas para a população, com informações sobre prazos, datas, locais de comparecimento e encaminhamentos. O item *PROCON* e *Hemocentro* reúnem uma série de orientações aos usuários, neste caso, o cidadão. Em *servidores* foram classificadas as notícias específicas deste público. Trata-se de datas de pagamentos, informações sobre previdência, reajuste salarial, FGTS, entre outros.

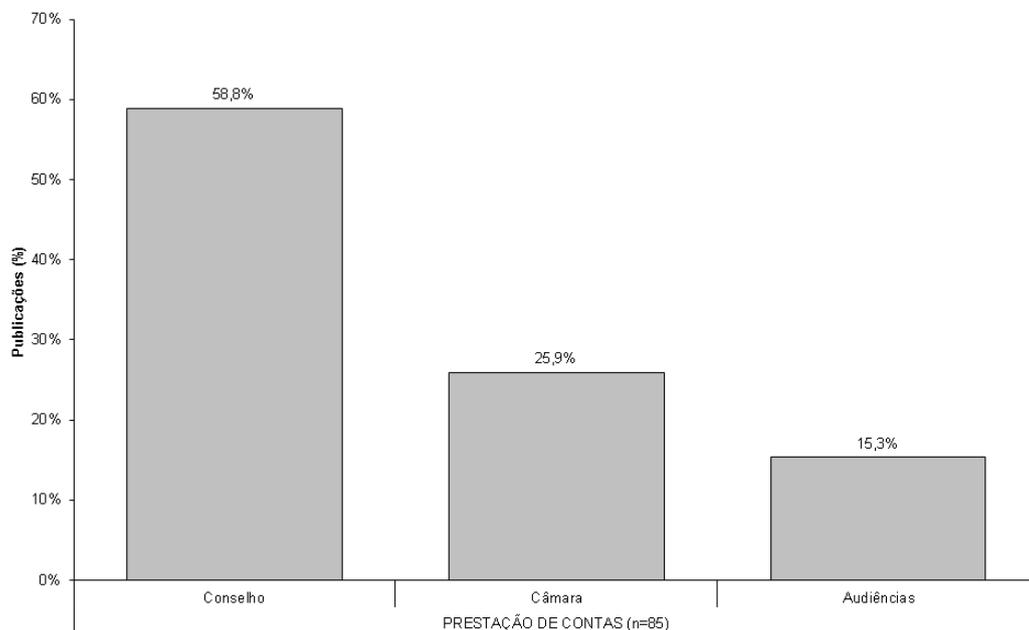
Já analisado na categoria *Ações da Gestão*, o item *Royalties* figura também em *Utilidade Pública*. Observa-se que o conteúdo das notícias aqui analisadas informa o cidadão sobre decisões políticas como concessão de liminares, as

consequências em decorrência da nova lei, além de depoimentos de representantes da sociedade civil em relação à mobilização.

Em *Outros* estão agrupadas informações sobre IPTU, horário de funcionamento de uma determinada unidade de saúde, cheque cidadão, informações turísticas, mudanças de endereços, entre outros.

A categoria *Prestação de Contas* precisa de duas observações importantes antes de ser analisada. A primeira é que apesar de dizerem respeito à explicação e esclarecimento sobre decisões políticas e uso de recursos, elas não trazem em seu conteúdo as informações sobre tal. Elas apenas informam para a população que isto está sendo ou que será feito, que alguns dos instrumentos de Comunicação Pública estão sendo utilizados (conselhos populares, audiências públicas, Portal da transparência, orçamento participativo, governo eletrônico, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão e ouvidorias). A segunda é que a informação, por mais importante que seja figura apenas com uma pequena parcela do total analisado, com 3,4%.

Figura 10 - Categorização das informações sobre Prestação de Contas.



Fonte: Acervo da autora.

No item *Conselho*, estão agrupadas 58,8% das notícias relacionadas à prestação de contas, mas ao analisar o conteúdo, observa-se que a maioria é

