

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação - Mestrado

Ana Beatriz Rezende Rosa

**O DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS E A
COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL: um estudo de caso sobre os decretos de
quarentena (COVID-19) em municípios do Estado de Minas Gerais**

Belo Horizonte

2023

Ana Beatriz Rezende Rosa

**O DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS E A
COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL: um estudo de caso sobre os decretos de
quarentena (COVID-19) em municípios do Estado de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Dra. Fabiana de Menezes Soares

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

R788d Rosa, Ana Beatriz Rezende
O direito fundamental à publicidade dos atos normativos e a comunicação pública estatal [manuscrito]: um estudo de caso sobre os decretos de quarentena (COVID-19) em municípios do Estado de Minas Gerais / Ana Beatriz Rezende Rosa. - 2023.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito à informação - Teses. 2. COVID-19 Pandemia, 2020- - Teses.
3. Direitos fundamentais - Teses. 4. Publicidade - Teses. 5. Quarentena - Teses.
I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Universidade Federal de Minas Gerais -
Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.7(815.1)



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ANA BEATRIZ REZENDE ROSA

Realizou-se, no dia 09 de agosto de 2023, às 09:00 horas, online - zoom, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *O DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL: um estudo de caso sobre a garantia do direito à publicidade dos decretos de quarentena (COVID-19) em municípios do Estado de Minas Gerais*, apresentada por ANA BEATRIZ REZENDE ROSA, número de registro 2021661371, graduada no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fabiana de Menezes Soares - Orientador (Faculdade de Direito), Prof(a). Andre Luiz Freitas Dias (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof(a). Roberta Simões Nascimento (Universidade de Brasília).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 100.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2023.

Prof(a). Fabiana de Menezes Soares (Doutora) Nota 100.

Documento assinado digitalmente

ANDRE LUIZ FREITAS DIAS
Data: 14/08/2023 13:25:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Andre Luiz Freitas Dias (Doutor) Nota 100.

Prof(a). Roberta Simões Nascimento (Doutora) Nota 100.

AGRADECIMENTOS

Do ingresso no mestrado até a conclusão da presente dissertação, percorri um longo caminho pessoal, profissional e acadêmico, o qual teria sido impossível sem as pessoas que me apoiaram.

Dessa forma, agradeço, inicialmente, a Deus, motor onipotente da minha vida. A minha família, Luciene, José Benedito e João, pelo apoio incondicional e pela força nos momentos mais difíceis. A minha avó Dalva e meu avô José (*in memoriam*), que sempre foram exemplo de determinação. Aos meus tios e primos, especialmente ao Matheus, fundamental nos últimos passos dessa jornada.

Aos meus amigos de vida, Carolina Fabião, Álvaro Mota e Ana Luísa Campos, pela leveza trazida, mesmo à distância. Aos meus novos amigos, especialmente Carolina Liberato, pela força cotidiana. Aos amigos que fiz ao longo desses anos de vida acadêmica, dos quais destaco Loren Lopes, Rávanny Landim, Bianca Lovisaro, Ana Carolina Dias, Ana Flávia Moreira e Caroline Valeriano, que sempre me apoiaram de forma determinante e singular.

A minha orientadora Profa. Dra. Fabiana de Menezes, que me acompanha e me inspira desde os primeiros anos da graduação. Às Professora da Banca e aos demais professores que foram imprescindíveis minha formação como cidadã, pesquisadora e jurista, da qual ressalto, do ensino fundamental, Profa. Marta Glória, Profa. Sônia, Prof. Artur, do ensino médio, Prof. Hélio Pereira, Profa. Jildete dos Santos, do ensino superior, Profa. Dra. Camila Nicácio, Prof. Dr. Emílio Peluso Neder Meyer e Prof. Dr. Adamo Dias Alves.

Aos colegas do Observatório para a Qualidade da Lei, especialmente Pedro Gontijo, pela orientação sempre precisa e indispensável para a concepção da presente pesquisa.

Aos colegas da Pós-Graduação, especialmente Lucas Filardi, pela importante atuação como representante discente.

A todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, me ajudaram nesse longo processo de pesquisa e escrita, meu muito obrigada.

RESUMO

A pandemia da COVID-19 alterou a dinâmica social no âmbito público e privado. Em face da inexistência inicial de vacina, foi necessária a adoção de medidas de quarentena de modo a restringir o contato presencial das pessoas e reduzir a disseminação dos vírus. Tais medidas eram estabelecidas, em regra, por normas do Poder Executivo municipal, especialmente por meio de decretos. Nesse cenário, a presente pesquisa teve como objetivo compreender, a partir da análise da publicidade conferida aos decretos de quarentena editados em função da política de enfrentamento à COVID-19 no Facebook e no Instagram das Prefeituras dos municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais, se foi possível observar a garantia do direito fundamental à publicidade, previsto no art. 37 da CRFB/88, sob a perspectiva da Legística Formal e da comunicação pública. Em função desse objetivo, foi desenvolvida uma pesquisa teórica e empírica, a qual consistiu no levantamento de dados dos sites oficiais, Facebook e Instagram das Prefeituras dos grupos de municípios citados, a partir de um formulário de observação. Os resultados apontaram para a garantia do direito à publicidade dos atos normativos em graus diferentes conforme o município, havendo uma discrepância, em geral, muito grande da publicidade promovida pelos maiores municípios e os menores municípios de cada Região Intermediária do Estado de Minas Gerais. As conclusões apontam para a necessidade do aprimoramento da política de publicidade dos municípios, em que pese os desafios serem diferentes conforme cada realidade municipal.

Palavras-chave: Direito fundamental à publicidade. Direito à informação. COVID-19. Decretos. Quarentena.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has changed social dynamics in the public and private spheres. Considering the initial absence of the vaccine, it was necessary to adopt quarantine measures in order to restrict people's face-to-face contact and reduce the spread of viruses. Such acts were usually established by municipal executive branch's norms, especially by decrees. In this scenario, this research aimed to understand, from the analysis of the publicity given to the quarantine decrees edited due to the policy to face COVID-19 on Facebook and Instagram profiles of the City Halls of the most populous and less populous cities of the Intermediate Regions of the State of Minas Gerais, if it was possible to observe the guarantee of the fundamental right to publicity, foreseen in art. 37 of CRFB/88, from the perspective of Formal Legistics and the public communication. In view of this objective, a theoretical and empirical research was carried out, which consisted of collecting data from the official websites, Facebook and Instagram profiles of the City Halls of the above-mentioned groups of cities, based on an observation form. The results pointed to the guarantee of the publicity of normative acts right in different degrees according to the city, with a discrepancy, in general, very large in the publicity promoted by the most populous and less populous cities of each Intermediate Region of the state. The conclusions point to the need to improve the publicity policy of the municipalities, despite the challenges being different according to each municipal reality.

Keywords: Fundamental right to publicity. Right to information. COVID-19. Decrees. Quarantine.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand	47
Figura 2 - Print da página da Prefeitura de Belo Horizonte com enfoque nas publicações, onde foram levantadas as postagens em todas as Prefeituras	73
Figura 3 - Print do problema <i>out of memory</i> durante o acesso à página do Facebook da Prefeitura de Uberaba.....	75
Figura 4 - Print do perfil da Prefeitura de Uberlândia com enfoque nas publicações, onde foram levantadas as postagens em todas as Prefeituras	77
Figura 5 - Escala constante nos Gráficos de análise dos sites oficiais.....	79
Figura 6 - Print do site oficial da Prefeitura de Córrego Novo demonstrando o erro encontrado ao se tentar acessar o diário oficial do município	82
Figura 7 - Escala utilizada nos gráficos de análise suplementar do site	98
Figura 8 - Problema do site da Prefeitura de Glaucilândia ao se encaminhar dúvida.....	103
Figura 9 - Print de postagem na Página do Facebook do Município de Doresópolis	112
Figura 10 - Print de postagem com número do decreto de quarentena na página do Facebook da Prefeitura de Montes Claros.....	115
Figura 11 - Print de postagem no perfil do Instagram da Prefeitura de Belo Horizonte com link de direcionamento ao decreto de quarentena	119
Figura 12 - Print de postagem na página do Facebook do Município de Paiva em que há apelo para o cumprimento do decreto de quarentena pela população	120
Figura 13 - Print de postagem do Município de Uberlândia em que não é possível postar comentário.....	130
Figura 14 - Print de postagem da Página do Facebook da Prefeitura de Uberlândia em que há comentários da Prefeitura.....	132
Figura 15 - Print da Postagem do Município de Montes Claros com comentários no Instagram	134
Figura 16 - Postagem sobre reestruturação das redes sociais pela Prefeitura de Queluzito...	140
Figura 17 - Postagem sobre reunião com setor econômico pela Prefeitura de Barbacena.....	141
Figura 18 - Postagem sobre coletiva pela Prefeitura de Belo Horizonte	142
Figura 19 - Postagem com acessibilidade para pessoas com deficiência visual pela Prefeitura de Juiz de Fora.....	142
Figura 20 - Postagem da Campanha artista e estabelecimento consciente pela Prefeitura de Barbacena	143

Figura 21 - Postagem da Campanha artista e estabelecimento consciente pela Prefeitura de Barbacena	144
Figura 22 - Postagem sobre o cumprimento dos protocolos sanitários pela Prefeitura de Varginha	144
Figura 23 - Arte de divulgação de decreto de quarentena pela Prefeitura de Juiz de Fora	145
Figura 24 - Arte de divulgação de decreto de quarentena pela Prefeitura de Belo Horizonte	146
Figura 25 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Poços de Caldas	147
Figura 26 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Paiva.....	147
Figura 27 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Senador José Bento	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Motivos para Inexistência de Acesso à Internet no domicílio da Região Sudeste	67
Gráfico 2 - Razões para o não acesso à internet em função da condição de estudante e não estudante na Região Sudeste	68
Gráfico 3 - Tipo de equipamento utilizado para acessar à Internet nos domicílios na Região Sudeste	69
Gráfico 4 - Uso do Facebook e do Instagram por faixa etária no Mundo em 2023	74
Gráfico 5 - Quantos cliques preciso dar para acessar o diário oficial a partir da página inicial do site oficial da Prefeitura Municipal?	80
Gráfico 6 - O diário oficial é publicado pelo menos semanalmente?	81
Gráfico 7 - Existe ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso às edições do diário oficial?	83
Gráfico 8 - Existem recursos de navegabilidade interna dentro dos arquivos das edições dos diários oficiais?	84
Gráfico 9 - Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia da Informação?	85
Gráfico 10 - Na estrutura administrativa, existe setor de Comunicação?	86
Gráfico 11 - Existe “mapa de navegação do site”?	87
Gráfico 12 - Existe aba no site direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contenha tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática?.....	88
Gráfico 13 - Existe “banco normativo online”?	89
Gráfico 14 - Quantos cliques preciso dar para acessar o banco normativo online a partir da página inicial do site da Prefeitura?	90
Gráfico 15 - Existe ferramenta de pesquisa de normas?	91
Gráfico 16 - Existe um canal de dúvida aberto ao cidadão?	92
Gráfico 17 - Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Facebook oficial da Prefeitura?.....	93
Gráfico 18 - Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Instagram oficial da Prefeitura?.....	94
Gráfico 19 - Existem recursos de navegabilidade interna no documento?	95
Gráfico 20 - Existem hyperlinks que relacionam as normas jurídicas editadas?	96
Gráfico 21 - Existe remissão aos dispositivos revogados?	97
Gráfico 22 - Foi necessário fazer o pedido de acesso à informação?	99

Gráfico 23 - Foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação?	100
Gráfico 24 - Houve resposta ao pedido de acesso à informação?	101
Gráfico 25 - Foi necessário utilizar algum canal de dúvidas?.....	102
Gráfico 26 - Foi possível encaminhar a dúvida?.....	103
Gráfico 27 - Houve resposta à dúvida encaminhada?	104
Gráfico 28 - Número de seguidores no Instagram e no Facebook dos Municípios analisados	105
Gráfico 29 - Número de postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede Social – Facebook e Instagram.....	106
Gráfico 30 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre de todos os municípios selecionados entre o período de 2020 e 2021	108
Gráfico 31 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre por Município no grupo dos maiores municípios da Região Intermediário de Minas Gerais	109
Gráfico 32 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre por Município no grupo dos menores municípios da Região Intermediário de Minas Gerais.....	110
Gráfico 33 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Facebook	111
Gráfico 34 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Instagram.....	113
Gráfico 35 - Porcentagem de postagens que constam o número do ato normativo de quarentena por Município no Facebook	114
Gráfico 36 - Porcentagem de postagens que constam o número do ato normativo de quarentena por Município no Instagram.....	116
Gráfico 37 - Porcentagem de postagens com link ou direcionamento que remete ao ato normativo de quarentena por Município no Facebook.....	117
Gráfico 38 - Porcentagem de postagens com link ou direcionamento que remete ao ato normativo de quarentena por Município no Instagram	118
Gráfico 39 - Porcentagem de postagens com apelo para cidadãos participarem do cumprimento do ato normativo por Município no Facebook	120
Gráfico 40 - Porcentagem de postagens com apelo para cidadãos participarem do cumprimento do ato normativo por Município no Instagram.....	121
Gráfico 41 - Número absoluto de reações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social.....	122
Gráfico 42 - Número médio e absoluto de reações (curtidas e compartilhamentos) no Facebook	

por Município.....	123
Gráfico 43 - Número médio e absoluto de reações (curtidas) no Instagram por Município.	124
Gráfico 44 - Número absoluto de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social – Facebook e Instagram.....	125
Gráfico 45 - Número absoluto e médio de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena no Facebook por Município.....	126
Gráfico 46 - Número absoluto e médio de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena no Instagram por Município	126
Gráfico 47 - Média de visualizações nas postagens com vídeos sobre decretos de quarentena por município e rede social	127
Gráfico 48 - Número absoluto de postagens de normas de quarentena com e sem comentários por Município no Facebook	128
Gráfico 49 - Número absoluto de postagens de normas de quarentena com e sem comentários por Município no Instagram.....	129
Gráfico 50 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Facebook.....	131
Gráfico 51 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Instagram	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais.....	20
Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais	23
Tabela 3 - Formulário de Observação com a fundamentação dos critérios de análise	26
Tabela 4 - Dispositivos Constitucionais concernentes ao acesso à informação.....	33
Tabela 5 - Medidas de Enfrentamento à COVID-19 (Lei n. 13.979/2020)	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMM	Associação Mineira de municípios
CETIC.br	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Comunicação Pública
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao cidadão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro
OCR	Reconhecimento de Caractere Óptico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
SICOM	Sistema de Informatizado de Contas dos municípios
STF	Supremo Tribunal Federal
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Definição do problema de pesquisa	15
1.2 Metodologia.....	18
<i>1.2.1 Considerações Iniciais</i>	<i>18</i>
<i>1.2.2 Fase Empírica da Pesquisa.....</i>	<i>19</i>
<i>1.2.3 Estruturação do formulário para observação dos sites oficiais e redes sociais</i>	<i>25</i>
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS: POR UM FOCO NO CIDADÃO.....	32
2.1 Tratamento jurídico do direito de acesso à informação e do direito à publicidade na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua positivação infraconstitucional.....	32
2.2 O direito à publicidade dos atos normativos no Estado de Minas Gerais	40
2.3 Por que garantir a publicidade dos atos normativos?	42
2.4 Por uma leitura do direito fundamental à publicidade dos atos normativos à luz da Legística Formal e da Comunicação Pública.....	45
3 DESAFIOS PARA GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA.....	55
3.1 Violação e Periclitación de direitos em tempos de calamidade pública: a pandemia do coronavírus (COVID-19).....	55
3.2 A incipiência das políticas públicas de publicidade e transparência em âmbito municipal.....	64
3.3 As limitações existentes para a inclusão social: condições para a legibilidade mínima	66
4 O DIREITO À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS NOS SITES OFICIAIS E NAS REDES SOCIAIS DAS PREFEITURAS MINEIRAS	71
4.1 Considerações sobre a estruturação do levantamento das respostas ao formulário para observação dos sites oficiais.....	71
4.2 Estruturação do levantamento e da análise das postagens no Facebook	72

4.3 Estruturação do levantamento e análise das postagens no Instagram	76
4.4 O direito à publicidade dos atos normativos nos sites oficiais e redes sociais dos municípios	79
<i>4.4.1 Análise do site oficial das Prefeituras Municipais.....</i>	<i>79</i>
<i>4.4.2 Análise suplementar dos sites oficiais.....</i>	<i>98</i>
<i>4.4.3 Análise do Facebook e do Instagram das Prefeituras Municipais</i>	<i>105</i>
4.5 Considerações gerais sobre os resultados à luz das realidades municipais: uma análise sobre o grupo de municípios mais populosos e menos populosos de cada Região Intermediária do Estado de Minas Gerais	135
5 CAMINHOS PARA A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS.....	139
5.1 Boas Práticas nos sites oficiais e nas redes sociais pesquisadas	139
5.2 Visão geral sobre as incipiências existentes e algumas considerações para aprimoramento	148
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
REFERÊNCIAS	158

1 INTRODUÇÃO

1.1 Definição do problema de pesquisa

No final de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi notificada sobre inúmeros casos de pneumonia que surgiram na cidade de Wuhan na China. A causa da proliferação de doenças respiratórias na região foi logo identificada como uma nova cepa do coronavírus, denominada de SARS-CoV-2 ou COVID-19 (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE BRASIL, 2020). Desde então foi observada a proliferação do vírus em nível global.

A situação de emergência sanitária decorrente da COVID-19 potencializou a colisão de direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde pública e à livre iniciativa. O enfrentamento da doença mobilizou o Poder Legislativo e, especialmente, o Poder Executivo a editar “legislações finalizáveis”¹ (DELLEY, 2004) em busca da incolumidade da saúde pública. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a competência administrativa concorrente dos entes federados para o enfrentamento da COVID-19 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020a, 2020b, 2020c). A proliferação desigual do vírus pelo território deu destaque às políticas públicas mais locais, como aquelas estabelecidas pelos municípios, as quais desempenharam um importante papel no enfrentamento da doença.

Ante a inexistência inicial de um tratamento eficaz ou uma vacina e dado o longo período para o avanço da vacinação entre a população, o enfrentamento da COVID-19 foi feito pelo emprego de medidas que visavam refrear a transmissão do vírus entre as pessoas. Dentre elas, está a quarentena, definida pela Lei Federal nº 13.979/2020 como “restrição de atividades (...) de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus” (BRASIL, 2020a). Esse tipo de medida governamental, amplamente adotada pelos municípios e consubstanciada, em regra, por meio de decretos, colocou em protagonismo o cidadão uma vez que a sua efetividade requereu, ainda em maior medida, que o comportamento dos destinatários da norma tendesse a se conformar à sua previsão.

Ocorre que, para que a população consiga adequar sua conduta ao dever ser positivado, é preciso que ao menos ela tenha acesso ao conteúdo normativo. Para tanto, é necessário que

¹ Para o autor, “as legislações finalizáveis, <são aquelas> que visam transformar profundamente uma realidade social, articulando os objetivos e os meios. Esse tipo de legislação se refere, por definição, à noção de eficácia.” (DELLEY, 2004).

haja uma política de publicidade dos atos normativos qualificada, em que o Estado estabeleça um sistema comunicativo que aproxime o cidadão do conhecimento da lei² (SOARES, 2002).

Contudo, a Administração Pública, em uma leitura inadequada da regra prevista na Lei de Introdução às Normas Brasileiras (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657/1942 (BRASIL, 1942), reduz a publicidade das normas à mera publicação dos atos normativos no diário oficial, dificilmente acessível e acessado pelos cidadãos.

Nota-se que o Legislador Constituinte, reconhecendo a importância do direito à publicidade no Estado Democrático do Direito, previu o direito fundamental à publicidade dos atos normativos no âmbito temático da previsão do art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Ocorre que, conforme exposto por Duarte (2007, p. 67-68), tal dispositivo constitucional é muitas vezes compreendido e materializado pela Administração Pública como uma mera divulgação de informações que considera o cidadão como um agente passivo em um fluxo informacional unilateral. A partir dessa premissa, deixa-se de qualificar os meios e as formas através das quais se viabiliza uma comunicação pública, isto é, aquela que é instrumento para fortalecimento da cidadania.

Essa perspectiva formalista se dá mesmo em um cenário de desenvolvimento tecnológico, que possibilita o estabelecimento de novos canais de comunicação entre o Estado e a Sociedade. As ferramentas decorrentes do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente os sites oficiais e as redes sociais governamentais, viabilizaram a publicidade de forma não-presencial, fator chave em tempos de distanciamento social.

Apesar dessa importância, os municípios apresentam um baixo desempenho na utilização da tecnologia da informação e comunicação para garantia da publicidade e transparência governamental. Os Índices de Transparência dos municípios são mais baixos, em regra, quando comparados aos demais entes federados estaduais e à União (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020) e eles não reúnem “o conjunto de competências necessárias a um uso mais sofisticado dos recursos do tratamento informacional” (CUNHA et al., 2016, p. 80).

² Sob essa mesma ótica, a Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, que regulamenta a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, estabeleceu explicitamente que a adoção de medida de quarentena deveria ser seguida de sua ampla divulgação nos meios de comunicação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Por outro lado, sob a perspectiva da Sociedade, verifica-se que o avanço tecnológico ocorre de forma desigual entre os cidadãos, não sendo acessível a todos brasileiros. De forma exemplificativa, mesmo com crescimento do acesso à internet durante a pandemia, conforme a PNAD contínua sobre o tema, 10% dos domicílios do país não possuem acesso à internet, sendo os três principais motivos para tanto: a falta de interesse, o alto valor para o acesso e o desconhecimento sobre como utilizar a internet (IBGE, 2022). Assim, a falta de acesso à internet também desponta como entrave à publicidade dos atos normativos de forma on-line.

Ante o cenário delineado, a pesquisa buscou responder a seguinte situação-problema: a partir da análise da publicidade conferida aos decretos de quarentena editados em função da política de enfrentamento à COVID-19 no Facebook e no Instagram das Prefeituras dos municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais, é possível observar a garantia do direito fundamental à publicidade, previsto no art. 37 da CRFB/88, sob a perspectiva da Legística Formal e do conceito de comunicação pública desenvolvido por Duarte (2007; 2009a)?

Para o desenvolvimento metodológico da pesquisa, ela foi dividida didaticamente em fases teórica e empírica. Assim, buscou-se compreender o direito à publicidade dos atos normativos a partir do conceito de comunicação pública elaborado por Jorge Duarte, bem como a partir de insumos da Legística. Em face de tal desenvolvimento, foi criado um formulário de análise do site, Facebook e Instagram dos municípios selecionados no Estado de Minas Gerais. Especificamente no que se refere às redes sociais, foram levantadas, de forma manual, as postagens que versavam sobre os decretos de quarentena, que, em seguida, foram analisadas a partir dos parâmetros estabelecidos no formulário de observação. O objetivo do levantamento de dados foi verificar se as Prefeituras dos municípios selecionados concretizaram adequadamente o direito à publicidade de atos normativos dado o marco teórico adotado.

Considerando tal conjuntura de pesquisa, a presente dissertação foi dividida em seis capítulos. No primeiro, desenvolve-se considerações iniciais sobre a pesquisa, dando enfoque na estrutura metodológica utilizada para seu desenvolvimento. No segundo capítulo, buscou-se analisar, sob a perspectiva do ordenamento jurídico e do conceito de comunicação pública, qual seria o conteúdo do direito à publicidade dos atos normativos. No terceiro capítulo, propôs-se a compreensão de alguns desafios enfrentados para a garantia do direito à publicidade dos atos normativos durante a pandemia da COVID-19 com enfoque nas peculiaridades do período, nas limitações experienciadas pela Administração Pública e nas especificidades da população

brasileira, especialmente em relação ao contexto de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação. No quarto capítulo, expôs-se os resultados da análise dos sites e redes sociais dos municípios mineiros selecionados. No quinto capítulo, foram tecidas considerações sobre as boas práticas observadas nos municípios, bem como considerações gerais sobre a publicidade dos decretos de quarentena em face da divisão do grupo dos municípios mais populosos e menos populosos de cada Região Intermediária do estado de Minas Gerais. Por fim, realizou-se considerações finais sobre o trabalho.

1.2 Metodologia

1.2.1 Considerações Iniciais

Inicialmente, deve-se explicar o contexto de surgimento do tema-problema da presente pesquisa, bem como o contexto de seu desenvolvimento. A presente pesquisa surgiu de um desconforto vivido na prática pela pesquisadora no período ainda inicial da pandemia enquanto atuava como estagiária em um escritório de advocacia. Na ocasião, foi-lhe requerido a realização de levantamento de atos normativos eventualmente editados por Municípios que pudessem beneficiar de alguma forma os clientes do escritório. Nesse sentido, a pesquisadora diariamente analisava inúmeros diários oficiais, pesquisa que perdurou por semanas e revelou inúmeras dificuldades para que fosse possível acessar os atos normativos almejados. Tal conjuntura fomentou questionamentos acerca do grau de dificuldade para que um cidadão leigo acessasse o direito vigente, em que pese a centralidade da questão, já que é justamente tal direito que dispõe sobre as obrigações, faculdades e direitos que o tocam. Assim, deve ser evidenciado que o problema de pesquisa foi pensado em contexto pandêmico e parte da pesquisa também foi desenvolvida dentro dessa realidade excepcional.

Diante desse recorte, destaca-se que a pesquisa se insere na vertente teórica-metodológica jurídico-sociológica uma vez que se dedica a examinar a facticidade do direito, de modo a não apenas estudar o conceito do direito fundamental à publicidade dos atos normativos previsto no art. 37 da CRFB/88 sob a ótica do ordenamento jurídico, mas também analisar empiricamente como o referido direito foi garantido pela Administração Pública durante o período de enfrentamento à COVID-19. Dessa forma, para que a pesquisa fosse realizada ela compreendeu fases teórica e empírica, assim dispostas para efeito didático.

Ademais, pesquisa segue o tipo metodológico jurídico-compreensivo ao intentar decompor e compreender o seu objeto em seus diversos níveis (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO,

2020, p. 84), isto é, analisar o conteúdo do direito à publicidade em múltiplos aspectos. Ao final, será utilizado o tipo metodológico jurídico-comparativo visto que um dos objetivos específicos do projeto é a análise comparativa da garantia do direito fundamental à publicidade dos decretos de quarentena nos municípios analisados.

A pesquisa priorizou o raciocínio dialético ao buscar definir o conteúdo do direito fundamental à publicidade dos atos normativos sob a perspectiva da comunicação pública e da Legística Formal, buscando abordar as contradições existentes para constituição do sentido do referido direito: desde as limitações fáticas para sua concretização, que abarcam restrições próprias dos elementos do processo comunicativo, como o emissor, o canal utilizado, o código da mensagem difundida; as previsões normativas acerca da temática, que, por vezes, viabilizam uma leitura meramente formal do direito à publicidade; até a percepção da mudança do conteúdo do referido direito ao longo do tempo em face das novas possibilidades de difusão de informações possibilitadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Na análise dos resultados da fase empírica, por seu turno, foi utilizado o raciocínio indutivo, já que se buscou traçar constatações mais gerais a partir do estudo de caso dos municípios selecionados no Estado de Minas Gerais, considerando suas características socioeconômicas e seu desempenho na difusão das informações acerca dos decretos de quarentena, ora estudados.

Por fim, nota-se que a presente pesquisa foi concebida e realizada durante grande parte de seu desenvolvimento durante o período pandêmico da COVID-19, o que impactou diretamente sua temática e formatação.

1.2.2 Fase Empírica da Pesquisa

A fase empírica foi desenvolvida a partir da estratégia metodológica do estudo de caso por amostragem. O objeto de estudo constituiu-se no site oficial, Facebook e Instagram da Prefeitura dos municípios mais populosos e menos populosos de cada Região Intermediária³ do Estado de Minas Gerais.

Em face da limitação de tempo e de outras limitações decorrentes do desenvolvimento da pesquisa durante a pandemia, realizou-se o referido recorte sobre os municípios analisados.

³ As regiões geográficas imediatas e intermediárias constituem um modelo de divisão regional do País proposto pelo IBGE em 2017. As regiões intermediárias foram estruturadas a partir do enfoque da existência de Metrópole, capital regional ou centros urbanos de menor dimensões, mas representativos em relação às regiões geográficas imediatas (IBGE, 2017).

Dada a busca em se examinar municípios com realidades socioeconômicas diversas e seu impacto na política de publicidade, com foco nos atos normativos, optou-se pela análise dos municípios mais populosos e menos populosos de cada Região Intermediária do Estado de Minas Gerais, devendo ser notado que o critério de população é utilizado para a repartição de recursos do Fundo de Participação dos municípios nos termos da Lei n. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) (BRASIL, 1966) e do Decreto-Lei n. 1.881/81 (BRASIL, 1981), o que torna interessante esse tipo de enfoque por viabilizar o estudo por amostragem de como o direito à publicidade dos atos normativos vem sendo compreendido e implementado por Prefeituras Municipais com realidades econômicas e sociais diversas no âmbito de todo o estado.

Os municípios selecionados constam na tabela abaixo:

Tabela 1 - Municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais

REGIÃO INTERMEDIÁRIA	NOME DO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO ESTIMADA EM 2021 PELO IBGE	RECEITA TOTAL EM 2022
Divinópolis	Serra da Saudade	771	27,2 milhões
	Divinópolis	242.505	952,2 milhões
Patos de Minas	Arapuá	2.836	30 milhões
	Patos de Minas	154.641	776,1 milhões
Uberlândia	Grupiara	1.386	26,8 milhões
	Uberlândia	706.597	3,8 bilhões
Uberaba	Água Comprida	1.986	22,7 milhões
	Uberaba	340.277	1,9 bilhão
Pouso Alegre	Senador José Bento	1.422	23 milhões
	Poços de Caldas	169.838	679 milhões
Varginha	Doresópolis	1.539	21 milhões
	Varginha	137.608	906 milhões
Barbacena	Queluzito	1.948	32,4 milhões
	Barbacena	139.061	107,8 milhões
Juiz de Fora	Paiva	1.517	22,6 milhões
	Juiz de Fora	577.532	2,4 bilhões
Ipatinga	Córrego Novo	2.688	35,6 milhões
	Ipatinga	267.333	1,1 bilhão
Governador Valadares	Nova Belém	3.067	37,3 milhões
	Governador Valadares	282.164	1,3 bilhão
Teófilo Otoni	Umburatiba	2.582	27,5 milhões
	Teófilo Otoni	141.269	504,7 milhões

Montes Claros	Glaucilândia	3.177	21,6 milhões
	Montes Claros	417.478	1,5 bilhão
Belo Horizonte	São Sebastião do Rio Preto	1.478	22 milhões
	Belo Horizonte	2.530.701	15,6 bilhões

Fonte: Elaborada pela autora a partir de fontes extraída do IBGE (2017; 2021) e do TCE (2023).

Em vista da viabilidade temporal da pesquisa, a coleta de dados se restringiu a análise da publicidade de atos normativos, em regra, decretos⁴, que instituíram medidas de quarentena, definida pela Lei Federal nº 13.979/2020, como “restrição de atividades (...) de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”. Além disso, o foco do levantamento de dados foram as normas municipais que estabeleceram e prorrogaram medidas de abertura, fechamento e restrição do funcionamento de estabelecimentos comerciais, não abrangendo medidas que versavam sobre o funcionamento de repartições públicas.

A restrição à análise de normas que estabeleceram medidas de quarentena decorre da percepção de que se trata de uma matéria cujo acesso pela população, especialmente por aqueles que exerciam atividades econômicas afetadas pelas referidas medidas, era primordial para maior efetividade da política de enfrentamento à COVID-19. Dessa forma, entende-se que se trata de um recorte adequado para que se observe em que medida houve um planejamento do Poder Público para a garantia da devida publicidade nesses casos.

Dado que se objetivava analisar, inicialmente, apenas decretos cuja competência é do Chefe do Poder Executivo, a pesquisa se restringiu ao site oficial e redes sociais da Prefeitura dos municípios selecionados. Mesmo após a ampliação da abrangência das espécies normativas, foi mantida a pesquisa restrita ao Poder Executivo, já que, mesmo no caso da existência de grupos técnicos que editavam normas sobre as regras de quarentena, eles eram vinculados ao Poder Executivo.

Salienta-se que, para fins de viabilidade da conclusão de pesquisa, não foram levantadas as postagens nas redes sociais que citavam apenas: i) obrigatoriedade do uso de máscaras pela população; ii) fiscalização acerca do cumprimento dos decretos de quarentena; iii) normas aplicáveis aos usuários do transporte público; iv) abertura, fechamento de escolas públicas ou

⁴ Em que pese inicialmente a pesquisa tenha sido delineada para análise apenas dos decretos que estabeleciam quarentena, durante o levantamento de dados, observou-se a utilização de outras espécies normativas para o estabelecimento da quarentena, como Resoluções, Deliberações provenientes de Comitês, associados ao Poder Executivo, criados em âmbito municipal. Contudo, pontua-se que não foram analisadas leis municipais, já que o enfoque sempre foi o Poder Executivo.

privadas e retomada do ensino; e v) mudança de regras de abertura e fechamento do comércio em função de feriados.

No que tange ao lapso temporal de análise, foram coletados dados referentes às normas de quarentena editadas durante o estado de calamidade pública acarretado pela COVID-19 no âmbito do Estado de Minas Gerais, ou seja, no período de 26 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, conforme a Resolução Estadual n. 5.529/2020, Resolução Estadual n. 5.554/2020, Resolução Estadual 5.558/2021 e Resolução Estadual n. 5.573/2021 de Minas Gerais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b). Um aspecto relevante de tal recorte, percebido apenas na fase de levantamento de dados, foi que ele abrangeu o período de campanha eleitoral no ano de 2020, o que, em parte das Prefeituras analisadas, impactou na recorrência e no conteúdo das postagens realizadas⁵. Além disso, especialmente nos casos de não reeleição, foi possível verificar, em alguns casos, uma mudança tanto estética quanto estratégica das postagens referentes às normas de quarentena⁶.

Por sua vez, as redes sociais analisadas foram o Facebook e o Instagram por se tratar de duas das cinco redes sociais mais utilizada no país (DATEREPORTAL, 2023) com alta capilaridade, que se mostra também adequada para divulgação de notícias e informações sobre temas relevantes para os munícipes, dentre eles as normas de quarentena editadas. A seleção decorreu ainda do objetivo de se compreender se há algum tipo de abordagem de comunicação diferenciada em relação às duas redes sociais, considerando que elas possuem públicos relativamente diferentes (DATAREPORTAL, 2023a, 2023b).

Além disso, destaca-se a relevância da análise da garantia do direito à publicidade por meio das redes sociais uma vez que elas permitem uma participação mais ativa e interativa do cidadão com a Administração no processo comunicativo (MAINIERI; RIBEIRO, 2011), o que

⁵ Conforme o Calendário eleitoral das Eleições Municipais de 2020, a partir do dia 15 de agosto, em conformidade com o art. 73, VI, b e c, e §3º da Lei n. 9.504/1997, foi vedado aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estivessem em disputa na eleição “autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos Órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020). Nesse cenário, foram adotadas condutas diversas das Prefeituras Municipais: muitas Prefeituras pararam de realizar postagens de qualquer natureza nas redes sociais, outras continuaram a publicizar apenas dados epidemiológicos, outras continuaram a postar regularmente.

⁶ Essa mudança na estratégia de publicidade pela mudança do Chefe do Poder Executivo não será objeto de discussão específica na presente dissertação. Contudo, se trata de dado observado pela pesquisadora que poderá ser analisado em futuros artigos.

está em consonância com o conceito de publicidade desenvolvido sob a ótica da comunicação pública, conforme será desenvolvido nos capítulos seguintes da dissertação.

Para o estudo de caso, foi proposta a utilização de um formulário para a observação dos sites oficiais e redes sociais governamentais para coleta de dados qualitativos e quantitativos, que se baseiam na metodologia utilizada por Akutsu e Pinho (2002). Considerando a Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand, que será exposto em capítulos seguintes, o foco de análise foi o canal e o código utilizado para o estabelecimento da comunicação entre Estado e Sociedade.

Pontua-se que a metodologia adotada na presente pesquisa não se propôs e nem permitiu analisar, de fato, o nível de compreensão dos munícipes sobre as normas editadas. Nesse sentido, o que se buscou foi analisar, a partir de critérios objetivos que traduzissem boas práticas para a garantia de uma comunicação pública mais efetiva, em que medida a política de publicidade dos municípios selecionados foi adequada.

Dessa forma, a Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais foi estruturada da seguinte forma:

Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais

SEÇÃO 1	DADOS GERAIS
	Nome do Município
	Link do site oficial
	Link da Página do Facebook
	Link da Página do Instagram
	Data da observação do site
SEÇÃO 2	DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO
	Quantos cliques preciso dar para acessar o diário oficial a partir da página inicial do site oficial da Prefeitura Municipal?
	O diário oficial é publicado no site oficial pelo menos semanalmente?
	Existe ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso às Edições do diário oficial?
Existem recursos de navegabilidade interna dentro dos arquivos das Edições dos diários oficiais?	
SEÇÃO 3	SITES OFICIAIS DAS PREFEITURAS
	Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia de Informação?
	Na estrutura administrativa, existe setor de Comunicação?
	Existe “mapa de navegação do site” (RODRIGUES, 2018, p. 195)?

	Existe aba no site direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contenha tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática?
	Existe “banco normativo online” (SOARES, 2002, p. 313)?
	Quantos cliques preciso dar para acessar o banco normativo online a partir da página inicial do site da Prefeitura?
	Existe ferramenta de pesquisa de normas (RODRIGUES, 2018, p. 192)?
	Existe um canal de dúvidas aberto ao cidadão?
	Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Facebook oficial da Prefeitura?
	Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Instagram oficial da Prefeitura?
SEÇÃO 4	DISPONIBILIZAÇÃO DOS DECRETOS
	Existem recursos de navegabilidade interna (RODRIGUES, 2018, p. 194, 195) do documento?
	Existem hyperlinks para que relacionam as normas jurídicas editadas? (RODRIGUES, 2018, p. 194)
	Existe remissão aos dispositivos revogados (SOARES, 2002, p. 313)?
SEÇÃO 5	DIFUSÃO DO CONTEÚDO DOS DECRETOS NO FACEBOOK
	Qual o número de amigos/seguidores?
	Existem postagens sobre os decretos de Quarentena?
	Qual porcentagem de publicações menciona explicitamente o número do decreto de quarentena editado?
	Qual porcentagem de publicações traz link para acesso aos decretos de quarentena noticiados?
	São utilizados quais tipos de suportes (imagem, texto, vídeo, áudio) nas postagens?
	Qual porcentagem das postagens faz apelo para que os cidadãos participem ativamente da observância da norma? (KNISS, 2019)
	Qual porcentagem das postagens constam pedidos de feedback, opinião, uso de pesquisa ou enquete?
	Qual a média de reações nas postagens?
	Qual porcentagem das postagens consta comentários nas postagens?
	Nas postagens com comentários, em qual porcentagem deles existem respostas da Prefeitura aos comentários feitos?
SEÇÃO 6	DIFUSÃO DO CONTEÚDO DOS DECRETOS NO INSTAGRAM
	Qual o número de seguidores?
	Existem postagens sobre os decretos de Quarentena?
	Qual porcentagem de publicações menciona explicitamente o número do decreto de quarentena editado?

Qual porcentagem de postagens traz link para acesso aos decretos de quarentena noticiados?
São utilizados quais tipos de suportes (imagem, texto, vídeo, áudio) nas postagens?
Qual porcentagem de postagem faz um apelo para que os cidadãos participem ativamente na observância da norma? (KNIIESS, 2019)
Qual porcentagem de postagem possui solicitações de feedback, opinião, uso de pesquisa ou enquete?
Qual a média de reações nas postagens?
Qual a porcentagem das postagens consta comentários nas postagens?
Nas postagens com comentários, em qual porcentagem deles existem respostas da Prefeitura aos comentários feitos?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Dado os critérios presentes na **Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais**, observa-se que:

- a) Na seção 1 – “Dados gerais” – foram registradas informações gerais sobre o município e a coleta de dados;
- b) Na seção 2 - “Diário oficial Eletrônico do Município” - objetivou-se analisar a existência de recursos que facilitam a leitura e o acesso aos atos normativos presentes no diário oficial dos municípios pesquisados;
- c) Na seção 3 - “Sites Oficiais da Prefeitura” – objetivou-se averiguar a existência de recursos que viabilizam e facilitam o acesso do cidadão aos atos normativos nos sites oficiais das Prefeituras;
- d) Na seção 4 – “Disponibilização dos decretos” – objetivou-se analisar como estavam sendo disponibilizados textualmente os decretos de quarentena nos sites oficiais;
- e) Na seção 5 - “Difusão do Conteúdo dos decretos no Facebook” - objetivou-se examinar como foi difundido o conteúdo dos decretos de quarentena na rede social Facebook;
- f) Na seção 6 - “Difusão do Conteúdo dos decretos no Instagram” - objetivou-se examinar como foi difundido o conteúdo dos decretos de quarentena na rede social Instagram.

1.2.3 Estruturação do formulário para observação dos sites oficiais e redes sociais

Os parâmetros de análise constantes na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais foram escolhidos a partir de uma revisão preliminar de literatura, legislação, e de pesquisas prévias feitas nos sites oficiais e redes sociais governamentais de

âmbito municipal. Reitera-se que a presente pesquisa não teve a pretensão de analisar o nível de compreensão efetiva do receptor no processo de comunicação normativa, se restringindo a verificação da utilização de estratégias que apontam para a facilitação da compreensão pelo receptor/cidadão.

Confira-se abaixo a tabela com a fundamentação pormenorizada dos critérios estabelecidos.

Tabela 3 - Formulário de Observação com a fundamentação dos critérios de análise

	CRITÉRIO	FUNDAMENTAÇÃO
SEÇÃO 1	DADOS GERAIS	
	Nome do Município	Foram estabelecidos critérios necessários para a estruturação e organização da análise empírica nos sites e redes sociais, como o nome da Prefeitura e os respectivos links de seu site oficial e suas redes sociais. Considerando que o conteúdo analisado nas redes sociais foram postagens, que são conteúdos que existem de forma perene nas redes, não se observou como necessário computar as datas de análise das postagens das redes sociais. Contudo, dada a possibilidade de alteração dos sites, viu-se como necessário o registro da data de sua análise.
	Link do site oficial	
	Link da Página do Facebook	
	Link da Página do Instagram	
Data da observação do site		
SEÇÃO 2	DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO	Objetivou-se analisar a existência de recursos que facilitassem a leitura e o acesso aos atos normativos presentes no diário oficial dos municípios pesquisados.
	Quantos cliques preciso dar para acessar o diário oficial a partir da página inicial do site oficial da Prefeitura Municipal?	Buscou-se averiguar o destaque dado pela Prefeitura ao diário oficial, bem como qual a “distância” sob a perspectiva de cliques até o seu acesso, o que também aponta maior ou menor facilidade para o seu acesso.
	O diário oficial é publicado no site oficial pelo menos semanalmente?	Trata-se de aspecto de análise que surgiu durante as pesquisas preliminares à elaboração do projeto, já que, em alguns casos, havia o link de direcionamento para o diário oficial, mas não existia o arquivo em si, apenas edições antigas, sendo que em outros casos sequer havia edições do diário oficial.
	Existe ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso às Edições do diário oficial?	Trata-se de aspecto de análise que surgiu durante as pesquisas preliminares à elaboração do projeto, já que, nos casos em que tais recursos de pesquisa existiam, havia uma facilitação do levantamento de edições específicas do diário oficial, o que é extremamente relevante em face da quantidade de edições existentes.
	Existem recursos de navegabilidade interna dentro dos arquivos das Edições dos diários oficiais?	Trata-se de critério analisado por permitir a busca específica dentro das edições, o que é muito importante para que se encontre os tópicos almejados em face do tamanho das edições do diário oficial e da sua apresentação, em regra, pouco atrativa.

SEÇÃO 3	SITES OFICIAIS DAS PREFEITURAS	Objetivou-se o estabelecimento de critérios que traduzissem maior facilidade no acesso às normas no site oficial das Prefeituras. Nesse sentido, foram trazidos critérios pensados a partir da pesquisa prévia, de referências bibliográficas e de normas, como a Lei de Acesso à Informação (LAI).
	Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia de Informação?	Buscou-se identificar se nas Prefeituras existiam os referidos setores, que são de extrema relevância para a execução de políticas públicas e para o desenvolvimento de estratégias para organização e difusão das normas nos sites e nas redes sociais. Além disso, esse recorte também
	Na estrutura administrativa, existe setor de Comunicação?	perpassa o cumprimento de previsão da LAI que, em seu artigo 8º, dispõe que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação (...) das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público” (BRASIL, 2011). Desse modo, no caso da existência de tais setores seria necessário que constassem no site em parte específica de estrutura organizacional ou similar.
	Existe “mapa de navegação do site” (RODRIGUES, 2018, p. 195)?	Trata-se de indicadores levantados na pesquisa realizada pela pesquisadora Giovana Rodrigues (2018) como recursos disponibilizados nos sites que facilitam o acesso e a compreensão de normas no meio virtual.
	Existe aba no site direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contenha tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática?	Trata-se de critério observado em pesquisas preliminares ao projeto de mestrado, verificado em inúmeros sites de Prefeituras, que permitiu a compilação das normas específicas da temática do coronavírus em um só local, viabilizando, em teoria, uma melhor visão geral sobre as normas editadas e maior facilidade de acesso.
	Existe “banco normativo online” (SOARES, 2002, p. 313)?	Trata-se de critério extraído da tese da pesquisadora e orientadora Fabiana de Menezes Soares (2002), o qual aponta a facilitação do acesso às normas ao compilá-las em um só local.
	Quantos cliques preciso dar para acessar o banco normativo online a partir da página inicial do site da Prefeitura?	Trata-se de um critério de análise que revela um maior ou menor ‘caminho’ para se acessar determinado conteúdo <i>online</i> , que proporcionalmente denota maior ou menor facilidade de acesso, bem como o destaque dado pelo site da Prefeitura ao banco normativo <i>online</i> eventualmente existente.
	Existe ferramenta de pesquisa de normas (RODRIGUES, 2018, p. 192)?	Trata-se de indicadores levantados na pesquisa realizada pela pesquisadora Giovana Rodrigues (2018) como recursos disponibilizados nos sites que facilitam o acesso e a compreensão de normas no meio virtual.

	Existe um canal de dúvidas aberto ao cidadão?	Trata-se de critério estabelecido em conformidade com a previsão da LAI, já que no art. 8º, §3º, inciso VII, ela prevê que os sites deverão “indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio” (BRASIL, 2011), onde se enquadra a existência de um canal para que o cidadão sane dúvidas. Além disso, a Lei n. 13.460/2017, que dispõe sobre o Código do Usuário dos serviços públicos, prevê também a existência de um canal para manifestações dos cidadãos, nos termos do seu art. 9º. Destaca-se que, no caso da pesquisa, só foram levantados os canais <i>online</i> .
	Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Facebook oficial da Prefeitura?	Trata-se de critérios adotados a partir de pesquisa preliminar ao mestrado, os quais permitem que o cidadão tenha acesso facilitado às redes sociais da Prefeitura. Além disso, esse direcionamento evita que o cidadão acompanhe páginas que se intitulam como da Prefeitura ou do Município, mas que não são oficiais. Esse problema pode ser mais recorrente em municípios pequenos, que, muitas vezes, em face da menor magnitude e da falta de estratégia clara de utilização de redes sociais, não possuem perfis verificados ⁷ .
	Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Instagram oficial da Prefeitura?	
SEÇÃO 4	DISPONIBILIZAÇÃO DOS DECRETOS	Objetivou-se o estabelecimento de critérios acerca de recursos que facilitam o acesso e a compreensão dos textos normativos e do próprio sistema (SOARES, 2002; RODRIGUES, 2018).
	Existem recursos de navegabilidade interna (RODRIGUES, 2018, p. 194, 195) do documento?	Trata-se de recurso que permite o acesso a informações específicas constantes na norma.
	Existem hyperlinks para que relacionam as normas jurídicas editadas? (RODRIGUES, 2018, p. 194)	Trata-se de requisito que permite uma visão sistêmica do cidadão sobre a norma e suas relações dentro do sistema normativo, permitindo o acesso à uma informação mais completa. No mesmo sentido, nos termos do art. 7º, inciso IV, da LC n. 95/98, é estabelecido que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto se a subsequente tiver como objetivo complementar a anterior, “vinculando-se a esta por remissão expressa” (BRASIL, 1998).
	Existe remissão aos dispositivos revogados (SOARES, 2002, p. 313)?	Trata-se de requisito que permite uma visão sistêmica do cidadão sobre sua norma e suas relações dentro do sistema normativo, permitindo o acesso à uma informação mais completa por meio da construção do cenário de vigência. No mesmo sentido, a Lei Complementar n. 95/98 prevê, em seu art. 9º, que a cláusula de revogação deverá fazer menção explícita aos dispositivos revogados.

⁷ Conforme o Instagram, a verificação é a forma por meio da qual se garante que o perfil é quem ele diz que é. Dentre os requisitos para se obter a verificação, está a conta ser de “pessoa, marca ou entidade famosa e muito pesquisada” (INSTAGRAM, 2021). Os requisitos e sentido do perfil com verificação são similares no Facebook (FACEBOOK, 2023c).

SEÇÃO 5	DIFUSÃO DO CONTEÚDO DOS DECRETOS NO FACEBOOK	Objetivou-se estabelecer critérios que permitissem analisar se e como foi feita a difusão dos decretos de quarentena no Facebook.
	Qual o número de amigos/seguidores?	Trata-se de critério para se aferir o alcance das referidas redes sociais em relação aos cidadãos. Em que pese haver diferentes fórmulas para se calcular alcance e engajamento nas redes sociais, em face das limitações de recursos da pesquisa, optou-se por critérios mais simplificados que, apesar disso, conseguem apontar de certo modo o alcance das postagens feitas pelas redes sociais e o nível de interação dos cidadãos com a Prefeitura, por meio de seu perfil oficial.
	Existem postagens sobre os decretos de Quarentena?	Trata-se de critério que permite a análise do grau de utilização das redes sociais para difusão dos decretos de quarentena editados.
	Qual porcentagem de publicações menciona explicitamente o número do decreto de quarentena editado?	Trata-se de critério estabelecido para análise da atenção dada pela Prefeitura às fontes normativas divulgadas, o que facilita eventual acesso à integralidade do decreto pelo cidadão.
	Qual porcentagem de publicações traz link para acesso aos decretos de quarentena noticiados?	
	São utilizados quais tipos de suportes (imagem, texto, vídeo, áudio) nas postagens?	Trata-se de critério estabelecido para melhor compreensão da estratégia de divulgação das normas editadas e da variação nos recursos utilizados para a divulgação das informações.
	Qual porcentagem das postagens faz apelo para que os cidadãos participem ativamente da observância da norma? (KNISS, 2019)	Buscou-se analisar se há uma tentativa da Prefeitura de utilizar as redes sociais para concretizar o direito à publicidade sob a perspectiva do estabelecimento de uma comunicação pública, conceito que será mais bem desenvolvido no Capítulo 2 da dissertação. Assim, buscou-se averiguar a existência dessa tentativa de aproximação do cidadão, estabelecendo ou, ao menos, tentando estabelecer uma comunicação pública, em conformidade com o marco teórico adotado na presente pesquisa.
	Qual porcentagem das postagens constam pedidos de feedback, opinião, uso de pesquisa ou enquete?	
	Qual a média de reações nas postagens?	Trata-se de critério para se aferir o alcance das referidas redes sociais em relação aos cidadãos. Em que pese haver diferentes fórmulas para se calcular alcance e engajamento nas redes sociais, em face das limitações de recursos da pesquisa, optou-se por critérios mais simplificados que, apesar disso, conseguem apontar de certo modo o alcance das postagens feitas pelas redes sociais e o nível de interação dos cidadãos com a Prefeitura, por meio de seu perfil oficial.
	Qual porcentagem das postagens consta comentários nas postagens?	

	Nas postagens com comentários, em qual porcentagem deles existem respostas da Prefeitura aos comentários feitos?	Buscou-se analisar se há uma tentativa da Prefeitura de utilizar as redes sociais para concretizar o direito à publicidade sob a perspectiva do estabelecimento de uma comunicação pública, conceito que será mais bem desenvolvido no Capítulo 2 da dissertação. Assim, buscou-se averiguar a existência dessa tentativa de aproximação do cidadão, estabelecendo ou, ao menos, tentando estabelecer uma comunicação pública, em conformidade com o marco teórico adotado na presente pesquisa.
SEÇÃO 6	DIFUSÃO DO CONTEÚDO DOS DECRETOS NO INSTAGRAM	Objetivou-se estabelecer critérios que permitissem analisar se e como foi feita a difusão dos decretos de quarentena no Instagram.
	Qual o número de seguidores?	Trata-se de critério para se aferir o alcance das referidas redes sociais em relação aos cidadãos. Em que pese haver diferentes fórmulas para se calcular alcance e engajamento nas redes sociais, em face das limitações de recursos da pesquisa, optou-se por critérios mais simplificados que, apesar disso, conseguem apontar de certo modo o alcance das postagens feitas pelas redes sociais e o nível de interação dos cidadãos com a Prefeitura, por meio de seu perfil oficial.
	Existem postagens sobre os decretos de Quarentena?	Trata-se de critério que permite a análise do grau de utilização das redes sociais para difusão dos decretos de quarentena editados.
	Qual porcentagem de publicações menciona explicitamente o número do decreto de quarentena editado?	Trata-se de critério estabelecido para análise da atenção dada pela Prefeitura às fontes normativas divulgadas, o que facilita eventual acesso à integralidade do decreto pelo cidadão.
	Qual porcentagem de postagens traz link para acesso aos decretos de quarentena noticiados?	
	São utilizados quais tipos de suportes (imagem, texto, vídeo, áudio) nas postagens?	Trata-se de critério estabelecido para melhor compreensão da estratégia de divulgação das normas editadas e da variação nos recursos utilizados para a divulgação das informações.
	Qual porcentagem de postagem faz um apelo para que os cidadãos participem ativamente na observância da norma? (KNISS, 2019)	Buscou-se analisar se há uma tentativa da Prefeitura de utilizar as redes sociais para concretizar o direito à publicidade sob a perspectiva do estabelecimento de uma comunicação pública, conceito que será mais bem desenvolvido no Capítulo 2 da dissertação. Assim, buscou-se averiguar a existência dessa tentativa de aproximação do cidadão, estabelecendo ou, ao menos, tentando estabelecer uma comunicação pública, em conformidade com o marco teórico adotado na presente pesquisa.
	Qual porcentagem de postagem possui solicitações de feedback,	

opinião, uso de pesquisa ou enquete?	
Qual a média de reações nas postagens?	Trata-se de critério para se aferir o alcance das referidas redes sociais em relação aos cidadãos. Em que pese haver diferentes fórmulas para se calcular alcance e engajamento nas redes sociais, em face das limitações de recursos da pesquisa, optou-se por critérios mais simplificados que, apesar disso, conseguem apontar de certo modo o alcance das postagens feitas pelas redes sociais e o nível de interação dos cidadãos com a Prefeitura, por meio de seu perfil oficial.
Qual a porcentagem das postagens com comentários nas postagens?	Buscou-se analisar se há uma tentativa da Prefeitura de utilizar as redes sociais para concretizar o direito à publicidade sob a perspectiva do estabelecimento de uma comunicação pública, conceito que será mais bem desenvolvido no Capítulo 2 da dissertação. Assim, busca-se averiguar a existência dessa tentativa de aproximação do cidadão, estabelecendo ou, ao menos, tentando estabelecer uma comunicação pública, em conformidade com o marco teórico adotado na presente pesquisa.
Nas postagens com comentários, em qual porcentagem deles existem respostas da Prefeitura aos comentários feitos?	

Fonte: Elaboração própria.

Após tais delimitações metodológicas, apresentam-se os capítulos da presente dissertação.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS: POR UM FOCO NO CIDADÃO

2.1 Tratamento jurídico do direito de acesso à informação e do direito à publicidade na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua positivação infraconstitucional

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) foi um importante marco para a história constitucional brasileira e para a garantia jurídica de um longo rol de direitos, materializando o estabelecimento do Estado Democrático de Direito após o fim da ditadura militar (GONÇALVES, 2023, p. 214-217).

Contudo, distante da previsão constitucional, assecuratória de direitos, sejam eles de primeira, segunda ou terceira geração⁸, há um isolamento do cidadão, “deixando-o à mercê sobre como, onde e de que modo agir face a possíveis violações a esses direitos fundamentais tido como basilares para o exercício de sua dignidade e cidadania” (STUDART, 2009, p. 116). Um dos motivos para esse isolamento reside justamente na dificuldade de acesso à informação no que se refere aos atos normativos, sendo essa percepção o fio condutor do surgimento e desenvolvimento da presente pesquisa.

Antes de se analisar a previsão constitucional específica sobre o acesso à informação, é preciso que se compreenda a sua complexidade. O acesso à informação se insere dentro de um processo mais amplo, de liberdade de informação, requerendo para sua efetividade o direito de informar e de ser informado. Nesse sentido, para além da perspectiva do Estado como emissor de informações, o acesso à informação é robustecido, por exemplo, por meio da garantia da liberdade de expressão em suas diferentes formas e da liberdade de imprensa, viabilizando a livre circulação de informações e o acesso à informação proveniente de diferentes fontes⁹. Caso tais liberdades não existam, o direito à informação será cerceado em parte de seu conteúdo.

⁸ A classificação dos direitos fundamentais em gerações de direitos tem como autor inicial Karel Vasak, ainda no século XX. Em suma, essas gerações guardam um paralelo com os princípios da Revolução Francesa. Assim, os direitos de primeira geração seriam aqueles relacionados à liberdade, isto é, direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração seriam aqueles relacionados à igualdade, isto é, direitos sociais, já que viabilizam a concretização de maior igualdade material. Os direitos de terceira geração seriam aqueles relacionados à fraternidade, como o direito à paz, ao meio ambiente. Nota-se que alguns doutrinadores, ainda em desenvolvimento a essa classificação, falam em direitos de quarta e quinta geração. Nesse sentido, Paulo Bonavides, ao definir os direitos de quarta geração como aqueles necessários para constituição de uma sociedade aberta do futuro, arrola o direito à democracia, à informação e ao pluralismo como característicos dessa geração de direitos (GONÇALVES, 2023).

⁹ Com a difusão da internet no mundo e o surgimento das grandes empresas digitais, se iniciam discussões sobre a liberdade de informação dado o direcionamento promovido pela “arquitetura digital <que> leva as pessoas a acessarem apenas aquelas informações que satisfazem seus desejos e confirmam suas convicções” (SILVA, 2021, p. 632).

Desse modo, assim como grande parte dos direitos, o direito à informação¹⁰, em que pese direito autônomo, depende do exercício de outros direitos para sua maior efetividade, não devendo ser refletido isoladamente.

Nesse cenário, a CRFB/88 previu no art. 5º, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, a liberdade de informação (art. 5º, XIV), estabelecida como regra, sendo o sigilo a exceção; bem como outros direitos, que se inserem como meios para o livre acesso à informação, como a liberdade de expressão (art. 5º, IV, V e IX) e a liberdade de imprensa (art. 5º, XIV, art. 220).

Especificamente em relação às informações custodiadas pelo Estado, enfoque da presente pesquisa, a CRFB/88 estabeleceu o direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII), excepcionando o sigilo apenas aos casos fundados na segurança da sociedade e do Estado. Também foi previsto o *habeas data*¹¹, remédio constitucional gratuito criado como meio para assegurar o acesso e a retificação de informações públicas.

Além disso, o art. 37 estabeleceu a publicidade como um dos princípios norteadores da Administração Pública. Não bastasse, o texto constitucional também disciplinou a impessoalidade como um dos princípios a serem respeitados pela Administração, tendo ressaltado a necessidade de sua observância no exercício da divulgação das informações pelo Poder Público.

As referidas mudanças foram paradigmáticas em face da realidade histórica anterior em que o Regime Militar “tinha como foco do Sistema de Comunicação Social a propaganda e a censura” (DUARTE, 2007, p. 64). Confira-se a Tabela 4 - Dispositivos Constitucionais concernentes ao acesso à informação:

Tabela 4 - Dispositivos Constitucionais concernentes ao acesso à informação

DIREITO		DISPOSITIVO	PREVISÃO
CONSTITUCIONAL			
Liberdade de Expressão	de	Art. 5º, IV, V e IX	É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

¹⁰ Filho (2018) pontua que o direito à informação aparece pela primeira vez no direito internacional como um “sub-direito” da liberdade de expressão no art. 19 na Declaração Universal de Direitos Humanos, que assim dispõe “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse 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” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

¹¹ Nota-se que no *habeas data*, para além da pessoa jurídica de direito público, tem legitimidade passiva a “pessoa jurídica de direito privado que contenha o banco de dados privado de caráter público” (GONÇALVES, 2023, p. 601).

		É assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
Liberdade de Informação	Art. 5º, XIV	É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
Direito à Informação	Art. 5º, XXXIII	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;
Direitos de Petição	Art. 5º, XXXIV	São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
Publicidade de Atos Processuais	Art. 5º, LX	A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

<i>Habeas Data</i>	Art.5º, LXIX, LXXII, LXXVII	<p>Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;</p> <p>Conceder-se-á "habeas-data":</p> <p>a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;</p> <p>b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;</p> <p>São gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania</p>
Direito à publicidade	Art. 37, caput, §1º, §2º, II	<p>A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:</p> <p>§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.</p> <p>§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;</p>

Liberdade de Imprensa	de Art. 220 e seguintes	<p>A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.</p> <p>§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.</p> <p>§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.</p>
-----------------------	-------------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da CRFB/88 (BRASIL, 1988) e SILVA, 2021.

Ante a previsão constitucional, convém esclarecer algumas questões conceituais que serão importantes no desenvolvimento da pesquisa, especificamente sobre o direito de acesso à informação e o direito à publicidade. Compreende-se como direito de acesso à informação o direito subjetivo do cidadão de ter acesso a informações custodiadas pelo Poder Público. Nesse sentido, Caroline Maciel o define:

“como um direito incondicional – já que, a princípio, seu exercício não está sujeito a condições ou justificativas de qualquer natureza – e subjetivo, que qualquer cidadão, possui de exigir, individual ou coletivamente, *disclosure* de toda informação pública, salvo exceções expressamente estipuladas na lei.” (MACIEL, 2022, p. 23)

Por sua vez, o direito à publicidade, previsto como norma principiológica norteadora da Administração Pública, é compreendido, na presente pesquisa, como o direito do cidadão de acesso à informação que se concretiza por meio da disponibilização de informações de forma proativa pelo Estado. Nota-se que o modo como deve ocorrer essa disponibilização, isto é, como esse direito deve ser concretizado, será mais bem discutido à luz do marco teórico em seção posterior do presente capítulo. O direito à publicidade trata-se, assim, de uma forma por meio da qual se garante o direito de acesso à informação.

À visto do exposto, verifica-se que o Legislador Constituinte buscou estabelecer o direito de acesso à informação e o direito à publicidade como previsões normativas centrais para a Administração Pública de modo a viabilizar que o cidadão pudesse ter acesso às informações de seu interesse, podendo exercer seu papel cidadão de forma integral, seja fiscalizando, seja se apropriando de informações de interesse público, o que é indispensável para sua participação de forma qualificada da vida pública (SOARES, 2002).

Nesse cenário, Caroline Maciel, em análise a atas e outros documentos do processo da constituinte de 1988, ressalta a preocupação existente nos discursos dos congressistas acerca da necessidade da implementação da publicidade no âmbito público estatal.

“Em seus discursos, os parlamentares expressavam uma preocupação constante em acabar com a censura da imprensa, garantir a ampla liberdade de expressão e acesso à informação, bem como apontavam os perigos no monopólio dos meios de comunicação por poucos, na manipulação da informação e distorções no uso recorrente do sigilo pelo Estado.

Por esse ângulo, a nova ordem constitucional busca inverter a lógica vigente e estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, apenas cabível quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado ou para proteger à intimidade.” (MACIEL, 2022, p. 30)

Sob a perspectiva infraconstitucional, um grande aprimoramento na garantia do direito de acesso à informação se deu em 2011 com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011¹². Dentre outras alterações, a referida lei regulamentou o direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216¹³ da CRFB/88 (BRASIL, 2021), normatizando, assim, obrigações para maior efetividade do direito à informação e do próprio direito à publicidade.

Uma das principais inovações normativas promovidas pela referida lei foi o estabelecimento da obrigação da transparência ativa por parte da Administração Pública. Assim, foi determinado que o Estado, antes mesmo de qualquer requerimento de informação por parte do cidadão, deveria disponibilizar informações de interesse público de modo acessível. Em vista disso, a Administração Pública passou a figurar como polo propulsor da disponibilização da informação aos cidadãos interessados¹⁴, obrigação cujo núcleo central está justamente na publicidade (HASWANI, 2010).

¹² É importante ressaltar que, após a promulgação da CRFB/88, outras leis importantes para garantia do acesso à informação foram editadas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Geral de Proteção de Dados. Contudo, considerando o recorte da pesquisa, dá-se o enfoque a LAI.

¹³ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)”

§ 2º Cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

¹⁴ É o que se observa das diretrizes da Lei de Acesso à Informação previstas no seu art. 3º:

“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

Por sua vez, a informação não deve ser publicizada de qualquer forma, sem nenhum tipo de estratégia de acessibilidade, mas “franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011), nos termos do art. 5º da LAI. Dessa forma, houve uma qualificação, por meio de norma infraconstitucional, do direito de acesso à informação.

Ademais, a LAI, em face dos novos recursos tecnológicos, incorporou a obrigatoriedade de difusão das informações públicas de forma ativa por meio de portais na internet. Tudo isso se apreende do art. 8º da LAI que prevê o dever dos “órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011). O mesmo dispositivo dispõe ainda que a garantia desta transparência ativa deve ocorrer, além de outros meios disponíveis, pela divulgação obrigatória “em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (BRASIL, 2011).

Contudo, a lei cria uma exceção no cumprimento dessa obrigação para municípios com população de até dez mil habitantes¹⁵. Em que pese se compreender que, em regra, tais municípios possuem menor estrutura, deve ser destacado que, conforme estimativa populacional do IBGE em 2021, 44% dos municípios brasileiros possuem menos de 10 mil habitantes (IBGE, 2021a). Tal dado ressalta o impacto de tal exceção para a publicidade municipal.

É indispensável pontuar que a LAI, nos termos do seu art. 1º¹⁶, é uma lei nacional, portanto, aplicável a todos os entes federados, isto é, União, estados, municípios e Distrito Federal e a todos os Poderes, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário.

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública;
 V - desenvolvimento do controle social da Administração Pública” (BRASIL, 2011).

¹⁵ Nota-se que a referida exceção não escusa o Município de divulgar certas informações conforme normatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira o § 4º, art. 8º da LAI:

“§ 4º Os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)” (BRASIL, 2011).

¹⁶ “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2011).

Nesse cenário, verifica-se que a Lei de Acesso à Informação representou um grande avanço legislativo na garantia do direito à informação e à publicidade. Nota-se que, mesmo não versando explicitamente sobre atos normativos, apreende-se de suas disposições a obrigatoriedade dos entes federados, dentre eles, os municípios, por meio dos Poderes Executivos locais, divulgarem as normas editadas, já que são inegavelmente de interesse coletivo, pois versam sobre a regulamentação de direitos que atravessam o cidadão direta ou indiretamente. Além disso, em face da obrigatoriedade da divulgação de informações em local de fácil acesso e de forma ágil, transparente e clara, evidencia-se a necessidade, por exemplo, de criação de bancos normativos *online* que viabilizem a busca facilitada de normas municipais pelo cidadão.

Deve ainda ser destacado nesse cenário normativo nacional, a Lei n. 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Em que pese seu objeto não ser unicamente o direito à informação e à publicidade, ao tratar da prestação adequada dos serviços públicos, ela versa sobre esses direitos, considerando a interdependência dessas temáticas.

Dessa forma, a referida lei prevê, no seu art. 5º, XIV, como diretriz para prestação do serviço público a “utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos” (BRASIL, 2017). Estabelece ainda, como direito básico do usuário, o “acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados”, bem como a “obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet” de um rol de informações¹⁷ (BRASIL, 2017). Nota-se que esta lei é nacional e vincula todos os entes federativos, conforme seu art. 1º, § 1º.

Outro marco normativo mais recente em âmbito federal foi a Lei do Governo Aberto, Lei n. 14.129/2021, que trouxe novas disposições sobre a garantia da transparência ativa,

¹⁷ “Art. 6º São direitos básicos do usuário:

(...)

VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:

- a) horário de funcionamento das unidades administrativas;
- b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;
- c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;
- d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e
- e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.”

utilização de novas tecnologias e difusão de informações em linguagem acessível (BRASIL, 2021). Contudo, conforme se apreende o art. 2º, inciso III e § 2º da referida Lei, ela só é aplicável aos estados e municípios no caso de adoção por regulamentos próprios desses entes.

Por sua vez, com maior enfoque na elaboração normativa, tem-se a Lei Complementar n. 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Nos termos do seu art. 1º, parágrafo único, a referida lei se aplica aos atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo, mas também aos decretos e demais atos regulamentares do Executivo, tratando-se de lei que dispõe sobre normas gerais a serem observadas pelos entes.

No seu capítulo segundo, tal Lei traz disposições importantes para homogeneização da estrutura normativa, saneamento do sistema normativo e versa ainda sobre diretivas para redação normativa com mais “clareza, precisão e ordem lógica” (BRASIL, 1998). Em seu art. 8º, a LC n. 95/98 prevê dispositivo central no que tange ao acesso ao conteúdo normativo pelo cidadão quando determina que o início da vigência de uma norma deverá ser expressa e “contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão”. Contudo, apesar de relevância do referido ato normativo, observa-se sua baixa capilaridade e baixa aplicação.

2.2 O direito à publicidade dos atos normativos no Estado de Minas Gerais

Considerando o recorte metodológico da pesquisa, que promove o enfoque do levantamento de dados a alguns municípios do Estado de Minas Gerais, faz-se necessário averiguar o arcabouço normativo específico do estado sobre a temática de acesso à informação e publicidade.

Inicialmente, no que se refere à Constituição Estadual, o acesso à informação é considerado um dos objetivos estratégicos do estado, nos termos do seu art. 2º, inciso VII¹⁸ (MINAS GERAIS, 1989). Por sua vez, o art. 13 da Constituição de Minas Gerais também estabelece a publicidade com um dos princípios norteadores da Administração Pública (MINAS GERAIS, 1989)¹⁹. Ademais, de forma similar à previsão da CRFB/88, o art. 17 da Constituição

¹⁸ “Art. 2º – São objetivos prioritários do Estado: (...)

VII – garantir a educação, o acesso à informação, o ensino, a saúde e a assistência à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;”(MINAS GERAIS, 1989).

¹⁹ “Art. 13 – A atividade de Administração Pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.”

Estadual prevê a obrigatoriedade da impessoalidade na divulgação de informações pelo Poder Público²⁰.

No âmbito infralegal²¹, foi criado em 2013, por meio do Decreto n. 46.243, de 15 de maio de 2013, o Programa Minas Aberta, programa de Apoio à Transparência dos municípios mineiros. Dentre outras ações do programa, ele visava apoiar a implementação do Portal da Transparência pelos municípios mineiros (MINAS GERAIS, 2013). Contudo, em 2019, o programa foi revogado pelo Decreto n. 47.707, de 05 de setembro de 2019 (MINAS GERAIS, 2019).

Após encaminhamento de pedido de acesso à informação sobre a motivação da revogação à Consultoria Técnico-Legislativa do Estado de Minas Gerais, verificou-se, conforme Nota Técnica n. 01/CGE/SGA/2019 constante no processo SEI n. 1520010001793.2019.17, que os principais motivos para revogação do Programa foram, em suma, a baixa adesão dos municípios mineiros e a dificuldade do Estado de Minas Gerais em manter o sistema do Portal atualizado e em conformidade com as exigências legais por falta de recursos financeiros e humanos. Confira-se os motivos constante na Nota Técnica:

- a) “Restrição orçamentária para desenvolver e/ou adaptar a Ferramenta, conforme as exigências da Lei Federal nº 12.527/11 e da Lei Complementar nº 131/09;
- b) Ausência de servidor capacitado a elaborar as especificações e homologar as alterações das funcionalidades;
- c) Escassez de recursos humanos para realização de manutenção e Carga dos arquivos disponibilizados pelos municípios, considerando um Cenário de maior adesão dos municípios ao Programa;
- d) Falta de acesso à base de dados do SICOM;
- e) Baixo histórico de adesão e atualização das informações no Portal; e
- f) Dificuldade em sensibilizar os municípios mineiros a aderirem ao Programa Minas Aberta” (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019).

²⁰ “Art. 17 – A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político.

Parágrafo único – Os Poderes do Estado e do Município, incluídos os órgãos que os compõem, publicarão, trimestralmente, o montante das despesas com publicidade pagas, ou contratadas naquele período com cada agência ou veículo de comunicação.” (MINAS GERAIS, 1989).

²¹ Foram levantados outros atos normativos que perpassam a temática do direito à publicidade e o direito de acesso à informação. Contudo, por não terem sido consideradas relevantes para a discussão propiciada pela presente pesquisa, principalmente por não serem aplicáveis aos municípios mineiros, elas não foram explicitadas no texto. Um exemplo foi regulamentação do Governo Digital pelo Estado de Minas Gerais por meio do decreto n. 48.383, de 18 de março de 2022, que, apesar de ser iniciativa relevante na garantia da publicidade e transparência no Estado, não é aplicável aos municípios mineiros.

Na nota, é explicitado que, de 2013 a 2017, houve a adesão de apenas 12% (97) dos municípios mineiros ao Programa Minas Aberta, mas deste total 7 nunca enviaram informações para atualização do Portal. Por sua vez, no processo, citam ainda outra iniciativa mais efetiva para garantia da transparência municipal, constituída por meio de parceria entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e o Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG), denominada Minas Transparente, o qual visa auxiliar os municípios a cumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

De fato, conforme o MPMG, no Portal Minas Transparente, é possível acessar informações dos 853 municípios mineiros, sendo elas provenientes do IBGE e das declarações transmitidas ao Sistema Informatizado de Contas dos municípios (Sicom) do TCE-MG (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2023).

2.3 Por que garantir a publicidade dos atos normativos?

Ante o exposto, observa-se que o direito à publicidade, bem como o direito de acesso à informação ganharam contornos e positivação centrais na CRFB/88. Além disso, ao longo dos anos de vigência da Constituição, foram aprovadas e promulgadas leis que densificaram esses direitos, exigindo uma atuação mais efetiva da Administração Pública para sua concretização. Contudo, verifica-se que pouco foi dedicado de forma específica ao direito à publicidade de atos normativos, apesar de sua relevância.

Nesse cenário, sob a perspectiva da publicidade dos atos normativos, verifica-se que a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), decreto-lei n. 4.657/1942 (BRASIL, 1942), estabeleceu a publicidade como requisito para a vigência das normas²².

Nesse sentido, explica Resende:

“A publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. Enquanto a lei não for publicada no diário oficial, ela não tem validade nem pode ser exigido seu cumprimento. A partir da data em que a lei é publicada no órgão competente, ocorre o início de sua vigência, estando

²² “Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada. (...)

§ 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.

§ 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.” (BRASIL, 1942).

ela apta a produzir efeitos. Assim, uma vez divulgado o seu conteúdo na forma legal, ninguém poderá deixar de cumpri-la, alegando o seu desconhecimento.” (RESENDE, 2003, p. 4-5)

Densificando a questão, a Lei Complementar n. 95/98, como já explicitado anteriormente, estabeleceu, em seu art. 8º, que o estabelecimento do início da vigência da lei deve contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, dispondo ainda que a vigência na data da publicação se dará apenas para leis de pequena repercussão (BRASIL, 1998).

Contudo, o que se apreende do cotidiano da Administração Pública é que, em regra, ocorre o resumo da garantia da publicidade à mera publicação da norma no diário oficial²³. Assim, a difusão do conteúdo normativo muitas vezes se encerra no referido ato formal, como se ele garantisse concretamente o conhecimento normativo por parte do cidadão. Além disso, o estabelecimento de prazo razoável para início da vigência, como medida para sua difusão perante os cidadãos, ocorre de forma excepcional, que se torna ainda mais difícil de ser observada no caso dos atos normativos editados no âmbito dos municípios²⁴.

Em que pese se compreender a relevância do estabelecimento da publicação das normas no diário oficial como critério objetivo para o reconhecimento da publicidade para fins de manutenção da segurança jurídica, longe dessa ficção, frequentemente se verifica o total desconhecimento do cidadão em relação à norma, resultando em um déficit democrático. Nesse sentido, explicita Caroline Maciel:

“São gritantes, portanto, as enormes desigualdades no acesso e disponibilidade de dados, informações e do próprio direito em relação aos diferentes segmentos sociais, o que resulta em um profundo déficit democrático. Nesse sentido, o direito se coloca desigualmente ao alcance das pessoas e se mantém como um mistério para muitos, mantendo essa aparência até mesmo nos escassos momentos em que os cidadãos são convidados a ter acesso a ele. A opacidade das técnicas de divulgação do direito vigente (como o uso de um modelo de diário oficial) aliado à complexa linguagem técnica, os ritos formais e ao labirinto burocrático administrativo reforçam o distanciamento entre o Poder Público e a sociedade civil” (MACIEL, 2022, p. 116, grifo nosso).

²³ No Recurso Extraordinário n. 390.939-8/Maranhão, julgado em 2005, a Ministra Relatora Ellen Gracie reconheceu que a divulgação no diário oficial como suficiente para dar publicidade a ato administrativo. No caso, o recorrente questionava a ausência de divulgação de alteração de edital de concurso público em jornais de grande circulação, não tendo havido ampla publicidade (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2005).

²⁴ Nota-se ainda que o estabelecimento de prazo para início da vigência nos decretos de quarentena e atos normativos similares não era viável em face da necessidade de pronta atuação na pandemia.

A dimensão do desconhecimento normativo apenas se aprofunda quando analisada sob a perspectiva dos municípios que, por várias vezes, como será demonstrado nos resultados da própria pesquisa, sequer possuem seus diários oficiais disponibilizados na internet de forma regular. E, mesmo quando possuem, a interface do diário oficial é pouco amigável, de difícil apropriação, dificultando o acesso às normas disponibilizadas.

Ora, o direito à publicidade dos atos normativos é condição mínima para que os cidadãos conheçam seus direitos e deveres densificados por meio de normas e para que participem dos espaços decisórios de forma qualificada a partir do juízo crítico propiciado (SOARES, 2002), estando a garantia do direito à publicidade dos atos normativos estritamente ligado ao próprio exercício da cidadania.

A garantia do direito à publicidade dos atos normativos propicia maior efetividade de outros direitos e o cumprimento de deveres. A razão para isso é evidente, já que só se pode pensar no exercício de um direito ou no cumprimento de um dever²⁵ caso eles sejam conhecidos. Assim, a falta da garantia do direito à publicidade dificulta “a adesão cidadã ao direito, o que, por sua vez, corrói a adesão e legitimidade sociais ao sistema jurídico” (MACIEL, 2022, p.116).

A importância do direito à publicidade dos atos normativos é ainda mais evidente nas hipóteses de políticas públicas que exigem uma maior participação da sociedade, como ocorreu na época da pandemia da COVID-19, uma vez que a observância das normas de quarentena pelos cidadãos foi, até o avanço da cobertura vacinal, a principal forma de enfrentamento à disseminação do vírus.

A garantia do acesso à informação e à publicidade das normas trata-se de tópico tão fundamental e transversal a outros direitos que, já em 2001, o Relatório Mandelkern, elaborado no âmbito da União Europeia, concluiu pela centralidade da melhoria dos atos normativos como fator para aumento da competitividade e dinamicidade econômica, bem como para a legitimidade e a credibilidade do governo. Nesse mesmo relatório, foi elencado, além de outros domínios-chave necessários, a garantia do acesso à informação em relação às normas, sendo a tecnologia da informação e comunicação apontada como ferramenta facilitadora desse objetivo (MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION, 2001).

Em consonância, ressalta-se que, diante da nova realidade informacional propiciada pelas novas tecnologias, exige-se uma atuação mais qualificada da Administração Pública para

²⁵ Não se entende aqui que o mero conhecimento de um dever leva ao seu cumprimento pelo cidadão, existindo outros fatores que impactam nessa questão. Contudo, advoga-se pela ideia de que é preciso que o cidadão ao menos conheça o dever para que possa deixar de cumpri-lo conscientemente.

garantia da publicidade na medida que se inaugura novas possibilidades fáticas para a concretização desse direito em face do cenário tecnológico (MACIEL, 2022). Sob essa lógica, Marcia Duarte também aponta o impacto do avanço tecnológico no conceito de participação política:

“a comunicação e as novas tecnologias têm influenciado decisivamente o processo de transformação da sociedade brasileira, em especial o estabelecimento de uma nova cultura política, que propugne pela participação política baseada na conscientização e não simplesmente no dever cívico do voto.” (DUARTE, 2009, p. 102)

Nota-se que não se entende que a disponibilização desordenada de atos normativos sem qualquer política pública adequada de publicidade solucionaria o problema da dificuldade de acesso aos atos normativos e fomentaria o exercício da cidadania e da fiscalização da coisa pública pelo cidadão. Como será abordado a seguir, a partir do marco teórico adotado sobre comunicação pública, a garantia do direito à publicidade dos atos normativos exige, não apenas a possibilidade de acesso, mas a adoção de novos meios e formatos que facilitem compreensão do ato normativo, bem como fomentem o exercício da cidadania e o estabelecimento de uma comunicação pública entre a Administração e o cidadão.

Dessa forma, é necessário que, no paradigma do Estado Democrático de Direito, sejam desenvolvidas políticas públicas que compreendam o direito fundamental à publicidade dos atos normativos a partir de uma perspectiva dialógica, comprometida e com foco no cidadão incompatível com o “modelo de publicidade oficial” (SOARES, 2002, p. 261) amplamente difundido. Nessa perspectiva, a Legística e a comunicação pública fornecem um rico arcabouço teórico para a compreensão mais adequada do direito à publicidade dos atos normativos.

2.4 Por uma leitura do direito fundamental à publicidade dos atos normativos à luz da Legística Formal e da Comunicação Pública

Inicialmente, faz-se necessária uma breve introdução sobre o que é a Legística²⁶ e qual o seu objeto, considerando que seu próprio conceito ainda tem pouca capilaridade no Brasil, seja no meio acadêmico ou fora dele.

A Legística, como campo de estudo do direito, tem como “objeto de estudo o fenômeno legislativo” (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019, p. 10), visando propor:

²⁶ Apesar da profícua produção científica e estudo acadêmico sobre a norma posta, no ensino jurídico no Brasil não se dedica muito ao que permeia a produção normativa, muitas vezes considerado um processo exclusivamente político (SOARES, 2013; SOARES; KAITEL; PRETE, 2019).

“uma metodologia (um conjunto de técnicas e procedimentos) desenvolvida a partir de teorias filosófico-teoréticas, para, no contexto do processo legislativo (mas não apenas) imprimir intelegibilidade, racionalidade e adequabilidade prática (ou seja, a razão prática aristotélica) e linguística às normas de forma a conjuntamente atingirem um patamar de qualidade” (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019, p. 10).

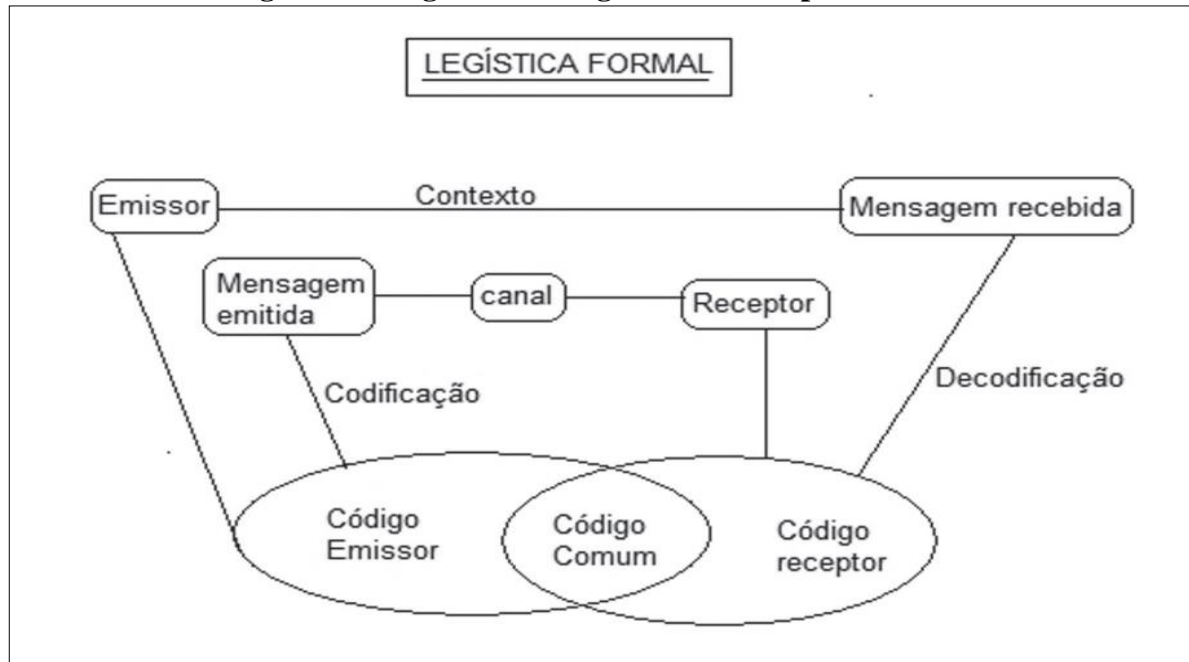
Sob uma perspectiva didática, a Legística é subdividida em Legística Material e Formal. A Legística Material tem como enfoque o conteúdo da norma, se dedicando a metodologias e instrumentos para a escolha de um conteúdo mais adequado para a normatização a fim de garantir uma maior efetividade da lei em relação ao problema que ela se propõe resolver (SOARES, 2007).

Por sua vez, a Legística Formal, que possui maior destaque no presente estudo, se dedica à “inteligibilidade do sistema normativo” (PRETE, 2019, p. 17), o que repousa sobre questões referentes ao conhecimento da norma pelo cidadão. Ela abrange, assim, a busca de soluções para problemas como: a possibilidade de determinação da vigência ou não das normas; em que medida a linguagem normativa é acessível; como, concretamente, é possível ao cidadão ter acesso a norma pretendida, entre outras questões (PRETE, 2019).

Considerando seu objeto, a Legística Formal se dedica ao fenômeno da comunicação no Direito de forma singular (COSTA GONTIJO, 2018). Ao apreender o Direito imerso na linguagem, essa ciência almeja “otimizar o círculo de comunicação legislativa e fornecer princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos” (SOARES, 2007, p. 126). Dessa forma, é realizado o estudo da “interação dinâmica entre os mecanismos emissores e os mecanismos receptores de um dado processo comunicativo [...] cuja natureza, no caso, é deontológica” (COSTA GONTIJO, 2018, p. 188).

Tal abordagem é bem ilustrada pela Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand (1999, apud SOARES, 2012, p. 227), que elucida o constante processo de codificação e decodificação que ocorre na compreensão do Direito. No referido diagrama, ilustra-se como a interação do receptor com a mensagem emitida por meio de um canal requer a utilização de um código comum para que haja compreensão. Além disso, é explicitado como todo o processo é permeado pelo contexto em que emissor e receptor estão inseridos. Permite-se, assim, que se perceba, mesmo diante de um diagrama de simplificação, a complexidade existente na compreensão de uma norma.

Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand



Fonte: Morand, 1999, apud SOARES, 2012.

A partir da perspectiva da Legística Formal, pode-se apreender a concretização do direito à publicidade dos atos normativos como uma das formas²⁷ para que a mensagem emitida, isto é, a norma, chegue aos receptores, que são seus destinatários. Contudo, conforme exposto na Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand, para que essa relação se estabeleça e haja a comunicação normativa, é preciso que o código utilizado na mensagem, isto é, o código do emissor seja comum ao código dos destinatários, bem como o canal seja acessível e adequado aos destinatários. Também é necessário que o cidadão faça a decodificação da mensagem, ou seja, que ele interprete o conteúdo normativo de modo que ele se torne compreensível para si.

Diante dessa ilustração esquemática, é possível arrolar inúmeros entraves que podem dificultar o estabelecimento da comunicação normativa, sendo, muitas vezes, o que se observa nos casos concretos. Alguns exemplos são: a utilização de um código que não seja compreensível aos destinatários; a utilização de um código dúbio que fomente múltiplas interpretações; a inexistência de um canal acessível ao receptor/cidadão, condição mínima para que seja possível o início de qualquer tentativa de compreensão da norma; dentre outros.

²⁷ O pedido de acesso à informação seria outra forma juridicamente válida para que o cidadão tenha acesso a uma norma.

De fato, a linguagem (código) utilizada no âmbito do Direito é, em regra, de difícil compreensão para o cidadão comum, seja no âmbito das normas²⁸, seja no âmbito das decisões judiciais²⁹. Nesse ponto, é interessante notar que o aprimoramento da linguagem normativa³⁰ deve ser um movimento que compreende também o processo de elaboração das normas. Como explica Fabiana de Menezes (2013, p. 9), é preciso que, durante o processo de elaboração normativa, haja a “definição de estratégias de aproximação da informação jurídica veiculada via ato normativo e os seus destinatários (inclusive os garantidores da sua executoriedade), interessados ou afetados pelo ato normativo”. É necessário que o legislador, desde a gênese normativa, tenha preocupação com a compreensão pelo destinatário final dos atos normativos, que são os cidadãos.

Essa preocupação com a linguagem normativa é objeto da Legística, havendo alguns parâmetros técnicos a serem observados na redação dos atos normativos, como, por exemplo, clareza no discurso³¹; manutenção da utilização de conceitos com o mesmo significado ao longo da norma; não utilização de estrangeirismos; entre outros (SIMÃO et al., 2020). No Brasil, a Lei Complementar n. 95/1998 traz alguns dispositivos que estabelecem boas práticas para o aprimoramento da redação normativa³².

²⁸ Uma iniciativa promovida pelo Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça Tribunal de Justiça do Amazonas (TJ-AM) e a Escola Superior da Magistratura do Estado do Amazonas, ocorrida esse ano, foi a tradução da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 para a língua indígena Nheengatu (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023).

²⁹ Em abril de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o projeto “Propagar – Inclusão, Acessibilidade, Justiça e Cidadania”, que busca difundir ações de inclusão, acessibilidade e cidadania existentes em Tribunais para outros órgãos. Na inauguração do projeto, a ação escolhida para difusão foi o Programa de Linguagem simples criado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) (CNJ, 2023).

³⁰ Nesse contexto, a informática permite o desenvolvimento de ferramentas, como softwares, que podem ser utilizados com a finalidade de simplificação da linguagem, permitindo, de forma imediata, “a correção de uma forma linguística imprecisa, construções sintáticas obscuras ou complexas ou simplesmente artigos ou parágrafos muito longos e erros ortográficos triviais” (MERCATALI, [s.d.], tradução nossa), facilitando a compreensão normativa.

³¹ Algumas regras a serem observadas para maior clareza do texto normativo são: “i) Adotar a formulação do texto que for objetivamente mais compreensível, usando rigor e precisão na linguagem (frases simples, claras e concisas); ii) Evitar redações vagas que permitam interpretações diversas; iii) Evitar conceitos indeterminados, bem como textos demasiado minuciosos, com referências desnecessárias; iv) Usar a voz ativa e a forma afirmativa e evitar a dupla negativa” (SIMÃO et al., 2020).

³² “Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

Contudo, não deve ser desconsiderado o possível interesse do próprio legislador na manutenção de uma linguagem normativa inacessível. Nesse sentido, Curry (2015), ao falar da relação da informação e poder dentro do Poder Legislativo nos Estados Unidos da América, traz estudos que apontam que a obscuridade sobre as leis aprovadas, isto é, sobre seu conteúdo e suas consequências, permite que o legislador tenha maior amplitude de atuação nas votações na Casa Legislativa dado esse desconhecimento, que dificulta que o eleitorado tenha clareza sobre o projeto de lei ao qual se voltou a favor ou contra.

Para além da hermeticidade da linguagem jurídica, a qual deve ser enfrentada desde o início do processo de criação da norma, Hespanha (2019, p. 368) ressalta que o distanciamento do cidadão em relação ao direito reside também na “opacidade das técnicas de divulgação do direito vigente”. Duarte exemplifica muito bem os obstáculos que podem surgir no estabelecimento da comunicação no seguinte trecho:

“Falta de divulgação pode ser um problema, mas não deve ser confundido com a incomunicação. Viabilizar a comunicação exige como requisito mínimo que uma mensagem chegue e seja compreendida pelo receptor, mas o modelo elementar de emissão e recepção não é suficiente. A informação é apropriada em geral por interação social, e depende de fatores como conhecimento de sua existência, disponibilidade, oportunidade, acesso, do ambiente em que se viabiliza a interação, de linguagem adequada, exigindo até mesmo uma pedagogia apropriada às circunstâncias. Discursos e sinais podem não ser entendidos, informações podem estar em local

-
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;
- II - para a obtenção de precisão:
- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes;
- III - para a obtenção de ordem lógica:
- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.” (BRASIL, 1998)

incerto e não sabido, não chegar ao destino, ser mal-interpretadas, estar equivocadas, distorcidas, não ser apresentadas no momento adequado, ser desinteressantes ou inconsistentes, não ter significado para o receptor ou, simplesmente, não ter credibilidade” (DUARTE, 2009a, p. 63).

Nesse sentido, a pesquisa, ao se estruturar à luz da Legística Formal, viabiliza a apreensão da concretização do direito à publicidade dos atos normativos como um fenômeno complexo, que requer o estabelecimento da comunicação normativa e cujos desafios devem ser endereçados desde o processo de elaboração normativa, seja ela originária do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Esse pressuposto teórico foi desenvolvido conjuntamente ao conceito de comunicação pública.

De início, convém notar que o conceito de comunicação pública é polissêmico, havendo autores que o compreendam como comunicação organizacional; comunicação científica; comunicação do Estado ou governamental; comunicação política ou estratégia de comunicação da sociedade civil organizada (BRANDÃO, 2009).