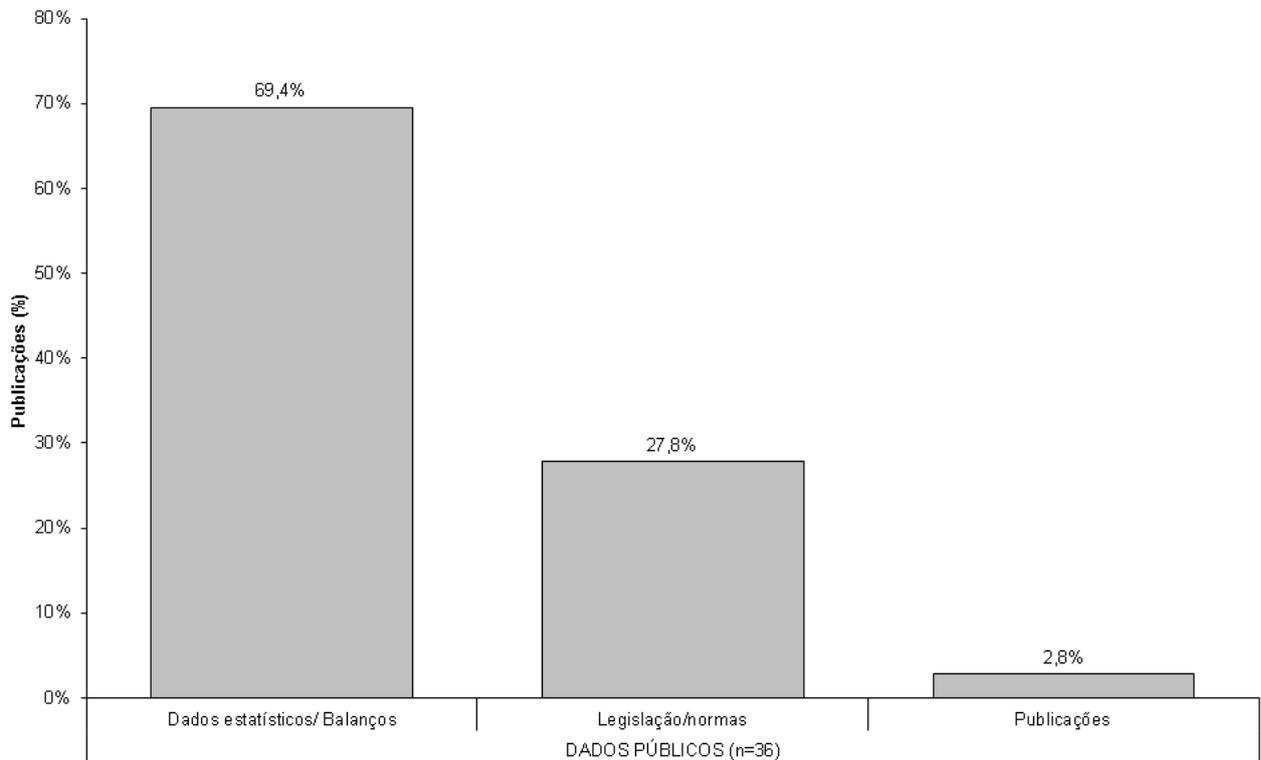
informações de eventos que já aconteceram ou de participação de um dirigente.

As notícias sobre a *Câmara* de Vereadores do município, apesar de ser outro Poder, dotado de sua própria estrutura de Comunicação, também estão entre as minorias, com 25,9% relativas à prestação de contas e em números absolutos, apenas 22 do total de 2535 (0,8%). O conteúdo dessas informações trata de sessões especiais, mais uma vez dando destaque para a participação de um dirigente, apresentação de programas do governo, apresentação de dados para apreciação, entre outros. Ressalta-se que as notícias não possuem um enfoque de convidar a população para o debate ou apreciação das apresentações.

As notícias classificadas em Audiências trazem encontros que já aconteceram, sem um papel de convocar a população para estar presente.

Partindo para a última análise, apenas 36 das 2535 notícias categorizadas nesse estudo foram classificadas em *Dados Públicos*, conforme a **Figura 11**. Como dito anteriormente, esse tipo de notícia refere-se às informações de controle do Estado e que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento, ou seja, são de interesse e direito de toda a população, apesar de representarem 1,4% do total selecionado. A maior parte das notícias classificadas em *Dados Públicos* é de dados estatísticos/balanços seguido por legislação/normas e, por fim, publicações.

Figura 11 - Categorização das informações sobre Dados Públicos.



Fonte: Acervo da autora.

As notícias agrupadas em *Dados Estatísticos/Balanços* possuem como conteúdo número de atendimentos, número de exames realizados numa unidade de saúde do município, valores de créditos concedidos num determinado período, balanços de ações, entre outros. São informações importantes para a população conseguir formar uma opinião sobre um determinado serviço ofertado, por exemplo. Para o cidadão, conseguir mensurar a eficiência de um atendimento público, torna-se um fator decisivo numa busca por ele.

O item *Legislação/Normas* totaliza dez notícias em um universo de 2.535 (0,39%). Parece que não é de praxis do governo informar ao cidadão, pelo menos por meio de notícia, as mudanças que ocorrem na legislação do município, as normas e procedimentos adotados, as reestruturações e reformas administrativas, as decisões judiciais tomadas ou acatadas pelo governo.

Em *Publicações*, houve a ocorrência de apenas uma notícia. Nesse item podemos perceber que não é hábito da prefeitura patrocinar publicações ou ao menos de publicizar esse tipo de informação.

Diante do exposto, observa-se que o interesse predominante da prefeitura está afastado das finalidades principais da Comunicação Pública, no que diz respeito a abastecer o cidadão com informações para que ele usufrua melhor dos serviços ofertados e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. Mas, no tocante à função de apresentar e promover os serviços da administração, a prefeitura vem desempenhando seu papel.

5 ABUNDÂNCIA DE RECURSOS X ABUNDÂNCIA DE INFORMAÇÕES: UMA COMPARAÇÃO INEVITÁVEL

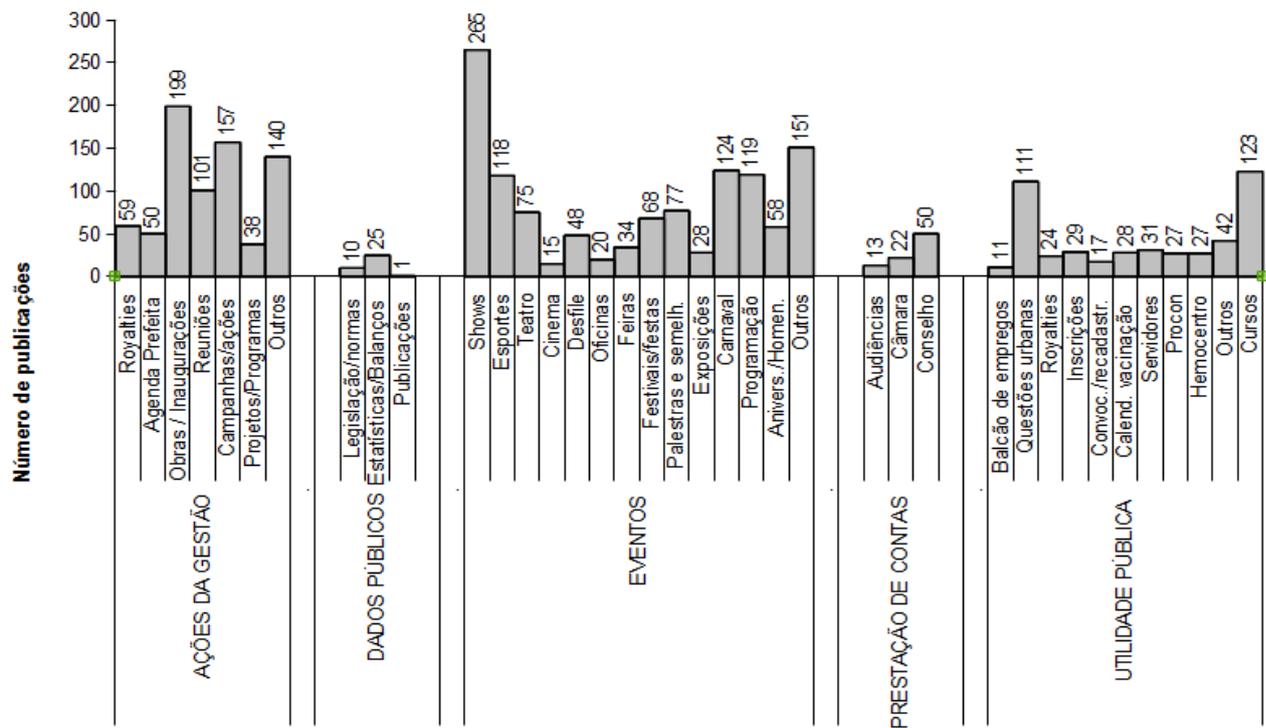
Seria inevitável trazer para essa discussão o vultoso orçamento destinado ao município de Campos dos Goytacazes, a maior parte dele patrocinado pelo recebimento de *royalties* e participação especial. Há, por certo, um questionamento rotineiro aos estudiosos sobre o tema: por que os recursos dos *royalties* e participações especiais, que vêm sendo sistematicamente distribuídos em grandes volumes desde 1997, não correspondem a um virtuoso desenvolvimento social para a população do município?

Até o momento, foi conferido aos gestores maior liberdade no uso destas receitas, remanescendo as limitações atinentes ao atendimento do interesse público e observância das normas de direito financeiro e dos demais princípios gerais do direito público, sendo vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Não se pretende aqui fazer qualquer tipo de análise mais aprofundada sobre a utilização desses recursos, mas a partir da análise das informações, veiculadas em forma de notícias no município, e exaustivamente categorizadas, percebe-se um indicativo de para aonde este recurso tem se destinado.

A **Figura 12** nos dá uma visão geral de toda a categorização das notícias. Observa-se que as *Obras* e os *Shows* têm merecido uma especial atenção por parte dos dirigentes entre as notícias publicadas. Ora, se as notícias são pautadas de acordo com os acontecimentos, conclui-se que o esforço da prefeitura têm sido realizar obras por todo o município, além de promover eventos de natureza variada em grande proporção.

Figura 12 - Visão geral das notícias categorizadas.