Contudo, para fins da presente pesquisa, utiliza-se o conceito³³ de comunicação pública desenvolvido por Duarte que se traduz na ideia de utilização da “comunicação como instrumento de interesse coletivo para o fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2009a, p. 60). Desse modo, para o autor, o que distingue a comunicação pública das demais é a sua finalidade. Assim, essa vertente da comunicação não se restringe apenas àquela feita pelo Estado, podendo abranger outros emissores, como organizações da sociedade civil, partidos, entidades de representação e até mesmo empresas (DUARTE, 2007).

Nesse sentido, Duarte (2009a, p. 59) salienta que são requisitos para a comunicação pública (CP): i) que seja privilegiado o interesse público sobre o demais; ii) a centralização no cidadão; iii) apreensão da comunicação para além da informação; iv) a conformação da comunicação conforme os públicos; v) o reconhecimento de sua complexidade e sua assunção como uma.

No que tange ao primeiro requisito, privilegiar o interesse público sobre os demais, especialmente sobre a comunicação pública feita pelo Estado, Duarte adverte que ela assume maior compromisso com a transparência. Assim, é preciso que haja a “oferta de informações necessárias aos interessados, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização sobre as práticas de

³³ O autor ressalta que a comunicação pública não é tanto um conceito, mas “um ethos, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2009a, p. 60).

quem detém o poder, adoção de mecanismos de cobrança de responsabilidade e sistemática prestação de contas” (DUARTE, 2009a, p. 60).

Duarte explicita que a comunicação por parte do governo muitas vezes é utilizada para divulgação de suas ações, o que também pode ser de interesse público. Contudo, sob a perspectiva da CP, para que se privilegie o interesse público, é preciso que haja a separação da “demanda pela construção de uma imagem positiva do gestor e da instituição em que atua, da necessidade de oferecer informação correta, precisa e honesta quando existe uma incompatibilidade entre ambos” (DUARTE, 2007, p. 65). Desse modo, a CP é conflitante com uma comunicação que se resume à promoção da imagem do gestor, já que seu enfoque é o interesse público.

Por sua vez, sobre o segundo requisito da CP, consistente na centralização do processo de comunicação no cidadão, Duarte explica que isso deve ocorrer “não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo a participação ativa, racional e corresponsável” (DUARTE, 2009a, p. 61).

Nota-se que a centralização no cidadão, sob a perspectiva da comunicação normativa, é indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas de publicidade uma vez que só com um conhecimento acurado do público será possível desenvolver estratégias que fomentem o acesso e a compreensão das normas, considerando os elementos da comunicação existentes na Figura 1 - Diagrama da Legística Formal por Morand, que são contextuais.

Além disso, a centralização no cidadão está estreitamente relacionada a compreensão da CP como processo que vai além da mera informação, terceiro requisito da CP. É preciso que se entenda que a informação é insumo básico do processo de comunicação. Contudo, o estabelecimento da comunicação pública não se resume a disseminação de informações (DUARTE, 2007, 2009a), mas abrange a busca pelo estabelecimento de um diálogo com o cidadão, compreendido, para fins da presente pesquisa, como “processo de interação em que os envolvidos se assumem em igual nível de importância, direito e oportunidade de falar e ser ouvidos, buscando compreender e ser compreendidos” (DUARTE, 2009a, p. 61). Dessa forma, para a CP, o cidadão é mais que um objeto de comunicação ao qual se busca entregar um produto (informação).

Nesse cenário, o quarto e o quinto requisito da CP estabelecidos por Duarte, quais sejam, a conformação da comunicação conforme os públicos e o reconhecimento de sua complexidade

e sua assunção como uma despontam também quase como consequência dos requisitos já delineados.

Ora, a partir do momento que se compreende a comunicação como algo centrado no cidadão e que transborda a perspectiva da mera disseminação de informações se faz necessário a articulação de uma política pública que, além de outros aspectos, conheça o perfil dos cidadãos com quem o Poder Público busca se comunicar para que se tenha maior efetividade na comunicação. Além disso, é preciso que o gestor na área de comunicação tenha a visão do todo e assuma a comunicação de forma uma de modo a permitir a articulação adequada dos instrumentos existentes de forma mais eficiente e sistemática.

Em relação a conformação da comunicação conforme o público, a utilização da linguagem clara, também conhecida como *plain language*, linguagem simples ou linguagem cidadã é um importante recurso, especialmente nos instrumentos de comunicação focados na informação, como ocorre no caso da garantia do direito à publicidade, para a difusão do conteúdo normativo e seu entendimento por um público mais abrangente. Nota-se que, conforme definição da Rede Linguagem Simples Brasil, a linguagem simples é “uma técnica de comunicação para tornar textos mais acessíveis e fáceis de ler e entender” (REDE DE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL, 2023a), sendo também uma causa social que busca o acesso efetivo dos cidadãos aos seus direitos e deveres.

Ademais, considerando a difusão gigantesca de informações online, é importante que se busque tornar a informação atrativa, devendo ser criadas estratégias de comunicação³⁴ para tanto.

Diante dos requisitos da CP, é evidente a necessidade de criação de políticas públicas explícitas³⁵ no âmbito da comunicação. Como apontado por Duarte, sempre existirá uma política de atuação, mesmo quando ela não exista formalmente, mas apenas implicitamente. Tais políticas “podem ser identificadas a partir de um conjunto de sucessivas ações, reações ou propostas” (DUARTE, 2007, p. 69), o que “induz ao imprevisto e à visão comprometida com

³⁴ De forma exemplificativa, os perfis nas redes sociais da Prefeitura de Curitiba ficaram conhecidos pela utilização do recurso do humor em suas postagens, o que fez com que as redes sociais dessa Prefeitura tivessem um maior engajamento.

³⁵ Duarte assinala que a “política de comunicação pode ser caracterizada como o conjunto de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis aos processos ou atividades de comunicação” (DUARTE, 2007, p. 69). O autor ressalta ainda que, considerando a dificuldade de se desenvolver políticas de comunicação de grande abrangência, elas podem ser pensadas a partir de temas (ex. internet, publicidade).

os interesses do momento” (DUARTE, 2007, p. 70) e, conseqüentemente, dificulta a concretização de uma comunicação pública.

Reitera-se que a garantia do direito fundamental à publicidade é um dos meios para se garantir, de forma ativa, sob a perspectiva do Estado, o direito de acesso à informação, que, por sua vez, é condição para o exercício de outros direitos. Em face desse caráter instrumental, é notório que a política de publicidade deve fazer parte da elaboração de qualquer tipo de formulação de política pública. Contudo, não é o que se observa na prática.

Sendo assim, o conceito do direito fundamental à publicidade dos atos normativos sob a ótica da comunicação pública e da Legística Formal exige que, ao se desenvolver a política de publicidade de atos normativos, ela esteja atrelada a uma perspectiva mais ampla de comunicação. Desse modo, mesmo que se privilegie instrumentos de comunicação com ênfase na informação, que será mais comum em políticas de publicidade, como notícias em redes sociais e sites governamentais; bancos de dados normativos; é preciso que eles sejam desenvolvidos sob uma perspectiva pedagógica de modo a estimular a participação³⁶; a comunicação entre cidadão e Administração; o conhecimento do caminho administrativo a ser adotado no caso de busca pelo acesso a uma informação ou serviço.

Assim, é preciso que o conteúdo do direito à publicidade dos atos normativos seja revisitado e passe a ser norteado por uma ideia de comunicação que diga respeito:

“à criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão. O estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões, à consciência e ao exercício da cidadania, é apenas parte da pedagogia, que busca compreensão, entendimento, satisfação e avanço no estabelecimento do interesse social” (DUARTE, 2007, p. 68).

Nota-se que, a partir do marco teórico adotado, entende-se que a garantia do direito à publicidade requer que as informações sejam difundidas de forma transparente. Por sua vez, conforme conceituação feita por Michener e Katherine Bersh (2013), a transparência é aqui entendida como um conceito bi-dimensional, passível de ser cumprido em graus, que requer o preenchimento de dois parâmetros, quais sejam, que a informação seja visível e aferível (ou dedutível).

³⁶ Nesse ponto, a LAI traz no seu art. 9º, inc. I uma interessante normatização de fomento à participação cidadã ao dispor que o acesso às informações públicas deverá ser assegurado mediante “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação” (BRASIL, 2011).

A informação visível é aquela completa e facilmente localizável e a aferível é aquela passível ser utilizada para se chegar a conclusões precisas, as quais incorporam elementos de desagregação, verificação e simplificação da informação.

Nesse cenário, a garantia do direito à publicidade de atos normativos passa a extrapolar a mera publicação das normas no diário oficial, abarcando uma atuação estatal integrada que, dentre outras ações:

- a) desenvolva estratégias de simplificação da linguagem normativa desde o processo de elaboração das normas;
- b) utilize as ferramentas disponibilizadas pelas tecnologias de informação e comunicação, como as redes sociais e os portais governamentais, para difundir a existência de uma norma;
- c) viabilize que o cidadão interessado possa acessar a norma de modo facilitado, por meio, por exemplo, de bancos normativos atualizados;
- d) promova condições para que o cidadão possa compreender melhor o conteúdo normativo, utilizando-se de estratégias de simplificação do conteúdo normativo, por meio, por exemplo, da linguagem simples, mas sempre com remissão a fonte normativa;
- e) compreenda o cidadão como interlocutor e não apenas como um objeto da comunicação;
- f) estimule a participação social nos espaços decisórios;
- g) esteja pautada em uma política pública explícita.

Torna-se, assim, mais exigente a garantia adequada do direito à publicidade dos atos normativos, direito que, há muito tempo, tem sua importância democrática invisibilizada e diminuída a formalidades.

Como pontua Hespanha, é preciso que o acesso à informação jurídica seja reconhecido como questão com “dignidade constitucional” (HESPANHA, 2019).

3 DESAFIOS PARA GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA

Diante do cenário normativo e teórico exposto, verifica-se que o direito à informação e o direito à publicidade receberam importante positivação constitucional, a qual foi, ao longo do tempo, densificada por atos normativos. Contudo, apesar do desenvolvimento havido após a CRFB/88, observa-se que, no âmbito da garantia do direito à publicidade de atos normativos, pouco foi alterado. Cotidianamente, o cumprimento da publicidade ainda continua a ser encarado apenas como a publicação do ato normativo no diário oficial.

Nesse cenário, antes de se adentrar nos resultados da pesquisa, busca-se expor, de forma geral, o contexto e as características gerais que permearam o processo de comunicação normativa durante a pandemia da COVID-19. Assim, na primeira seção, será feita a contextualização da pandemia; quais foram as medidas de enfretamento adotadas, sua regulamentação normativa e as principais discussões no que tange à repartição de competência sobre a temática no Brasil e em Minas Gerais.

Em seguida, busca-se trazer os desafios relacionados a garantia da publicidade por meio do uso das TIC sob a perspectiva do emissor, especialmente, as Prefeituras, e do receptor, isto é, os cidadãos. Logo, na segunda seção, serão trazidos dados estatísticos sobre políticas públicas de publicidade em âmbito municipal, bem como o impacto da COVID-19 em tal realidade. Na terceira seção, será tratada a questão dos gargalos associados à publicidade das normas de forma online.

3.1 Violação e Periclitación de direitos em tempos de calamidade pública: a pandemia do coronavírus (COVID-19)

No final do ano de 2019, inúmeras notificações sobre casos de pneumonia na cidade de Wuhan na China foram reportadas. Pouco tempo depois, em janeiro de 2020, foi identificado que tais casos eram decorrentes de um novo tipo de coronavírus (SARS-CoV-2 ou COVID-19), o qual, a partir dos primeiros surtos, se disseminou por todo mundo, tendo sido a razão para a declaração da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE BRASIL, 2020) pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e o reconhecimento de uma pandemia, que se perpetuou de forma mais intensa até 2022.

Especificamente no Brasil, o primeiro caso da COVID-19 foi confirmado no final de fevereiro de 2020 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020b). Já em 20 de março de 2020, o

Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública³⁷ em função da doença (BRASIL, 2020b). Desde então, a COVID-19 vitimou, ao total, mais de setecentos mil brasileiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023).

Inicialmente, diante da ausência de vacinas e tratamentos efetivos para a COVID-19, foi necessário o estabelecimento de medidas de distanciamento social para repelir a disseminação do referido vírus entre a população. Nesse cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que versou sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A referida Lei previu as seguintes medidas passíveis de serem adotadas pelos entes federados, nos termos de seu art. 3º:

Tabela 5 - Medidas de Enfrentamento à COVID-19 (Lei n. 13.979/2020)

Isolamento;
Quarentena;
Determinação de realização compulsória de: exames médicos; testes laboratoriais; coleta de amostras clínicas; vacinação e outras medidas profiláticas; tratamentos médicos específicos;
Uso obrigatório de máscaras de proteção individual;
Estudo ou investigação epidemiológica;
Exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;
Restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: entrada e saída do País; e locomoção interestadual e intermunicipal;
Requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;
Autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância

³⁷ O estado de calamidade foi reconhecido para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, excepcionalizando a necessidade de atingimento de certos resultados fiscais e limitações de empenho, bem como a observância de certos prazos e dispositivos.

sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à
pandemia do coronavírus, conforme hipótese legais.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020a).

A lei supracitada foi objeto de inúmeras ações constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Considerando a temática do presente estudo, restringe-se a destacar aquelas que discutiam a repartição de competências para enfrentamento da pandemia.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 672/DF “em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020b, p. 4), especialmente em relação à condução das políticas públicas na área da saúde durante a pandemia da COVID-19, que teriam violado preceitos fundamentais como o direito à saúde, à vida e ao princípio federativo. Em sua decisão, o STF referendou o exercício da competência concorrente da União, estados e Distrito Federal e a competência suplementar dos municípios no que tange ao direito à saúde e à assistência pública em relação a suas atribuições e territórios. Nesse sentido:

“em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão ao Requerente no tocante à necessidade de salvaguarda da margem de atuação dos entes subnacionais para a delimitação, in loco, das medidas sanitárias mais adequadas e eficazes para a proteção da saúde de suas populações, observado o menor sacrifício possível para os demais interesses constitucionalmente protegidos, em especial a liberdade econômica.” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020b, p. 15).

“Dessa feita, impõe-se reconhecer **ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos**, com fundamento em orientações de seus órgãos técnicos” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020b, p. 24, grifo nosso).

Além da supracitada ADPF, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341, cujo objeto foi a declaração da “incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”, os quais previam o seguinte:

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

I – isolamento;

II – quarentena

[...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País;

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população” (BRASIL, 2020a, grifo nosso).

A ADI resultou na decisão colegiada do Supremo Tribunal Federal para dar interpretação conforme à Constituição ao §9º, art. 3º da Lei 13.979/20³⁸, consolidando que “preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198³⁹ da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020c).

Na ADI n. 6343, o Supremo Tribunal Federal foi também explícito ao destacar a competência concorrente dos entes federados na adoção de medidas sanitárias para enfrentamento da pandemia da COVID-19. A ação foi proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade por suposta inconstitucionalidade das restrições estabelecidas para que os Estados e municípios adotassem medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia, nos termos do art. 3º, VI, b e §§6º, 6º-A e 7º, II da Lei 13.979/20. Confirma-se os dispositivos:

³⁸ Verifica-se que o §9º, art. 3º da Lei 13.979/20 foi alterado durante a conversão da Medida Provisória 936/2020 na Lei 14.035/2020, passando a ter a seguinte redação: “§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa” (BRASIL, 2020a).

³⁹ O art. 198, inciso I, dispõe sobre o caráter descentralizado do SUS. Confirma-se:

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;”

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

[...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

[...]

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...]

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do *caput*.

[...]

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

[...]

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do *caput* deste artigo; ou
(BRASIL, 2020a, grifo nosso)

No caso, o STF entendeu pela suspensão parcial, sem redução do texto, dos dispositivos do art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, de modo a excluir “Estados e municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinados órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020c, p. 3).

Contudo, foi definido que a adoção de tais medidas deveria ser fundamentada em orientações dos órgãos técnicos competentes sempre observando as competências constitucionais de cada ente e resguardando “a locomoção de produtos de serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020a).

Por sua vez, a ADI n. 6347⁴⁰, também proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, questionou a constitucionalidade do art. 1º da Medida Provisória 928/2020⁴¹ (BRASIL, 2020c),

⁴⁰ Importantes ADPF's, que tocam a temática trazida na pesquisa, foram a ADPF n. 690, 691 e 692, que tiveram como objeto a restrição à publicidade de dados relacionados à COVID-19 promovida pelo Poder Executivo Federal. No voto do relator Alexandre de Moraes, aduz-se que a publicidade/transparência da Administração Pública e o acesso à informação são preceitos fundamentais da República e, ao final, é determinada a divulgação diária dos dados epidemiológicos concernentes à pandemia da COVID-19, sem mudanças de metodologia, pelo Poder Executivo Federal (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

⁴¹ “Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

o qual alterava a Lei n. 13.979/20 para estabelecer hipótese de suspensão de prazo do atendimento de pedidos de acesso à informação⁴². No caso, o Plenário do STF referendou a medida cautelar para suspender a eficácia do referido artigo com fundamento de que ele transformava a regra da transparência e publicidade, centrais para a Administração Pública, em exceção.

Em face dessas decisões, verifica-se que, mesmo diante do papel de coordenação da União, que estabeleceu o rol de medidas sanitárias possíveis de serem adotadas, o STF reconheceu a atribuição de todos os entes para atuação conjunta e coordenada para enfrentamento da pandemia da COVID-19, não havendo que falar sobre uma preponderância do governo federal:

“Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores)”(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020c, p. 25).

No voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI n. 6343, é destacado ainda a relevância da adoção das medidas pelos estados e municípios em face da maior proximidade e conhecimento das peculiaridades dos locais nos quais incidiriam as medidas, percepção mais

§ 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da Administração Pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:

I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou

II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.

§ 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011.” (NR)

⁴² O referido dispositivo também foi objeto das ADI’s n. 6351 e 6353.

difícil para a União em face de seu maior distanciamento e das múltiplas realidades existentes num país de dimensões continentais como o Brasil (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020c, p. 26).

Verifica-se, assim, como foi necessária e constitucional a atuação dos entes mais locais durante a pandemia da COVID-19, especialmente os municípios, por meio da adoção de medidas de enfrentamento mais objetivas e em conformidade com a realidade epidemiológica local, dada a maior proximidade dos centros de poder dos referidos entes com a população.

Por sua vez, em relação aos atos normativos promulgados pelo Estado de Minas Gerais para o enfrentamento à pandemia, inicialmente, foi editada a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/2020. O art. 1º do ato normativo enunciava que ele dispunha “sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos a serem adotadas pelo Estado e municípios” (MINAS GERAIS, 2020a) durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Em razão da previsão de vinculação dos municípios à Deliberação, foram ajuizadas inúmeras ações pelos referidos entes questionando a sua aplicabilidade. A discussão foi objeto de decisões divergentes em primeiro e segundo grau do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2020a). Nesse cenário, foi ajuizada a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 4592463-95.2020.8.13.0000 pela Procuradoria-Geral de Justiça para a declaração da eficácia constitucional da deliberação e sua aplicabilidade aos municípios mineiros (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2023).

Em sede cautelar, foi concedida a liminar para manutenção da aplicabilidade da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/2020 (MINAS GERAIS, 2020a) com preponderância sobre eventuais normas municipais editadas pelos municípios do Estado de Minas Gerais. O fundamento para decisão foi a competência constitucional do estado para legislar sobre saúde e a necessidade de uma atuação regionalizada para enfrentamento da pandemia (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2020b). Contudo, a decisão cautelar foi objeto de inúmeras Reclamações perante o Supremo Tribunal Federal, o qual, por sua vez, entendeu pela procedência da argumentação municipal e afastamento dos efeitos da decisão cautelar, já que a imposição da referida deliberação caminhava “na contramão do federalismo cooperativo, em efetivo prejuízo ao princípio da predominância do interesse local” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020d).

Posteriormente, a ADC foi declarada extinta sem julgamento de mérito por perda de objeto uma vez que a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/2020 foi revogada e substituída pela Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 39/2020, a qual instituiu o Programa Minas Consciente (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2022).

Após a celeuma jurídica decorrente da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/2020, o Programa Minas Consciente teve como finalidade “orientar e apoiar os municípios nas ações de enfrentamento da pandemia COVID-19 e de restabelecimento, de modo seguro e gradual, das atividades econômicas no território do Estado” (MINAS GERAIS, 2020b).

O Programa, em sua conformação final, estruturou protocolos a serem adotados em conformidade com as fases de funcionamento das atividades socioeconômicas estabelecidas de acordo com os índices epidemiológicos de cada macrorregião⁴³ do Estado de Minas Gerais. Dessa forma, nos termos do art. 2º-A da Deliberação, foram estabelecidas as seguintes fases do Programa estruturadas em ondas:

“Art. 2º-A – O Plano Minas Consciente compõe-se dos seguintes elementos estruturantes:

I – fases de funcionamento das atividades socioeconômicas classificadas em:

- a) onda vermelha – maior restrição de atividade socioeconômica;
- b) onda amarela – média restrição de atividade socioeconômica;
- c) onda verde – menor restrição de atividade socioeconômica;
- d) Onda roxa – Protocolo Onda Roxa em Biossegurança Sanitário-Epidemiológico” (MINAS GERAIS, 2020b).

Outro ponto estruturante do Programa foi o estabelecimento de “protocolos sanitário-epidemiológicos para todas as atividades socioeconômicas e aplicáveis a pessoas naturais e jurídicas, observadas as fases previstas” (MINAS GERAIS, 2020b). Verifica-se que, ao longo do tempo, o Programa Minas Consciente e, conseqüentemente a própria deliberação que o instituiu, foram objeto de mudanças, especialmente em relação às ondas e à metodologia de funcionamento das atividades socioeconômicas.

Diferentemente do previsto na Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/2020 (MINAS GERAIS, 2020a), a adesão ao Programa ficou a critério da Prefeitura de cada

⁴³ Conforme o art. 2º, inciso II, da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 39, para o estabelecimento das macrorregiões foram “observadas as macrorregiões de saúde definidas pelo Plano Diretor de Regionalização – PDR-SUS-MG, nos termos da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 25, de 2 de abril de 2020” (MINAS GERAIS, 2020b).

município, nos termos do art. 4º da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 39/2020, sendo uma das diretrizes do Programa a adesão dos municípios, conforme o art. 1º, inciso II da Deliberação. Além disso, o art. 3º⁴⁴ viabilizou que o Município alterasse a fase de abertura de atividade socioeconômica desde que observados alguns critérios, vedando tal possibilidade nos casos do Município estar localizado em macrorregião classificada na onda roxa (MINAS GERAIS, 2020b).

Em que pese a não obrigatoriedade de adesão, os municípios do Estado de Minas Gerais foram, ao longo do tempo, aderindo o programa e, em agosto de 2020, já havia 400 municípios aderidos ao Minas Consciente (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020).

Por fim, é interessante notar que, apesar da importância da garantia do direito à publicidade para a efetividade das medidas estabelecidas pelo Programa Minas Consciente, não há qualquer parte do ato normativo que verse com mais detalhes sobre a questão. A divulgação das ações do Programa é abarcada como diretriz do Programa no art. 1º, inciso VI⁴⁵, da Deliberação. Além disso, no art. 3º⁴⁶ é estabelecido a publicidade como um dos princípios a serem observados no caso do Município alterar a fase de abertura de atividade socioeconômica em seu território sem o crivo específico do Comitê. Contudo, não há dispositivo mais detalhado sobre a temática de modo que a previsão sobre a garantia do direito à publicidade foi

⁴⁴Art. 3º – Caberá ao Comitê Extraordinário COVID-19 a aprovação da alteração de fase a que se refere o inciso I do art. 2º, no âmbito de cada macrorregião de saúde.

§ 1º – O Município poderá alterar a fase de abertura de atividade socioeconômica desde que observados:

I – os indicadores de avaliação das macrorregiões ou das regiões definidas nos termos do inciso VI do art. 2º-A;

II – as condicionantes e os fluxos operacionais estabelecidos no Plano;

III – os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, prevenção, precaução e publicidade.

§ 2º – O Município com população igual ou inferior a trinta mil habitantes poderá optar pelas normas específicas de abertura de atividade socioeconômica, nos termos do Plano;

§ 3º – Não se aplica o previsto nos §§ 1º e 2º na hipótese de o Município estar localizado em micro ou macrorregião classificada na Onda Roxa.”

⁴⁵ “Art. 1º – Fica aprovado o Plano Minas Consciente, com a finalidade de orientar e apoiar os municípios nas ações de enfrentamento da pandemia COVID-19 e de restabelecimento, de modo seguro e gradual, das atividades econômicas no território do Estado.

Parágrafo único – O Plano estabelecido nesta deliberação tem por objetivo proteger a saúde pública e restabelecer a atividade econômica no território do Estado, e será implementado em consonância com as orientações da Organização Mundial da Saúde – OMS, do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado de Saúde – SES, observadas as seguintes diretrizes:

(...)

VI – ampla divulgação do planejamento, execução e resultado de suas ações ” (MINAS GERAIS, 2020b)

⁴⁶ “Art. 3º – Caberá ao Comitê Extraordinário COVID-19 a aprovação da alteração de fase a que se refere o inciso I do art. 2º, no âmbito de cada macrorregião de saúde.

§ 1º – O Município poderá alterar a fase de abertura de atividade socioeconômica desde que observados:

(...)

III – os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, prevenção, precaução e publicidade” (MINAS GERAIS, 2020b).

extremamente tímida na Deliberação, que estruturou o Programa que passou a ser adotado por grande parte dos municípios mineiros para o enfrentamento da pandemia.

Por conseguinte, fica evidente como a adoção de medidas sanitárias, como a quarentena, fez parte da realidade municipal, especialmente por meio de decretos, que tinham caráter de legislações finalizáveis, isto é, aquelas que tem como objetivo a alteração da realidade social dada a perspectiva da eficácia normativa (DELLEY, 2004).

Todavia, intensas discussões ocorreram acerca da adequabilidade da adoção de medidas de quarentena, visto que, ao serem adotadas, levavam ao fechamento de estabelecimento de setores econômicos não essenciais e, conseqüentemente, impactavam a manutenção dos negócios existentes e dos empregos dependentes deles. Assim, a periclitção do direito à vida e à saúde pública ocorria ao mesmo tempo que tais direitos entravam em embate direto com a livre iniciativa, fomentando o constante debate na esfera pública.

Toda essa conjuntura de colisão de direitos fundamentais ressalta ainda mais qual foi a importância do desenvolvimento de uma política pública de publicidade dos atos normativos durante a pandemia, especialmente os de quarentena, que se tornou uma das principais medidas de enfrentamento à pandemia antes do desenvolvimento da vacina e da vacinação em massa da população.

3.2 A incipiência das políticas públicas de publicidade e transparência em âmbito municipal

A proliferação da COVID-19 no país alterou a dinâmica das relações privadas e da relação entre o Estado e a Sociedade. Alguns déficits habituais da gestão pública, como a garantia do direito à publicidade dos atos normativos, se tornaram ainda mais prejudiciais durante o período de calamidade pública em face da repercussão negativa dessas falhas na política de enfrentamento à COVID-19.

Verifica-se que, por ser o ente federado mais próximo do cidadão, as políticas públicas adotadas pelos municípios possuem maior potencialidade para serem mais eficientes. Essa proximidade foi bem relevante no enfrentamento da COVID-19 em face viabilidade de adoção de medidas mais alinhadas à realidade epidemiológica local.

Contudo, divergindo dessa posição favorável, os municípios, em regra, apresentam pior desempenho na utilização da tecnologia da informação e comunicação para garantia da publicidade governamental. Nesse cenário, observa-se, no Brasil, que quanto menor a

circunscrição do poder do ente federativo, pior o desempenho nos Índices de Transparência (CGI.BR, 2016, p. 80). Ademais, verifica-se que os municípios, em regra, restringem a garantia da transparência ao cumprimento das exigências legais (CGI.BR, 2016, p. 79), deixando de estabelecer estratégias para difusão de outras informações relevantes para os cidadãos.

Até mesmo dentre os municípios, pode-se observar que, em regra, aqueles que tem maior população tendem a apresentar melhores Índices de Transparência. Também não se pode deixar de lado o impacto das desigualdades regionais na garantia da transparência, já que, além do fator população⁴⁷, municípios localizados no Norte e Nordeste do Brasil apresentam um pior desempenho sob a perspectiva da transparência (ATHIAS, 2018).

Essa opacidade também se faz evidente no campo da publicidade dos atos normativos. Nesse sentido, Prete (PRETE, 2019, p. 18) salienta que “as leis federais podem ser facilmente acessadas mediante a rede de internet, todavia, não ocorre o mesmo com uma parcela considerável das leis estaduais e municipais”.

Dessa forma, durante a pandemia da COVID-19, os municípios, que, em regra, já despontavam como entes federados com piores Índices de Transparência, se tornaram ainda mais suscetíveis a potencialização desses gargalos.

A necessidade de distanciamento e isolamento, promovidos como medidas para diminuição da disseminação da COVID-19, impactaram na forma como se dava a relação do cidadão com o setor público, exigindo que a Administração adotasse medidas para viabilizar o contato e a prestação de serviços ao cidadão de modo não-presencial.

Contudo, mesmo diante do cenário desafiador da realidade municipal, pesquisas estatísticas apontam para o avanço na utilização das tecnologias da informação e da comunicação pelo Poder Público municipal durante a pandemia da COVID-19. Houve, assim, o aumento do uso da Internet por conexão de fibra ótica pelas Prefeituras de 73% em 2019 para 94% em 2021 (CGI.BR, 2022a). Foi constatado um crescimento na prestação de serviços digitais pelas Prefeituras, bem como a possibilidade de “solicitação de serviços públicos, como limpeza e iluminação, por WhatsApp ou Telegram (de 28%, em 2019, para 48% em 2021) e por redes sociais como Facebook ou Instagram (de 45%, em 2019, para 53% em 2021)” (CGI.BR, 2022b).

⁴⁷ Nota-se que, apesar de não discutido neste ponto da dissertação, deve ser compreendido que municípios maiores usualmente possuem mais receita, já que arrecadam mais e recebem maiores repasses, dado que o critério população também é fator para o cálculo dos repasses constitucionais.

Ademais, foi observado um “aumento do número de Prefeituras com perfis em rede sociais de 82% em 2019 para 94% em 2021” (CGI.BR, 2022b). Contudo, deve ser notado que “ainda é menor a adoção de ferramentas de interação em tempo real nessas redes, como é o caso dos chats com atendentes humanos ou assistentes virtuais, que poderiam aprimorar a prestação de serviços e informações para a população” (CGI.BR, 2022b, p. 96).

No âmbito da infraestrutura na área de tecnologia da informação, também foi verificado um crescimento na existência de área ou departamento de 42% em 2019 para 46% das Prefeituras brasileiras em 2021 (CGI.BR, 2022b).

Em face de tais resultados, nota-se que a pandemia, para além dos desafios, foi fator determinante para o avanço no uso das TIC pelos entes federados, especialmente pelos municípios. As condições de trabalho e relacionamento interpessoal não-presencial exigidos como medida de enfrentamento à disseminação da COVID-19 atuaram de forma quase compulsória nesse movimento de virtualização dos serviços prestados pela Administração Pública, resultando em um avanço que provavelmente demoraria anos dentro de condições epidemiológicas normais.

Contudo, deve ser notado que, mesmo em face desses aprimoramentos, os municípios continuam apresentando, em regra, um pior desempenho no que tange à publicidade e transparência quando comparado aos demais entes federados, bem como no uso das TIC com essa finalidade.

Toda essa conjuntura complexa faz com que esses entes se tornem interessantes para o estudo empírico promovido pelo presente estudo.

3.3 As limitações existentes para a inclusão digital: condições para a legibilidade mínima

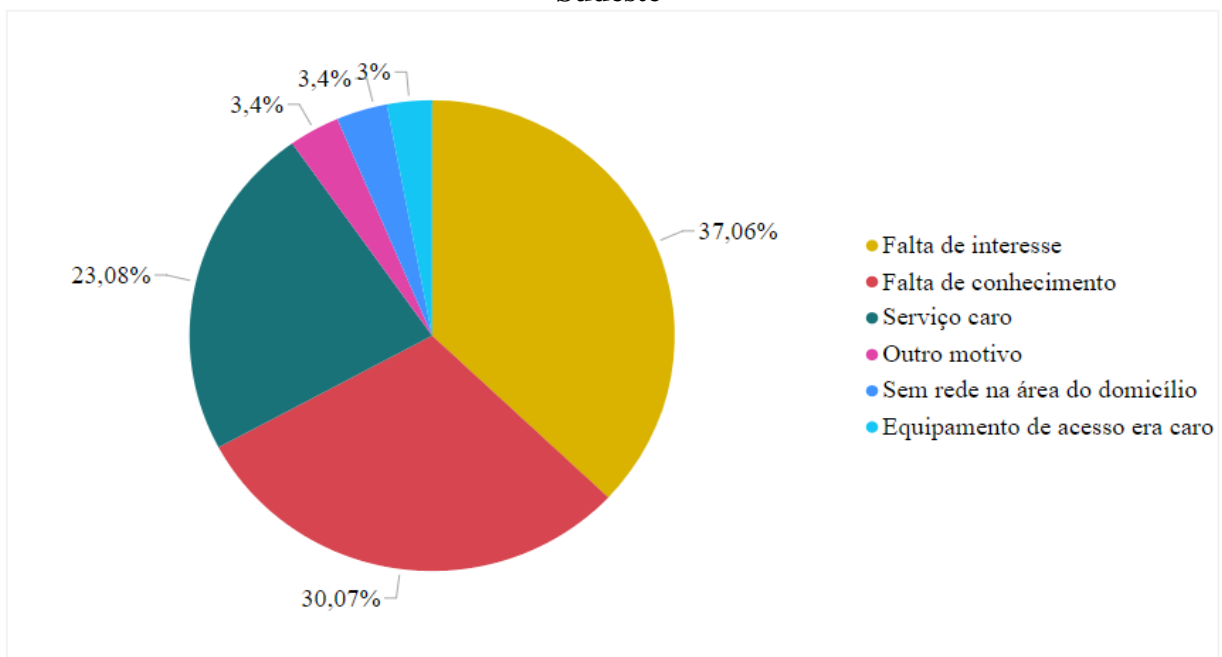
Para além da defasagem da realidade da Administração Pública municipal na garantia do direito de acesso à informação e da publicidade dos atos normativos de forma online, outros problemas na utilização da tecnologia da informação e comunicação para a difusão dos atos normativos durante a pandemia são latentes sob a ótica dos receptores, isto é, dos cidadãos, já que nem todos estão incluídos digitalmente, conceito que abarca o acesso à infraestrutura de TICs, a alfabetização digital e a apropriação das tecnologias (MORI, 2011).

Em que pese o longo avanço percentual da existência de internet nos domicílios no Brasil, o seu acesso ainda não é universal. Em 2021, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual apontou que 90% dos domicílios no Brasil possuem acesso à

internet. A situação da Região Sudeste se mostrou mais favorável, já que foi apontado o acesso à internet em 92,5% dos domicílios (IBGE, 2021b).

No que tange aos motivos para a inexistência de acesso à Internet na Região Sudeste⁴⁸, a “falta de interesse em acessar à Internet” (37,06%) aparece como principal motivo, seguida de “nenhum morador sabia usar a Internet” (30,07%) e “serviço de acesso à Internet era caro” (23,08%) (IBGE, 2021c), conforme se observa do Gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Motivos para Inexistência de Acesso à Internet no domicílio da Região Sudeste



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do IBGE, 2021a.

Nota-se que, apesar da dificuldade de acesso pelo alto valor do serviço de internet também estar entre um dos principais fatores para que não exista internet nos domicílios, 67% da população na Região Sudeste não tem acesso à internet por não saber usá-la e pela falta de interesse. Tais dados trazem lume à discussão sobre o impacto da educação e a falta da alfabetização digital como fator determinante da exclusão digital.

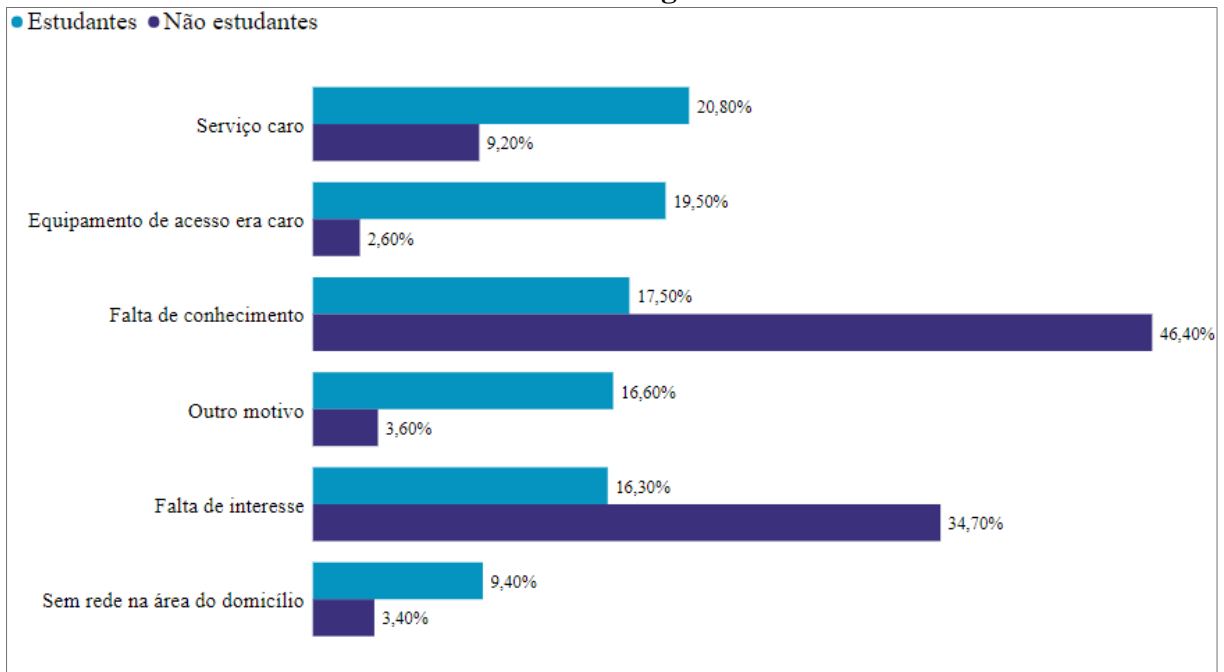
Nesse sentido, conforme a PNAD 2021, no Brasil, “87,1% das pessoas de 10 anos ou mais de idade que não utilizaram a Internet no período de referência eram não estudantes”

⁴⁸ Está sendo utilizado o recorte da Região Sudeste uma vez que a pesquisa se restringe à análise dos municípios no Estado de Minas Gerais, o qual está inserido na Região Sudeste do Brasil.

(IBGE, 2022). Quando analisada a Região Sudeste, esse percentual aumenta para 90,87% (IBGE, 2021d).

Por sua vez, quando se compara as razões para o não acesso à internet pelos estudantes e não estudantes, verifica-se que, enquanto para o primeiro grupo as razões são principalmente financeiras, para o segundo elas já decorrem de não saber utilizá-la ou não ter interesse. Confira o Gráfico que indica as razões para o não acesso à internet em função do grupo estudante e não estudante na Região Sudeste (IBGE, 2021d):

Gráfico 2 - Razões para o não acesso à internet em função da condição de estudante e não estudante na Região Sudeste



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE, 2021b.

Esses dados indicam que, com a difusão das estruturas de TICs, as razões para exclusão digital, atualmente, para além de motivos financeiros, abarcam a educação como variável determinante.

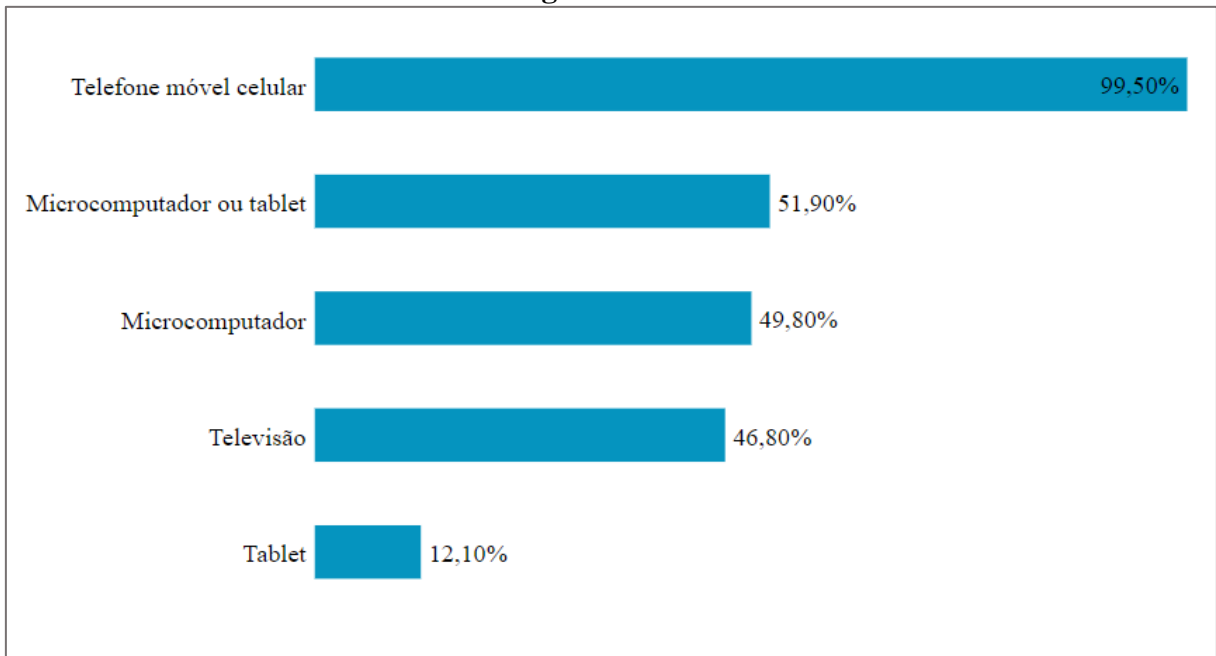
Para além da condição de estudante e sua relação com o acesso à internet pelo cidadão, outros fatores como idade, renda, nível de escolaridade, local de residência (se urbano ou rural) também influenciam na utilização da internet como meio de intermediação entre cidadão e o setor público para o estabelecimento de comunicação ou obtenção de serviços.

Nesse cenário, em pesquisa conduzida por Barbosa *et al* (2022), a partir de dados disponibilizados pela CETIC.br, obtidos em 2019 e 2020, para delinear o perfil dos usuários do

governo eletrônico no Brasil, concluiu-se que eles são, majoritariamente, “jovens, residentes na área urbana; indivíduos que utilizam a internet predominantemente por meio do telefone celular; indivíduos economicamente ativos; de classe social C ou superior; e que possuem ensino médio ou superior” (BARBOSA et al., 2022, p. 172).

Por fim, em relação ao tipo de equipamento utilizado para acessar à Internet nos domicílios na Região Sudeste, o celular desponta como principal equipamento, sendo utilizado em 99,5 % dos domicílios. É o que se apreende do Gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Tipo de equipamento utilizado para acessar à Internet nos domicílios na Região Sudeste



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2021d.

Dessa forma, apreende-se que, mesmo dentro do grupo de cidadãos que possui acesso à internet, existem segmentações que apontam para um determinado perfil daquele que utiliza a internet para estabelecer contato com a Administração Pública. Para além disso, existem equipamentos usualmente mais utilizados para o acesso à internet que outros. Tais tipos de dados, além de serem fundamentais para o desenvolvimento de políticas pública sob a perspectiva da inclusão digital, de forma geral, é especialmente relevante para o desenvolvimento de políticas públicas de comunicação, uma vez que viabilizam o conhecimento do público-alvo e, conseqüentemente, o estabelecimento de estratégias comunicativas para alcançá-los. Além disso, direciona os possíveis caminhos para o

desenvolvimento de ações pedagógicas em busca do estabelecimento da comunicação com novos grupos, seja na internet ou fora dela.

4 O DIREITO À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS NOS SITES OFICIAIS E NAS REDES SOCIAIS DAS PREFEITURAS MINEIRAS

Antes da análise do resultado do levantamento de dados, algumas considerações devem ser feitas sobre a sua coleta e estruturação tanto nos sites quanto nas redes sociais da Prefeitura dos municípios pesquisados.

4.1 Considerações sobre a estruturação do levantamento das respostas ao formulário para observação dos sites oficiais

Para o levantamento dos dados referentes às quatro primeiras seções da Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais, que tratam sobre informações disponibilizadas nos sites oficiais, foi realizado o acesso aos sites oficiais das Prefeituras dos municípios selecionados. No caso, todas as Prefeituras possuíam site próprio.

As perguntas foram respondidas a partir da navegação nos websites pela própria pesquisadora, que norteava sua busca pelos quesitos existentes. Ocorre que, no site de algumas Prefeituras, não foi possível acessar determinados quesitos, como, por exemplo, a existência ou não de setor de Tecnologia de Informação e de Comunicação na Prefeitura; o link para acesso ao diário oficial, entre outros. Nessas hipóteses, foram utilizadas duas estratégias para o levantamento de informações faltantes: envio de pedido de acesso à informação ou envio de dúvida por meio do “Fale Conosco” ou canal de dúvidas similar no site da Prefeitura.

Pontua-se que, apesar do objetivo da pesquisa ter sido a análise de informações disponíveis no site, o envio de dúvidas e pedidos de acesso à informação buscou examinar, de forma mais concreta, quais os entraves enfrentados pelos cidadãos no caminho para acesso a essas informações, que, em regra, por determinação legal⁴⁹, deveriam estar disponibilizadas online, mas não estão.

Por sua vez, alguns esclarecimentos devem ser feitos acerca do levantamento de informações de alguns itens das seções. Na seção 2 – Diário Oficial Eletrônico do Município, o item ii) “o diário oficial é publicado pelo menos semanalmente?” levantou-se a existência de, pelos menos, mais de uma edição do diário oficial publicada nas duas semanas anteriores à observação do site. No item iii) “existe ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso às Edições do diário oficial?” considerou-se qualquer tipo de ferramenta de pesquisa, como

⁴⁹ Destaca-se a exceção existente na LAI sobre disponibilização de informações de forma proativa no caso de municípios com menos de 10 mil habitantes, nos termos do art. 8º, §4º (BRASIL, 2011), categoria em que se enquadra todos os municípios analisados do grupo dos menos populosos.

aquelas por data, número da edição, termo, entre outros. No item iv) “existem recursos de navegabilidade interna dentro dos arquivos das Edições dos diários oficiais?” foi considerado como existente quando havia a possibilidade de busca por termos pela inserção do atalho *Ctrl + F* ou outro mecanismo de busca interna no documento. O mesmo parâmetro foi aplicado na seção 4 – Disponibilização de decretos, item i) “existem recursos de navegabilidade interna (RODRIGUES, 2018, p. 194, 195) do documento?”

Na seção 4 – Disponibilização dos decretos, no item ii) “existem hyperlinks que relacionam as normas jurídicas editadas?” e item iii) “existe remissão aos dispositivos revogados (SOARES, 2002, p. 313)?” foram selecionadas, de forma aleatória, normas editadas no ano de 2020, 2021 e 2022, uma por ano, para análise. Quando eram selecionadas normas que não citavam revogação, era feita nova seleção. Dessa forma, a análise se pautava apenas nessas três normas.