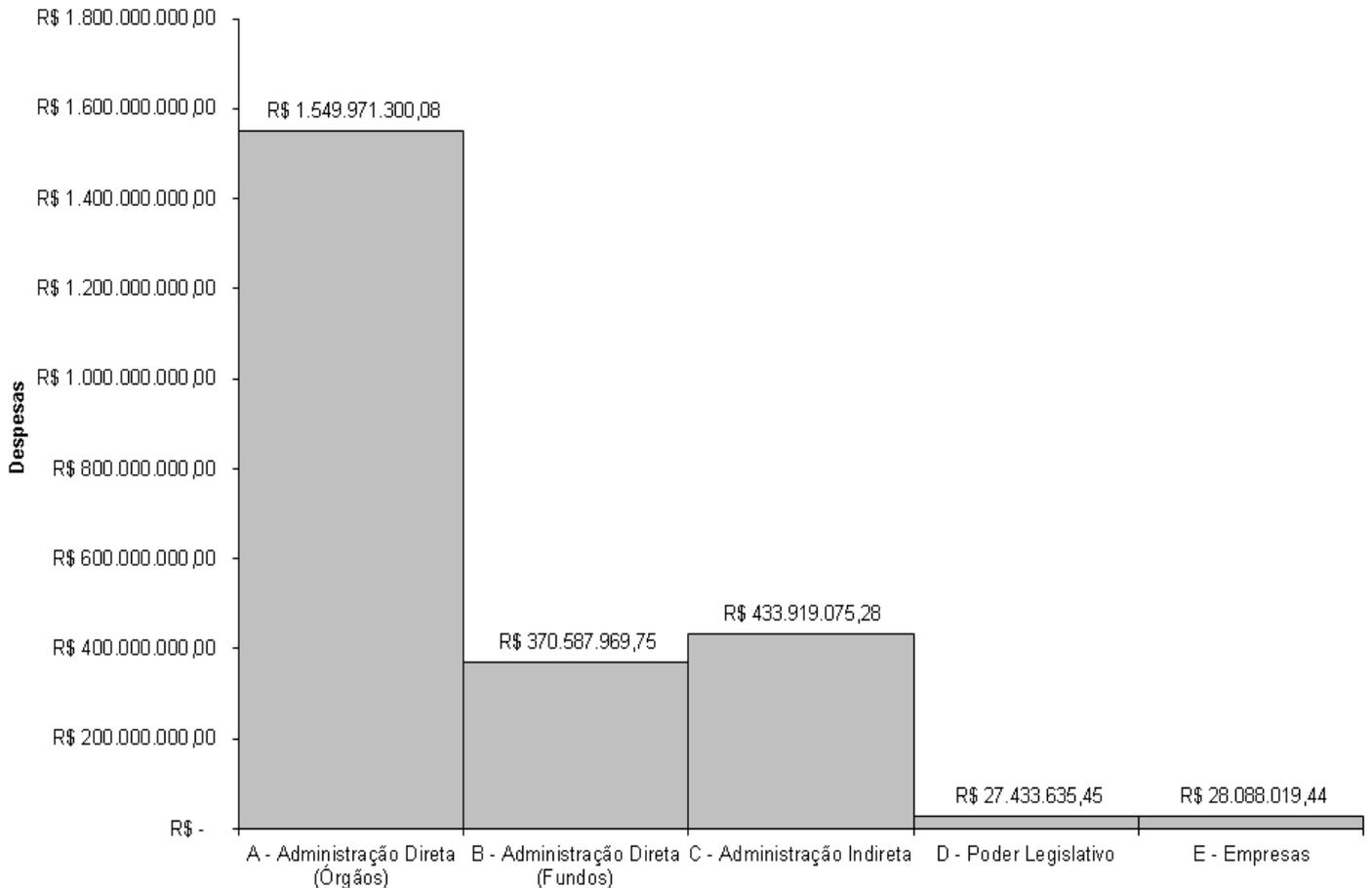
Fonte: Acervo da autora.

Trazendo para a análise a Lei Nº 8.319, de 06 de novembro de 2012, que “estima a receita e fixa a despesa do Município de Campos dos Goytacazes para o exercício financeiro de 2013”, depara-se com uma receita de R\$ 2.410.000.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e dez milhões de reais). Lembrando-se ainda que, a mesma lei abre “créditos suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) da despesa total fixada no orçamento do município”, ou seja, um “cheque em branco” com limite de mais de um bilhão de reais para o governo utilizar da forma que julgar necessário. Para Leal e Serra (2003, p. 163):

“Os royalties distribuídos aos estados e municípios, têm como função equacionar um problema de justiça intergeracional, ou seja, compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um ‘recurso não renovável’, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva”. (LEAL; SERRA, 2003, p. 163):

A **Figura 13** mostra de que forma está dividida a despesa total do município de Campos dos Goytacazes. Veja a seguir:

Figura 13 - Despesa total do município de Campos dos Goytacazes para o ano de 2013.



Fonte: Lei Nº 8.319, de 06 de Novembro de 2012.

A administração direta, relativa aos órgãos, fixou uma despesa total de R\$ 1.549.971.300,08 (um bilhão quinhentos e quarenta e nove milhões novecentos e setenta e um mil e trezentos reais e oito centavos).

A administração direta, relativa aos Fundos, fixou a despesa em R\$ 370.587.969,75 (trezentos e setenta milhões quinhentos e oitenta e sete mil e novecentos e sessenta e nove reais e setenta e cinco centavos).

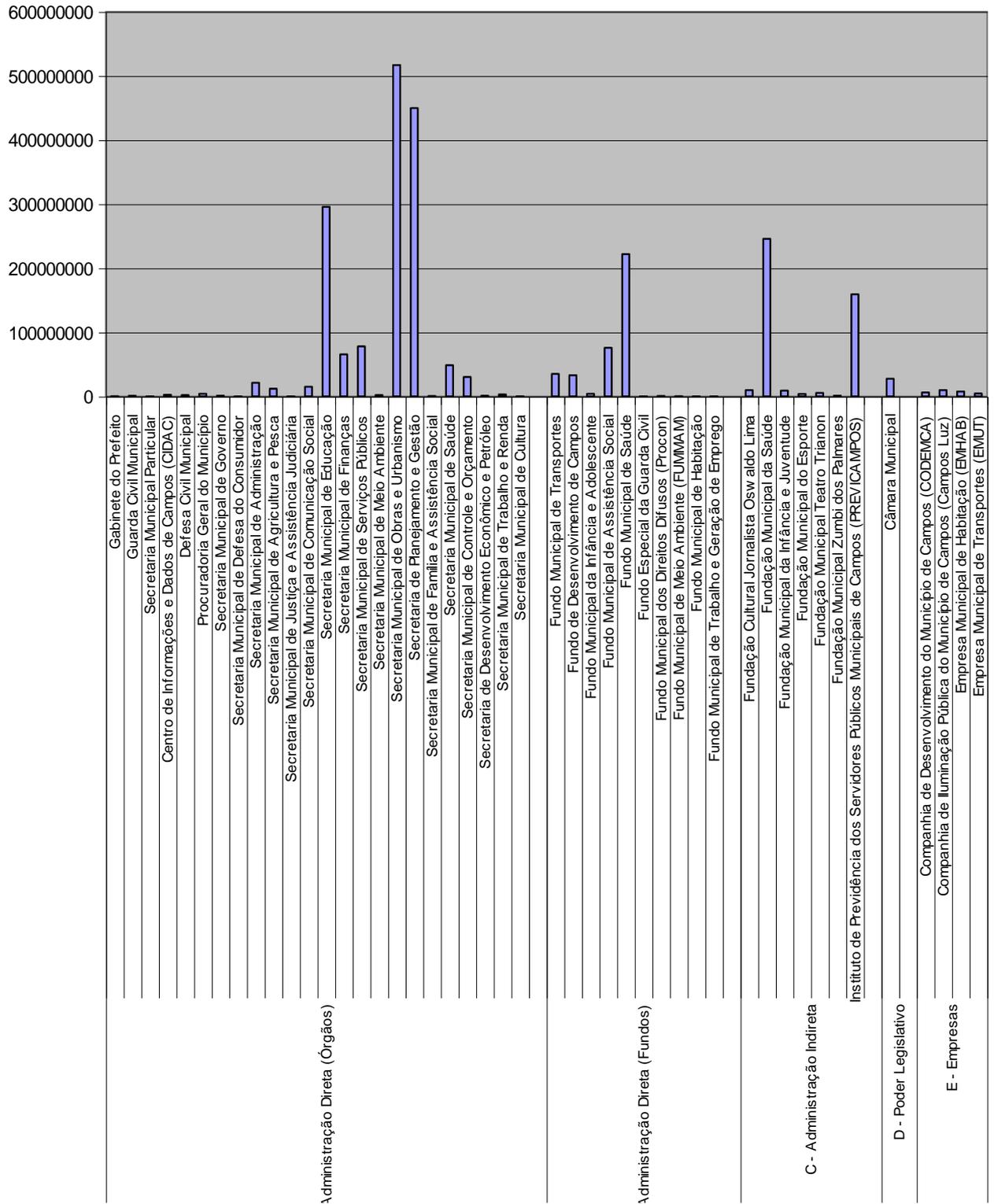
Para a administração indireta, a despesa foi fixada em R\$ 433.919.075,28 (quatrocentos e trinta e três milhões novecentos e dezenove mil e setenta e cinco reais e vinte e oito centavos). A despesa do Poder Legislativo foi fixada em R\$ 27.433.635,45 (vinte e sete milhões quatrocentos e trinta e três mil e seiscentos e trinta e cinco reais e quarenta e cinco centavos).

E, por fim, as Empresas em Fundos Instituídos e mantidos pelo Poder Público Municipal ficaram com despesa fixada em R\$ 28.088.019,44 (vinte e oito milhões

oitenta e oito mil e dezenove reais e quarenta e quatro centavos).

Fazendo uma correlação com a análise central feita nesta dissertação, observa-se na **Figura 13** que, assim como as informações categorizadas, as obras aparecem como figura de destaque também no orçamento, atrás da saúde e da educação, por exemplo.

Figura 14 - Despesa total do município para o ano de 2013 por setor.