4.2 Estruturação do levantamento e da análise das postagens no Facebook

Inicialmente, é importante esclarecer alguns conceitos e ferramentas do Facebook que foram utilizadas na pesquisa. O levantamento de dados sobre as postagens se deu primordialmente pela análise da *timeline* das páginas das Prefeituras dos municípios selecionados. A *timeline* de uma página no Facebook contém as postagens feitas por seu administrador em ordem cronológica, sejam elas fotos, vídeos, textos, entre outros. Dessa forma, ela registra o histórico de postagens, sendo algo *perene*. Além disso, é possível que os usuários do Facebook acessem às postagens e façam comentários, caso não haja nenhuma restrição de privacidade estabelecida pelo administrador.

Figura 2 - Print da página da Prefeitura de Belo Horizonte com enfoque nas publicações, onde foram levantadas as postagens em todas as Prefeituras



Fonte: Extraído da Página do Facebook da Prefeitura de Belo Horizonte.

Conforme a Central de Ajuda do Facebook, é possível que o administrador da página oculte e exclua comentários das suas próprias postagens. Nesses casos, o comentário oculto só ficará visível para quem o escreveu e seus amigos, não aparecendo para o resto do público que tem acesso à postagem (FACEBOOK, 2023a). Da mesma forma, é possível haver a ocultação de mensagens pelo próprio Facebook em função da utilização de linguagem compreendida como ofensiva pela referida rede social. Contudo, nessas hipóteses o público consegue ver o conteúdo do comentário ao clicar em Reexibir (FACEBOOK, 2023b).

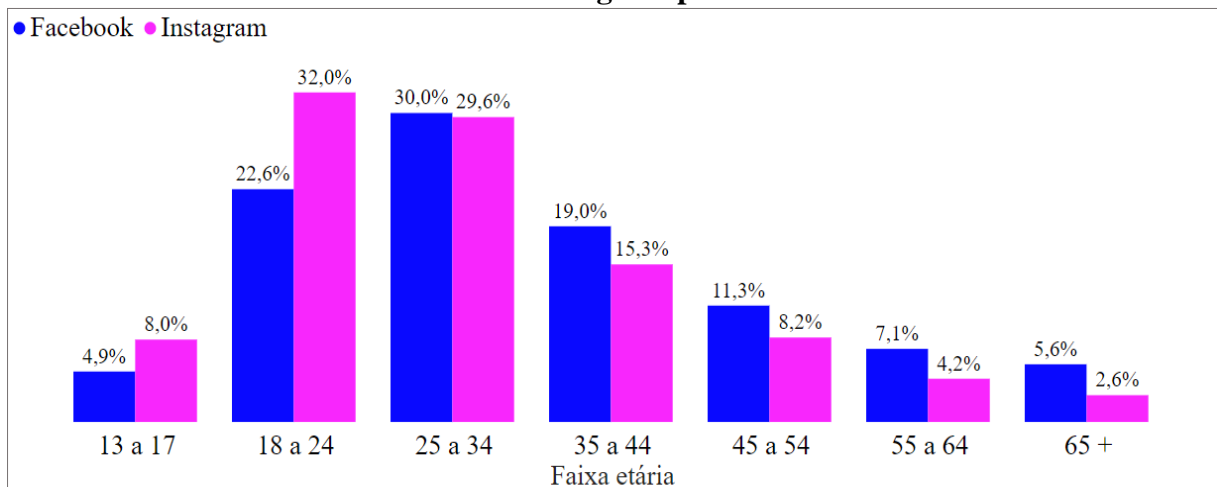
Tal diferenciação é relevante porque em inúmeras vezes durante o levantamento de dados verificou-se a existência de comentários ocultos nas publicações. Contudo, era possível reexibi-los, assim, entende-se que se tratava de moderação realizada pelo próprio Facebook nos comentários por utilização de linguagem ofensiva. Todavia, essa constatação não significa que não houve essa moderação de comentários pelos administradores das páginas das Prefeituras, mas somente que, em face das configurações da própria rede social, não seria possível detectar eventual ocultação e exclusão de comentários pelos administradores.

Esclarecidas tais questões, faz-se necessário apresentar informações sobre abrangência e perfil do usuário do Facebook. No que tange ao uso do Facebook pela população brasileira, conforme o Portal Datareportal, existem 109,1 milhões de usuários no país, sendo eles

majoritariamente mulheres (DATAREPORTAL, 2023). Trata-se da plataforma mais ativa do mundo (DATAREPORTAL, 2023b).

No que concerne a faixa etária das pessoas que utilizam o Facebook, observa-se que existe um maior número de usuários em uma faixa etária mais avançada quando se comparado ao Instagram. É o que se apreende do Gráfico 4 - Uso do Facebook e do Instagram por faixa etária no Mundo em 2023:

Gráfico 4 - Uso do Facebook e do Instagram por faixa etária no Mundo em 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de DATAREPORTAL, 2023a, 2023b.

Essa diferença em relação as duas redes foi o que motivou a realização da pesquisa utilizando-se ambas com fonte de levantamento de dados acerca da disseminação dos decretos de quarentena. Assim, almejou-se analisar se havia alguma diferença na estratégia de publicidade para cada rede, considerando tal particularidade. Contudo, como será discorrido nos resultados, de modo geral, as publicações no Instagram e Facebook das Prefeituras são similares, não podendo se observar uma variação de estratégia de publicidade.

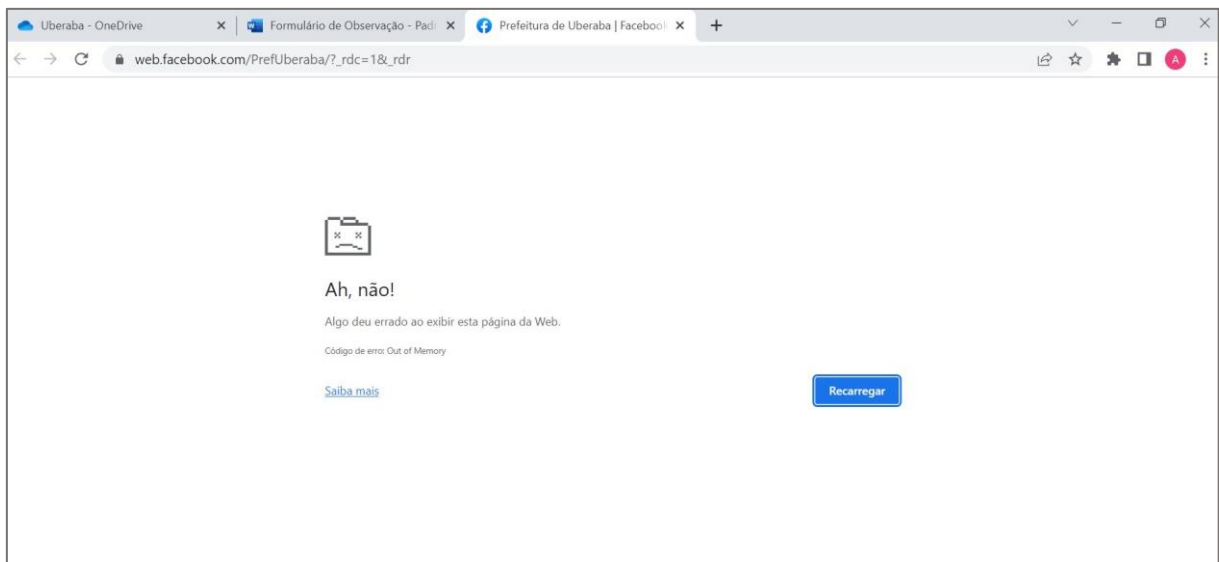
Para o levantamento das postagens atinentes ao tema escolhido, inicialmente, utilizou-se os filtros de postagens por datas existentes na *timeline* do Facebook de modo a restringir a pesquisa ao lapso temporal definido para pesquisa, isto é, de 26 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021.

Nessa etapa, observou-se um problema em relação aos perfis do Facebook de quatro Prefeituras⁵⁰ uma vez que não possuíam o filtro que viabilizava o acesso às postagens no lapso

⁵⁰ Foram os perfis do Facebook das Prefeituras de Barbacena, Uberaba, Governador Valadares e Ipatinga. Nota-se que havia alguns outros perfis de Prefeitura que também não possuíam esse filtro. Contudo, por terem menos

temporal pretendido. Dessa forma, nesses casos foi preciso fazer a rolagem manual das postagens até as datas pretendidas. Ocorre que, devido a grande quantidade de postagens, após algum tempo de rolagem, a página do perfil descarregava e aparecia o seguinte código de erro: *out of memory*⁵¹. Pontua-se que essa restrição de acesso à pesquisa caracteriza-se também como uma restrição ao próprio cidadão que, caso precise acessar alguma postagem antiga, não conseguirá fazê-lo dependendo da antiguidade. Nota-se que foi feita a tentativa de análise do perfil da referida Prefeitura em diferentes computadores, sem sucesso.

Figura 3 - Print do problema *out of memory* durante o acesso à página do Facebook da Prefeitura de Uberaba



Fonte: Print extraído da página do Facebook da Prefeitura de Uberaba.

Após a restrição das postagens ao lapso temporal pretendido, foi feita a análise manual de cada postagem e aquelas consideradas pertinentes à temática foram salvas⁵² na pasta criada para cada Prefeitura⁵³. É preciso notar que, considerando a grande quantidade de material a ser analisado, foi preciso fazer algumas restrições na análise das postagens de modo que:

postagens, foi possível realizar a rolagem manual para acessar as postagens do lapso temporal pretendido na pesquisa.

⁵¹ Esse erro ocorre quando se consome mais memória que o limite disponível no sistema operacional (SERRA, 2021).

⁵² O Facebook traz a funcionalidade de salvar postagens, permitindo que seja feito o salvamento de itens “para ver mais tarde, como links ou vídeos publicados por seus amigos, eventos, Páginas ou fotos” (FACEBOOK, 2023d)

⁵³ É importante destacar que, considerando o fluxo do levantamento dos dados, poderia decorrer um lapso temporal de meses entre o salvamento das postagens com a temática de quarentena e a análise de cada postagem salva na pasta da Prefeitura. Nesse cenário, foi observado que, no caso de algumas Prefeituras que realizavam postagens que consistiam em links externos, esses links já estavam expirados. Nessas situações, essas postagens foram desconsideradas, tratando-se de um entrave observado na pesquisa que afeta o próprio acesso à informação pelo cidadão.

- a) no caso de postagens com vídeos, só foram selecionadas aquelas que traziam explicitamente a temática estudada, seja por um texto no próprio vídeo, seja pela descrição textual da postagem;
- b) não foram selecionadas postagens que traziam apenas disseminação de conteúdo sobre medidas de higiene como, por exemplo, lavar as mãos, usar álcool em gel.

Em seguida, realizou-se a análise de cada postagem salva na pasta das Prefeituras. Para tornar viável posterior análise quantitativa das postagens, foram criadas e preenchidas tabelas no programa Excel a partir do Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais. Nota-se que, para fins da execução da pesquisa em tempo hábil, não foi possível assistir aos vídeos salvos para preenchimento de informações. Assim, foram utilizadas as informações presentes nos textos que existiam nas postagens dos vídeos para a análise.

Além disso, outras restrições de análise decorrentes da estruturação do próprio Facebook devem ser explicitadas:

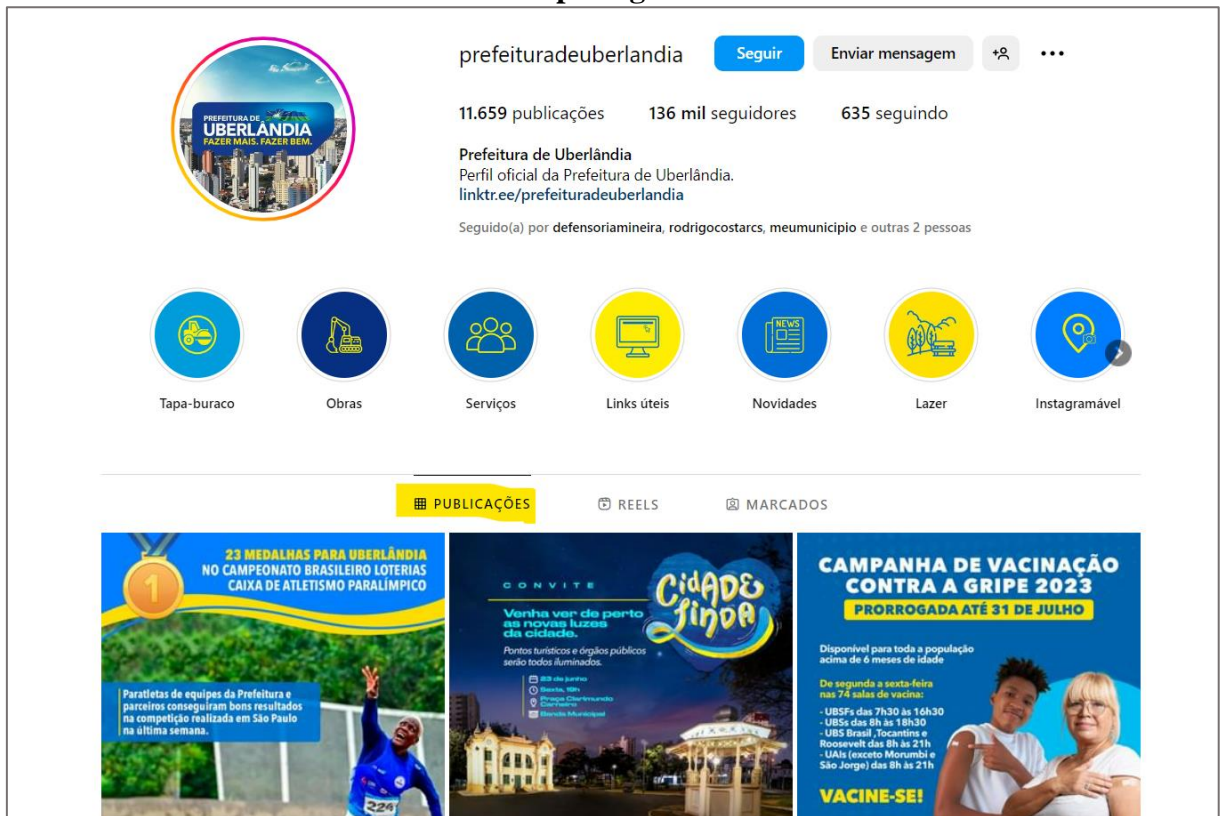
- a) quando as lives são veiculadas diretamente no Facebook não existe a opção de visualização de todos os comentários, mas apenas daqueles mais relevantes. Logo, em tais casos, foram analisados apenas os comentários mais relevantes postados;
- b) em algumas postagens, consta a existência de um número maior de comentários do que efetivamente se observava quando se selecionava para analisar todos os comentários, sendo que para realização da pesquisa foram contabilizados o número que constava na postagem geral;
- c) como a análise proposta era da postagem de forma geral, o levantamento da quantidade de reações e de comentários se restringiu nesse sentido. Assim, mesmo no caso em que a postagem possuía mais de uma foto, o que permitia que se reagisse e fizesse comentários em cada uma das fotos, só foram contabilizados reações e comentários da postagem em geral.

4.3 Estruturação do levantamento e análise das postagens no Instagram

O Instagram, conforme descrição da própria rede, é uma rede social que viabiliza “compartilhamentos de fotos, vídeos e mensagens, formado por uma comunidade de pessoas que o usam para se conectar entre si através de suas paixões e interesses” (INSTAGRAM; SAFER.NET, 2023, p. 2).

Em que pese os inúmeros recursos existentes para disseminação de informações, o foco da pesquisa foram as postagens, vídeos ou imagens, existentes no perfil das Prefeituras dos municípios selecionados. Nota-se que, no perfil do Instagram, é possível acessar tanto as publicações quanto os stories eventualmente postados pelo seu administrador. Todavia, considerando o lapso temporal para o levantamento de dados, restringiu-se a pesquisa às publicações, já que são perenes na rede, enquanto os stories tem a duração limitada de vinte e quatro horas (INSTAGRAM; SAFER.NET, 2023). Também não foram abarcados na análise do perfil os *reels*, que são vídeos curtos de até trinta segundos, e as publicações nas quais o perfil da Prefeitura foi marcado (INSTAGRAM, 2023a).

Figura 4 - Print do perfil da Prefeitura de Uberlândia com enfoque nas publicações, onde foram levantadas as postagens em todas as Prefeituras



Fonte: Print extraído do perfil da Prefeitura de Uberlândia no Instagram.

Nota-se que, assim como no Facebook, é possível que o administrador de um perfil do Instagram exclua comentários de suas publicações (INSTAGRAM, 2023b). Além disso, ele

pode ainda desativar os comentários nas suas postagens, impedindo que usuários comentem⁵⁴(INSTAGRAM, 2023c).

No que tange ao uso do Instagram pela população brasileira, conforme o Portal Datareportal, existem 113,5 milhões de usuários no país, sendo eles também majoritariamente mulheres (DATAREPORTAL, 2023a). Desse modo, verifica-se que o Instagram apresenta maior número de usuários do que o Facebook no Brasil, mas, em nível global, o Instagram é a quarta plataforma mais ativa do mundo enquanto o Facebook é a primeira (DATAREPORTAL, 2023a, 2023b). Ademais, conforme o Gráfico 4 - Uso do Facebook e do Instagram por faixa etária no Mundo em 2023, apresentado na seção anterior, os usuários do Instagram são mais jovens que os usuários do Facebook.

O levantamento e a análise de dados feita no Instagram ocorreu de forma similar ao Facebook com certas especificidades relacionadas às características desta rede social. Nesse sentido, o primeiro passo foi acessar as postagens no lapso temporal escolhido. Diferentemente do Facebook, o Instagram não possui filtro relacionado a data das postagens. Assim, foi feita a rolagem manual no perfil até as datas selecionadas de análise, o que exigiu mais tempo. Contudo, ao contrário do Facebook, no Instagram não se observou qualquer intercorrência ou erro por existirem muitas postagens. Em seguida, as postagens pertinentes foram salvas na pasta de cada Prefeitura.

Após o salvamento de todas as postagens, foi feita a análise manual de cada postagem pré-selecionada. Novamente, diferentemente do Facebook, não se observou restrições de análise no que tange aos comentários e ao tipo de conteúdo postado, como ocorria no Facebook em relação às *lives*, também não foi visualizada diferenciação entre o número de comentários que constavam nas postagens e o que era, de fato, computado nas postagens. Todavia, observou-se que nas postagens de muitas Prefeituras havia comentários ocultos, mas, mesmo nesses casos, era possível visualizá-los.

Reitera-se que, considerando a grande quantidade de material a ser analisado, assim como no Facebook, foram feitas as restrições na análise das postagens, logo:

- a) no caso de postagens com vídeos, só foram selecionadas aquelas que traziam explicitamente a temática visada, seja por um texto no próprio vídeo, seja pela descrição textual da postagem;

⁵⁴ Esse tipo de restrição foi observado no perfil do Instagram de algumas Prefeituras. Um exemplo foi Uberlândia, em que foi observado diversas postagens no ano de 2020 em que não era possível realizar comentários.

- b) não foram selecionadas postagens que traziam apenas disseminação de conteúdo sobre medidas de higiene como, por exemplo, lavar as mãos, usar álcool em gel.

Após, todas as postagens analisadas foram tabuladas no Excel para análise quantitativa da mesma forma como os dados levantados no Facebook.

4.4 O direito à publicidade dos atos normativos nos sites oficiais e redes sociais dos municípios

Ante o exposto, se passa a expor os principais pontos observados no levantamento de dados realizado nos sites, Facebook e Instagram das redes sociais das Prefeitura selecionadas no Estado de Minas Gerais⁵⁵.

4.4.1 Análise do site oficial das Prefeituras Municipais

De início, serão discutidos os resultados observados a partir do levantamento de dados dos sites oficiais das Prefeituras pesquisadas. Nessa parte, se buscou trazer para os gráficos as informações referentes ao tipo de município, isto é, se se trata de município que se enquadra dentro do grupo dos mais populosos ou dos menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais para que se observe se há uma relação dessa característica com o cumprimento maior ou menor dos quesitos constantes Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais.

Além disso, na maioria dos Gráficos foi inserida uma escala com 5 tipos de respostas às perguntas existentes na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais que correspondem a valores numéricos. Confira-se:

Figura 5 - Escala constante nos Gráficos de análise dos sites oficiais

Respostas	Escala
Prejudicado	-3
Não	-2
Erro	-1
Parcialmente atendidos	1
Sim	2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

⁵⁵ No seguinte link é possível ter acesso ao banco de dados levantado e tratado para fins da presente pesquisa: <https://1drv.ms/f/s!Ajqk2J7XoCvrhyVB8y03Oi8J_CU-?e=y6Q6Df>.

Dessa forma, quando nos gráficos apresentados com a supracitada escala constar o valor 2 ou -2 significará, respectivamente, “sim” e “não” em relação a existência do requisito analisado. Contudo, durante o levantamento de dados, verificou-se que em alguns casos não poderia se responder apenas com sim ou não sem deixar de perder informações relevantes para a análise. Dessa forma, foi criado na escala as respostas “parcialmente atendidos”, “erro” e “prejudicados”.

Para fins didáticos, explica-se, por ora, apenas o significado da resposta “erro” e deixa-se para explicar as outras respostas de forma mais concreta quando aparecerem nos gráficos. A resposta “erro” significa que existia a característica analisada, mas, quando se tentou utilizá-la, havia um erro. Tentará se explicitar cada erro conforme aparecerem nos gráficos, mas, de forma exemplificativa, em uma análise da existência de uma aba no site com certas informações, pode ser verificado que a aba existe, mas quando se ingressa nela, não existe qualquer conteúdo, tratando-se de uma aba em construção. Nesse caso, foi considerado que a resposta para essa característica foi erro.

Após essa breve exposição, passa-se a analisar os gráficos elaborados a partir dos dados da pesquisa. A primeira seção de análise se trata do diário oficial. O primeiro critério é “quantos cliques preciso dar para acessar o diário oficial a partir da página inicial do site oficial da Prefeitura Municipal?” Confira-se o gráfico com as respostas:

Gráfico 5 - Quantos cliques preciso dar para acessar o diário oficial a partir da página inicial do site oficial da Prefeitura Municipal?

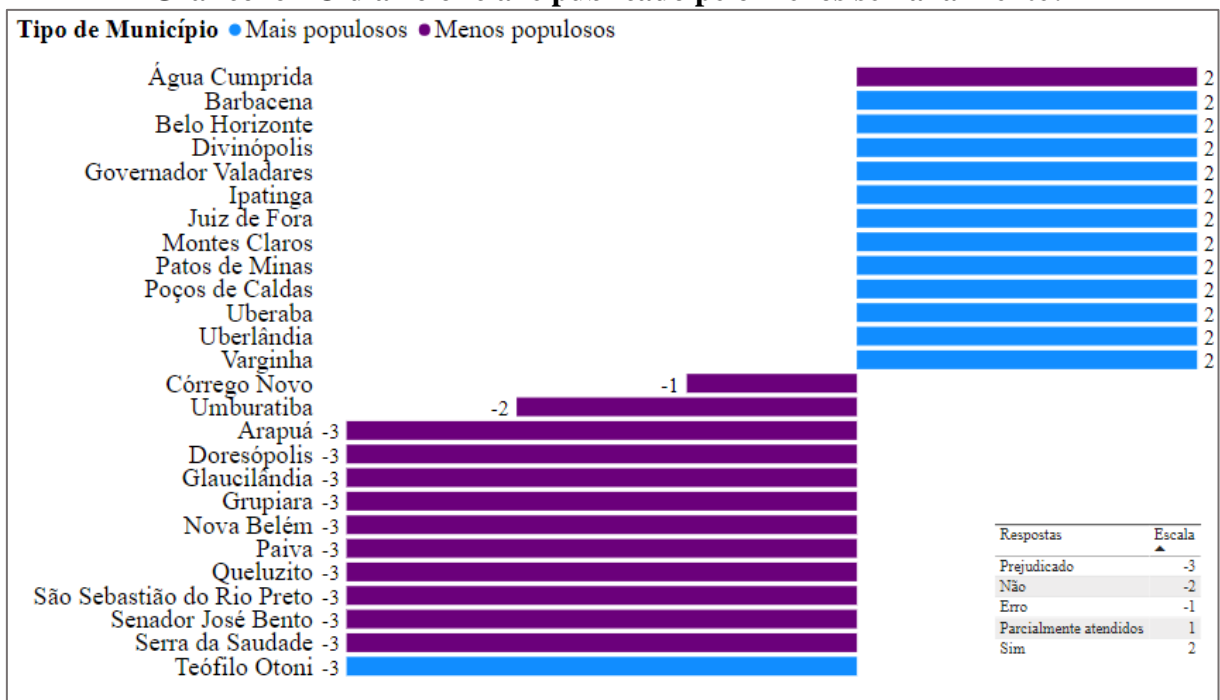


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, na maioria dos municípios em que foi possível identificar a existência de um diário oficial online, com apenas um clique a partir da página inicial da Prefeitura era possível acessá-lo. Contudo, outra informação que se destaca é o grande número de municípios, 11 do total de 26, em que sequer foi encontrado o diário oficial online, sendo que quase a totalidade eram municípios que se enquadram como menos populosos, excetuando-se Teófilo Otoni. Em que pese o Município poder dar publicidade ao diário oficial em outros locais, que não o site oficial, trata-se de uma opção que acaba dificultando o acesso ao seu conteúdo pelo cidadão.

Ainda sob a perspectiva do diário oficial, outro critério analisado foi se ele era publicado ao menos semanalmente. Confira-se o resultado no gráfico abaixo:

Gráfico 6 - O diário oficial é publicado pelo menos semanalmente?

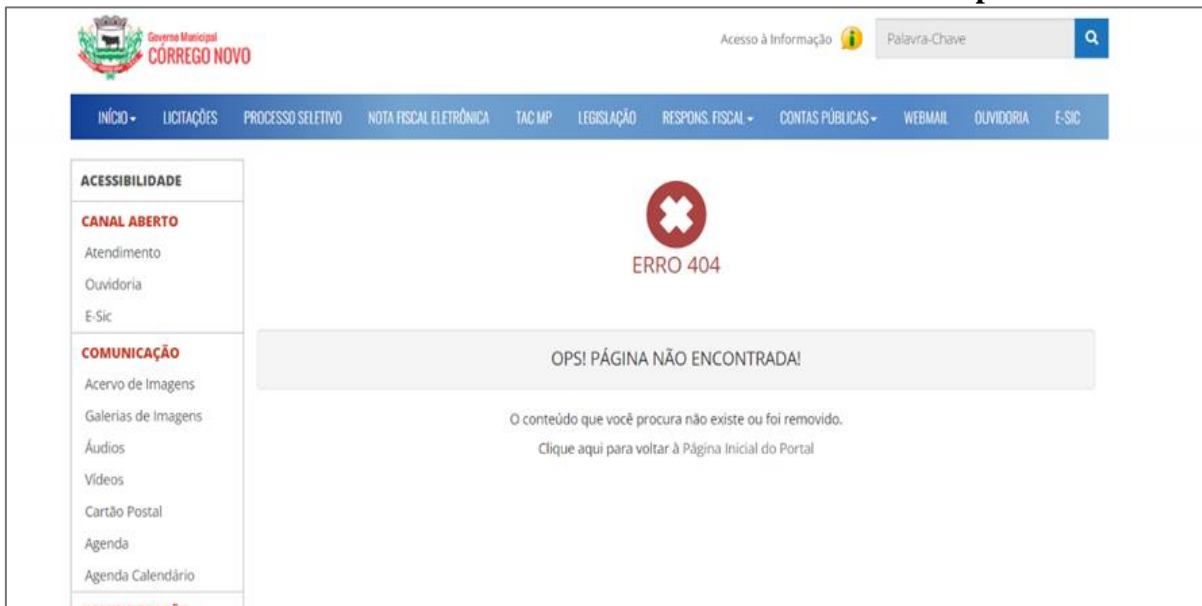


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, em regra, os municípios em que foi possível encontrar o link do diário oficial publicam pelo menos semanalmente o diário oficial. Contudo, há duas exceções: Córrego Novo (erro) e Umburatiba (não), justamente 2 dos 3 municípios menos populosos em que foi identificado diário oficial online.

No que se refere à Córrego Novo, ao clicar no link do diário oficial constava ERROR 404, que se trata de mensagem automática do servidor informando que a página não foi encontrada ou foi removida (UOL, 2022). Logo, nenhuma página se abria, tendo o critério de análise sido enquadrado como erro uma vez que formalmente existia o link do diário oficial, mas não era possível acessá-lo.

Figura 6 - Print do site oficial da Prefeitura de Córrego Novo demonstrando o erro encontrado ao se tentar acessar o diário oficial do município



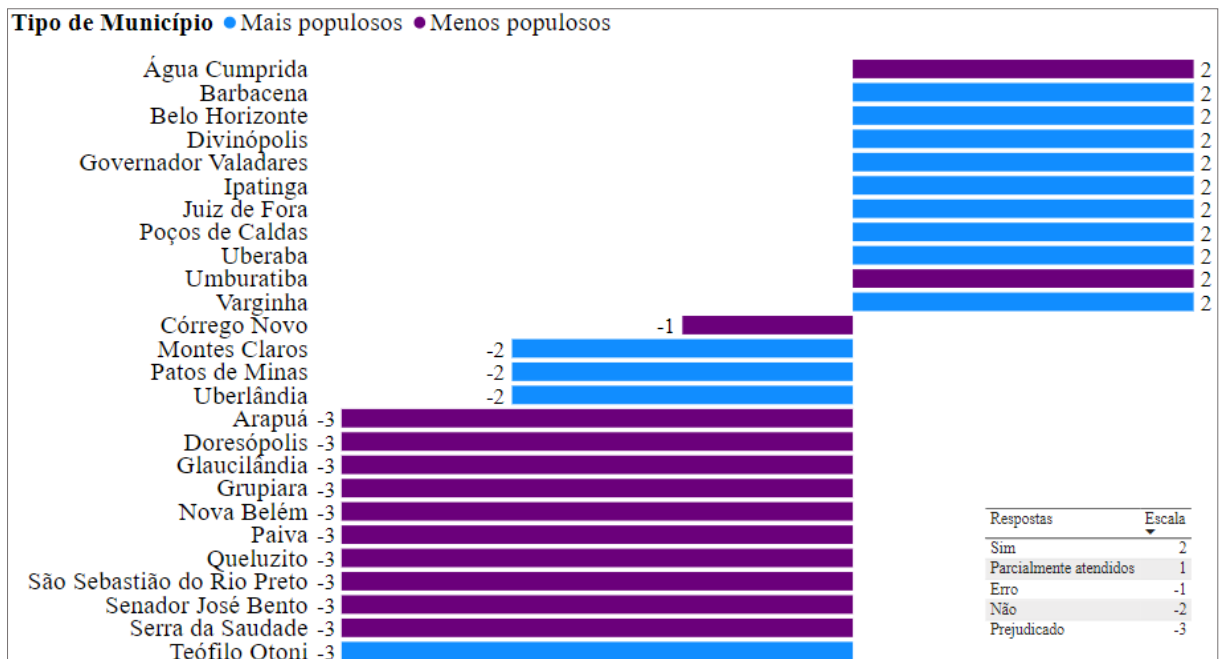
Fonte: Extraído do site oficial da Prefeitura de Córrego Novo.

Em relação à Umburatiba, foi identificado apenas um diário oficial publicado em 29 de março de 2021, restando evidente que o Município não publica seu diário oficial online semanalmente no seu site oficial.

Os demais municípios da parte inferior do gráfico foram inseridos na resposta prejudicado, já que, a partir do momento em que não foi possível identificar o link para acesso ao diário oficial, os demais critérios de análise referente à temática restaram prejudicados.

Em seguida, foi analisado se existia ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso à Edições do diário oficial. Para resposta positiva, foi considerado qualquer tipo de ferramenta de pesquisa, sendo esse tipo de mecanismo muito importante para se encontre informações mais direcionadas dentro de um diário oficial. Confira-se:

Gráfico 7 - Existe ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso às edições do diário oficial?



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se, novamente, que os municípios que possuem link para o diário oficial, em regra, possuem ferramenta de pesquisa, excetuando-se 3 municípios, que são considerados os municípios mais populosos de suas Regiões Intermediárias: Montes Claros, Patos de Minas e Uberlândia. É interessante pontuar, em relação ao Município de Patos de Minas, que, em postagem no Facebook, eles informaram que apenas em 2019 iniciaram a disponibilização do diário oficial do Município de forma online⁵⁶.

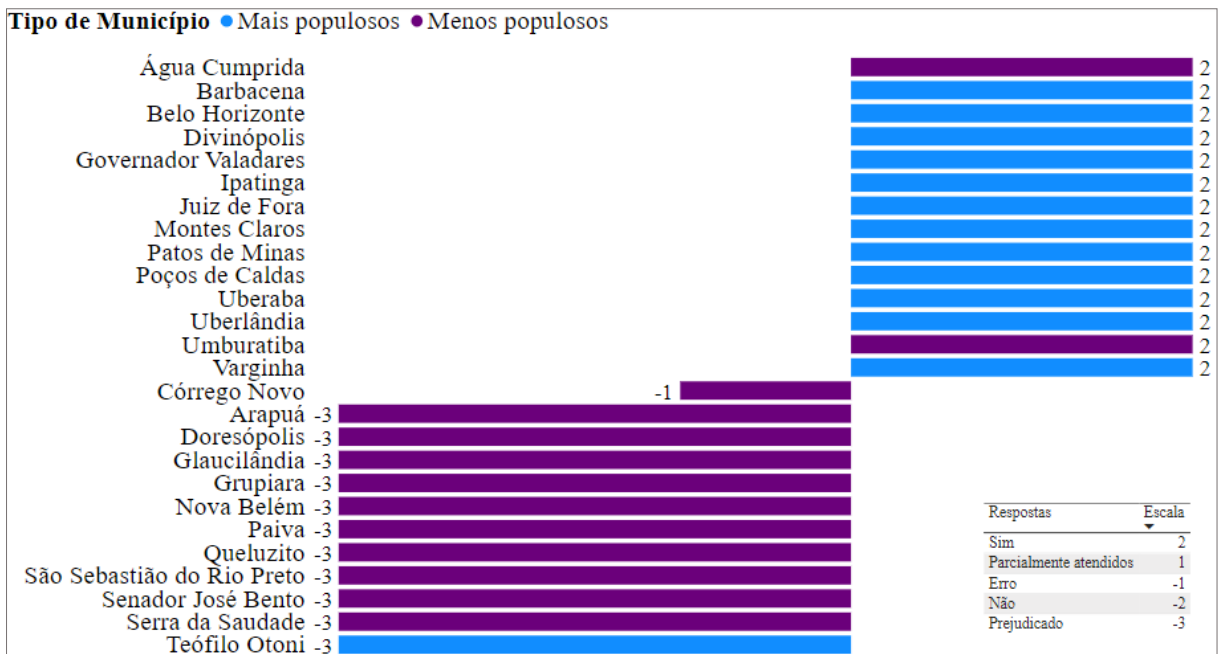
Em relação à Córrego Novo consta erro, já que não foi possível acessar a página do diário oficial para análise da existência de ferramenta de pesquisa.

Ainda na temática do diário oficial, foi analisado se havia recursos de navegabilidade interna nos arquivos das Edições do diário oficial.

⁵⁶ Confira-se a postagem no link <<https://acesse.one/yvM28>> ou no QR CODE:



Gráfico 8 - Existem recursos de navegabilidade interna dentro dos arquivos das edições dos diários oficiais?

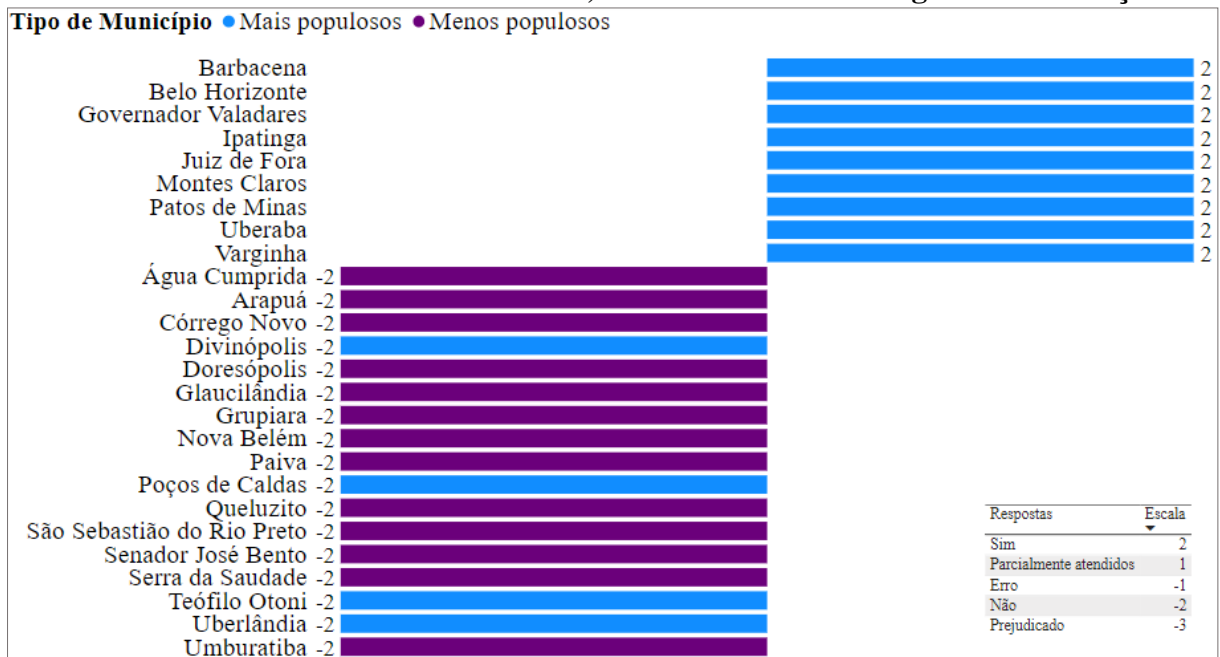


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A informação apreendida do gráfico acima é que todos os municípios que possuíam o link para o diário oficial, exceto Córrego Novo, também possuíam recursos de navegabilidade interna dentro do documento do diário oficial. Nota-se que, como já exposto, no caso do site de Córrego Novo, apesar de existir link para o diário oficial, ao acessá-lo constava erro, o que inviabilizou a análise do quesito da navegabilidade interna no diário oficial.

A relevância desse tipo de recurso no documento é significativa, já que, usualmente, os diários oficiais são publicações longas e que não foram feitas para serem lidas como texto corrido. Dessa forma, ao se disponibilizar recursos de navegação interna no documento, viabiliza-se que o cidadão direcione sua pesquisa de conteúdo dentro do diário oficial, permitindo maior autonomia e facilidade de acesso às informações almejadas.

Em relação à seção 3, o primeiro critério de análise foi sobre a existência de setor de tecnologia de informação. Confira-se o Gráfico 9 - Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia da Informação?

Gráfico 9 - Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia da Informação?

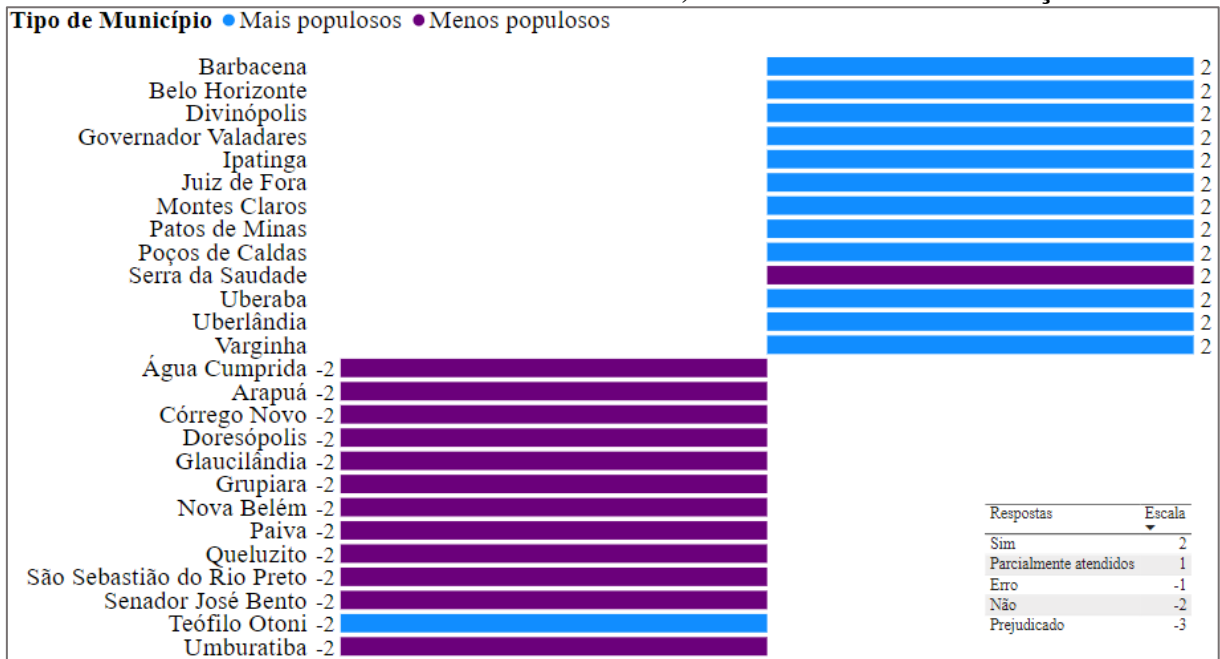
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que dos 26 municípios estudados apenas 9 possuem setor de Tecnologia da Informação, sendo que todos se enquadram como municípios mais populosos das Regiões Intermediárias de Minas Gerais.

Salienta-se que, para o levantamento dessa informação, buscou-se consultar a estrutura organizacional da Prefeitura existente no site, que faz parte das informações que devem ser disponibilizadas de forma ativa pelas Prefeituras, nos termos do inciso I, do §1º, do art. 8º da LAI⁵⁷. Além disso, quando não identificada, foi enviado pedido de acesso à informação ou dúvida em canal existente com esse propósito no site. Dessa forma, os municípios que não possuem setor de tecnologia da informação são aqueles em que o referido setor não foi observado na estrutura organizacional e, após o encaminhamento de dúvida ou pedido de acesso à informação, eles não responderam ou responderem de forma negativa.

Também foi analisado se nas Prefeituras existia setor de comunicação. O procedimento para análise desse dado foi similar ao do critério anterior, tendo sido buscado tal informação nas estruturas organizacionais das Prefeituras. Confira-se o gráfico:

⁵⁷ Não se desconsidera que essa obrigação não é cogente aos municípios com menos de 10 mil habitantes, nos termos do § 4º, do art. 8º da LAI, onde se enquadra todos os municípios menos populosos analisados na pesquisa.

Gráfico 10 - Na estrutura administrativa, existe setor de Comunicação?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, comparado ao número de Prefeituras com setor de tecnologia da informação, o número de Prefeituras com setor de comunicação é maior (13 de 26 municípios). A explicação para isso pode decorrer do tópico da comunicação ser algo que já permeia o setor público desde períodos mais pretéritos. Contudo, quase de forma similar, em regra, apenas os municípios mais populosos de cada Região Intermediária possuem o setor de comunicação, excetuando-se Serra da Saudade.

Da mesma forma, foram encaminhadas dúvidas ou pedidos de acesso à informação aos municípios onde o referido setor não foi identificado no site. Dessa forma, os municípios do grupo que não possuem setor de comunicação são aqueles que não responderam ou responderam de forma negativa a pergunta.

Tais dados apontam para a falta de infraestrutura dos municípios menos populosos e ressaltam a diferença existente em cada realidade municipal.

Especificamente sobre a estrutura do site, foi analisada a existência de “mapa de navegação do site”, que é indicado a tese de Rodrigues (RODRIGUES, 2018) como um artifício que facilita o acesso às informações almejadas, já que se permite uma visualização mais esquemática do conteúdo existente em um site. Confira-se o gráfico com os resultados:

Gráfico 11 - Existe “mapa de navegação do site”?

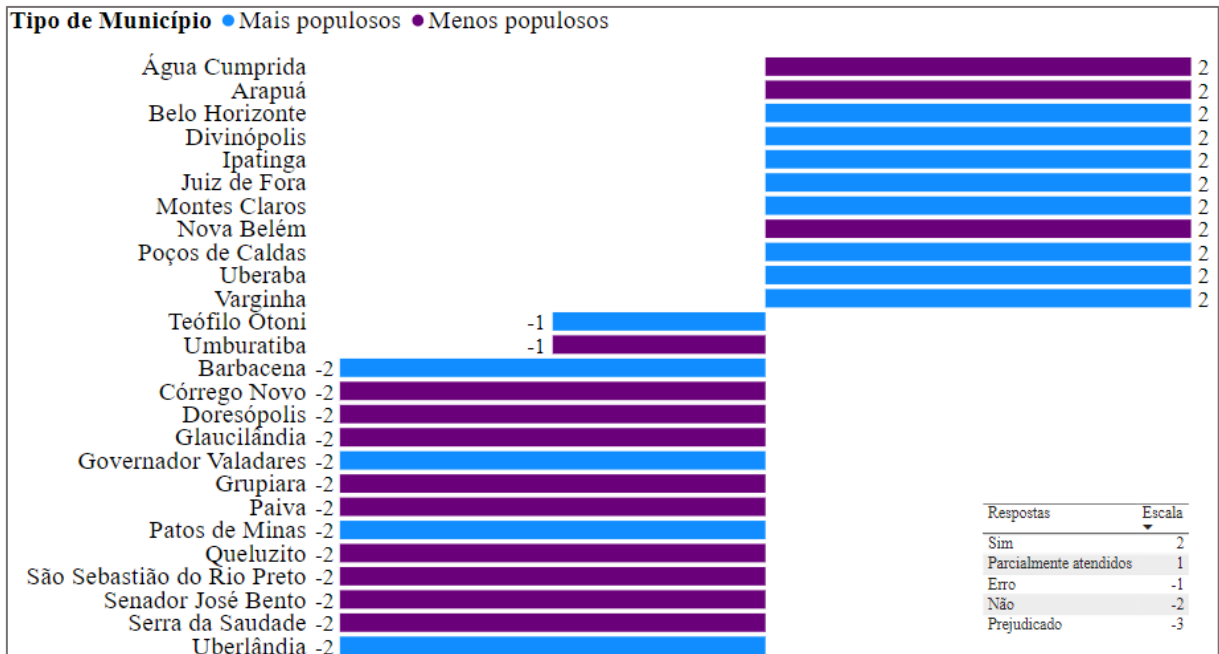
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que pouquíssimos municípios possuem nos seus sites “mapa de navegação”, sendo 5 de 26, e, em regra, aqueles que possuem fazem parte do grupo de municípios mais populosos, excetuando-se Umburatiba.

Voltando-se para a questão específica da publicidade durante o período da pandemia, foi analisada a existência de aba, nos sites oficiais da Prefeitura, direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contivesse tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática.

Conforme já exposto, trata-se de critério que foi estruturado a partir da pesquisa prévia, em que foi observado esse tipo de aba em muitos sites governamentais. Confira-se o Gráfico 12 - Existe aba no site direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contenha tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática?:

Gráfico 12 - Existe aba no site direcionada a disponibilização de informações sobre o coronavírus que contenha tópico específico sobre os atos normativos editados acerca da temática?