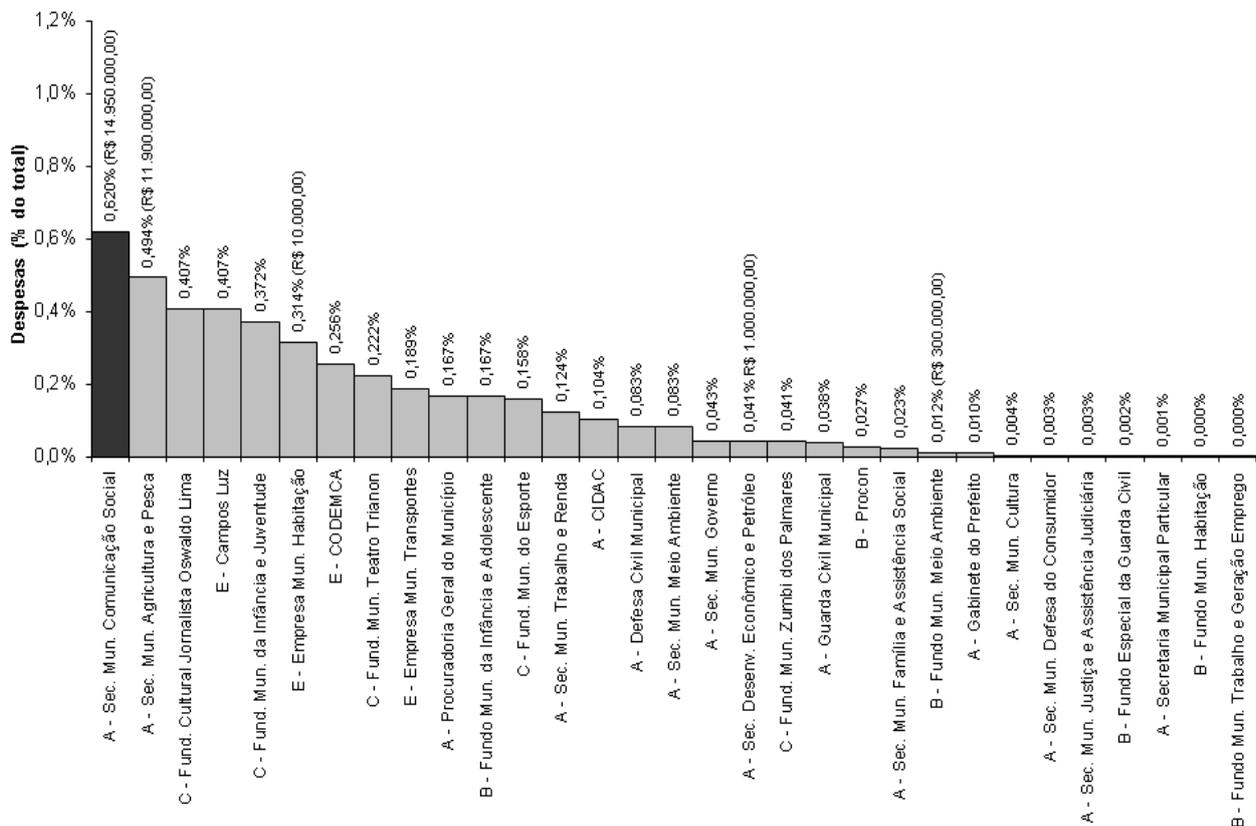


Fonte: Lei Nº 8.319, de 06 de novembro de 2012.

Outra observação é em relação ao valor destinado as despesas da Secretaria Municipal de Comunicação de R\$ 14.950.000,00 (quatorze milhões novecentos e cinquenta mil reais). Percebe-se que na **Figura 15**, que o orçamento da comunicação é maior do que o da Secretaria de Agricultura, que tem despesa fixada em R\$ 11.900.000,00 (onze milhões e novecentos mil reais), em um município que precisa diversificar sua economia, vem investindo pouco na atividade agrícola, ou melhor, pouco em relação aos demais órgãos da administração direta.

Outros exemplos também podem ser trazidos para análise, como a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Petróleo, que entre as atribuições está a de planejar e programar políticas diferenciadas de desenvolvimento de energias alternativas contempladas a visão de longo prazo para os setores energéticos e as perspectivas de mudanças globais de acesso e uso de recursos energéticos no município e tem como despesa fixa R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Ou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com despesa fixada em R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)

Figura 15 - Comparativo de despesas entre a Secretaria de Comunicação e as demais



Fonte: Lei Nº 8.319, de 06 de Novembro de 2012.

O que se pretende com esta seção é apenas refletir sobre as seguintes questões: as informações passadas para a população têm relação com o que vem sendo prioridade no município? São apenas notícias ou retrato do que os gestores públicos têm feito com os recursos?

Observa-se flagrante e, por vezes, um encontro entre receita, investimento e informação. Ao mesmo tempo em que a receita vem sendo direcionada para a execução de obras e o alto custo com shows gratuitos para a população, principalmente em datas festivas como carnaval, aniversário da cidade, *réveillon*, entre outros eventos, vê-se um grande volume de informações a respeito dos mesmos. Informações essas que não representam uma transparência por parte do governo, pelo fato de não trazer em seu conteúdo dados como valor pago, nome da empresa licitada, entre outros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigou, por meio de revisão de literatura, os instrumentos que garantem o acesso à informação pública, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no ano de 1988, até a recente Lei Nº 12.547, a LAI, sancionada pela Presidente da República em 18 de novembro de 2011 e em vigor desde o dia 16 de maio de 2012. A Lei efetiva o direito previsto na constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos, informações de interesse pessoal e coletivo. Mas será que as administrações e os agentes públicos estão preparados para a implementação desta lei? Os desafios podem ser de natureza técnica e tecnológica, mas, além disso, é preciso que os cidadãos sejam estimulados a buscar as informações e se tornem ativos e conscientes para que garantam a participação coletiva na definição, controle e avaliação das políticas e ações públicas.

A pesquisa apontou também que a Comunicação Pública diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionado aos temas de interesse coletivo. Conforme Duarte (2007), mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo, são algumas das premissas. A respeito da Comunicação Pública e suas ramificações, a pesquisa mostrou que a Comunicação Governamental pode ser entendida como Comunicação Pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público.

Os dados coletados no questionário respondido pelo secretário municipal de comunicação nos faz perceber uma falta de preocupação por parte do dirigente em fornecer dados mais completos, menos pontuais. Não há uma promoção da *accountability*, o compromisso que o gestor público deve assumir para tornar públicas informações sobre os processos e atos praticados. Nota-se ainda que a secretaria de comunicação está estruturada para desenvolver um trabalho de assessoria de

imprensa e não de Comunicação Pública. Dessa forma, fica evidente que o objetivo é apenas divulgar as ações e promover o gestor através de notícias superficiais e factuais.

Em relação ao Portal da Transparência e Diário Oficial, ambos no site da prefeitura, foram analisados por este trabalho. O primeiro traz informações sobre pagamentos, mas não especifica de forma clara a finalidade do gasto e em que instância foram tomadas as decisões. Em suma: são dados difíceis de entender e relacionar com os serviços realizados. O segundo, apesar de publicar as decisões legais determinadas e tomadas pela prefeitura da cidade, não faz parte do hábito de leitura do cidadão. Apesar do secretário de comunicação informar que o Diário Oficial também possui versão impressa, na resposta concedida a esta pesquisa, não foram especificadas a tiragem, distribuição, frequência e a forma que foi lido.

Os dados apresentados na categorização das informações que a Prefeitura de Campos dos Goytacazes passa para a população por meio de notícias, nos leva a concluir que a prefeitura prioriza informações relacionadas aos *Eventos* com 47,3% (com prioridade aos shows) e às *Ações da Gestão* com 29,3% (em sua maioria notícias sobre obras e inaugurações), totalizando 76,6% das notícias. Mostrando também igual importância na distribuição dos recursos públicos. Enquanto isso, apenas 18,5% das notícias trouxeram informações de *Utilidade Pública*. Observamos que o interesse predominante da prefeitura não é o de abastecer o cidadão com informações para que ele usufrua melhor dos serviços ofertados e integrem o processo decisório que acompanha a prática política. As informações cumprem apenas o objetivo de apresentar e promover os serviços da administração. Mas para que ocorra bem mais que isso, é preciso questionar a aplicação dos recursos públicos que, de acordo com as informações, estão sendo prioritariamente investidos em obras e eventos.

Com a elaboração deste estudo, observa-se que a Prefeitura de Campos dos Goytacazes restringe informações públicas à sociedade por meio de notícias, deixando-os com poucos elementos para avaliar as propostas, questionar sobre os projetos e propor novas ideias aos órgãos públicos. Os serviços ofertados pelas pastas de saúde, educação, moradia e segurança, de total interesse e direito da população, já seriam suficientes para gerarem pautas que possibilitariam acompanhar o trabalho dos gestores, conhecerem os serviços e trazerem elementos

para avaliar os projetos desenvolvidos pelas entidades. Transparência requer comunicar informações públicas sobre o processo, desempenho, fracassos, custos e os resultados de todas as ações desenvolvidas pelo prefeito. O cidadão precisa de informação para debater os assuntos da cidade o qual pertence.

Por fim, a dissertação mostra ainda a inexistência de políticas públicas de comunicação no município. Segundo Duarte (2007), as políticas devem ser integradas, elaboradas participativamente, propiciando o exercício de uma visão global e de uma perspectiva relativamente duradoura. Elas devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscando estimular a participação, o desenvolvimento da democracia, o aumento da governabilidade, o estímulo à competitividade e a integração social. É possível, por exemplo, formalizar políticas públicas em áreas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa.

Não é possível participação sem conhecimento. É preciso que a Prefeitura do município de Campos dos Goytacazes assuma um compromisso com a atuação responsável no trato com as questões públicas, incluindo a oferta de informações, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização e a prestação de contas. A sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influenciar na gestão daquilo que é público. Sem isso, continuaremos distantes da superação de nossas históricas desigualdades sociais, apesar da abundância de recursos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V.. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. 2001. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo1_evolucao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BARDIN, L.. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, A. A. A informação em seus momentos de passagem. - **Revista Ciência da Informação**, v. 2, n.4. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/ago01/F_I_art.htm>. Acesso em: 04 dez. 2012.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. **Comunicação Pública, Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo, Atlas. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo. Brasília, DF, 05 jan. 1988. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/8b6939f8b38f377a03256ca200686171/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/legislacao-cidades.html>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Evolução Populacional, Censo 2000 e 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.com>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Sistema de Informação dos Serviços de Comunicação de Massas. **Canais de radiodifusão distribuídos pelos planos básicos**, 2012.

BRAVO, M. I. S. **Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos**. 2011

CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ). Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes de 28 mar. 1990. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/listaLeis.php>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Lei 7.972, de 28 de março de 2008. Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes. **Diário Oficial do Município**. Poder Executivo, Campos dos Goytacazes, RJ, 31 mar. 2008. Disponível em <<http://comudes.campos.rj.gov.br/index.php/estatuto/planodiretor.html>>. Acesso em 12 jan. 2013.

CARVALHO, A. M.; SILVA, R. C. R. S. Formação econômica da Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, R. M.; SILVA NETO, R. (Org.). **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC editora, 2004.

DEMO, P. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DUARTE, J. Instrumentos de Comunicação Pública. In DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública, estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo, Atlas. 2009.

_____. **Comunicação pública**. 2007. Disponível em: <<http://jfori.jor.br/fori/files/ComPublicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

FRANÇA, V. V. O Objeto da comunicação. In: HOHLFELDT, A.; MARTINO, L. C.; FRANÇA, V. V. (Org.) **Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópolis:Vozes. 2007.

KEGLER, B.; KEGLER, J. Q. S. Comunicação pública: os sentidos usuais do termo no Brasil. **Razón y Pাবabra** : primeira revista eletrônica em América Latina especializada en comunicación. México, ano 16, .77, ago./ out. 2011. Disponível em: <http://razonypalabra.org.mx/varia/77%205a%20parte/66_keglerQuincocez_v77.pdf> . Acesso em: 20 julh 2013.