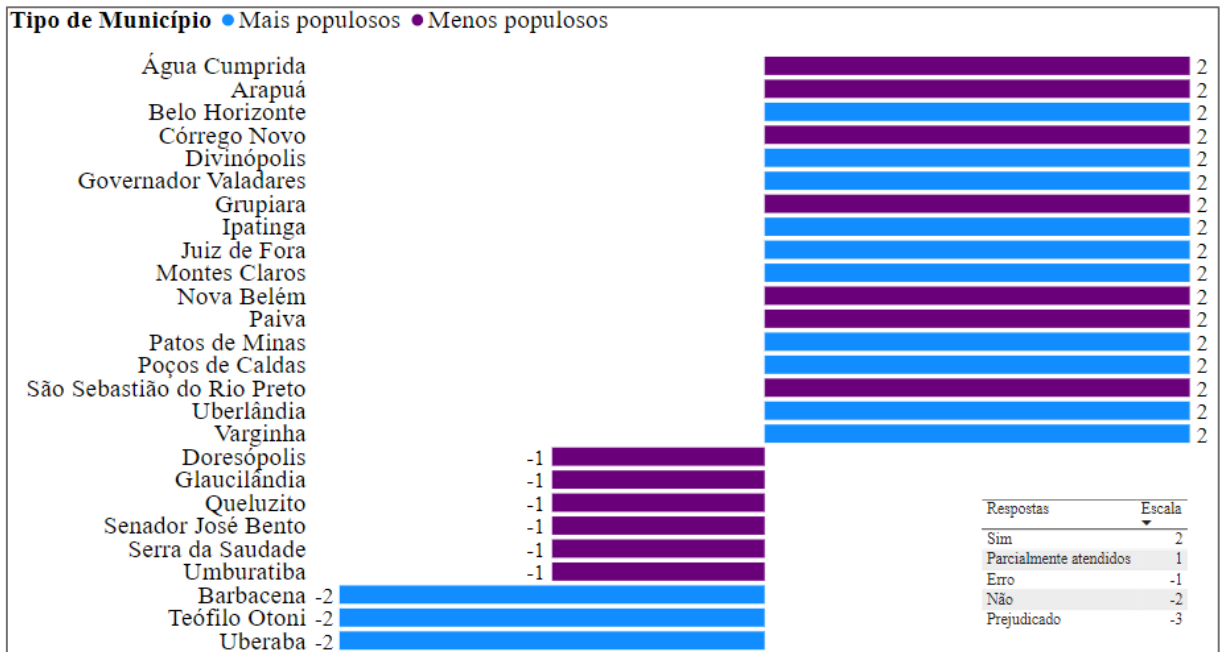
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Dos 26 municípios, 11 possuíam a aba direcionada aos atos normativos de quarentena, sendo que, desse total, 3 municípios fazem parte do grupo dos municípios menos populosos: Água Comprida, Arapuá e Nova Belém. Dessa forma, há menos segmentação em relação ao tipo de município quando se comparado aos critérios analisados anteriormente.

Por sua vez, em relação a Teófilo Otoni e Umburatiba o critério foi respondido como erro. É que no primeiro Município existia a aba, mas, ao se clicar nela, ela não abria e, em relação ao segundo Município, na aba só havia normas de 2020, logo o conteúdo estava evidentemente desatualizado.

Assim, observa-se que a iniciativa da aba com reunião de informações sobre normas da pandemia teve certa adesão por parte dos municípios, tratando-se de iniciativa interessante para facilitação de acesso a tais normas. Contudo, mesmo assim, a maioria dos municípios não aderiram a esse recurso em seus sites.

Por sua vez, no que tange aos atos normativos de forma geral, foi estabelecido o critério sobre a existência de banco normativo online do site oficial da Prefeitura. Confira-se o gráfico com a análise compilada:

Gráfico 13 - Existe “banco normativo online”?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que dos 26 municípios analisados 23, formalmente, possuíam banco normativo online, sendo que nesse último grupo se incluem todos os municípios que fazem parte do grupo de municípios menos populosos. Contudo, algumas ressalvas devem ser feitas em relação aos municípios que na escala foram enquadrados na resposta erro desse critério.

Nota-se que, para o enquadramento da resposta como erro, não foram empreendidos longos escrutínios nos bancos normativos, sendo assim enquadrados apenas os municípios em que ficava evidente algum tipo de erro existente no banco normativo online após breve navegação. As considerações foram as seguintes:

- Em relação à Doresópolis, só constava no banco normativo a espécie normativa lei, não tendo sido possível encontrar decretos ou outros tipos de normas;
- No site de Glaucilândia, apesar de haver o link de direcionamento para o banco normativo, constava que a página estava em atualização;
- No site de Queluzito, o banco normativo estava evidentemente incompleto, constando apenas um único decreto;
- No site de Senador José Bento, a mesma questão foi observada, no banco normativo online constavam apenas duas Leis – O Código Tributário Municipal e a Lei do ISS – e havia uma aba com decretos de 2021;
- No site de Serra da Saudade, havia apenas 10 atos normativos na aba;

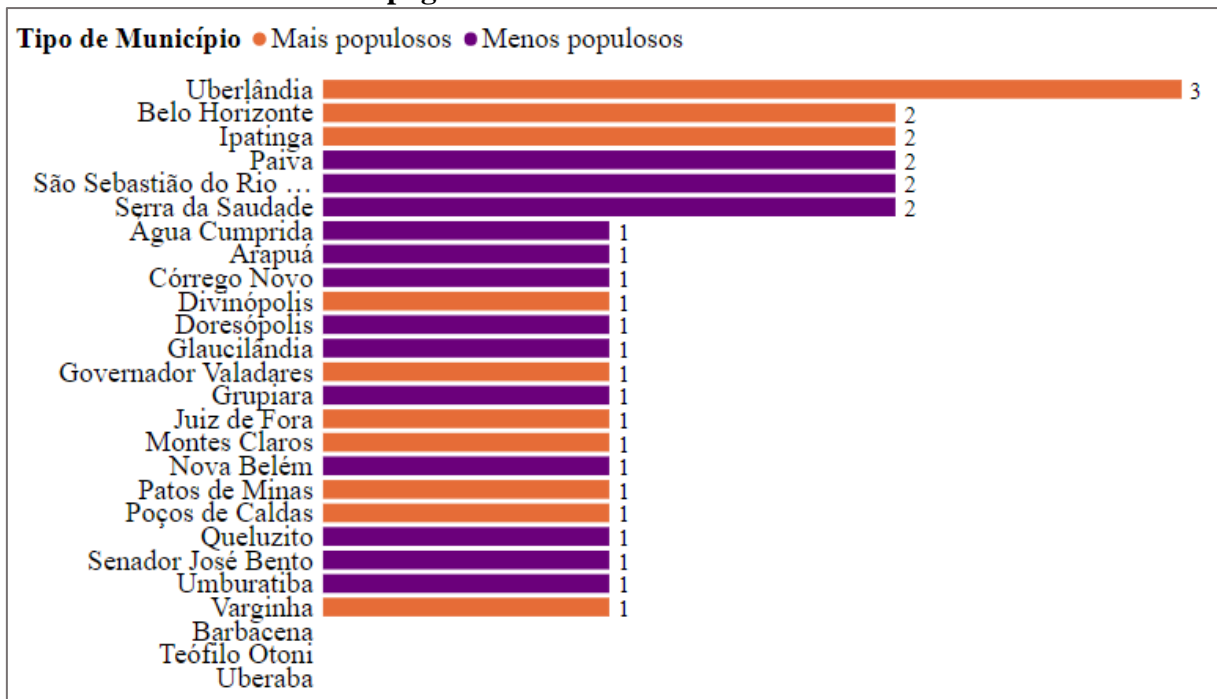
f) Em Umburatiba, o problema da incompletude também foi observado, havia apenas 28 atos normativos.

Assim, todos estes municípios, no critério da existência de banco normativo, foram enquadrados como erro pela inexistência ou incompletude do banco normativo existente no site.

No que se refere a Barbacena, Teófilo Otoni e Uberaba, não foi identificada a existência de bancos normativos nos sites oficiais da Prefeitura.

Em seguida, foi analisado quantos cliques eram necessários para acessar o banco normativo online. Confira-se o gráfico:

Gráfico 14 - Quantos cliques preciso dar para acessar o banco normativo online a partir da página inicial do site da Prefeitura?



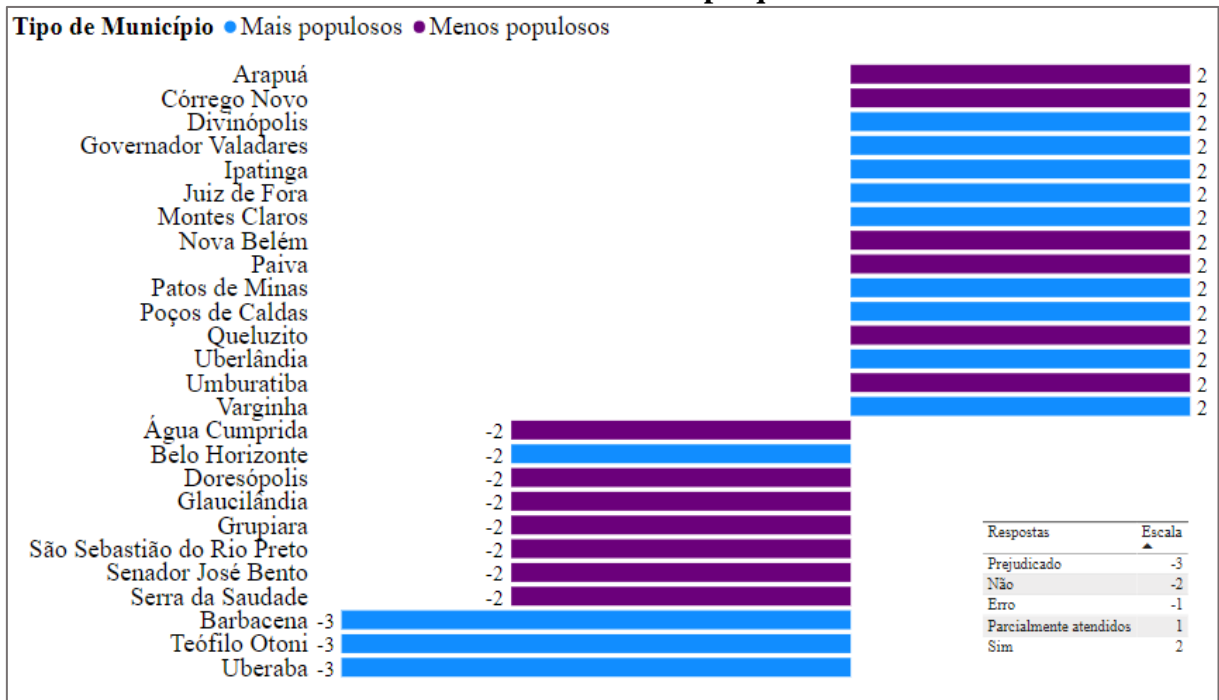
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota-se que a maioria dos municípios que, formalmente, possuíam banco normativo online (23 de 26 municípios) foi bem fácil acessá-lo, estando apenas a um click de distância para o acesso a partir da página inicial da Prefeitura. Contudo, outros requereram mais procura no site para acessá-los. Nesse sentido, destaca-se o Município de Belo Horizonte que, apesar de usualmente ter sido fácil encontrar os itens analisados na pesquisa, a parte de acesso ao banco normativo online da Prefeitura foi mais difícil de se encontrar.

Outro critério analisado como facilitador do acesso às normas existentes no banco normativo foi se havia alguma ferramenta de pesquisa das normas. Pontua-se que se entendeu

como existente desde que houvesse algum recurso de pesquisa, independente de qual a sua complexidade. Confira-se o Gráfico 15 - Existe ferramenta de pesquisa de normas?:

Gráfico 15 - Existe ferramenta de pesquisa de normas?



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se que dos 23 municípios que possuíam banco normativo online, 8 não possuíam ferramenta de pesquisa. Em que pese a maioria dos municípios nessa última categoria se enquadrarem como os municípios menos populosos de suas regiões intermediárias, tem-se também o Município de Belo Horizonte, capital do Estado.

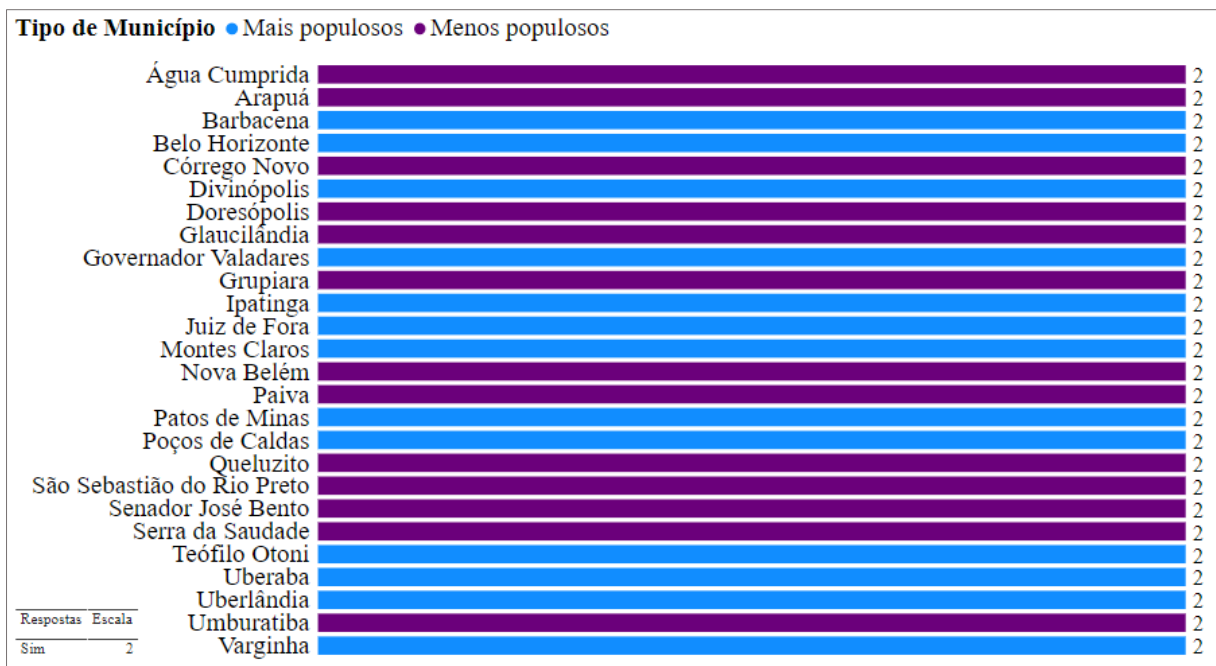
Nota-se que não se desconsidera que, no âmbito do site da Câmara Municipal de Belo Horizonte, exista um banco normativo online devidamente formatado com ferramenta de pesquisa. Contudo, no caso, a análise se restringiu ao site da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo que a inexistência de ferramenta de pesquisa dentro do banco normativo desponta como algo muito prejudicial ao acesso às normas pelo cidadão.

Nesse sentido, foi feito pedido de acesso à informação ao Município de Belo Horizonte para acesso ao link do site da Prefeitura onde constavam as leis e decretos municipais, já que, conforme já explicitado, inicialmente foi difícil encontrar esse item no site analisado. Contudo, em resposta ao pedido de acesso à informação, foi enviado link direcionado ao site da Câmara Municipal de Belo Horizonte, mesmo que na pergunta enviada tenha se perguntado

especificamente sobre o site da Prefeitura Municipal. Assim, verifica-se que, apesar da qualidade, em regra observada no que tange à política de publicidade de normas em relação ao Município de Belo Horizonte, essa questão trata-se de um problema de acesso que poderia ser facilmente solucionado a partir do direcionamento no próprio site da Prefeitura do Município de Belo Horizonte ao site da Câmara Municipal.

O próximo critério analisado foi a existência de canal de dúvida direcionado ao cidadão. Confira-se o gráfico com os resultados da análise:

Gráfico 16 - Existe um canal de dúvida aberto ao cidadão?



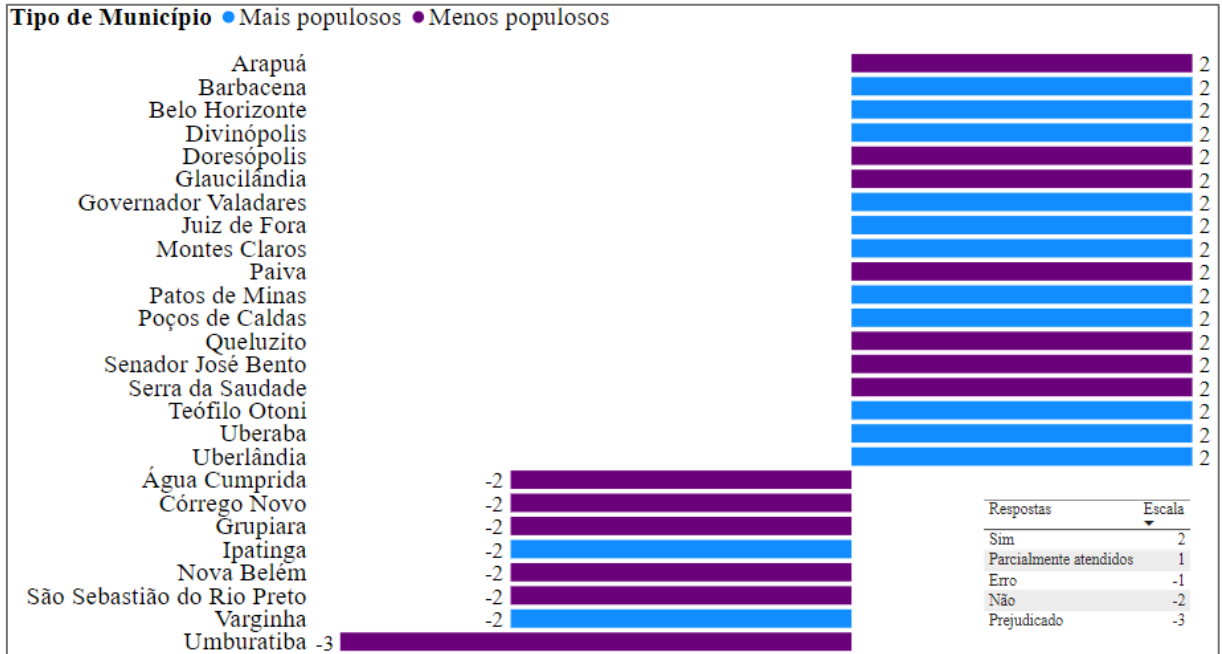
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que a totalidade dos sites dos municípios possuíam um canal de dúvida aberto ao cidadão. Nota-se que, para a resposta a esse critério, foi considerado qualquer tipo de canal, desde ouvidoria até E-SIC, onde é possível encaminhar pedidos de acesso à informação. Assim, tratou-se de critério bem abrangente.

Conforme já exposto, a parte de encaminhamento de dúvidas ou pedido de acesso à informação será um pouco mais bem detalhada no tópico seguinte, já que muitas vezes durante o levantamento de dados surgiram dúvidas e se fez necessário o encaminhamento de perguntas às Prefeituras. Apesar de não se tratar de objetivo principal da pesquisa, entendeu-se relevante os resultados levantados em relação a esse tópico.

Outro critério analisado foi a existência de link no site da Prefeitura que contenha direcionamento ao Facebook oficial da Prefeitura. Confira-se:

Gráfico 17 - Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Facebook oficial da Prefeitura?



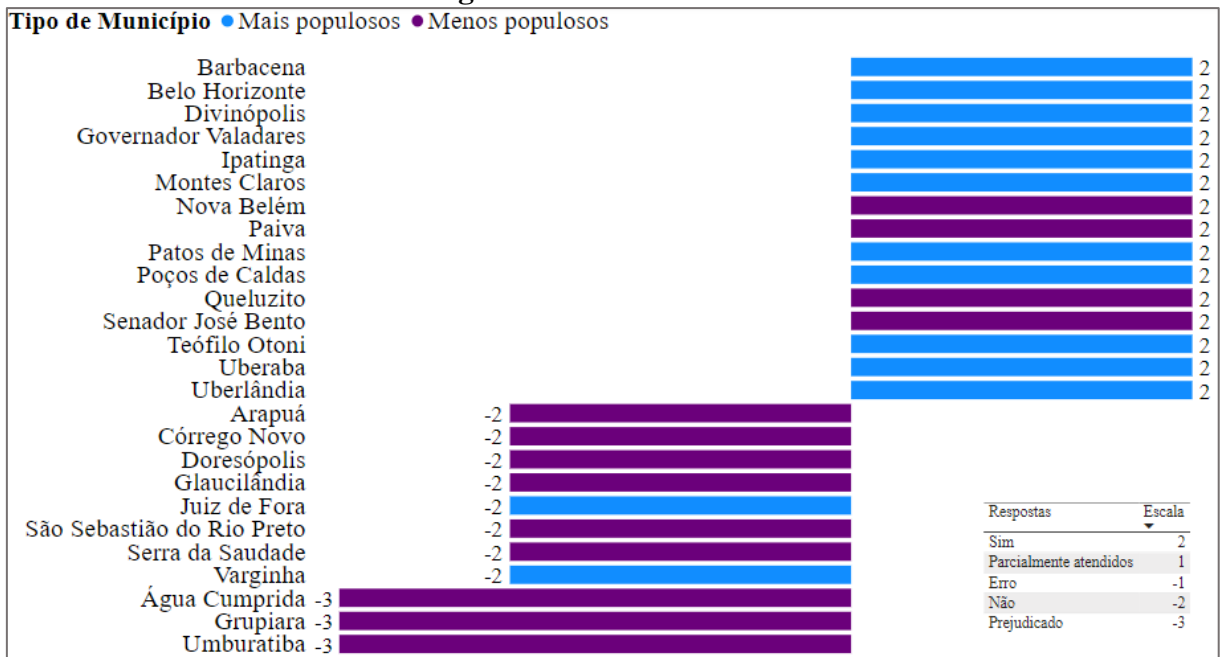
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Esse critério foi formulado principalmente porque no caso de Prefeituras menores é comum existir páginas do município, mas que não são oficiais. Contudo, por, normalmente, serem páginas com menos seguidores se torna difícil distinguir o que é a página oficial da Prefeitura e o que não é. Além disso, esse tipo de direcionamento facilita que o cidadão acesse as redes sociais da Prefeitura a partir do site oficial.

Nota-se que 18 municípios possuíam link de direcionamento para a página do Facebook oficial da Prefeitura. Contudo, 7 municípios não possuíam esse tipo de direcionamento, sendo 2 municípios enquadrados no grupo dos municípios mais populosos e os demais no grupo dos menos populosos. Já o Município de Umburatiba consta como prejudicado porque na pesquisa não foi identificado a existência de uma página oficial do Facebook da Prefeitura.

Abaixo consta o gráfico com informações sobre esse critério a partir da perspectiva do Instagram. Confira-se Gráfico 18 - Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Instagram oficial da Prefeitura?

Gráfico 18 - Existe link no site da Prefeitura que direcione os cidadãos para o Instagram oficial da Prefeitura?

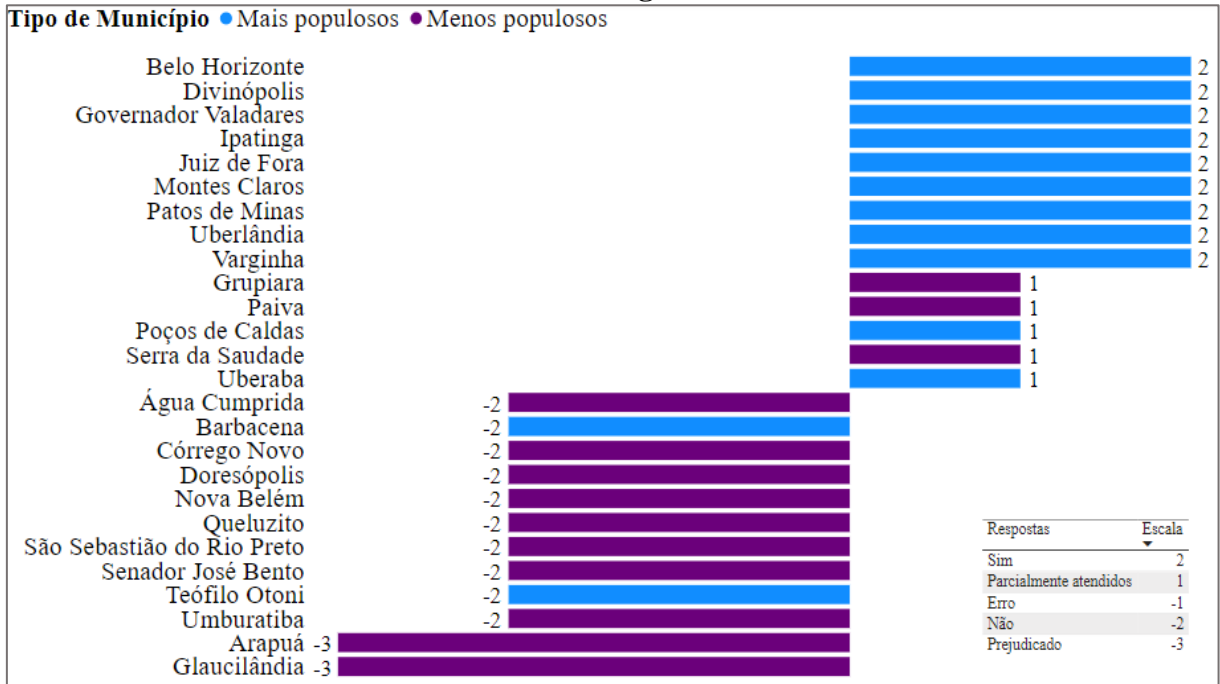


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Em relação ao Instagram, existiam 15 sites de Prefeitura que possuíam o link de direcionamento para o perfil do Instagram da Prefeitura. O Município de Varginha, enquadrado como mais populoso, não possuía link de direcionamento para o perfil do Facebook e nem para o perfil do Instagram. Por sua vez, 3 municípios sequer possuíam perfil no Instagram (prejudicado), sendo que um deles também não possuía perfil no Facebook, qual seja, Umburatiba.

É interessante notar que Nova Belém, em um caminho diverso do usual, possuía link de direcionamento do Instagram, mas não do Facebook. Contudo, deve ser ressaltado que no site havia a logo para o direcionamento para as duas redes sociais, mas, em relação ao Facebook, essa logo não possuía o link em si, mas só a imagem.

Por fim, passa-se a análise da seção 4, que estabeleceu critérios sobre a disponibilização dos decretos, isto é, dos arquivos onde os decretos eram disponibilizados. Pontua-se que, para essa análise se deu preferência aos decretos, porém em alguns casos, quando não encontrados decretos, foram analisadas outras espécies normativas constantes no banco normativo existente no site da Prefeitura.

Gráfico 19 - Existem recursos de navegabilidade interna no documento?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Apenas nos arquivos disponibilizados nos sites de 9 municípios foi possível observar a existência de recursos de navegabilidade interna. Todos enquadrados no grupo de municípios mais populosos de suas regiões intermediárias. Em 5 municípios, foi observado esse recurso em alguns arquivos, mas não em outros, tendo sido enquadrados na escala como “parcialmente atendidos”.

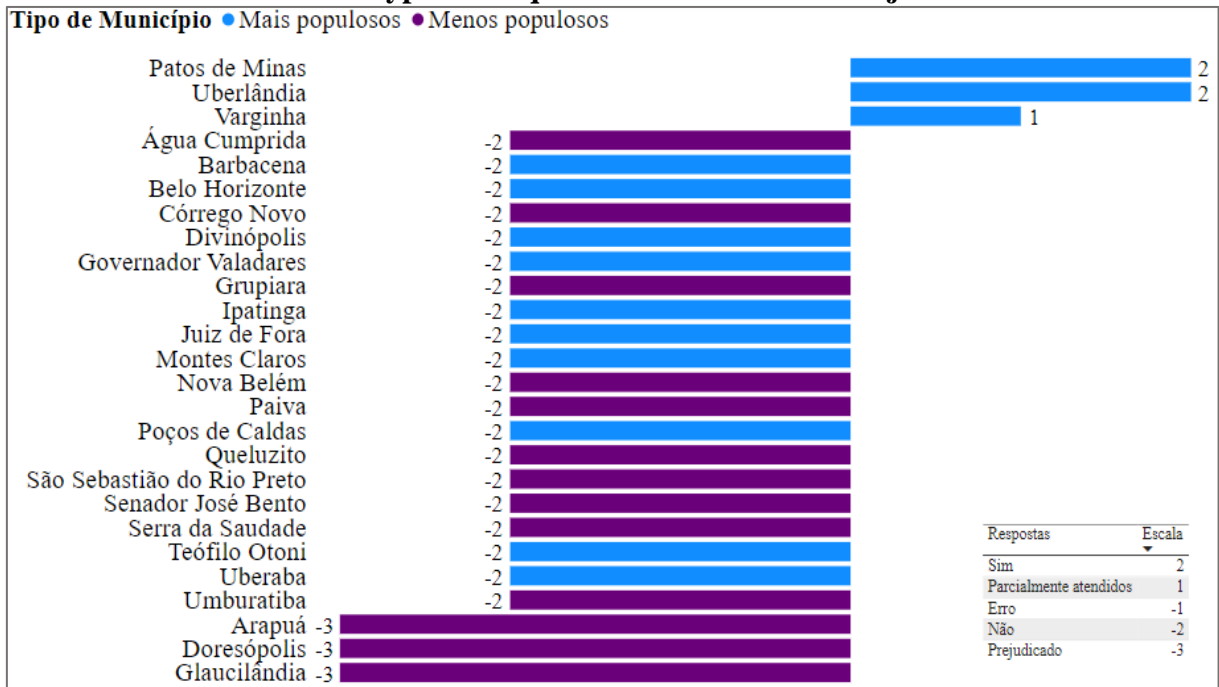
Em 10 municípios não foi possível observar a existência desse mecanismo de pesquisa interna no documento. Pontua-se que, em muitos casos, as normas são disponibilizadas em PDF como imagem de modo que não é possível fazer qualquer tipo de pesquisa dentro do documento. Isso ocorre mesmo quando hoje em dia é de fácil acesso a utilização de OCR – reconhecimento de caractere óptico - nos documentos, por meio do qual se consegue converter o que está escrito na imagem em algo legível para a máquina, permitindo a pesquisa dentro do documento.

Nos municípios classificados como prejudicados (-3), Arapuá e Glaucilândia, não foi possível sequer acessar algum ato normativo dentro do site.

Esse critério de análise aponta a dificuldade que o cidadão enfrenta concretamente ao tentar encontrar informações presentes em atos normativos, já que, mesmo no caso do município possuir banco normativo com mecanismo de pesquisa, ao acessar a norma pode ser que não seja possível realizar uma pesquisa segmentada com direcionamento à informação de interesse.

Outra análise feita foi sobre a existência de hyperlinks dentro das normas jurídicas. Confira-se:

Gráfico 20 - Existem hyperlinks que relacionam as normas jurídicas editadas?



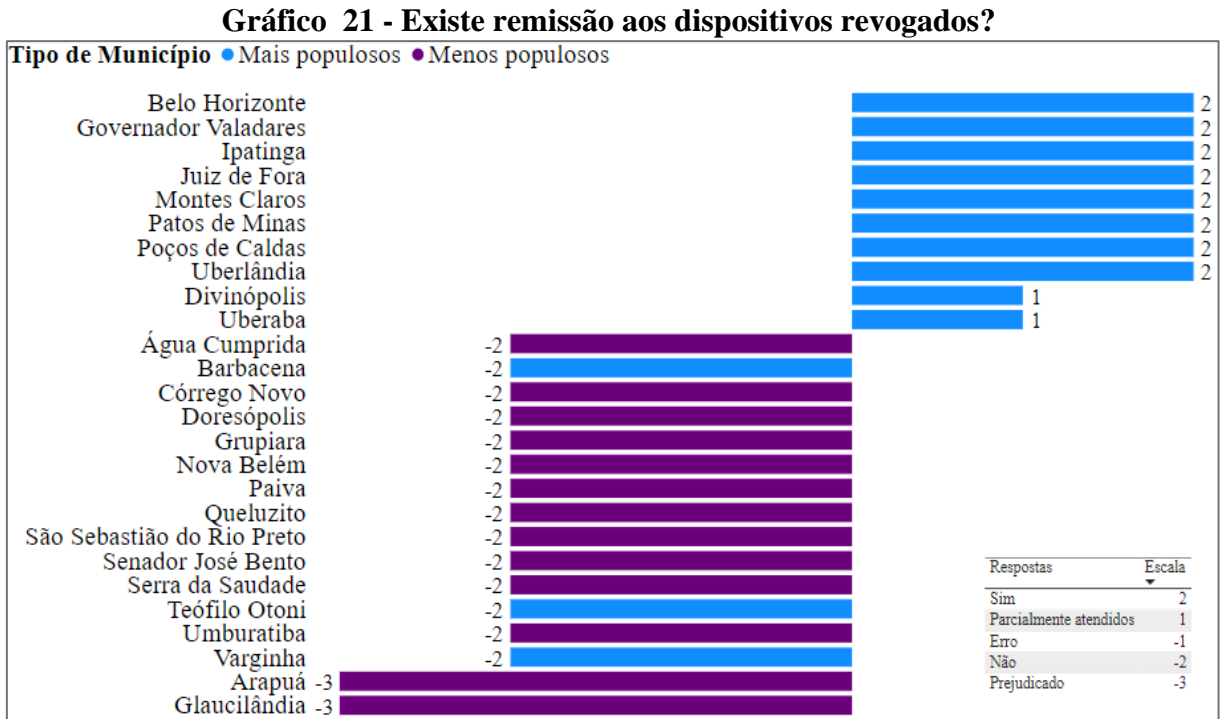
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que apenas em 2 municípios, Patos de Minas e Uberlândia, foi observada a existência de hyperlink que relacionam as normas jurídicas editadas. Em relação à Varginha, o critério foi parcialmente atendido, já que em alguns documentos foi observada a existência do hyperlink, mas em outros não. Dessa forma, trata-se de recurso bem excepcional no âmbito do site das Prefeituras.

Verifica-se que a existência desse tipo de hyperlink é muito importante para facilitar o acesso à informação normativa de forma completa pelo cidadão, evitando que ele tenha que fazer mais pesquisas para poder ter acesso a normas relacionadas. Permite-se ainda que o cidadão tenha uma visão mais global sobre as normas que, afinal, está inserida dentro de um sistema normativo, garantindo-se maior transparência. Além disso, o art. 7º, IV, da LC n. 95/98 estabelece que o mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma norma e, quando o for, deverá haver a remissão expressa.

Nota-se que essa funcionalidade é importante até mesmo para a Administração Pública, já que permite esse tipo de visualização normativa de forma mais facilitada aos servidores, que, eventualmente, precisem saber de informação normativa de temática específica.

Outro critério relevante é a existência de remissão explícita aos dispositivos revogados nas normas. Confira-se o Gráfico 21 - Existe remissão aos dispositivos revogados? Os resultados levantados:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Dos 26 municípios analisados, apenas 8 mencionavam explicitamente a revogação normativa promovida pela nova norma. Todos os 8 municípios estão enquadrados no grupo dos municípios mais populosos. Em 2 municípios, Divinópolis e Uberaba, foi observada parcialmente a menção explícita às normas revogadas, já que elas existiam em algumas normas, mas em outras não.

Salienta-se que a importância da menção expressa da norma revogada, para além de facilitar a compreensão do sistema normativo, está na garantia de maior certeza sobre o que está e o que não está mais vigente, permitindo a construção do cenário de vigência normativa. Nesse sentido, junto à menção expressa da revogação, é necessário que haja a atualização do banco normativo existente de modo que se explicita o dispositivo que foi revogado também. Todo esse processo deve ser feito sistematicamente, ressaltando a importância da criação de políticas públicas que permitam a devida organização do arcabouço normativo para facilitação de seu acesso ao cidadão.

Pontua-se que a previsão explícita dos dispositivos revogados é uma ação, cuja finalidade extrapola o direito à publicidade dos atos normativos, pois está diretamente relacionada à manutenção do saneamento do sistema normativo. Nesse cenário, destaca-se que a Lei Complementar n. 95/98, que versa sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estabelece em seu art. 9º que a cláusula de revogação deverá trazer expressamente as leis ou disposições legais revogadas (BRASIL, 1998).

4.4.2 Análise suplementar dos sites oficiais

Considerando as dificuldades existentes no preenchimento das respostas da Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais durante a observação dos sites, foi necessário, na maioria dos municípios, encaminhar pedidos de acesso à informação ou dúvida para verificar se a dificuldade em encontrar os itens listados decorria da sua inexistência ou da dificuldade de encontrá-los no site. Apesar dessa forma de acesso a informações por meio de requerimento ao Estado não ter sido objeto central da pesquisa, os resultados foram interessantes e devem ser trazidos a lume.

Primeiramente, é preciso ser explicitado como foi conduzido o encaminhamento das dúvidas. Como primeiro passo, no caso dos municípios em que não foi possível identificar itens arrolados na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais, tentou-se encaminhar o pedido de acesso à informação pelo site. Caso não se conseguisse encaminhar, por inexistência ou indisponibilidade do canal no site da Prefeitura, foi encaminhada dúvida por meio de canal de dúvida existente no site.

Nos gráficos dessa seção, além de haver a separação por cor dos municípios enquadrados no grupo dos mais populosos e dos menos populosos, foi criada a seguinte escala de respostas possíveis, cujo significado serão melhor explicitados conforme aparecerem em cada gráfico:

Figura 7 - Escala utilizada nos gráficos de análise suplementar do site

Respostas	Escala
Não foi preciso Info	2
Sim	1
Sem tentativa	0
Não	-1
Prejudicado	-2

Fonte: Elaboração própria.

Confira-se para quais Prefeituras Municipais foi necessário o encaminhamento de dúvida:

Gráfico 22 - Foi necessário fazer o pedido de acesso à informação?

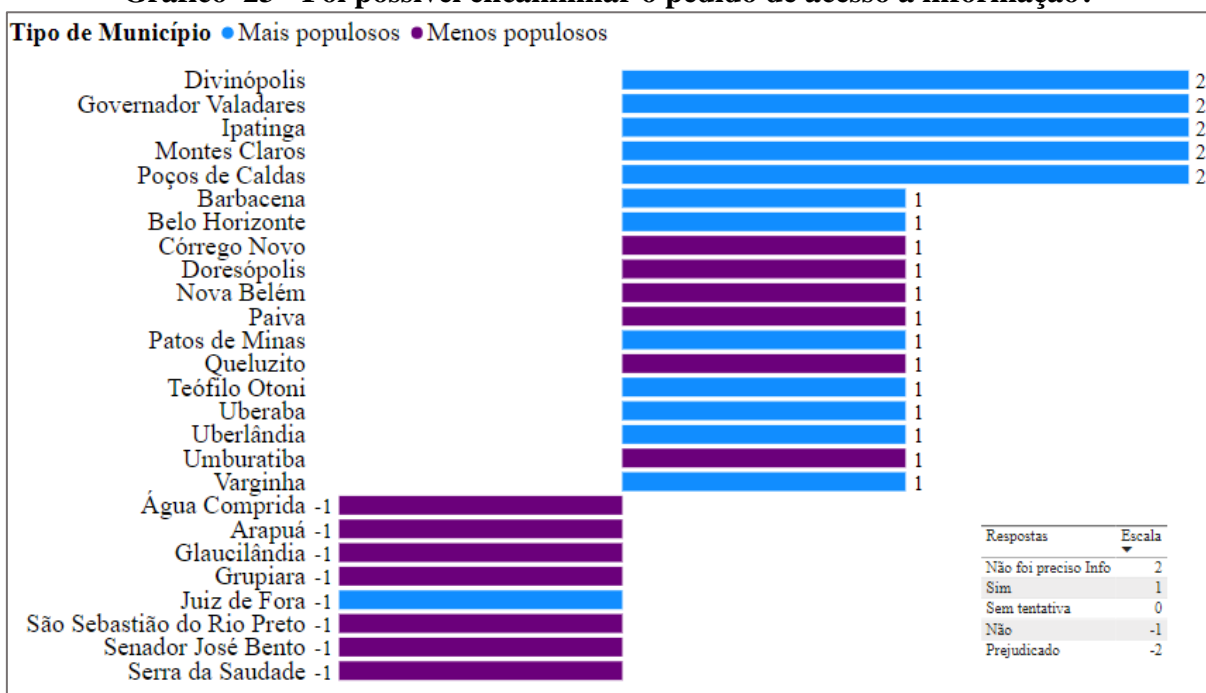


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se do Gráfico 22 - Foi necessário fazer o pedido de acesso à informação? que dos 26 municípios em apenas 5 não foi preciso encaminhar pedido de acesso à informação, sendo eles Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros e Poços de Caldas, todos municípios que se enquadram no grupo dos mais populosos de suas Regiões Intermediárias.

Nos demais municípios foi necessário o encaminhamento de dúvida decorrente do fato da pesquisadora não ter encontrado algum quesito existente Tabela 1 - Municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais.

Contudo, algumas dificuldades foram observadas ao se tentar encaminhar o pedido de acesso à informação. Nesse cenário, confira-se o gráfico abaixo que compila as informações sobre a possibilidade de envio ou não de tais pedidos:

Gráfico 23 - Foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação?

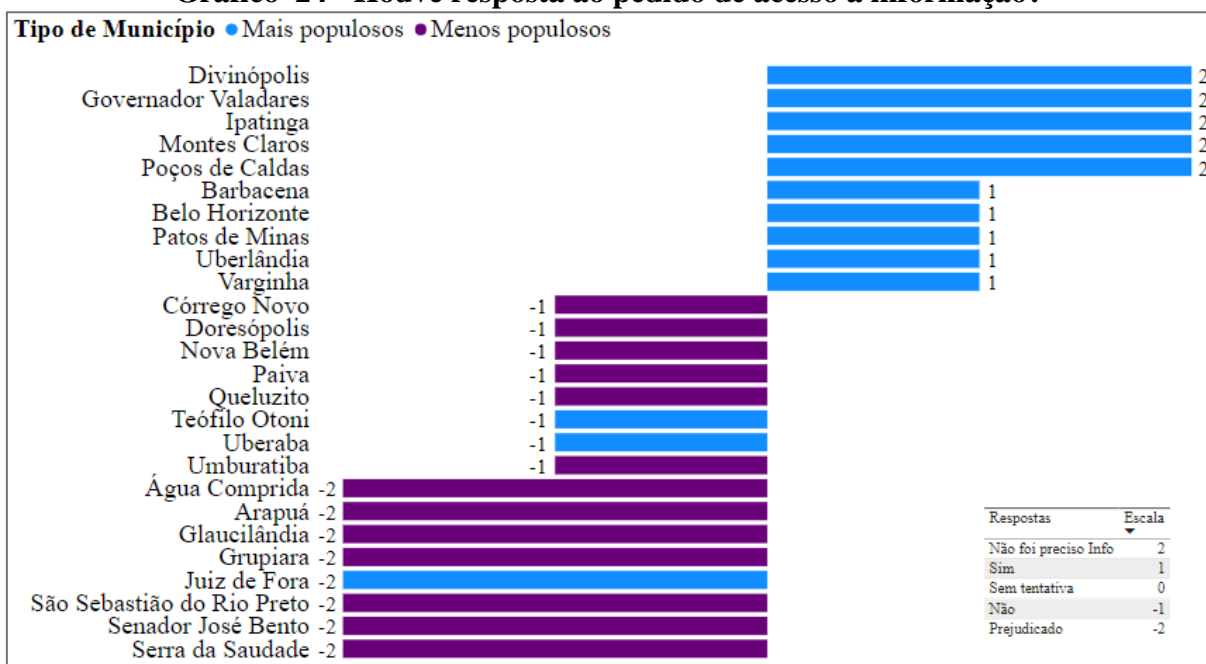
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Dos 21 municípios em que foi necessário fazer o encaminhamento de pedido de acesso à informação, em 8 não foi possível. É que em inúmeros sites não foi possível fazer o encaminhamento do pedido de acesso à informação, em decorrência, em regra, da indisponibilidade de algum fator no sistema, o que impedia o envio. Destaca-se que, na maioria dos casos, o problema referia-se ao cadastro. Em outras palavras, requeriam o cadastro, mas não era possível fazê-lo.

Nesse cenário, excetua-se apenas Glaucilândia em que não se identificou o local para encaminhamento do pedido de acesso à informação.

Ademais, verifica-se que, da totalidade dos municípios em que não foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação, apenas Juiz de Fora faz parte do grupo dos municípios mais populosos.

Por sua vez, dada a possibilidade de encaminhamento, necessário verificar a existência de resposta aos pedidos de informação elaborados. Confira-se o gráfico:

Gráfico 24 - Houve resposta ao pedido de acesso à informação?

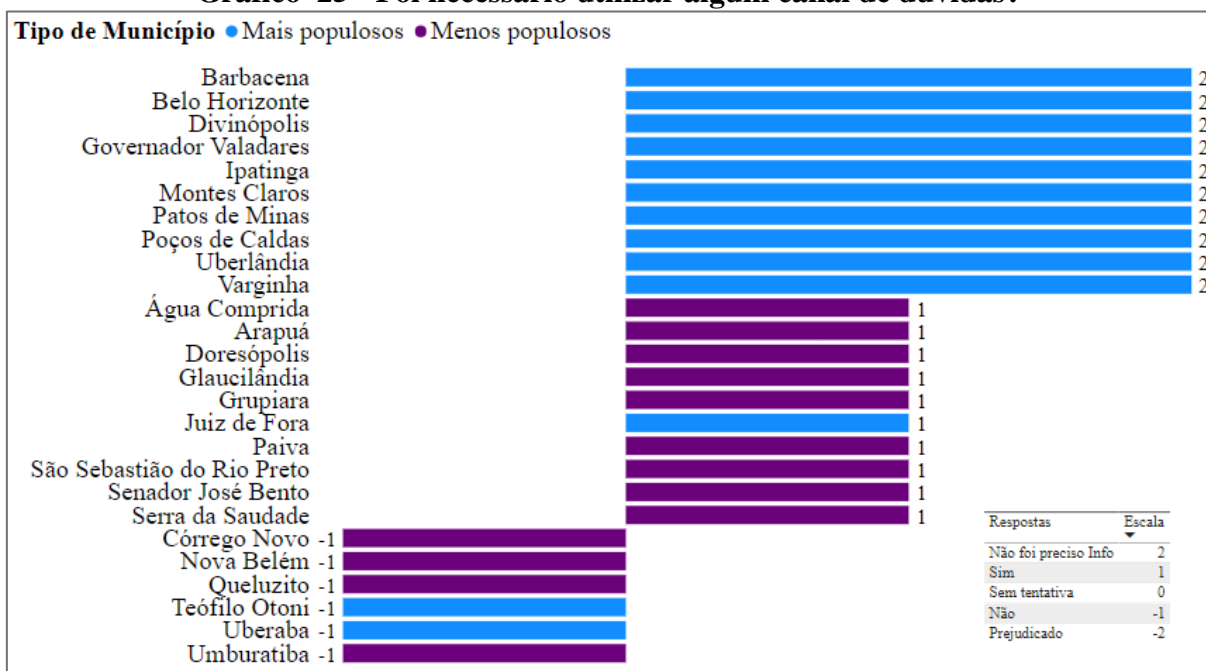
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Dos 13 municípios em que foi possível encaminhar o pedido de acesso à informação, apenas 5 o responderam, sendo que todos os municípios respondentes se enquadram no grupo dos municípios mais populosos. Por outro lado, dos 8 municípios que não responderam o pedido, 2 se enquadram no grupo de municípios mais populosos: Teófilo Otoni e Uberaba.