LAVILLE, C. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

LEAL, J. A.; SERRA, R. V. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

LIRA, R. A. **Representação, participação e cooptação nos conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes**. Tese (Doutorado em Sociologia Política). 2012. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012.

LOSEKANN, C. **A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro**. Pelotas, n.4, p. 37 - 57, jan./jun. 2009

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. **Comunicação pública, estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo, Atlas. 2009.

_____. Das relações públicas ao marketing público: (des)caminho da comunicação. In CORRÊA, T. G.; FREITAS, S. G. (Org.) **Comunicação, marketing, cultura: sentidos da administração do trabalho e do consumo**. São Paulo: ECA/USP; CLC, 1999. p. 58-66.

MARQUES, A. C. S. Comunicação, mídia e processos de democracia local: estratégias de aproximação entre governo e cidadão. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 5, n. 1, jun. 2009.

MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In DUARTE, J. **Comunicação pública, estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo, Atlas. 2009.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **ORGANICOM: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo: ano 3, n. 4, jan./jul. 2006. Disponível em: <<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/articulo/view/56>>. Acesso em: 12 de jan. 2013.

PIQUET, R. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Org.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA**, v.7, n.2, jul./dez. 2005.

SILVA, R. S.; CARVALHO, A. M. Formação econômica do Norte Fluminense. In: PESSANHA, R.M.; SILVA NETO, R. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC Ed., 2004.

SILVESTRIN, C. B. Comunicação: linguagem e comunicação organizacional. **UNIrevista**. v. 1, n. 3. Jul. 2006.

SPOSITO, M. E. B. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade Civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

YAZBECK, M. C. Os caminhos para a pesquisa no serviço social. **Revista Temporalis**, ano 5, n. 9, p. 147-159, jan./jun. 2005.

ZÉMOR, P. Comunicação pública. In: S. L. M. (Org.). **Algumas abordagens em comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003, p. 76-103.

_____. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**. v. 60, n. 2, p. 189-196, abr./jun 2009.

APÊNDICE A- QUESTIONÁRIO

Descrição do entrevistado: Secretário de Comunicação Social do Município de Campos dos Goytacazes

1- Nome:

2- Idade:

3- Formação e experiência profissional:

4- É servidor Público? () sim () Não.

5- Qual é a formação acadêmica do senhor e experiência profissional?

6- Há quanto tempo atua como Secretário de Comunicação do Município?

7- Como está estruturada a Secretaria de Comunicação do Município? São quantos servidores?

8- O senhor poderia descrever o dimensionamento da força de trabalho?

9- O município possui políticas de comunicação que norteiam as atividades da Secretaria de Comunicação? Se sim, descreva por favor.

10- As notícias publicadas no site da prefeitura são categorizadas no âmbito da Comunicação Pública?

11- Quais são os atuais volumes de recursos investidos em comunicação em Campos?

12- No portal da Transparência do município, não consta especificado na aba

despesas, informações em relação aos gastos do município com Comunicação. Como dão transparência a esta área?

13- A Secretaria de Comunicação faz parte de algum Conselho Municipal? Se sim, qual conselho? Qual a periodicidade das reuniões? Poderia disponibilizar, por favor, as pautas do período de janeiro a junho de 2013?

14- Qual a avaliação que o senhor faz nessa articulação da Secretaria de Comunicação Social com os conselhos municipais?

15- Quais os espaços de diálogo e participação que a prefeitura mantém com a população?

16- A ouvidoria do município está ligada à Secretaria de Comunicação? Quem é o responsável?

17- Como está estruturada a ouvidoria do município e qual a assiduidade do uso desta ferramenta por parte da população?

18- Existe relatório de acompanhamento para medir o nível de participação da população e a satisfação dela em relação às dúvidas respondidas?

19- O senhor possui dados estatísticos da ouvidoria no período de janeiro a junho de 2013 que possa disponibilizar?

20- O senhor conhece a Lei Nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação, sancionada pela Presidente da República em 18 de Novembro de 2011, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012?

21- De que maneira o município está cumprindo as exigências da Lei de Acesso à Informação?

22- Os pedidos de informação por parte da população estão sendo respondidos dentro dos prazos estabelecidos pela lei?

23- Existem dados estatísticos no período de janeiro a junho de 2013 que comprovem o cumprimento destes prazos? Sem sim, poderia disponibilizá-los?

24 - Quem é responsável por garantir este cumprimento?

25- A Lei Orgânica do Município, no artigo 94, prevê que a publicação das leis e atos municipais será feita no Diário Oficial do Município e, na falta deste, em órgão da imprensa local. Na lei, está previsto que a escolha do órgão de imprensa para divulgação das leis e atos administrativos serão por meio de licitação. Nesse caso, se leva em conta não só as condições de preços, como as circunstâncias de frequência, horário, tiragem e distribuição. Atualmente, o Diário Oficial do Município está disponibilizado no portal oficial da Prefeitura, no www.campos.rj.gov.br. Assim, como se deu o processo de escolha deste instrumento de divulgação que publica as decisões legais determinadas e tomadas pela prefeitura da cidade?

26 - Na opinião do senhor, toda a população de Campos tem acesso ao Diário Oficial?

27- As notícias publicas no site da prefeitura são categorizadas no âmbito da Comunicação Pública?

28- Na opinião do senhor, a Secretaria de Comunicação está cumprindo o papel enquanto Comunicação Pública?