Metodologicamente, deve ser explicitado que, apesar dos pedidos terem sido encaminhados em momentos diferentes, em todos decorreu prazo superior a 30 dias do encaminhamento até a conferência da existência de resposta no site. Nesse sentido, pontua-se que a LAI prevê, nos termos do seu art. 11, §1º e §2º, que o pedido de acesso à informação deve ser respondido no prazo de 20 dias, prorrogáveis justificadamente por 10 dias. Além disso, em nenhum caso tentou-se fazer recurso contra a inexistência de resposta em face da limitação temporal da pesquisa e sua viabilidade.

Salienta-se ainda que os municípios que foram enquadrados como prejudicados (-2) no gráfico são aqueles em que sequer foi possível o encaminhamento do pedido de acesso à informação, sendo eles 8 municípios ao total.

Considerando a impossibilidade de encaminhamento de pedido de acesso à informação pelos sites, tentou-se utilizar outro canal de dúvidas existente online. Tentou-se encaminhar a dúvida por outro canal existente nos sites das Prefeituras, em regra, no caso dos Municípios em que não foi possível sequer enviar o pedido de acesso à informação. Confira-se o gráfico:

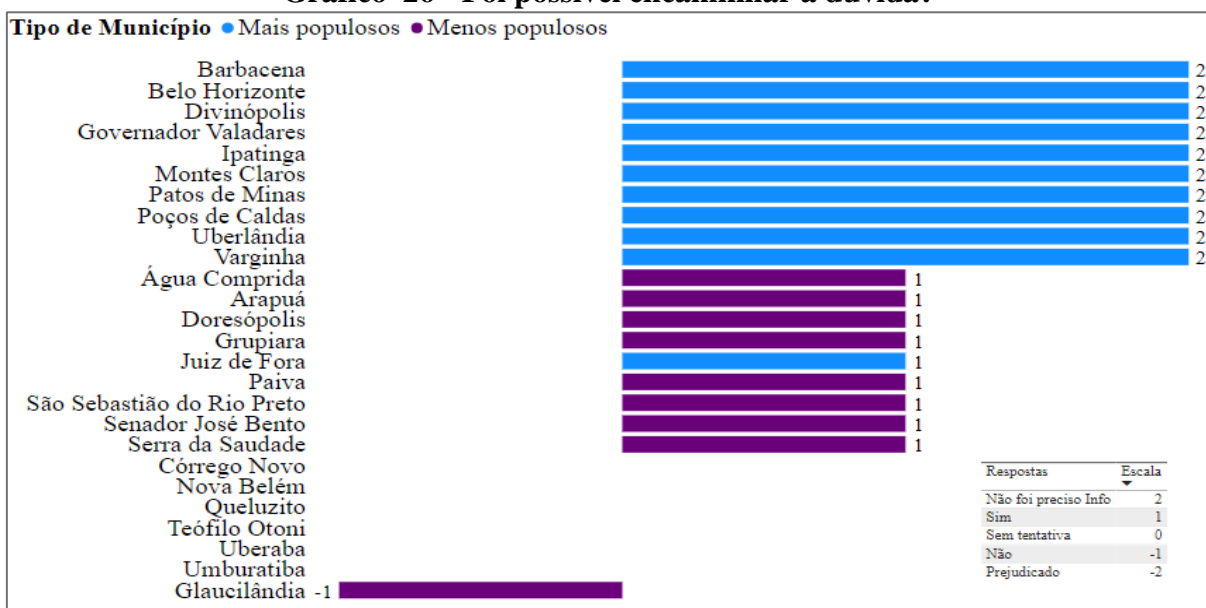
Gráfico 25 - Foi necessário utilizar algum canal de dúvidas?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se, então, que, em regra, só foi encaminhada dúvidas para os municípios em que não foi possível enviar o pedido de acesso à informação, com exceção de Doresópolis e Paiva, em que mesmo tendo sido possível o encaminhamento do pedido de acesso à informação, foi enviada a dúvida. Assim, tentou-se fazer o encaminhamento de dúvida para 10 municípios.

Pontua-se que os municípios que constam como não (-1) são aqueles em que em que foi feito o pedido de acesso à informação, mas ele não foi respondido.

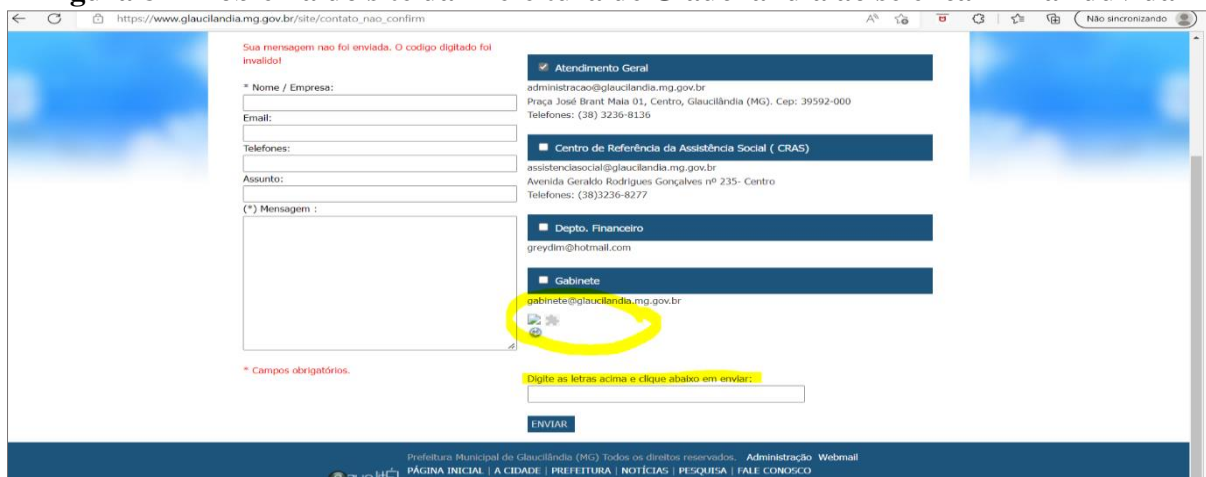
Nesse cenário, conforme se observa do Gráfico 25 - Foi necessário utilizar algum canal de dúvidas? tentou-se encaminhar dúvida por canal alternativo existente no site da Prefeitura de 10 municípios. Esses canais alternativos eram, em regra, o Fale Conosco ou Ouvidoria. Assim, faz-se importante verificar em quais foi possível efetivamente o encaminhamento da dúvida. Confira-se o gráfico abaixo:

Gráfico 26 - Foi possível encaminhar a dúvida?

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Buscou-se fazer uma distinção nesses gráficos em relação aos municípios em que não foram encaminhadas dúvidas por canal alternativo, mas que não responderam o pedido de acesso à informação daqueles em que houve resposta ou não foi preciso encaminhar qualquer tipo de dúvida. Nesse sentido, o primeiro grupo se enquadrrou, nesse gráfico e no seguinte, na escala como “sem tentativa” e o segundo grupo como “não foi preciso info”.

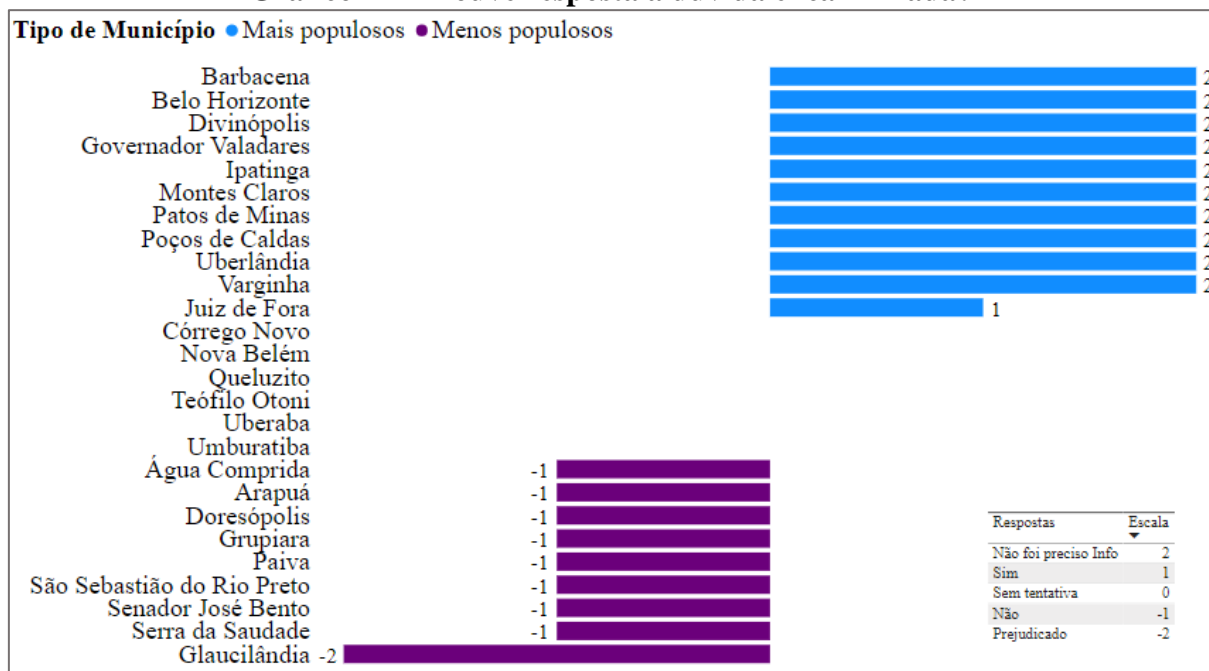
No caso, apenas no Município de Glaucilândia não se conseguiu encaminhar a dúvida pelo site. É que, para o envio da dúvida, exigia-se o preenchimento de código, o qual não era possível de ser visualizado no site. Confira-se o print com o erro do site:

Figura 8 - Problema do site da Prefeitura de Glaucilândia ao se encaminhar dúvida

Fonte: Extraído do site da Prefeitura de Glaucilândia.

Por fim, segue o gráfico que aponta quais municípios responderam a dúvida encaminhada por canal alternativo no site:

Gráfico 27 - Houve resposta à dúvida encaminhada?



Fonte: Elaboração própria

Observa-se que apenas o Município de Juiz de Fora respondeu a dúvida enviada pelo canal alternativo no site. Todos os demais municípios, que se enquadram no grupo dos municípios menos populosos, não responderam. Novamente, reitera-se que do encaminhamento da dúvida até a conferência da existência de resposta decorreram mais de 30 dias, sendo este o prazo máximo para apresentação de resposta, por exemplo, pela ouvidoria⁵⁸, nos termos do art. 16 da Lei n. 13.460/2017.

Em síntese, verifica-se que, apesar da obrigatoriedade da existência de canal para encaminhamento de pedido de informação pelo cidadão de forma online, conforme art. 10, §2º da LAI, existe um longo e tortuoso caminho entre a previsão legal e sua concretização pelas Prefeituras. Esse descumprimento legal ocorre mesmo nos municípios mais populosos e com maior receita, apesar da recorrência ser maior nos municípios menos populosos.

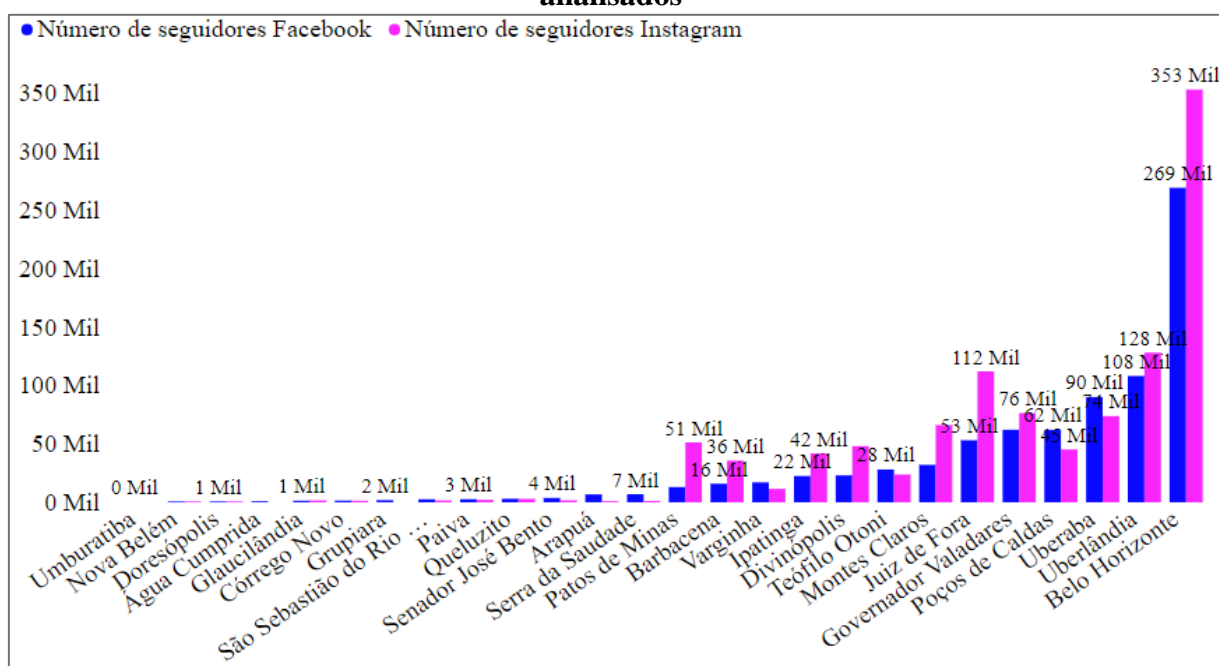
⁵⁸ O art. 16 da Lei n. 13.460/2017 prevê a possibilidade de prorrogação do prazo por igual período, mas de forma justificada, o que não ocorreu nos casos analisados.

Conclui-se ainda que, mesmo nos casos em que o cidadão consegue encaminhar sua dúvida, seja pelo E-SIC ou outro canal alternativo de encaminhamento, seja a Ouvidoria ou o Fale Conosco, o percentual de resposta é baixo e ele se torna mais baixo ainda quando analisado sob a perspectiva dos municípios menos populosos.

4.4.3 Análise do Facebook e do Instagram das Prefeituras Municipais

Passada a discussão sobre os resultados referente à observação dos sites das Prefeituras, inicia-se a análise dos resultados referente às redes sociais com o gráfico sobre o número de seguidores no Facebook e no Instagram das Prefeituras Municipais dos municípios mineiros selecionados:

Gráfico 28 - Número de seguidores no Instagram e no Facebook dos Municípios analisados



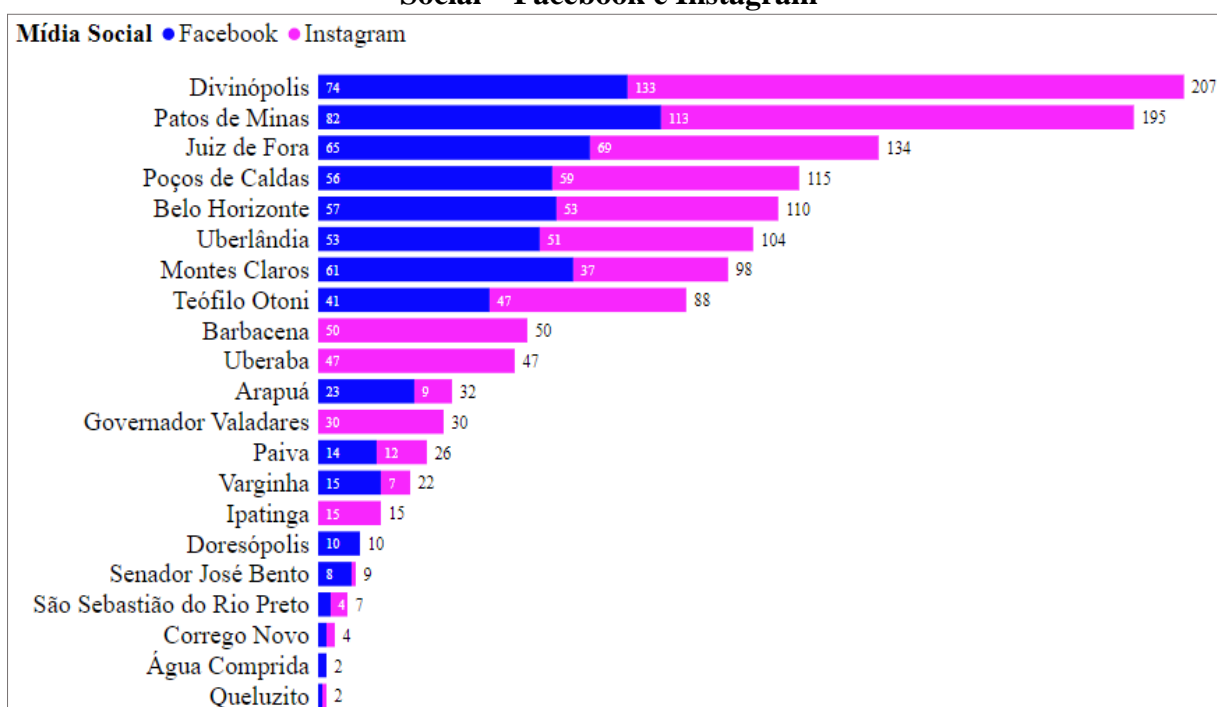
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da pesquisa.

Em análise ao Gráfico 28, observa-se que, em regra, o número de seguidores nas redes sociais é diretamente proporcional ao tamanho da população do Município, tendo os municípios com maior população, maior número de seguidores tanto no Facebook quanto no Instagram. Além disso, em regra, os perfis do Instagram possuem um número maior de seguidores quando comparado aos perfis no Facebook, o que reflete um movimento de crescimento do Instagram

e de saída de pessoas do Facebook, sendo que o primeiro possui, atualmente, mais usuários que o segundo no Brasil (DATAREPORTAL, 2023a, 2023b).

Em seguida, faz-se a análise do Gráfico 29 - Número de postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede Social – Facebook e Instagram que apresenta os municípios por ordem decrescente ao número de postagens existentes no Facebook e Instagram que versavam sobre os decretos de quarentena:

Gráfico 29 - Número de postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede Social – Facebook e Instagram



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que existe uma predominância dos maiores municípios de cada Região Intermediária nas primeiras posições do gráfico, apontando que, em regra, esses municípios maiores, com maior receita e maior infraestrutura tiveram um melhor desempenho, pelo menos quantitativo, na difusão de informações sobre as normas que versavam sobre a quarentena nos seus municípios. Nesse cenário, por exemplo, os sete municípios com o maior número de postagens possuem setor de comunicação e, dentre eles, quatro possuem setor de tecnologia de informação, conforme o Gráfico 9 - Na estrutura administrativa, existe setor de Tecnologia da Informação? e Gráfico 10 - Na estrutura administrativa, existe setor de Comunicação?

Todavia, verifica-se que não houve uma correlação direta entre o número de postagens sobre os decretos de quarentena e a população dos municípios, tendo o município mais populoso

do estado, Belo Horizonte, ficando apenas na quinta posição em relação ao número de postagens feitas sobre a temática das normas de quarentena.

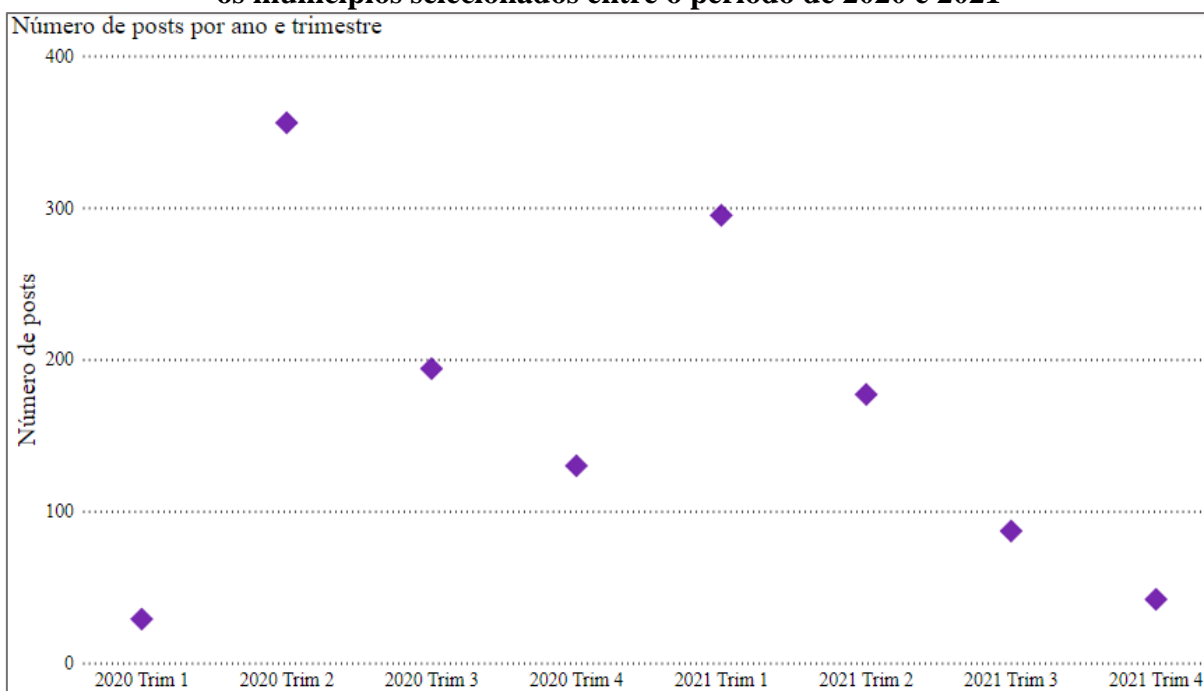
Além disso, percebe-se que, dentre os 26 municípios analisados, 5 sequer constam no Gráfico 29 - Número de postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede Social – Facebook e Instagram por (i) não possuírem perfil no Facebook e Instagram; ou (ii) não terem feito postagens sobre normas de quarentena. No primeiro grupo se enquadra Umburatiba⁵⁹. Já no segundo grupo estão os municípios de Serra da Saudade, Grupiara, Nova Belém e Glaucilândia. Todos do grupo dos menores municípios das Regiões Intermediárias de Minas Gerais e com a população de até, aproximadamente, 3 mil habitantes.

Nota-se que existe uma pequena distorção no número de postagens dos municípios de Barbacena, Uberaba, Governador Valadares e Ipatinga, já que em tais casos só foi possível fazer o levantamento das postagens existentes no Instagram dos municípios. Como já exposto em seção anterior, ao se tentar realizar o levantamento de postagens no Facebook, por não haver um filtro temporal de postagem disponível no perfil, como ocorria no perfil de outros municípios, foi necessário realizar a rolagem manual até a data de análise das postagens, isto é, 26 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Contudo, a página do Facebook descarregava e constava o erro *out of memory*.

Para observação dos períodos com maior ou menor recorrência de postagens nas duas redes sociais analisadas, foi elaborado o Gráfico 30 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre de todos os municípios selecionados entre o período de 2020 e 2021. Para sua elaboração, foram consideradas o número total das postagens levantadas sobre decretos de quarentena constantes nas duas redes sociais, Facebook e Instagram, em todos os municípios selecionados. Confira-se:

⁵⁹ Após encaminhar pedido de acesso à informação sobre a existência de rede sociais, sem resposta, a pesquisadora tentou entrar em contato telefônico com a Prefeitura de Umburatiba no dia 03 de fevereiro de 2023 na parte da manhã por 3 vezes. Em duas, a chamada não foi completada. Em uma, alguém atendeu, mas logo desligou. No dia 15 de março de 2023, tentou-se novo contato telefônico, tendo o servidor informado que a Prefeitura não possui Facebook e Instagram.

Gráfico 30 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre de todos os municípios selecionados entre o período de 2020 e 2021



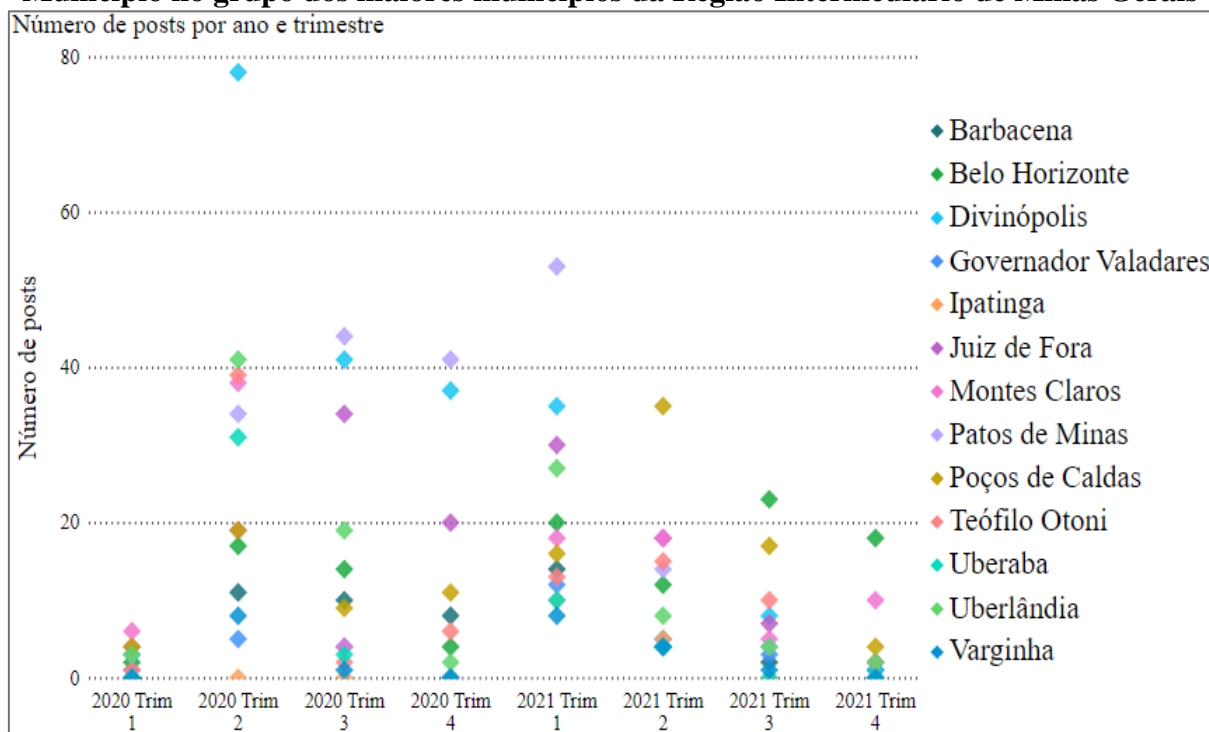
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se do gráfico que, no primeiro trimestre de 2020, há um menor número de postagens. Esse menor número pode ser explicado por se tratar do período inicial da pandemia e pela coleta dos dados ter tido como marco inicial a data de 26 de março de 2020, já no final do primeiro trimestre de 2020. O pico do número de postagens durante o período analisado ocorreu no segundo trimestre de 2020, momento ainda inicial da pandemia no país. Depois, se observa uma queda no número de postagens ao longo do ano de 2020. Destaca-se que, na pesquisa, foi observado que algumas Prefeituras deixaram de realizar postagens a partir de agosto de 2020 até o final do ano de 2020 em face do período eleitoral municipal, o que também pode ter impacto nessa diminuição no número de postagens.

Em seguida, há um movimento de aumento do número de postagens no primeiro trimestre de 2021. Verifica-se que nesse período foi observado um aumento do número de óbitos decorrentes da COVID-19 no Estado de Minas Gerais, o qual se manteve alto até quase meados de 2021 e foi diminuindo ao longo do final do ano (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023b), havendo também a diminuição do número de postagens.

A seguir, tem-se o gráfico que traz o número de postagens por trimestre de forma individualizada nos municípios enquadrados como os maiores municípios de suas Regiões Intermediárias. Confira-se:

Gráfico 31 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre por Município no grupo dos maiores municípios da Região Intermediária de Minas Gerais

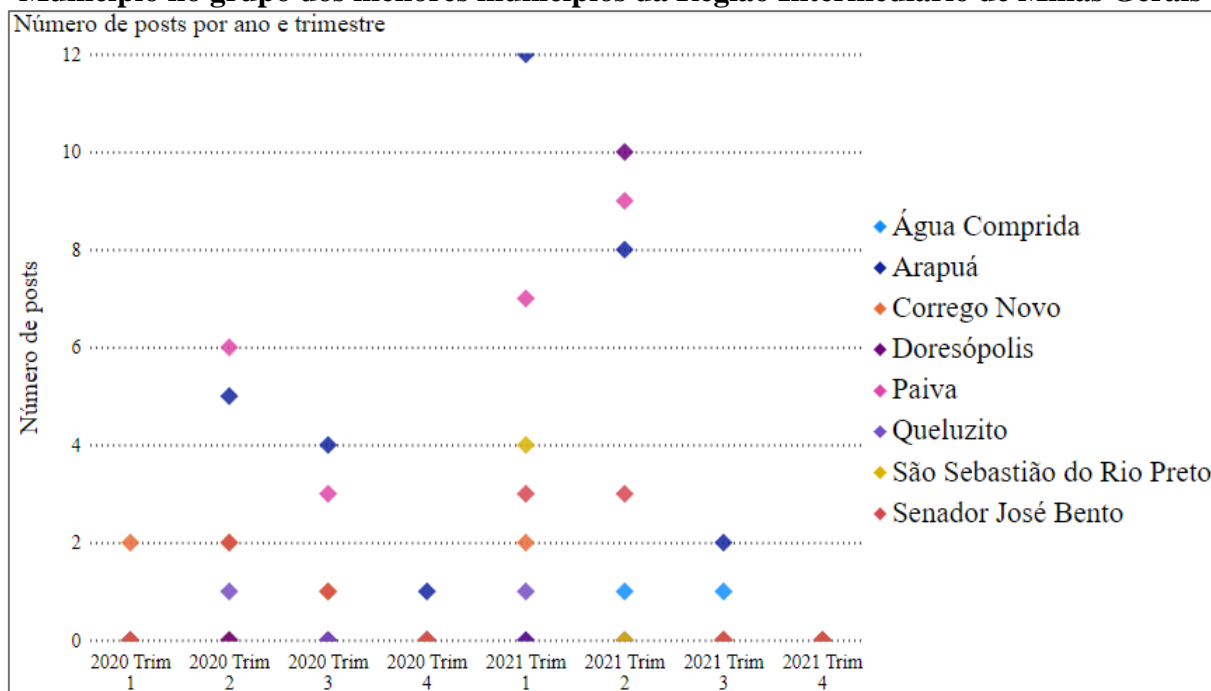


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota-se que há certa similaridade no número de postagens por trimestre em cada município enquadrado como maior das Regiões Intermediárias de Minas Gerais. Contudo, no segundo trimestre de 2020, destaca-se o Município de Divinópolis em face de um número muito superior de postagens quando comparado aos outros municípios. Por sua vez, do terceiro trimestre de 2020 ao primeiro trimestre de 2021 destaca-se Patos de Minas. No segundo trimestre de 2021, destaca-se Poços de Caldas e, durante os últimos trimestre de 2021, Belo Horizonte.

Por sua vez, o gráfico de postagens por trimestre dos municípios menos populosos das Regiões Intermediárias de Minas Gerais aponta para um número muito inferior de postagens, de forma geral. Além disso, verifica-se uma maior discrepância em relação ao Município de Arapuá no período do primeiro trimestre de 2021, já que apresenta um número muito superior de postagens quando comparado aos demais municípios. Salienta-se que há menos municípios no gráfico uma vez que em alguns municípios enquadrados como menores municípios de suas Regiões Intermediárias não foi identificado nenhuma postagem sobre decreto de quarentena. Confira-se:

Gráfico 32 - Número de postagens no Facebook e no Instagram por trimestre por Município no grupo dos menores municípios da Região Intermediária de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

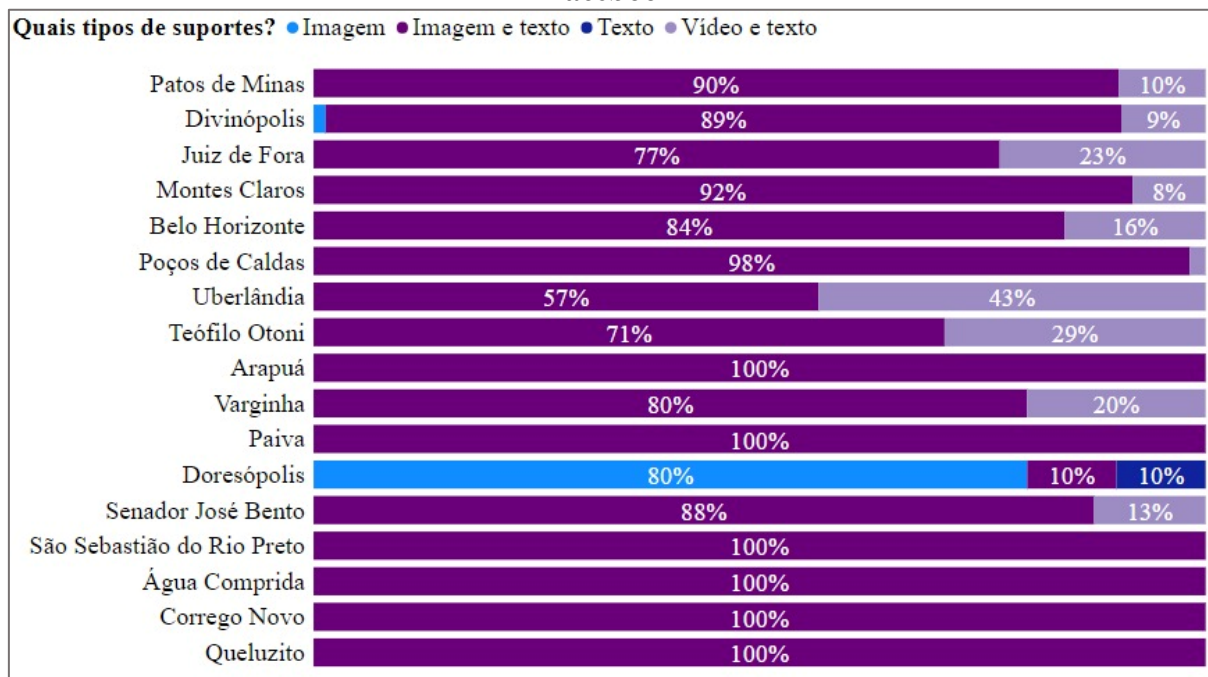
Para além do número e período das postagens feitas sobre normas que estabeleceram a quarentena nos municípios, como a pesquisa intentava averiguar estratégias utilizadas para facilitação do acesso e estabelecimento de uma comunicação normativa, foi feita uma análise mais específica de cada postagem levantada. Nota-se que, conforme já explicitado, a presente pesquisa não buscou analisar o estabelecimento efetivo da comunicação normativa sob a perspectiva dos cidadãos, tal abordagem extrapola os objetivos traçados pela pesquisadora. O que se buscou foi examinar, a partir de critérios levantados na pesquisa como facilitadores do acesso e estabelecimento da comunicação normativa, em que medida houve a observância dessas estratégias pelos municípios.

Um dos pontos de investigação da pesquisa, que justificou a análise de duas redes sociais, foi a verificação se havia uma estratégia diferente de publicidade em relação às publicações feitas no Facebook e no Instagram, considerando as especificidades e os públicos diferentes em cada uma. Em que pese não ter havido uma métrica específica para aferição mais objetiva desse tópico na pesquisa, a pesquisadora observou que, em regra, as postagens feitas eram comuns às duas redes sociais. A existência de postagens iguais nas duas redes é facilitada até mesmo pelas próprias redes sociais, que, por fazerem parte da mesma empresa, denominada Meta, permitem a opção de postagem simultânea no Facebook e no Instagram. Todavia, não

passa despercebido que nem tudo que é postado no Facebook, é postado no Instagram e vice-versa.

Nesse sentido, confira-se o gráfico abaixo que dispõe sobre o tipo de suporte utilizado nas postagens do Facebook:

Gráfico 33 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Facebook



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

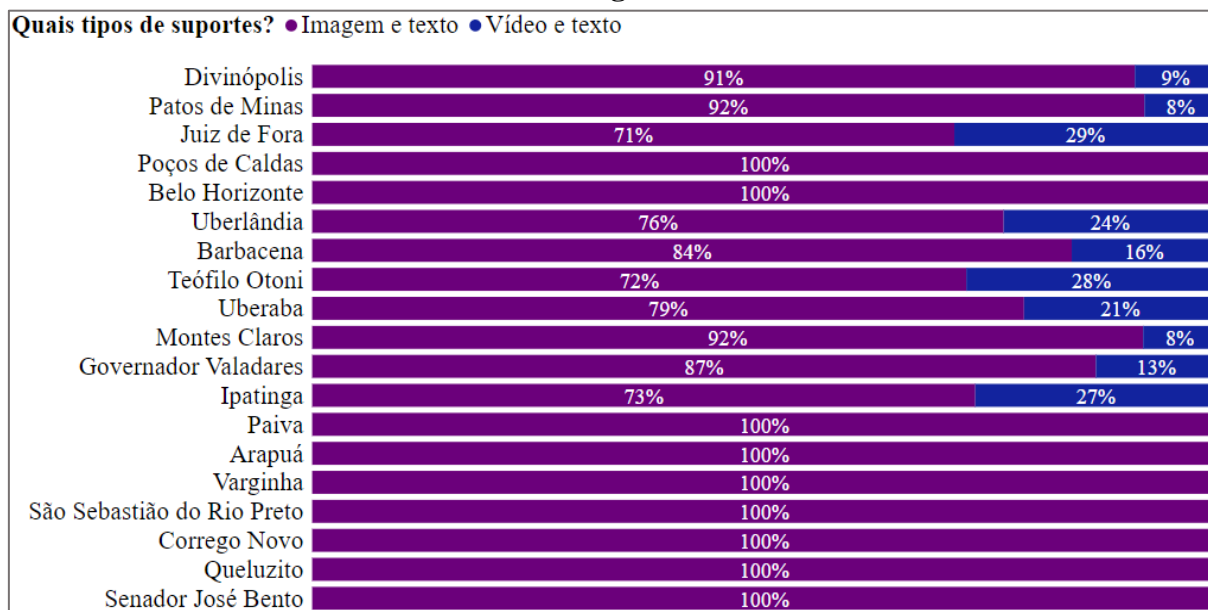
Observa-se no Facebook uma predominância das postagens consubstanciadas em imagens e textos. Contudo, especificamente em relação a Doresópolis, nota-se a predominância de postagens só com imagens e algumas postagens só com textos. É que, nesse caso, a Prefeitura realizou postagens de imagens de um decreto de quarentena editado, sendo que cada página deste mesmo decreto foi postada como uma postagem autônoma, o que explica essa predominância de postagens com imagens, sem textos, no perfil dessa Prefeitura. Confira-se uma dessas postagens na figura abaixo:

Figura 9 - Print de postagem na Página do Facebook do Município de Doresópolis

Fonte: Print extraído da página do Facebook da Prefeitura de Doresópolis.

Em relação ao Instagram, conforme o Gráfico 34 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Instagram, observa-se também a predominância das postagens com imagens e texto. Contudo, diferentemente do Facebook, existem apenas dois tipos de variações de suporte de postagem, isto é, imagem e texto e vídeo e texto. Confira-se:

Gráfico 34 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Instagram



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Conforme já exposto, as postagens no Facebook e no Instagram eram bem similares, não havendo nos perfis e nas páginas das Prefeituras Municipais analisadas uma estratégia específica de divulgação conforme as redes. Contudo, nem tudo que era postado em um local era postado em outros. Nesse sentido, algumas observações devem ser feitas acerca das diferenças percebidas no Gráfico 33 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Facebook e Gráfico 34 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Instagram.

A Prefeitura de Doresópolis, que aparece no Gráfico do Facebook com tipos de suportes bem diferenciados, não possui Instagram, logo ela não consta no segundo gráfico.

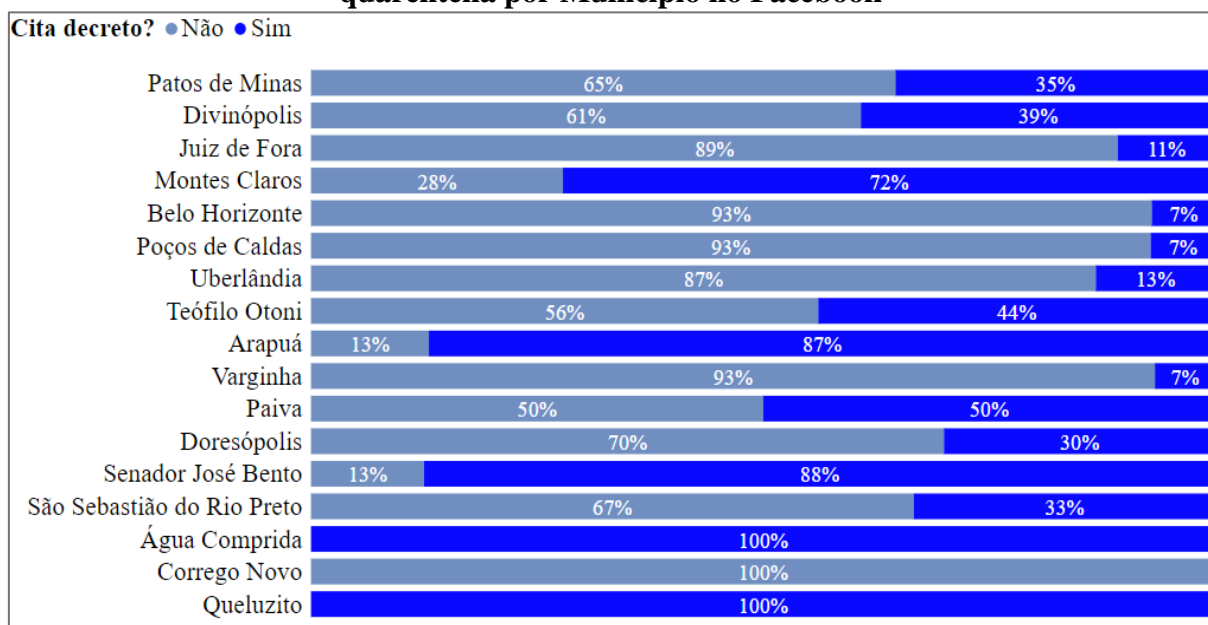
Outra questão, é que se verifica, nos gráficos acima sobre o tipo de suporte utilizado nas postagens em cada rede social, que no Facebook há mais postagens em formato de vídeo. Contudo, destaca-se que uma possível explicação para essa disparidade pode ser decorrência da própria metodologia da pesquisa e das características de cada rede social. É que é possível fazer *lives* diretamente no Facebook, sendo que elas ficam disponibilizadas na própria *timeline* dos perfis das Prefeituras, as quais foram objeto de análise na presente pesquisa. Por sua vez, no Instagram, as *lives* não ficam disponibilizadas imediatamente nas postagens do perfil, havendo a opção de salvá-las e disponibilizá-las conforme interesse do responsável pelo perfil, excluí-las ou compartilhá-las no *reels*, cuja análise não foi abarcada pela pesquisa.

Por exemplo, verifica-se que a Prefeitura de Belo Horizonte aparece no Gráfico 34 - Tipos de suportes utilizados nas postagens sobre decretos de quarentena no Instagram apenas com postagens consubstanciadas em imagens com textos. No caso de Belo Horizonte, a maioria das postagens de vídeos na página do Facebook da Prefeitura referem-se às *lives* feitas pelo Prefeito durante a pandemia. Contudo, elas não aparecem nas postagens de perfil da Prefeitura no Instagram, o que pode ser explicado pela própria estruturação da pesquisa, que não abarcou a parte de *reels* dos perfis no Instagram, onde podem existir vídeos mais longos na referida rede.

Retomando a questão da similaridade das postagens no Instagram e no Facebook, apesar de não serem exatamente iguais, passa-se a descrever os resultados das análises feitas em cada postagem. Será possível observar, a partir dos diferentes critérios de análise, justamente essa similaridade nas práticas existentes quanto a postagem nas duas redes, em que pese, como já ressaltado, não serem exatamente iguais.

Nesse cenário, analisou-se se as postagens que versavam sobre normas de quarentena citavam explicitamente o número do decreto aos quais se referiam. A partir desse critério, foi elaborado gráfico tanto para as postagens do Facebook quanto do Instagram:

Gráfico 35 - Porcentagem de postagens que constam o número do ato normativo de quarentena por Município no Facebook



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

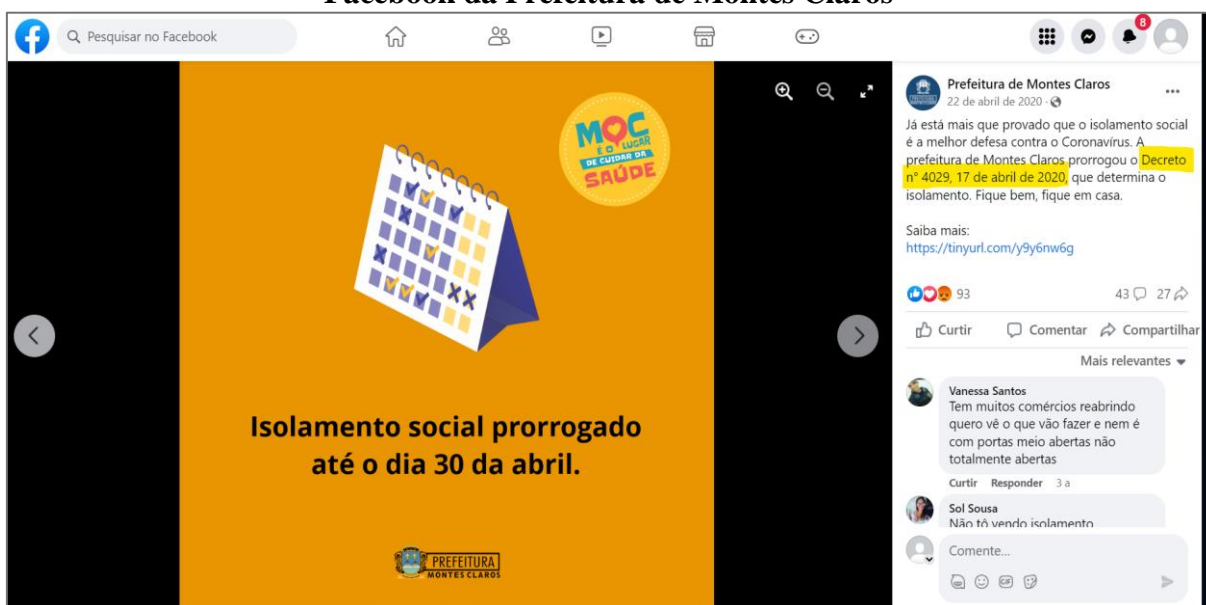
Apreende-se que, apesar da citação explícita do decreto se tratar de uma boa prática para acesso ao conteúdo normativo e de fácil inserção nas postagens, garantindo maior complete

da informação e transparência, a maioria dos municípios deixa de mencioná-los explicitamente em suas postagens, dificultando que um cidadão interessado encontre a norma integral em eventual banco normativo existente no site da Prefeitura ou Câmara Municipal.

Em análise mais aproximada dos municípios, Montes Claros e Arapuá se destacam por citarem o número das normas de quarentena em grande parte de suas postagens. Também deve ser notabilizado os municípios de Água Comprida e Queluzito, que citaram de forma explícita o número dos decretos em todas suas postagens sobre a temática, em que pese ter sido, respectivamente, 2 e 1 postagem.

Abaixo segue um print de uma postagem do Facebook da Prefeitura de Montes Claros em que há a citação explícita de decreto sobre quarentena, como exemplo do que foi analisado nesse critério:

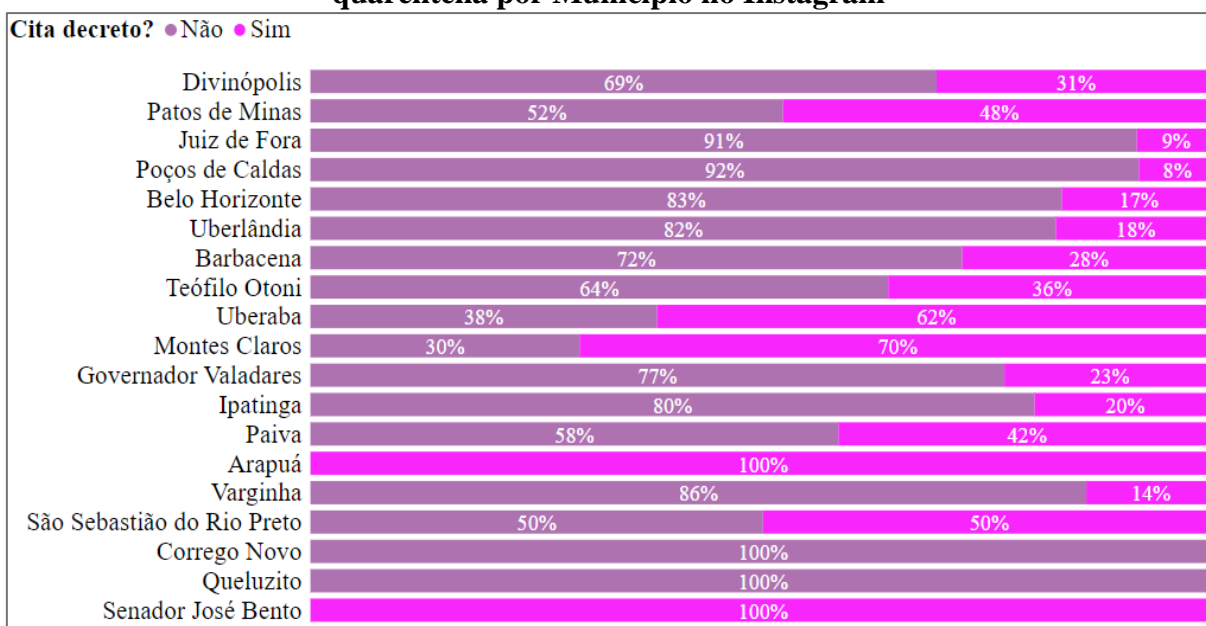
Figura 10 - Print de postagem com número do decreto de quarentena na página do Facebook da Prefeitura de Montes Claros



Fonte: Print extraído da página do Facebook da Prefeitura de Montes Claros. Grifo nosso.

No Instagram, as características das postagens também não são diferentes, sendo predominante as postagens que não citam o número dos decretos de quarentena. Confira-se no Gráfico:

Gráfico 36 - Porcentagem de postagens que constam o número do ato normativo de quarentena por Município no Instagram

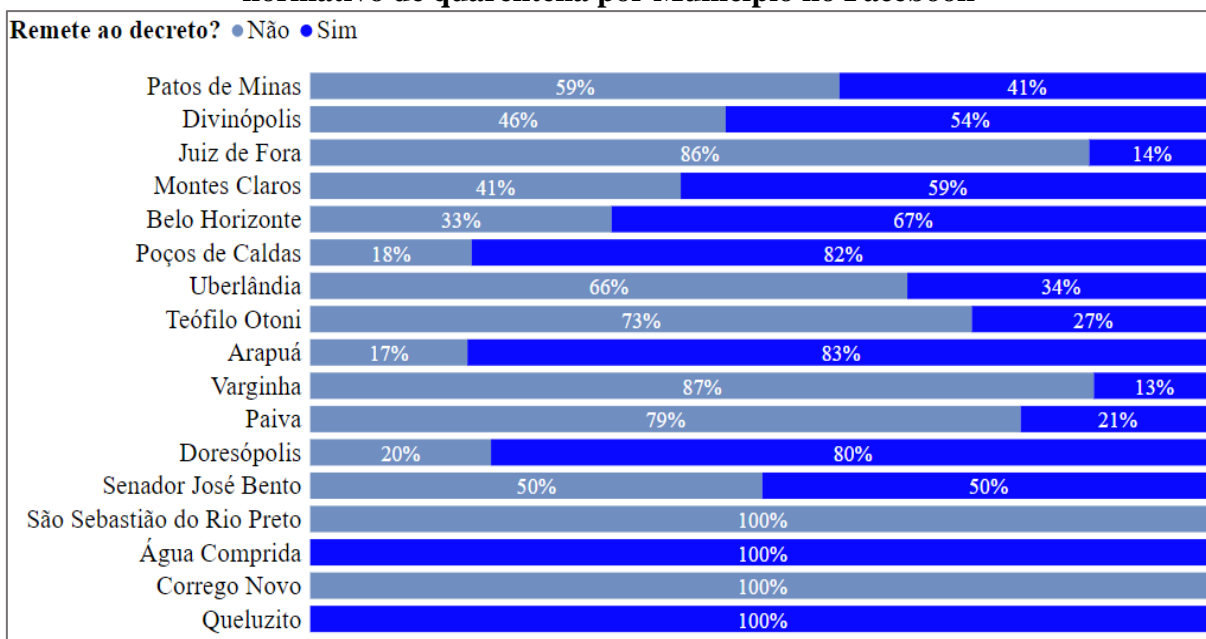


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, novamente, Montes Claros se destaca por citar explicitamente o número das normas de quarentena. Também se verifica um bom desempenho de Uberaba, o qual não aparece no Gráfico anterior em face do problema ocorrido no levantamento de postagens desse Município no Facebook, conforme já explicitado anteriormente. Ademais, Arapuá e Senador José Bento possuem um ótimo desempenho, mas tratam de municípios com poucas postagens, quando analisado seu número absoluto, respectivamente 9 e 4 postagens sobre decretos de quarentena.

Ainda em relação a mecanismos de facilitação de acesso às normas de quarentena, o gráfico a seguir dispõe sobre a existência de link de direcionamento ou similar em relação às normas difundidas nas postagens no Facebook.

Gráfico 37 - Porcentagem de postagens com link ou direcionamento que remete ao ato normativo de quarentena por Município no Facebook



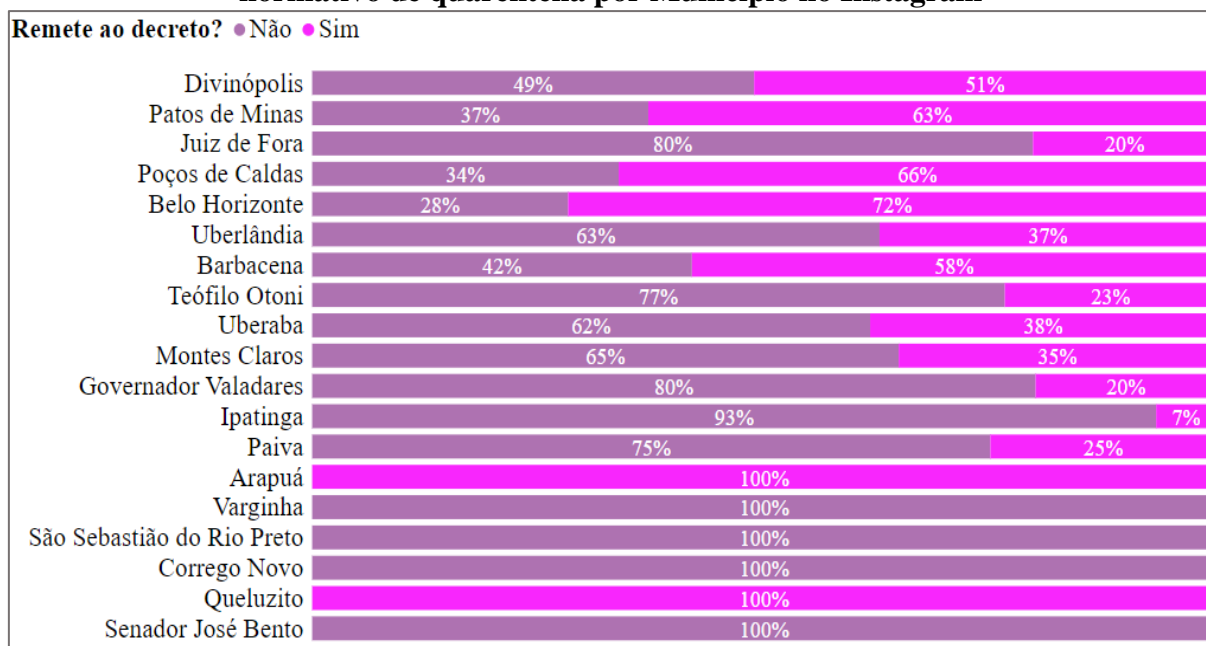
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, apesar de ainda haver a predominância da inexistência de link ou similar para direcionamento nas postagens, existe um número maior de municípios com porcentagens acima de 50% das postagens em que existem algum tipo de direcionamento ao conteúdo do decreto de quarentena. Nesse cenário, se destacam Poços de Caldas, Arapuá e Doresópolis, embora deva ser notado que o número absoluto de postagens dos dois últimos municípios é bem inferior ao primeiro, como já apontando no Gráfico 29 - Número de postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede Social – Facebook e Instagram.

Também deve ser notabilizado Água Comprida e Queluzito, mas novamente destaca-se o baixo número de postagens desses municípios sobre normas de quarentena, sendo, respectivamente, 2 e 1 postagem.

A seguir, confira-se o gráfico sobre a existência de link ou similar nas postagens realizadas no Instagram:

Gráfico 38 - Porcentagem de postagens com link ou direcionamento que remete ao ato normativo de quarentena por Município no Instagram



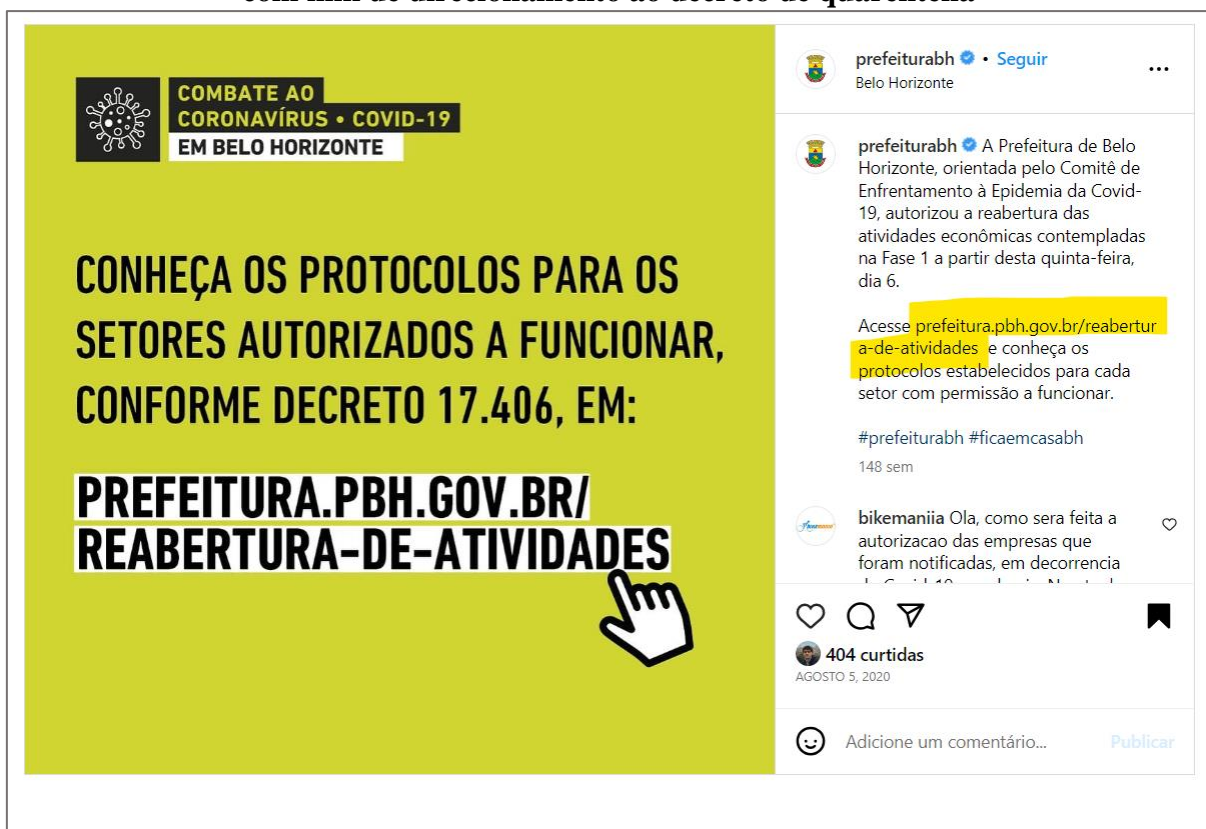
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

No que tange ao Instagram, também se observa a predominância de postagens em que não existe qualquer tipo de link de direcionamento ao decreto de quarentena. Contudo, se observa que essa predominância da inexistência de link ocorre de forma mais recorrente quando comparado ao Facebook. Um dos motivos para isso pode ser decorrente da própria estruturação das postagens nesta rede social, já que no Instagram os links nas postagens não ficam como hiperlinks, mas apenas como texto, o que tira um pouco a funcionalidade desse tipo de disponibilização. Todavia, é comum que, nesses casos, o administrador da página faça referência a link existente na bio do perfil do Instagram. No caso da pesquisa, em face dessa particularidade do Instagram, esse tipo de direcionamento à bio foi contabilizado.

Contudo, vale destacar o desempenho das Prefeituras de Belo Horizonte, Poços de Caldas, Arapuá e Queluzito, apesar das últimas possuírem um número muito inferior de postagens sobre decretos de quarentena quando comparado as duas primeiras, respectivamente, 9 e 1 postagem.

Confira-se abaixo print de postagem feita no perfil da Prefeitura de Belo Horizonte em que há o direcionamento, por meio de link, aos protocolos de funcionamentos estabelecidos pelo decreto de quarentena, apesar dele não ficar configurado como link na postagem, mas como texto:

Figura 11 - Print de postagem no perfil do Instagram da Prefeitura de Belo Horizonte com link de direcionamento ao decreto de quarentena

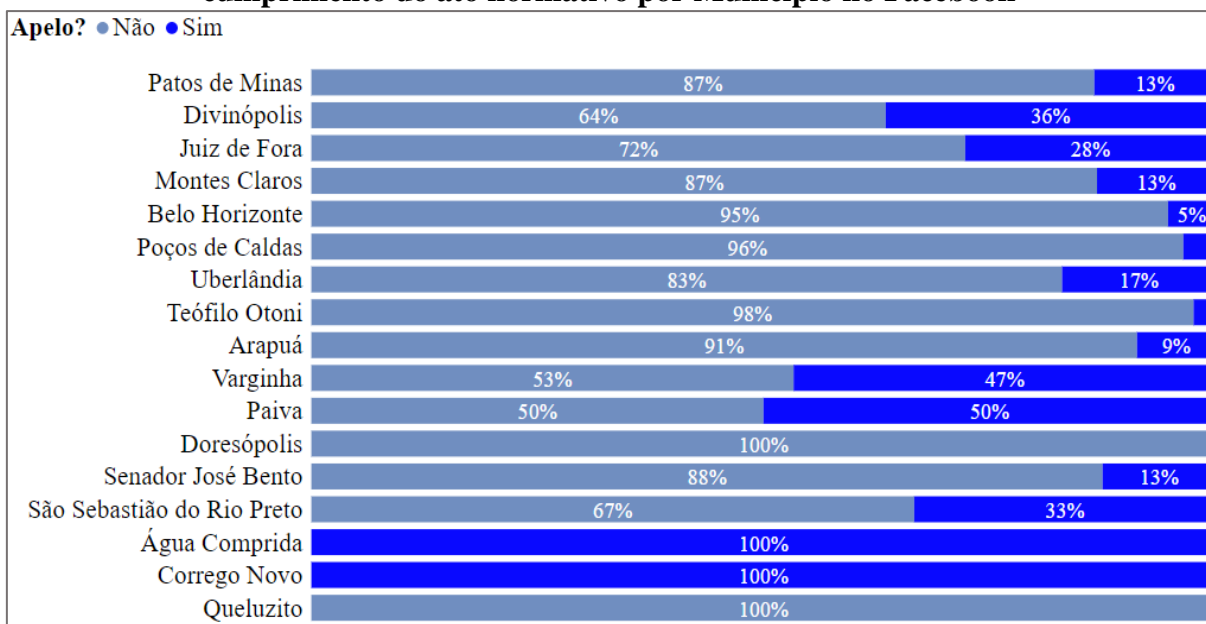


Fonte: Print extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Belo Horizonte. Grifo nosso.

Outro aspecto analisado nas postagens, foi a existência de algum apelo para que os cidadãos participassem do cumprimento da norma de quarentena. Foi considerado como existente esse tipo de apelo naquelas postagens que ressaltavam a importância e a necessidade de que os cidadãos observassem as normas de quarentena para o devido enfrentamento da pandemia. Por exemplo, foram considerados apelos nos casos em que a postagem citava a necessidade do cumprimento dos protocolos, da união dos cidadãos para enfrentamento da pandemia, observância dos decretos, entre outras mensagens nesse sentido. Ressalta-se que não foi considerado como apelo apenas a existência de mensagens sobre o uso de máscaras e informações congêneres, inseridas de forma genérica.

No que tange ao Facebook, os resultados constam no Gráfico 39 - Porcentagem de postagens com apelo para cidadãos participarem do cumprimento do ato normativo por Município no Facebook, o qual aponta, em regra, para a inexistência de apelo à população para cumprimento da norma nas postagens. Confira-se o Gráfico:

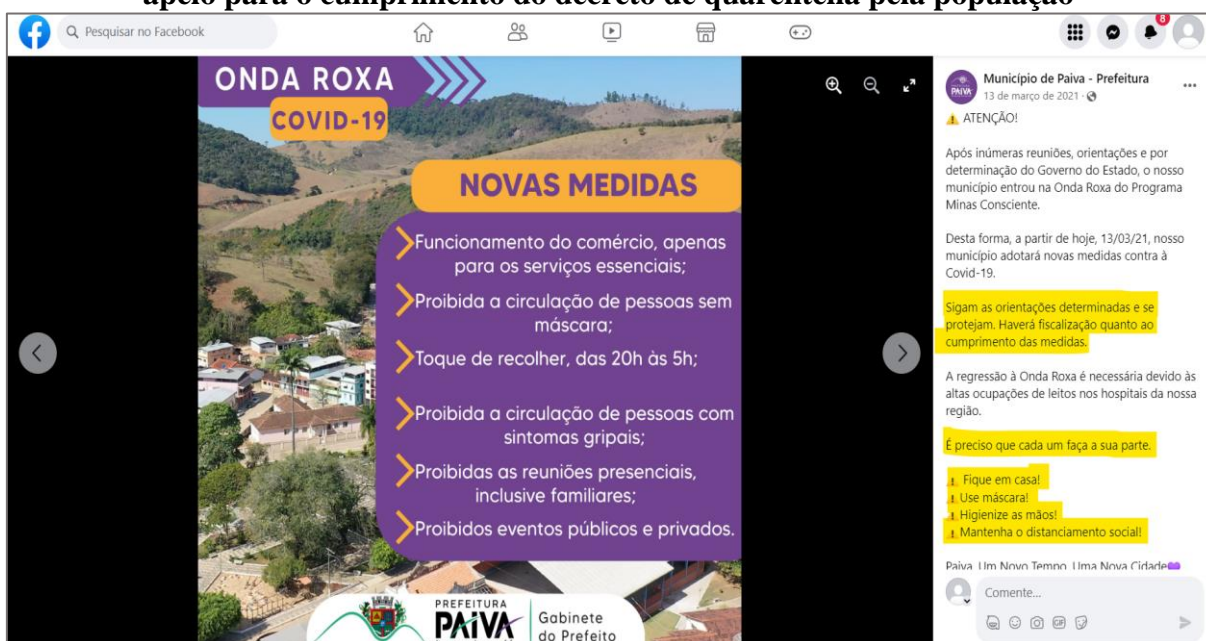
Gráfico 39 - Porcentagem de postagens com apelo para cidadãos participarem do cumprimento do ato normativo por Município no Facebook



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Destaca-se apenas Córrego Novo e Água Comprida, mas são municípios com poucas postagens, apenas 2 em cada. Confira abaixo print de postagem na página do Facebook do Município de Paiva em que há apelo ao cidadão para o cumprimento das regras de quarentena estabelecidas:

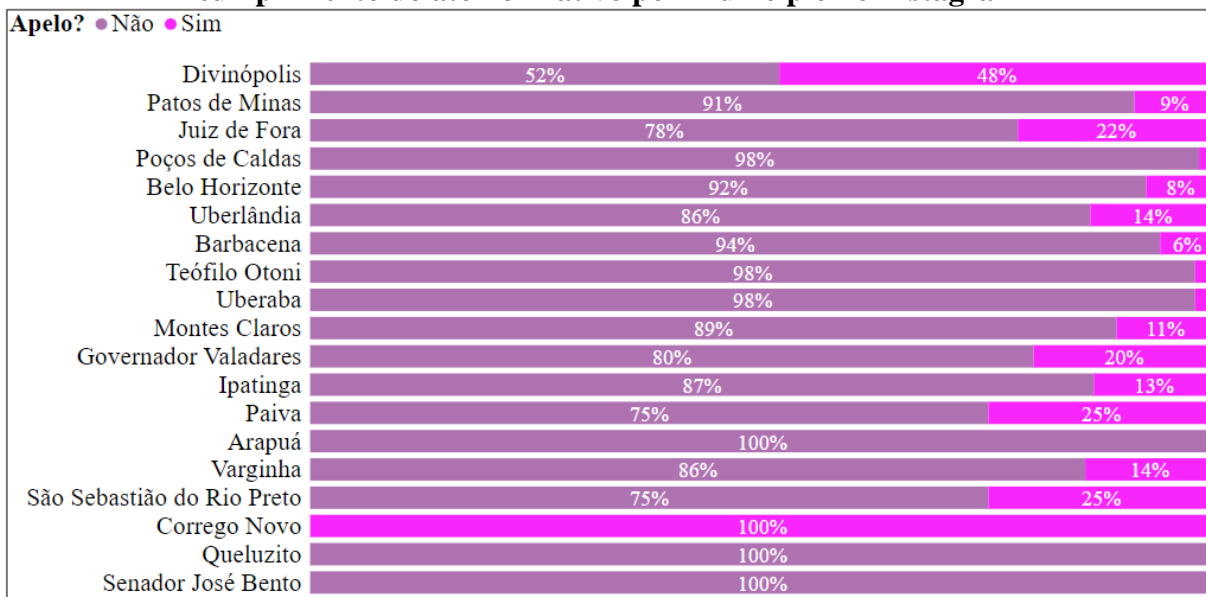
Figura 12 - Print de postagem na página do Facebook do Município de Paiva em que há apelo para o cumprimento do decreto de quarentena pela população



Fonte: Print extraído da página do Facebook da Prefeitura de Paiva. Grifo nosso.

De forma similar, a porcentagem de postagens em que existe apelo para cumprimento das normas no Instagram é bem baixa e similar ao que já observado no Facebook. Confira-se o gráfico:

Gráfico 40 - Porcentagem de postagens com apelo para cidadãos participarem do cumprimento do ato normativo por Município no Instagram



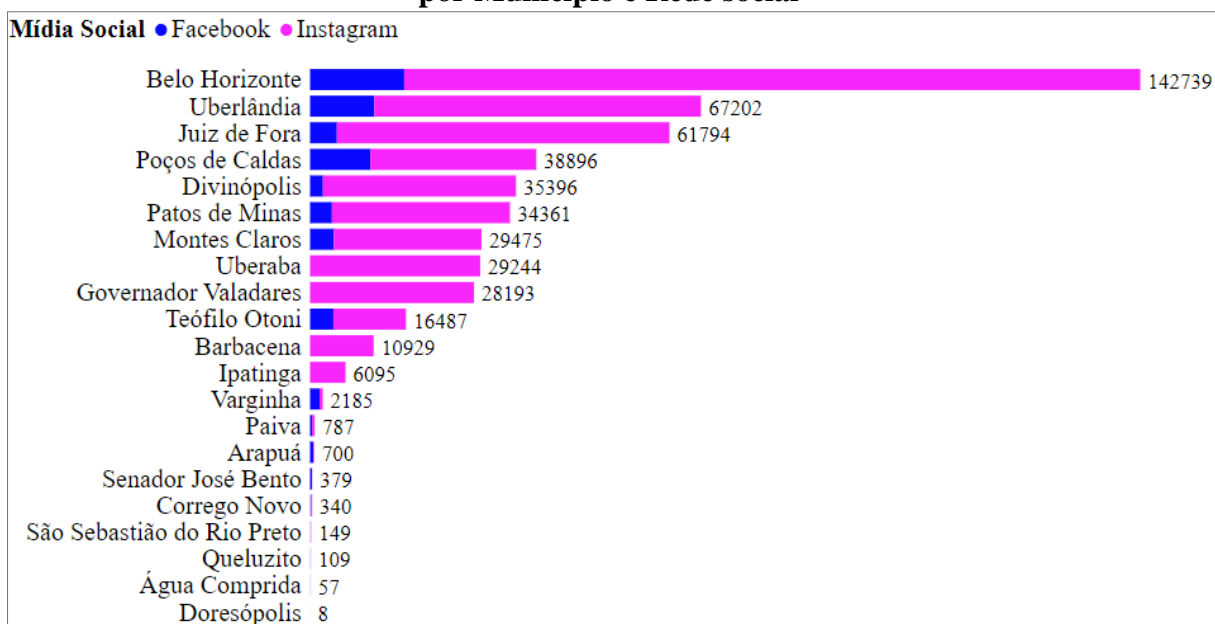
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Apenas o Município de Divinópolis se destaca um pouco por ter uma porcentagem maior de postagens com apelo à participação, mas não se refere sequer a 50% das postagens.

Após a análise mais aproximada de certos aspectos das postagens sobre normas de quarentena, passa-se a analisar os dados referentes ao engajamento das postagens nas redes sociais. Existem diferentes formas de cálculo de engajamento das redes sociais, que abarcam alcance e outras informações indisponíveis para a pesquisadora. Dessa forma, a pesquisa considerou o engajamento como o número de reações nas postagens e visualizações nas postagens com conteúdo de vídeos.

Primeiramente, averiguou-se o número de reações existentes nas postagens sobre normas de quarentena. Confira-se o Gráfico 41 - Número absoluto de reações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social:

Gráfico 41 - Número absoluto de reações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social

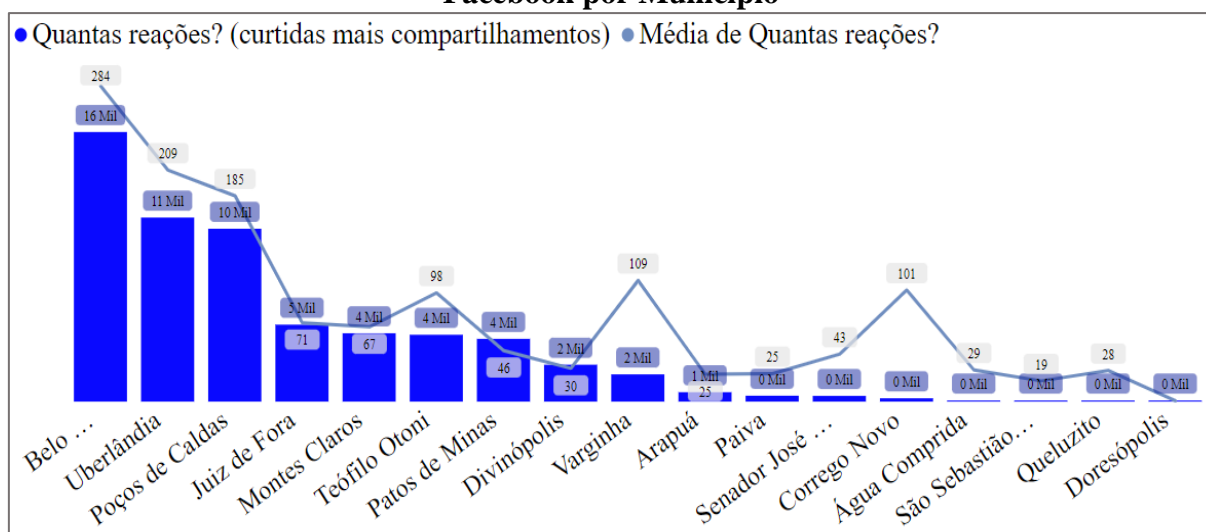


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Quando se analisa o número absoluto de reações, considerados aqui como o número de curtidas somado ao número de compartilhamento no Facebook e apenas o número de curtidas no Instagram, nota-se maior engajamento absoluto na segunda rede social, sendo uma diferença bem discrepante e observada, em regra, em todos os municípios. Observa-se, assim, que o número absoluto de reações no Instagram representa muito mais que 50% no total de reações das duas redes, apesar do gráfico não permitir a visualização do número absoluto em cada rede, mas apenas o número absoluto somado. Essa diferença não é explicada apenas pela existência de um maior número de postagens no Instagram, mas notadamente por uma média maior de reações, conforme será explicitado pelos gráficos seguintes.

Confira-se o gráfico abaixo que traz o número médio e absoluto de reações nas postagens sobre decretos de quarentena no Facebook:

Gráfico 42 - Número médio e absoluto de reações (curtidas e compartilhamentos) no Facebook por Município



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

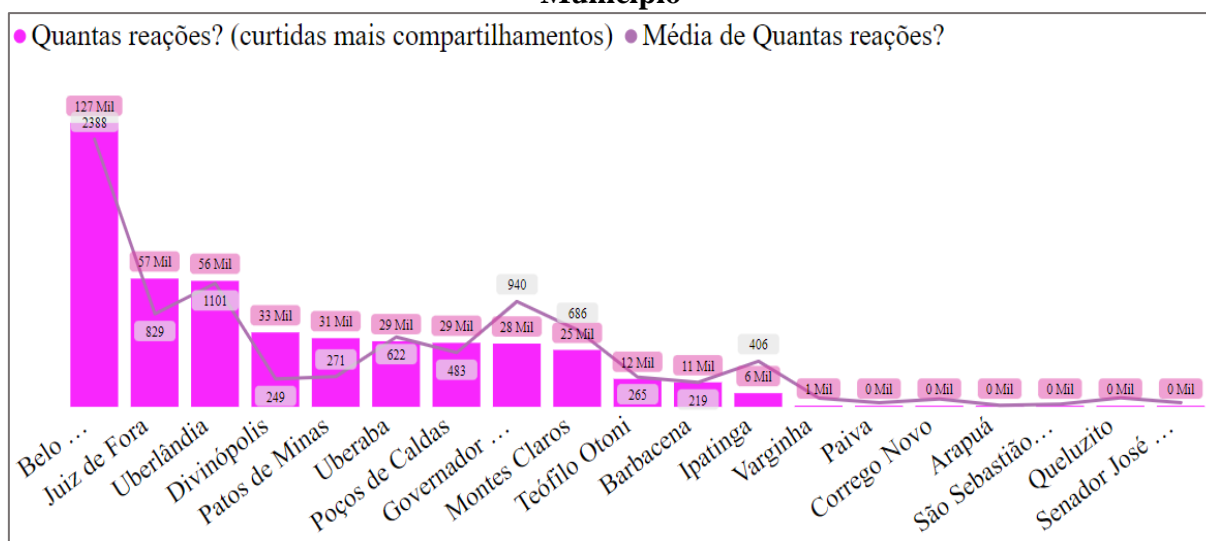
Destaca-se que a média de reações consta no gráfico de linha e o número absoluto de reações no gráfico de coluna, tudo isso dentro do Gráfico 42 - Número médio e absoluto de reações (curtidas e compartilhamentos) no Facebook por Município.

Em relação ao Facebook, verifica-se que existe uma correlação dos municípios com os maiores números absolutos de reações com os municípios com as maiores populações. Contudo, observa-se que Poços de Caldas, apesar de ter uma população menor que a de Juiz de Fora, Montes Claros, Patos de Minas e Divinópolis, tem o terceiro maior número absoluto de reações dentre os municípios analisados.

Em relação à média de reações por postagem no Facebook, verifica-se que existe uma correspondência geral entre o número médio e o número absoluto de reações, isto é, os municípios com maiores números médios de reações possuem também os maiores números absolutos. Contudo, três municípios possuem uma média maior de reação que se destoa dessa ordem, sendo eles: Teófilo Otoni, Varginha e Corrego Novo, o que aponta para um engajamento, sob a perspectiva de reações, maior nesses municípios. Todavia, deve ser notado que, em relação ao Município de Corrego Novo, essa comparação pode gerar distorções, já que ele só possuía duas postagens sobre decretos de quarentena no Facebook.

Ao se analisar as curtidas nas postagens dos municípios no Instagram, verifica-se que a referida rede social possui, não apenas um número absoluto de curtidas maior, conforme o Gráfico 41 - Número absoluto de reações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social, mas também um número médio de reações maior do que no Facebook.

Gráfico 43 - Número médio e absoluto de reações (curtidas) no Instagram por Município



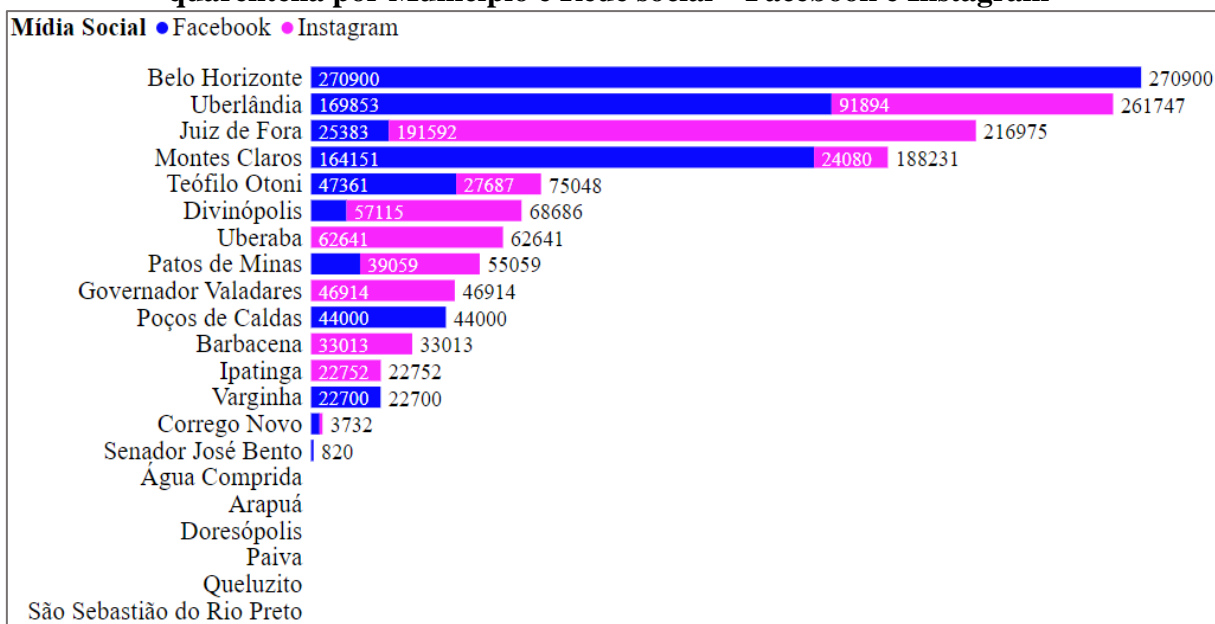
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Assim, como no gráfico anterior sobre o Facebook, destaca-se que a média de reações consta no gráfico de linha e o número absoluto de reações no gráfico de coluna. Observa-se, do Gráfico 43 - Número médio e absoluto de reações (curtidas) no Instagram por Município, que o maior número médio e absoluto de reações nas postagens é evidente no Instagram, quando comparado ao Facebook, e isso ocorre mesmo quando na primeira rede social só foram consideradas as curtidas para o cálculo das reações, já que não é disponibilizado informações sobre eventuais compartilhamentos realizados de forma pública ou por meio de conversas na referida rede social.

Nota-se que existe uma mudança na ordem dos municípios com mais curtidas nas postagens analisadas, apesar de se manter a predominância nas primeiras posições dos municípios com maiores populações nas Regiões Intermediárias de Minas Gerais. Destaca-se a diferença do número médio e absoluto de reações das postagens da Prefeitura do Município de Belo Horizonte quando se compara o Instagram e o Facebook, sendo que o número médio de reações na primeira rede social é quase dez vezes maior do que na segunda.

Todavia, quando se analisa o número de visualizações nas postagens com vídeos nas duas redes, esse maior engajamento no Instagram não fica tão claro, existindo uma predominância de popularidade do Facebook em relação a esse critério. Nesse sentido, confira-se o Gráfico, que traz o número absoluto de visualizações por Município nas duas redes:

Gráfico 44 - Número absoluto de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social – Facebook e Instagram



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Apesar dessa diferença, a hipótese, conforme já explicitado, não é que exista necessariamente um maior engajamento nos vídeos postados no Facebook, mas que as características do Facebook favorecem a postagem de vídeos mais longos, os quais não se adequam tanto assim ao Instagram. Assim, como foi comum a realização de *lives* mais longas durante o período da pandemia, mais conteúdo desse tipo foi postado no Facebook e não no Instagram.

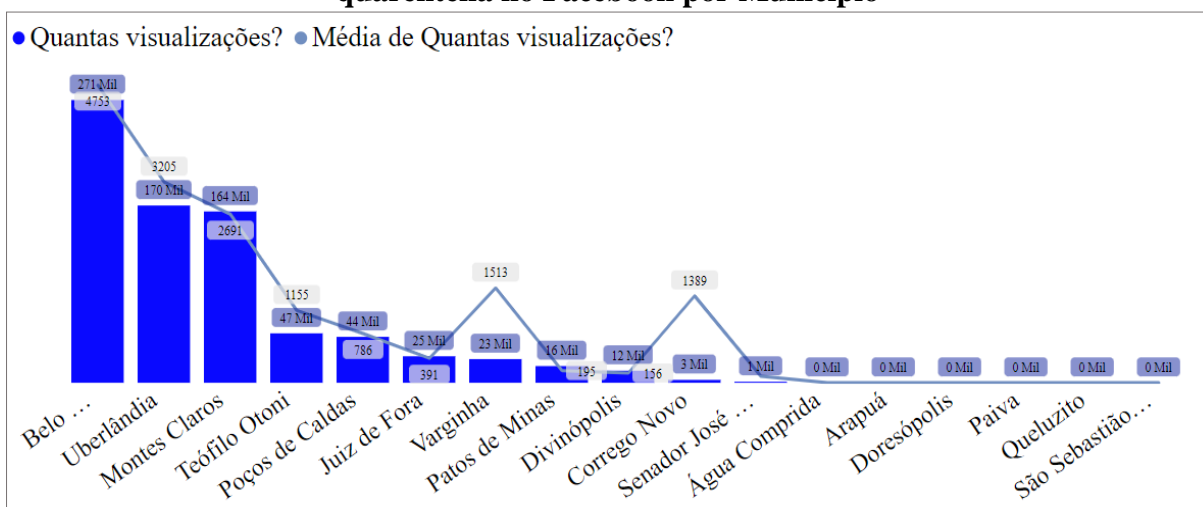
Como exemplo deve ser apontado que o destaque existente em relação ao número de visualizações no Facebook do Município de Belo Horizonte se deve, principalmente, ao fato das *lives* feitas pelo então Prefeito, Alexandre Kalil, ocorrerem e serem postadas nesta rede, não tendo sido postadas no Instagram, pelo menos na parte de postagens do perfil.

Além disso, os números podem ter sido influenciados pela própria estruturação da presente pesquisa, já que no Instagram não foram analisadas outras partes do perfil do usuário que constam vídeos, como o *reels*.

Voltando ao Gráfico 44 - Número absoluto de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena por Município e Rede social – Facebook e Instagram, novamente observa-se que os municípios mais populosos de cada Região Intermediária do Estado de Minas Gerais são aqueles que realizaram postagens em vídeo com maior número de visualizações.

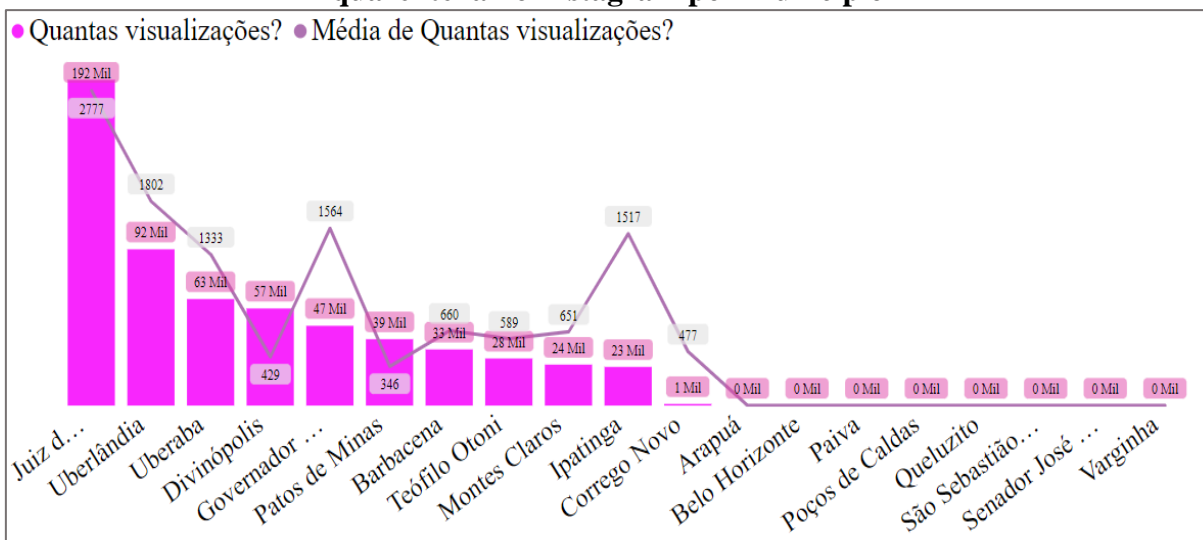
Por sua vez, em face dessa diferença nas redes sociais, observa-se nos gráficos abaixo uma correlação bem baixa na média de visualizações observadas no Facebook e no Instagram dos municípios selecionados de modo que municípios com grande número de visualizações no Facebook constam no Gráfico 46 - Número absoluto e médio de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena no Instagram por Município com média igual a zero:

Gráfico 45 - Número absoluto e médio de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena no Facebook por Município



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

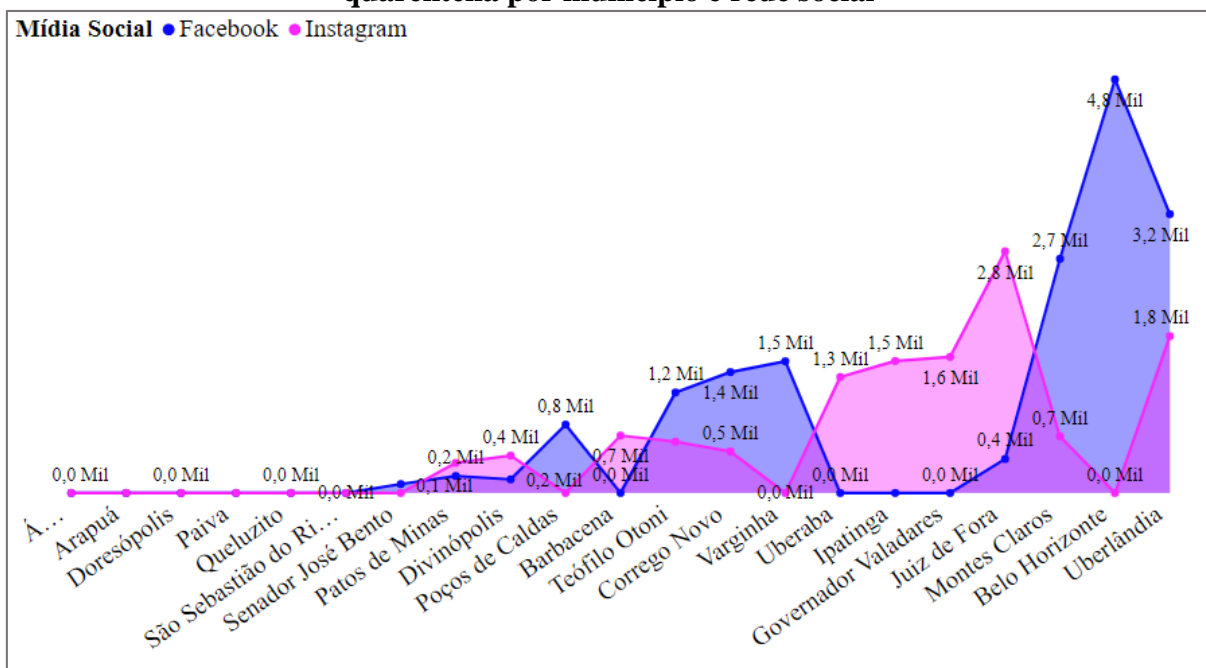
Gráfico 46 - Número absoluto e médio de visualizações nas postagens sobre normas de quarentena no Instagram por Município



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Para melhor visualização da comparação dos números de visualizações no Facebook e no Instagram, confira-se o gráfico comparativo com a média de visualizações nas duas redes sociais:

Gráfico 47 - Média de visualizações nas postagens com vídeos sobre decretos de quarentena por município e rede social

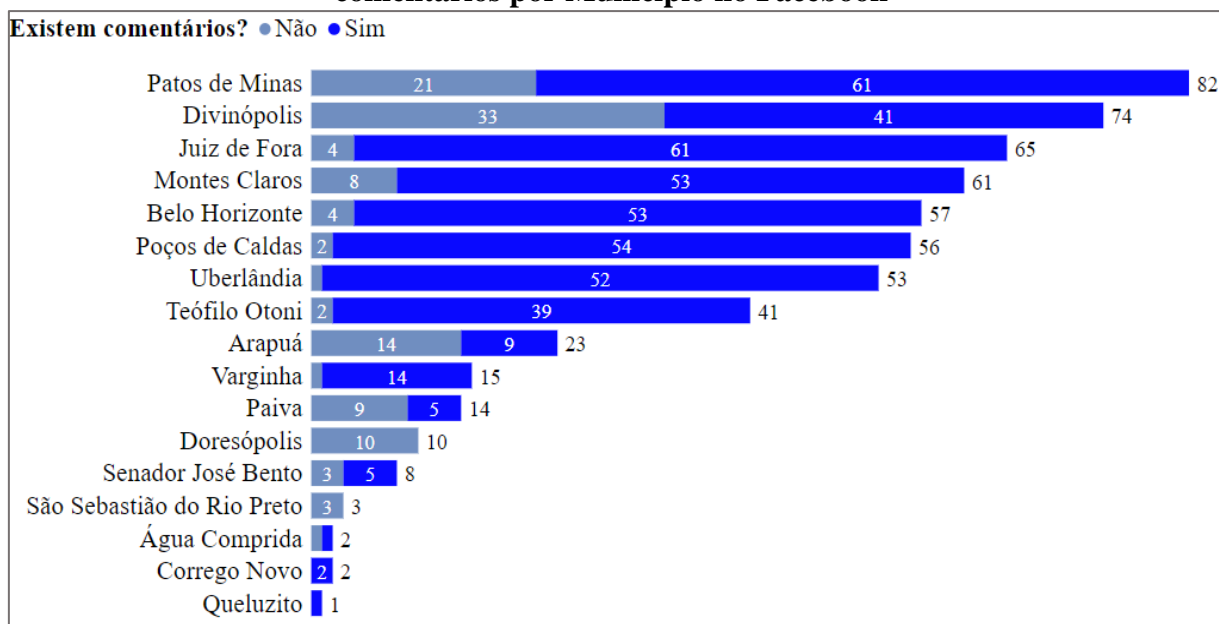


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Constata-se, então, a baixa correspondência do engajamento de visualizações nos vídeos postados no Facebook e no Instagram. Nesse sentido, há municípios com um número médio de visualizações muito maior no Facebook enquanto outros possuem números muito maiores no Instagram.

Ainda sob a perspectiva do engajamento nas redes e verificação da utilização das redes sociais como meio possível para uma interlocução mais próxima entre cidadão e Administração Pública, foi feito o levantamento da existência de comentários nas postagens dos municípios selecionados. Confira o gráfico sobre a existência ou não de comentários nas postagens feitas pelos municípios no Facebook:

Gráfico 48 - Número absoluto de postagens de normas de quarentena com e sem comentários por Município no Facebook



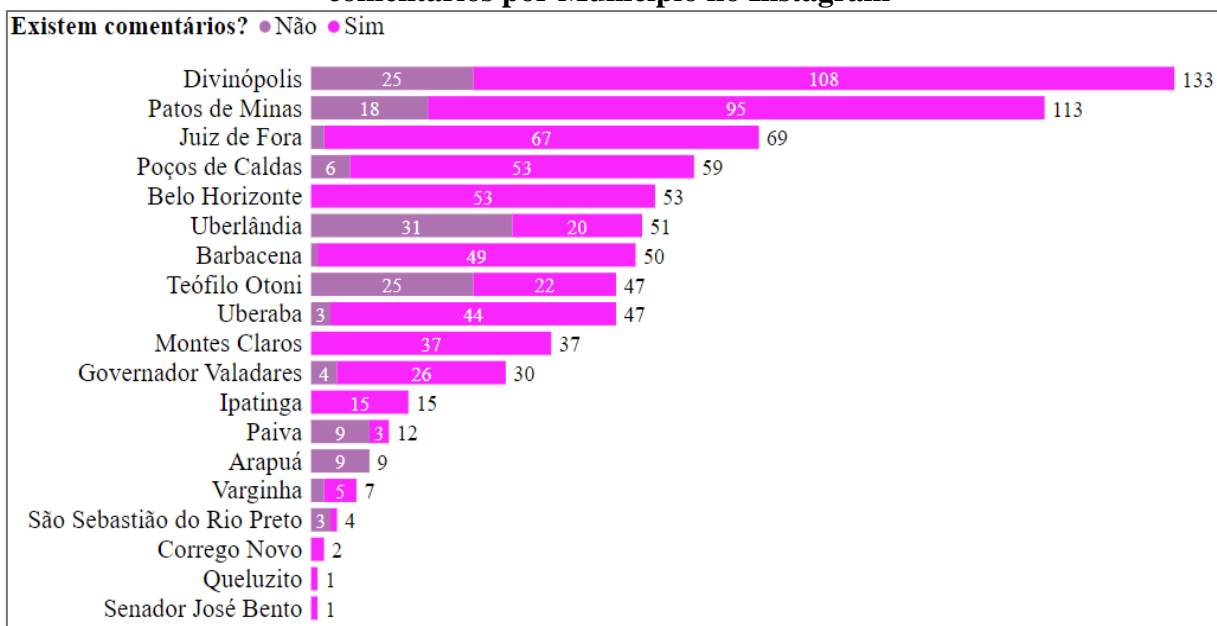
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, na maioria dos municípios, mais da metade das postagens realizadas no Facebook possuem comentários. Trata-se de resultado quase uniforme em todas os municípios, excepcionando apenas os municípios de Arapuá, Paiva, Doresópolis e São Sebastião do Rio Preto, em que a maioria das postagens não possuem comentários.

A recorrência dos comentários nas postagens demonstra o potencial dessa rede social como meio a ser utilizado pelas Prefeituras para a aproximação do cidadão e da Administração Pública, já que se trata de um canal direto de comunicação entre esses interlocutores.

Confira-se que a alta recorrência de comentários nas postagens realizadas pelas Prefeituras Municipais também é observada no Instagram:

Gráfico 49 - Número absoluto de postagens de normas de quarentena com e sem comentários por Município no Instagram



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, apenas nas Prefeituras dos municípios de Uberlândia, Teófilo Otoni, Paiva, Arapuá e São Sebastião do Rio Pedro, existe a predominância de postagens sem comentários. Destaca-se que, no Instagram da Prefeitura de Uberlândia, no ano de 2020, foram observadas diversas postagens em que o administrador vedou a realização de comentários, o que pode explicar esse número menor de postagens com comentários. Já nos municípios de Paiva, Arapuá e São Sebastião do Rio Preto esse resultado pode ser compreendido até mesmo pelo pequeno número de postagens. Confira-se o print de uma postagem do Município de Uberlândia em que não é possível a realização de comentários:

Figura 13 - Print de postagem do Município de Uberlândia em que não é possível postar comentário



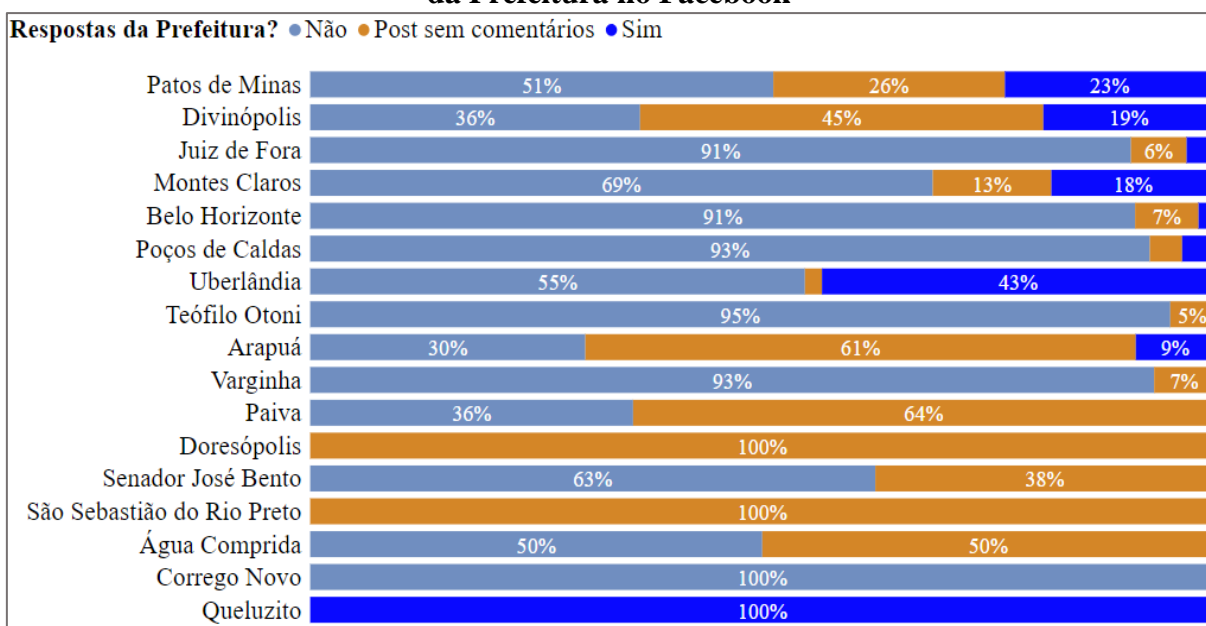
Fonte: Print extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Uberlândia.

Nota-se que se trata de postagem em que existe uma tentativa de simplificação da norma de quarentena estabelecida em vista do maior entendimento do cidadão. Contudo, ao cidadão, foi impossibilitado a realização de comentários e isso foi observado não apenas na postagem acima, mas em diversas outras postadas no ano de 2020.

Nesse cenário, questiona-se, de forma mais específica, se esse possível canal para estabelecimento de comunicação por meio dos comentários nas postagens das redes sociais está sendo devidamente aproveitado pelas Prefeituras. Em vista disso, foi analisado se existem comentários da própria Prefeitura nas postagens levantadas sobre a temáticas de normas de quarentena.

Assim, foi elaborado o Gráfico 50 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Facebook. Confira-se:

Gráfico 50 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Facebook



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Observa-se que, em regra, as Prefeituras não utilizaram os comentários do Facebook como um meio para o estabelecimento de comunicação com os cidadãos. As Prefeituras de Teófilo Otoni, Varginha, Paiva, Senador José Bento, Água Comprida e Corrego Novo não fizeram comentários sequer uma vez nas postagens analisadas, mesmo quando, no caso dessas Prefeituras, existiam comentários nas postagens. Contudo, deve ser destacado o baixo número de postagens das Prefeituras de Paiva, Senador José Bento, Água Comprida e Corrego Novo

De modo geral, a Prefeitura que mais se destaca é de Uberlândia⁶⁰ e Queluzito, devendo ser notado que a última possui um número muito inferior de postagens.

Ainda sobre esse tópico, deve ser notado que, de fato, percebeu-se que muitas vezes os cidadãos utilizavam os comentários do Facebook e no Instagram para proferir comentários ofensivos. Trata-se de comportamento inadequado muito comum nas redes sociais. Todavia, se observou de forma recorrente a utilização desse espaço para realização de questionamentos sobre decisões das Prefeituras ou até mesmo para encaminhamento de dúvidas por parte dos munícipes.

Pontua-se ainda que, para levantamento de dados sobre essa temática, não foi feita a análise do conteúdo das respostas das Prefeituras, sendo contabilizado apenas a existência de

⁶⁰ O resultado parece contraditório, já que Uberlândia foi a Prefeitura que impediu a realização de comentários em inúmeras postagens no ano de 2020.

comentário desde que realizado pela página do município analisado. Confira-se print de postagem da Prefeitura de Uberlândia no Facebook em que há comentário da Prefeitura em resposta à dúvida de munícipe:

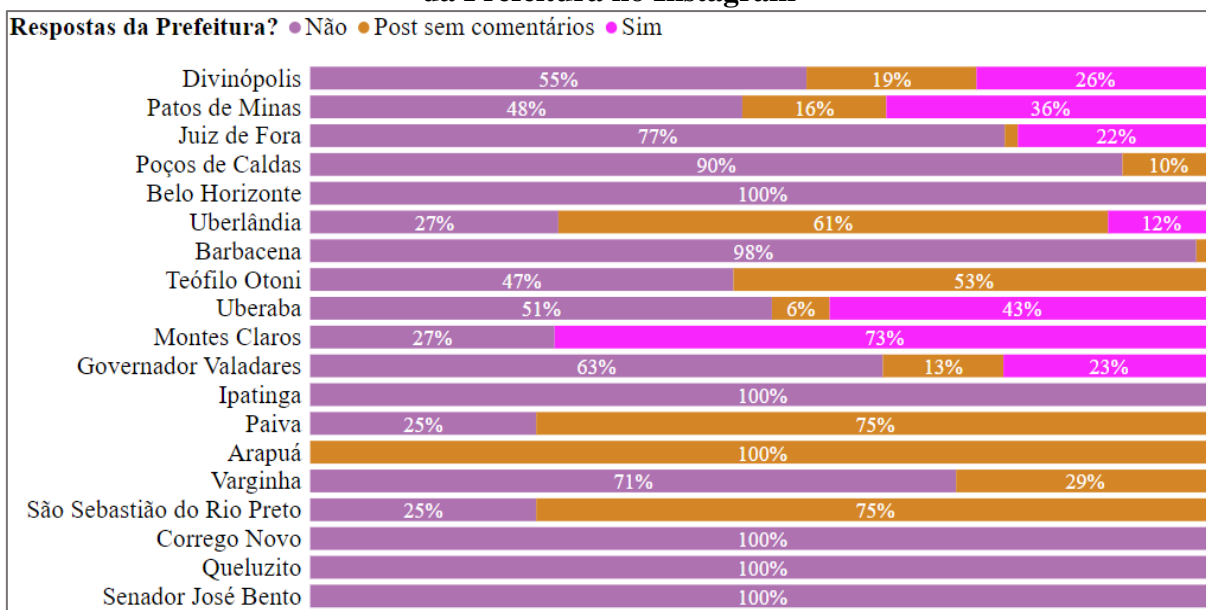
Figura 14 - Print de postagem da Página do Facebook da Prefeitura de Uberlândia em que há comentários da Prefeitura



Fonte: Print extraído da página da Prefeitura de Uberlândia no Facebook. Grifo nosso.

Confira-se o gráfico abaixo que traz informações sobre a existência de comentários da Prefeituras nas postagens feitas no Instagram:

Gráfico 51 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Instagram



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Verifica-se que, em regra, os municípios também não utilizaram as postagens no Instagram para interagir com os cidadãos, havendo uma baixa porcentagem de postagens com comentários da Prefeitura. Nesse sentido, os Municípios de Poços de Caldas, Belo Horizonte, Barbacena, Teófilo Otoni, Ipatinga, Paiva, Varginha, São Sebastião do Rio Preto, Córrego Novo, Queluzito e Senador José Bento não fizeram comentários em nenhuma postagem sobre normas de quarentena, sendo que em todos esses casos havia comentários por parte do cidadão. Por outro lado, observa-se um ótimo desempenho do Município de Montes Claros e Uberaba no que tange à existência de comentários em suas postagens.

Confira-se um print de postagem com resposta da Prefeitura no Instagram do Município de Montes Claros:

Figura 15 - Print da Postagem do Município de Montes Claros com comentários no Instagram



Fonte: Extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Montes Claros. Grifo nosso.

Verifica-se que, no caso do print, o perfil da Prefeitura no Instagram respondeu a dúvida de cidadã sobre as regras de quarentena referente ao funcionamento de lanchonetes e padarias.

Por fim, em relação a existência de feedback nas postagens selecionadas, verifica-se que não foi identificada em nenhuma postagem dos municípios analisados. Em outras palavras, sob a perspectiva da presente pesquisa, não foi observado o estímulo a manifestação dos munícipes acerca da qualidade ou melhorias possíveis no que tange à publicização conferida aos decretos de quarentena.

Dessa forma, fica clara a possibilidade de utilização das redes sociais como meio para garantia do direito à publicidade de atos normativos, apesar do tratamento dado pelas Prefeituras em relação a utilização das redes ser algo muito próprio de cada uma, havendo Prefeituras que as utilizam mais, outras menos. As redes sociais são canais já muito utilizados pelo cidadão, o que pode ser encarado como uma vantagem (canal muito acessado), mas que apresenta seus desafios relacionados a necessidade de produção de um conteúdo informativo, que consiga captar a atenção do munícipe em um canal com abundância de conteúdos chamativos.

4.5 Considerações gerais sobre os resultados à luz das realidades municipais: uma análise sobre o grupo de municípios mais populosos e menos populosos de cada Região Intermediária do Estado de Minas Gerais

Ante os resultados expostos, passa-se a realizar análises gerais. Um dos objetivos do recorte proposto em relação aos municípios, isto é, a seleção dos municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais foi justamente a possibilidade de examinar o desempenho na garantia da publicidade dos decretos de quarentena por Prefeituras com realidades socioeconômicas tão diferentes.

A partir dos resultados apresentados, verifica-se que, em regra, os maiores municípios de cada Região Intermediária de Minas Gerais observaram de forma mais recorrente os requisitos arrolados no formulário de observação, especialmente em relação aos sites oficiais, os quais foram estabelecidos como indicativos do estabelecimento de uma comunicação normativa mais adequada.

Destaca-se que todos os municípios analisados, enquadrados como menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais, possuem menos de dez mil habitantes. Assim, todos fazem parte da exceção existente na LAI, prevista no seu art. 8º, § 4º, que os dispensam da divulgação obrigatória de informações de forma proativa por meio de sítios oficiais na internet, que é parte do que foi analisado na presente pesquisa.

Todavia, essa exceção não significa que os referidos municípios não possam utilizar a internet para dar maior publicidade aos seus atos normativos e nem pode ser entendida como uma desobrigação ao cumprimento da obrigação constitucional de garantia do direito à informação e à publicidade.

Nesse cenário, a partir dos resultados, observa-se que existe uma tentativa, mesmo que, muitas vezes, pouco sistematizada, de grande parte desses municípios menores de disponibilizarem informações online em seus sites oficiais.

De forma exemplificativa, tem-se o caso dos bancos normativos online (Gráfico 13 - Existe “banco normativo online”?). Num primeiro momento, em análise ao site das Prefeituras, os dados indicavam que todos os municípios menos populosos possuíam um banco normativo online. Contudo, ao se adentrar no que seria a página web do banco normativo, dos 13 municípios 6, quase a metade, possuíam algum problema grave no que deveria ser o banco normativo disponibilizado, sendo que o problema mais recorrente foi a incompletude dos bancos com as normas existentes. Esse exemplo demonstra a clara existência de iniciativas de

publicidade de forma online por meio dos sites por parte dos municípios menores, mas sem muita sistematicidade.

Tal padrão constantemente observado, especialmente nos municípios menores, consubstancia-se em uma atuação muito prejudicial à garantia do direito à publicidade porque, formalmente, parece que ele ocorre e é garantido, mas, sob escrutínio, verifica-se que essa constatação não condiz com a realidade.

Ainda no que se refere aos menores municípios, no que tange ao encaminhamento de dúvidas, em que pese ter sido feita uma análise perfunctória, verifica-se um baixíssimo atendimento às dúvidas encaminhadas. Na verdade, em muitos casos, não foi sequer possível o encaminhamento da dúvida em face de indisponibilidade do próprio site. Assim, apesar de formalmente constar a existência de um canal online para encaminhamento de dúvidas, em grande parte das vezes não era possível encaminhá-las e, quando possível, não foram obtidas respostas.

Em relação às redes sociais, também se observa um movimento similar por parte dos municípios menores. As postagens são bem mais pontuais e, em regra, não possuem uma identidade visual. Por outro lado, há uma tentativa de atualização por parte desses municípios, tendo alguns criado perfis nas redes sociais justamente no período de pandemia, o que pode ser compreendido como uma tentativa de uma interlocução mais aproximada com os cidadãos em tempos de impossibilidade de comunicação presencial.

Resta evidente a falta de uma infraestrutura mais robusta para a concretização de uma política de publicidade de forma online. Ora, de todos os municípios menos populosos analisados, nenhum possuía setor de tecnologia de informação estruturado e apenas Serra da Saudade possuía setor de comunicação.

Esse cenário pode ter como um dos fatores de influência a menor receita municipal. Contudo, essa não pode ser a única causa, já que, mesmo dentro do grupo dos menores municípios, observa-se diferenças na utilização dos sites e rede sociais para a garantia da publicidade. Isso ocorre mesmo quando esses municípios possuem receitas similares que, em regra, variam na faixa dos 20 milhões de reais, conforme se observa da Tabela 1 - Municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais.

Essas especificidades na garantia do direito à publicidade dos atos normativos também ocorrem no âmbito dos maiores municípios, sendo que o município com maior receita, isto é,

Belo Horizonte, não foi necessariamente o que apresentou o melhor desempenho na garantia da publicidade dos atos normativos.

Dessa forma, o que fica aparente, considerando o marco teórico adotado, em relação aos municípios menos populosos, é a existência de uma política de publicidade implícita, pouco estruturada, havendo ações pontuais de publicidade de informações, mas sem qualquer sistematização ou continuidade ao longo do tempo.

Por sua vez, nos municípios mais populosos, observa-se uma sistematização maior em relação à política de publicidade de atos normativos e de informações em geral. Deve ser notado que todos os municípios enquadrados nesse grupo estão obrigados a cumprir as disposições sobre publicidade de informações estabelecidas na LAI.

Todavia, problemas também são observados em relação à publicidade dos atos normativos conferida pelas Prefeituras dos municípios mais populosos. É que, apesar de haver a disseminação de informações de forma mais constante pelas redes sociais e melhor estrutura e atualização dos sites, observa-se que, em regra, o cidadão é visto como um objeto de comunicação, não sendo aberto espaço para sua comunicação com a Administração Pública. Essa característica fica bem evidenciada nos gráficos sobre a existência – ou, no caso, a falta – de comentários da Prefeitura nas postagens realizadas (Gráfico 50 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Facebook e Gráfico 51 - Porcentagem de postagens sobre decretos de quarentena com comentários da Prefeitura no Instagram) e na inexistência de pedidos de feedback sobre a publicidade realizada acerca dos decretos e demais atos normativos que versavam sobre quarentena.

Aponta-se, assim, para a necessidade de maior qualificação da política de publicidade em face da existência das tecnologias de informação e comunicação que criaram novas condições fáticas de comunicação, que permitem que a publicidade dos atos normativos ocorra de forma mais voltada ao munícipe e a sua participação ativa nas questões concernentes à Administração.

Nesse cenário, em relação às diferenças observadas nos maiores e menores municípios de cada Região Intermediária de Minas Gerais, reitera-se que o destaque e a organização em relação à publicidade dos atos normativos não são necessariamente diretamente proporcionais ao contingente populacional e à receita municipal. Ora, municípios com receitas e população numericamente similares tem desempenhos diferentes na concretização do direito à

publicidade. Esse contexto evidencia que, mesmo com mais recursos, é possível dar maior ou menor prioridade à política de publicidade.

De forma exemplificativa, verifica-se que Teófilo Otoni destaca-se por ter sido o único município do grupo dos municípios mais populosos em que não foi encontrado o diário oficial eletrônico no site oficial da Prefeitura, bem como não foi identificada a existência de um setor de comunicação ou de tecnologia da informação. Já Barbacena, município com população e receita bem inferior à Teófilo Otoni, disponibiliza, de forma atualizada, seu diário oficial no site, possui setor de tecnologia de informação e de comunicação em sua estrutura organizacional, em que pese também possuir alguns déficits na garantia da publicidade de atos normativos, como a ausência de banco normativo, o que também foi observado em Teófilo Otoni.

Tais exemplos não buscam desconsiderar especificidades da gestão municipal, que não foram objeto da pesquisa atual, mas apenas apontar que, apesar do impacto do tamanho e da receita do município no desempenho, em geral, melhor ou pior na garantia do direito à publicidade de atos normativos, outros fatores, como a prioridade dada pela Administração a essa política e a existência de obrigação legal, interferem na concretização do direito à informação e à publicidade dos atos normativos. Dessa forma, é preciso que, dentro da própria Administração, seja criada e mantida uma cultura de publicidade, considerando o seu papel central para garantia de outros direitos e da possibilidade de fiscalização da coisa pública pelo cidadão.

Os resultados da pesquisa também apontam para o impacto da Lei de Acesso à Informação na garantia da publicidade das informações públicas, diante da diferença observada na garantia da publicidade dos atos normativos, especialmente nos sites, do grupo dos maiores municípios e dos menores municípios das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais, sendo que o último grupo está desobrigado de certas previsões de publicidade constantes na referida lei.

Além disso, nota-se que a própria pandemia teve um impacto positivo no movimento de garantia de acesso à informação e à publicidade de forma online. Contudo, em face das disparidades municipais, esse movimento não foi uniforme e requer ainda um esforço contínuo, especialmente para que os municípios menos populosos possam garantir o direito à publicidade de forma mais adequada e os municípios mais populosos possam se aprimorar na concretização desse direito.

5 CAMINHOS PARA A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PUBLICIDADE DOS ATOS NORMATIVOS

5.1 Boas Práticas nos sites oficiais e nas redes sociais pesquisadas

Para além dos problemas observados na garantia do direito à publicidade dos atos normativos pelas Prefeituras, algumas boas práticas também foram verificadas nos sites e redes sociais analisadas e devem ser destacadas.

Inicialmente, sob a perspectiva do canal utilizado para o estabelecimento da comunicação, observou-se o impacto da pandemia no aumento do uso das redes sociais, especialmente pelas Prefeituras de municípios menos populosos. Nesse sentido, verifica-se que a Prefeitura dos municípios de Queluzito, Arapuá, Doresópolis, Nova Belém, Glaucilândia, Serra da Saudade e Ipatinga criaram seus perfis no Instagram na época da pandemia da COVID-19, isto é, entre 2020 e 2022. Já a Prefeitura de Água Comprida e de Córrego Novo, que não possuíam redes sociais, criaram páginas no Facebook.

No que tange à mensagem, seu código e estratégias de comunicação, iniciativas promissoras também foram observadas.

A Prefeitura do Município de Queluzito reestruturou suas redes sociais no período pandêmico e passou a adotar uma identidade visual coesa no Instagram e no Facebook, demonstrando maior preocupação na condução das postagens nessas redes sociais. Confira-se a postagem que informa sobre a reestruturação:

Figura 16 - Postagem sobre reestruturação das redes sociais pela Prefeitura de Queluzito



Fonte: Print extraído do perfil da Prefeitura de Queluzito no Instagram.

Especificamente sobre o enfrentamento à COVID-19 e a busca pelo estabelecimento de um diálogo no processo decisório pela Administração Pública, muitas Prefeituras divulgaram a promoção de reuniões com setores afetados pelos decretos de quarentena, tanto para ouvir as demandas quanto para o esclarecimento de dúvidas sobre o cumprimento das regras sanitárias estabelecidas. Tratou-se de iniciativa interessante para introdução dos setores afetados no processo decisório e difusão dos atos normativos àqueles grupos com deveres diretamente estabelecidos pelos decretos de quarentena. Isso ocorreu, por exemplo, na Prefeitura de Poços de Caldas, Teófilo Otoni, Varginha e Barbacena. Confira-se uma postagem sobre o tema da Prefeitura de Barbacena:

Figura 17 - Postagem sobre reunião com setor econômico pela Prefeitura de Barbacena



Fonte: Print extraído da página da Prefeitura de Barbacena no Facebook.

Outra estratégia foram as entrevistas coletivas promovidas pelas Prefeituras. No Município de Belo Horizonte, essa iniciativa se traduziu numa forma de ampliação da divulgação das medidas de quarentena adotadas, já que contava com a participação da imprensa, bem como eram veiculadas nas redes sociais e possuíam certa aderência no que tange às visualizações.

Contudo, essa atuação não foi isolada, em Uberlândia e Barbacena, por exemplo, também foram realizadas entrevistas coletivas. Confira-se uma postagem da Prefeitura de Belo Horizonte sobre o tema:

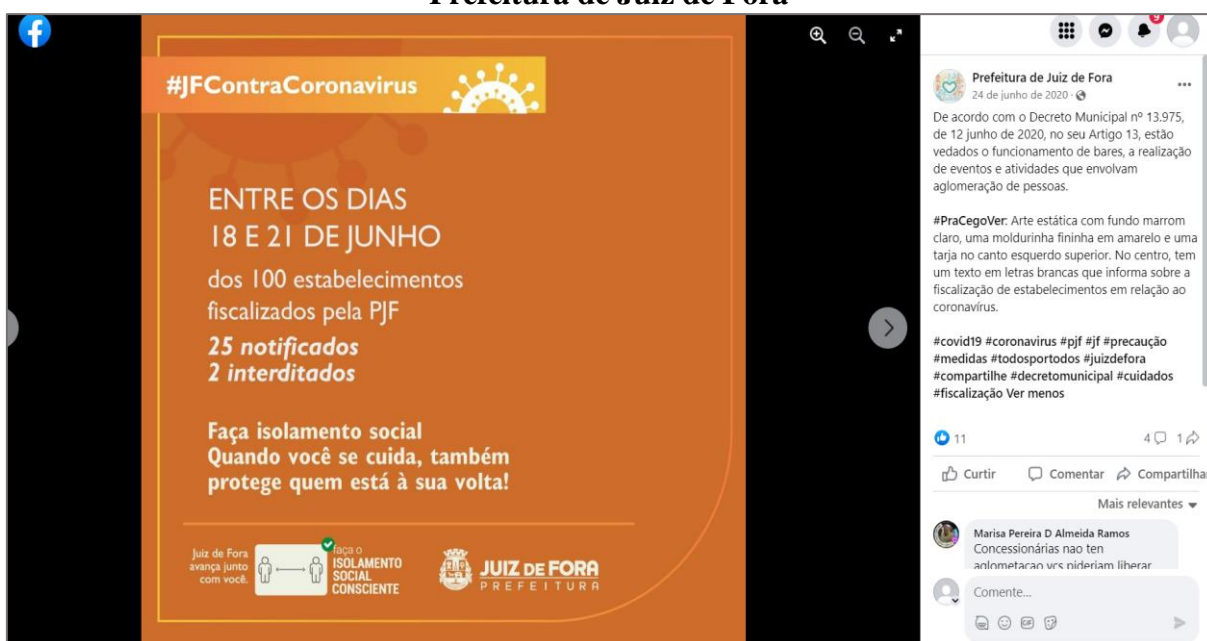
Figura 18 - Postagem sobre coletiva pela Prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: Print extraído da página da Prefeitura de Belo Horizonte no Facebook.

Em relação à acessibilidade aos conteúdos postados nas redes sociais pelas pessoas com deficiência, foi observado nas redes sociais da Prefeitura do Município de Juiz de Fora, durante uma parte do período analisado na pesquisa, iniciativa para acessibilidade às postagens por pessoas com deficiência visual com a utilização da hashtag #paracegover. Confira-se uma postagem da Prefeitura de Juiz de Fora com a #pracegover:

Figura 19 - Postagem com acessibilidade para pessoas com deficiência visual pela Prefeitura de Juiz de Fora



Fonte: Print extraído da página da Prefeitura de Juiz de Fora no Instagram.

Por sua vez, a Prefeitura de Patos de Minas criou algumas postagens com vídeos direcionados à convocação de pessoas com deficiência auditiva para vacinação.

Ainda na Prefeitura de Juiz de Fora, em que pese não analisado, foi observada a existência de podcast, chamado Acontece JF. Em Uberlândia havia um programa de rádio denominado “Nossa Cidade” e, a partir de 2021, observa-se maior preocupação com a realização de postagens mais acessíveis por pessoas com deficiência visual por meio da descrição das imagens existentes nas postagens nas rede sociais. Em Teófilo Otoni, havia um programa de rádio, veiculado no Facebook, denominado “Café com Sucupira”, que se tratava de uma conversa com o Prefeito. Em Varginha também existia um Jornal da cidade em formato de vídeo.

Em Barbacena, foi promovida uma campanha interessante nas redes sociais com foco nos estabelecimentos e nos artistas, visando conscientizá-los para a atuação adequada às medidas de quarentena, bem como fomentando que eles mesmo divulgassem em suas redes sociais as medidas sanitárias estabelecidas. Confira-se duas postagens dessa campanha:

Figura 20 - Postagem da Campanha artista e estabelecimento consciente pela Prefeitura de Barbacena



Fonte: Print extraído do perfil da Prefeitura de Barbacena no Instagram.

Figura 21 - Postagem da Campanha artista e estabelecimento consciente pela Prefeitura de Barbacena



Fonte: Print extraído do perfil da Prefeitura de Barbacena no Instagram.

Alguns municípios, como Varginha, realizaram postagens para conscientização das pessoas sobre a importância de cumprir os protocolos sanitários. Apesar de não ter sido objeto de análise específica, quase todas as Prefeituras utilizaram as redes sociais também para conscientização sobre uso de máscaras e adoção de medidas de higiene. Confira-se a postagem:

Figura 22 - Postagem sobre o cumprimento dos protocolos sanitários pela Prefeitura de Varginha



Fonte: Print extraído da Página do Facebook do Município de Varginha.

Por fim, considerando a publicidade dos decretos de quarentena, elenca-se algumas postagens, tanto das Prefeituras dos municípios mais populosos quanto das Prefeituras dos municípios menos populosos, que versavam sobre a temática e conseguiram trazer recursos para facilitação da compreensão da norma de quarentena pelo cidadão. Confira-se:

Figura 23 - Arte de divulgação de decreto de quarentena pela Prefeitura de Juiz de Fora


FIQUE ATENTO

Funcionamento de estabelecimentos
DECRETO N.º 13.893

Abertos

farmácias e drogarias • hipermercados, supermercados, mercados, açougues, peixarias, centros de abastecimento de alimento e padarias • lojas de conveniência • lojas de venda de alimentação para animais • distribuidoras de gás • funerárias • hospitais • clínicas veterinárias, de saúde e laboratórios • lojas de produtos de saúde, higiene e materiais de limpeza • postos de combustíveis • agências bancárias e similares • bancas de jornais e revistas • empresas de teleatendimento* (respeitando as normas de funcionamento) • restaurantes* e lanchonetes (desde que mantenham distância segura entre os clientes e as mesas, e usem preferencialmente os serviços de entrega domiciliar)

****Exigências**
intensificar ações de limpeza, disponibilizar álcool em gel 70% aos clientes e trabalhadores e divulgar informações de prevenção

 **JUIZ DE FORA**
PREFEITURA

Fonte: Extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Juiz de Fora.

Figura 24 - Arte de divulgação de decreto de quarentena pela Prefeitura de Belo Horizonte⁶¹



Fonte: Extraído da página do Facebook da Prefeitura de Belo Horizonte.

⁶¹ Confira a postagem completa no link <
<https://www.facebook.com/prefeiturabh/posts/pfbid02sET8ZFzeqpcCQdVfHY4k2WmqCRSpfmwTjjnMKHiR16tmiYnVCFxgiTqgsHwVcLBhl>> ou QR code:



Figura 25 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Poços de Caldas

Novas medidas
de enfrentamento à pandemia - Resolução 042/2021
MEDIDAS VÁLIDAS A PARTIR DE 17/04/2021

24h por dia, todos os dias da semana	serviços de delivery, postos de combustíveis, hospitais, clínicas de fisioterapia, consultórios médicos e odontológicos, indústrias, assistência veterinária, farmácias, imprensa, táxi, mototáxi, transporte de cargas, transporte de passageiros, serviços funerários, materiais clínicos e hospitalares, hotelaria, motéis, instituições bancárias.
das 5 às 21h de segunda a sábado e das 5 às 15h no domingo	restaurantes, academias, lanchonetes, pizzarias, hamburguerias, padarias, supermercados/mercados, hortifrutigranjeiros, peixarias, açougues, água mineral, lojas de conveniência, comércio de alimentos para animais.
das 5 às 21h, todos os dias da semana	igrejas e tempos religiosos, buffets, casas de eventos.
de segunda a sábado, das 10 às 19h e domingo das 6 às 15h.	comércio geral e outros estabelecimentos não listados acima.

Ocupação máxima permitida:

40% Restaurantes, Lanchonetes, Bares, Casas de Eventos, Buffets e afins, Igrejas e Templos Religiosos	50% Hotéis, motéis, pousadas, pensões e albergues
---	---

MAIS INFORMAÇÕES: POCOSDECALDAS.MG.GOV.BR
PREFEITURA DE POCOS DE CALDAS

531 curtidas
ABRIL 16, 2021

Fonte: Extraído da página do Facebook da Prefeitura de Poços de Caldas.

Figura 26 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Paiva

ONDA VERMELHA
COVID-19

FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO:
DECRETO MUNICIPAL 1656/2021

RESTAURANTES
Atendimento até às 20h com distanciamento de 2m entre as mesas.

BARES, TRAILERS E LANCHONETES
Atendimento somente via delivery.

DEMAIS SEGMENTOS COMERCIAIS
Funcionamento normal respeitando os cuidados previstos no decreto.

PREFEITURA PAIVA
Um só tempo. Uma só cidade.
Gabinete do Prefeito

36 curtidas
JANEIRO 14, 2021

Fonte: Extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Paiva.

Figura 27 - Postagem de divulgação de norma de quarentena pela Prefeitura de Senador José Bento



Fonte: Extraído do perfil do Instagram da Prefeitura de Senador José Bento.

Ante o exposto, verifica-se a existência de iniciativas muito interessantes da Administração Pública na promoção da publicidade de informações públicas, de forma geral, bem como dos decretos de quarentena. Além disso, observa-se que houve durante a pandemia, em muitas Prefeituras analisadas, uma tentativa, seja ela estruturada ou não, de disseminação de informações sobre os decretos de quarentena e até mesmo a busca pelo estabelecimento de uma comunicação pública normativa entre Prefeitura e cidadão de forma online. Em outras palavras, foram observadas tentativas de cumprimento e garantia do direito à publicidade dos atos normativos, especialmente aqueles que versavam sobre quarentenas. Contudo, as boas experiências observadas não afastam a necessidade de se pensar novos caminhos para a melhoria da política de publicidade normativa, conforme se discute na próxima sessão.

5.2 Visão geral sobre as incipiências existentes e algumas considerações para aprimoramento

Considerando os resultados apresentados, observa-se, a partir do conceito de comunicação pública estruturado à luz do marco teórico, que, em regra, os municípios não conseguiram garantir a publicidade normativa dos decretos de quarentena no seu maior grau, apesar de uma constante tentativa de se conferir algum nível de publicidade a tais atos

normativos. Nesse sentido, apesar dos diferentes desempenhos em relação à garantia desse direito, nota-se que nenhum município cumpriu integralmente os quesitos previstos na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais, os quais foram estabelecidos como indicativos da garantia do direito à publicidade sob a ótica do marco teórico adotado.

Fica também evidente que o problema relacionado a não concretização adequada do direito à publicidade dos atos normativos se aprofunda quando se trata dos municípios menos populosos. Entretanto, apesar do pior desempenho quando comparado aos municípios mais populosos, em regra, algum dos municípios menos populosos sempre apresentavam algum critério analisado na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais.

Em relação às redes sociais, foi observado um movimento de adesão pelas Prefeituras dos municípios menos populosos, especialmente ao Instagram, o que aponta para a utilização desse tipo de ferramenta disponibilizada pelas TIC na tentativa de aproximação comunicativa com o cidadão em tempos de distanciamento social.

Ocorre que, conforme já discutido em seção anterior, muitas vezes essas tentativas foram pontuais e não se mantiveram ao longo do tempo. Por exemplo, é muito relevante a criação de um banco normativo online para a garantia do direito à publicidade de atos normativos. Contudo, para além do impulso inicial de criação, ele precisa sempre ser atualizado sob pena de se tornar obsoleto e, ao invés de viabilizar a publicidade normativa, direcionar o cidadão a compreensões errôneas acerca das normas existentes.

Dessa forma, o que mais se destaca como caminho para aprimoramento da garantia do direito à publicidade normativa, especialmente no âmbito dos municípios menores, é o desenvolvimento de políticas explícitas de publicidade, indispensável para a garantia do direito fundamental à publicidade sob a ótica da comunicação pública. É preciso que a política de publicidade, em face de sua centralidade, seja vista como política de Estado e não de governo. Dada essa compreensão, é necessário que haja a criação e manutenção de políticas estruturadas de publicidade e não a mera execução de ideias e adoção de ações de forma sucessiva sem estratégia.

Assim, considerando o princípio da legalidade administrativa, por meio do qual a atuação da Administração Pública deve sempre pautar-se na lei (DI PIETRO, 2020), faz-se necessário que haja a materialização dessas políticas públicas por meio de leis e sua regulamentação por meio de outras espécies normativas.

Como já exposto, a melhoria da publicidade dos atos normativos deve ser pensada desde o processo de elaboração normativa, seja no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário. Por sua vez, já existem leis, como a LC n. 95/98, que trazem diretrizes promissoras e vinculativas para a garantia de uma redação normativa mais clara e um melhor saneamento do sistema normativo. Dessa forma, é preciso que haja a sua internalização dentro do cenário municipal, por meio, por exemplo, de Decretos regulamentadores do Executivo⁶² e dos Regimentos das Câmaras Municipais. Além disso, é preciso que tal internalização normativa se traduza em um esforço do Poder Público para introdução de rotinas a fim de cumprir tais previsões.

Em relação a difusão dos atos normativos, a política de publicidade normativa, de forma geral, em vista do estabelecimento da comunicação pública pelo Estado, exige um esforço conjunto por sua complexidade e suas finalidades ambiciosas. Afinal, não se trata de tarefa fácil conseguir tornar mais compreensível uma norma e, ao mesmo tempo, tornar essa informação atrativa dentro de uma rede social, por exemplo, que possui informações fáceis e extremamente atrativas de forma quase infinita. Também não é tarefa fácil utilizar as redes sociais como meio de comunicação mais próximo do cidadão, vendo-o para além de um objeto de comunicação, seja respondendo os comentários com dúvidas, seja respondendo às perguntas encaminhadas de forma privada, tendo em vista a grande demanda. Também não é tarefa fácil criar postagens pedagógicas que busquem estimular o cidadão a participar do processo decisório e apontar caminhos para que ele entenda as miríades administrativas existentes para acesso à alguma informação ou serviço.

É justamente por essa complexidade e desafios próprios do direito à publicidade de informações em geral e dos atos normativos que se torna imprescindível o desenvolvimento de políticas públicas sobre a temática. Permite-se, assim, uma atuação mais eficiente, convergente e perene, indispensável para que a publicidade consiga alcançar suas finalidades, viabilizando o direito de acesso à informação do cidadão.

Não se busca desconsiderar as dificuldades associadas a garantir o direito à publicidade dos atos normativos, limitações tecnológicas, de recursos e de pessoal existentes nas Prefeituras, especialmente nas menores. Todavia, é preciso que a publicidade seja priorizada como política de Estado uma vez que se trata de direito fundamental assegurado constitucionalmente, que é imprescindível para que se garanta a transparência das informações

⁶² De forma exemplificativa, no âmbito federal, foi criado o Decreto n. 9.191/2017 para regulamentar a LC n. 95/98 nesse âmbito de Poder.

públicas e, conseqüentemente, a possibilidade de acesso à direitos, o cumprimento de deveres e a fiscalização cidadã.

Nota-se que a LAI cria uma exceção, no que tange à disponibilização de informações de forma ativa nos sites, em relação aos municípios com menos de dez mil habitantes, onde se enquadra todos os municípios analisados do grupo dos menos populosos. Contudo, como já exposto, essa exceção não afasta a necessidade de cumprimento do dever de publicidade do Estado, ainda mais que a maioria desses municípios, mesmo quando desobrigados, disponibilizam informações pelo site. Dessa forma, é preciso que essas informações estejam atualizadas e em linguagem clara.

Outro grande problema observado em todos os municípios do grupo dos menos populosos, com exceção de Glaucilândia⁶³, que traz à tona a inexistência de uma política explícita estruturada de publicidade, foi que todos disponibilizavam ferramenta para encaminhamento de pedido de informação online. Contudo, na totalidade dos municípios, ou a ferramenta não funcionava, ou, quando funcionava, não havia resposta ao pedido encaminhado.

Todos esses dados empíricos apontam para indispensabilidade da criação e manutenção de uma política de publicidade estruturada, seja nos municípios maiores, em que essa percepção parece mais consolidada, seja nos municípios menores, que parecem se apoiar na inexistência de certas obrigações legais para realizar ações pontuais de publicidade de informações, sem maior preocupação com sua efetividade.

De início, sob a ótica nacional, a reflexão sobre possíveis alterações na Lei de Acesso à Informação em relação a exceção existente aos municípios com até 10 mil habitantes também deve ser considerada. Como já visto, 44% dos municípios no país possuem menos de 10 mil habitantes (IBGE, 2021a). Desse modo, a exceção existente transforma-se quase em uma regra dada a realidade populacional dos municípios brasileiros. Essa situação é ainda mais agravada em Minas Gerais, onde 55,8% dos municípios possuem até 10 mil habitantes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022).

Nesse cenário, considerando as limitações de recursos dos municípios menores, a promoção de acordos de cooperação com outros entes ou outros órgãos pode ser interessante para a melhoria da qualidade da política de publicidade. Passa-se a citar alguns caminhos

⁶³ No site da Prefeitura do Município de Glaucilândia não se encontrou local para encaminhamento de pedido de informação online.

concretos encontrados durante a realização da presente pesquisa, especialmente em relação a medidas concretas para difusão dos atos normativos.

Por exemplo, especificamente sobre a publicidade de atos normativos, a Associação Mineira de municípios (AMM) disponibiliza uma solução de diário oficial online aos seus associados⁶⁴, promovendo a capacitação e suporte técnico em relação a ferramenta (ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS, 2023a). Trata-se, assim, de uma possibilidade para se disponibilizar o diário oficial de forma online, sem ter que custear o desenvolvimento e manutenção de um sistema autônomo.

Outra iniciativa interessante é o Portal Leis Municipais (LIZ SERVIÇOS ONLINE, 2023), que é uma plataforma, desenvolvida por uma empresa privada, que permite que os municípios que a contratam disponibilizem seu acervo legislativo de forma bem acessível. A plataforma traz inúmeras ferramentas úteis, que possibilitam uma melhor visão das normas municipais. Nesse sentido, os únicos dois municípios que, nos decretos analisados (Patos de Minas e Uberlândia), possuíam hyperlink que relacionavam às normas editadas utilizavam a referida plataforma.

No âmbito do gerenciamento dos pedidos de acesso à informação e outras manifestações pela população, a Controladoria-Geral da União (CGU) disponibiliza, atualmente, a plataforma Fala.BR. Anteriormente, a CGU disponibilizava o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao cidadão) para processamento dos pedidos de acesso à informação. Contudo, com a edição da Lei n. 13.460/2017, que versa sobre o Código de Defesa de Usuário de Serviços Públicos, o Fala.BR foi repensado de modo a viabilizar o gerenciamento de manifestações de ouvidoria, pedidos de simplificação e pedidos de acesso à informação em um só sistema (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2023).

Nesse cenário, a CGU permite que os entes municipais façam a adesão ao sistema Fala.BR e aos seus módulos, o que pode ser uma forma facilitada para disponibilização desse tipo de serviço em conformidade com os dispositivos legais sobre a temática pelo município, sem a necessidade de promover o desenvolvimento de um sistema autônomo.

Para além desses sistemas, é preciso que os servidores municipais se capacitem no sentido de entender melhor as exigências previstas na LAI e as formas de melhorar a garantia da publicidade, seja pelo site oficial, seja pelas redes sociais, seja de forma presencial. Nesse

⁶⁴ Atualmente, a AMM consta com mais de 800 municípios associados (ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS, 2023b).

sentido, existem materiais muito interessantes e que tratam dessa questão de forma específica. Por exemplo, a CGU disponibiliza um Guia de Orientações para a melhoria da publicidade pelos entes federados (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018). Também existem cursos disponibilizados pelas escolas de governo de forma gratuita, como a ENAP⁶⁵. Outras capacitações e materiais gratuitos são disponibilizados por associações não-governamentais, como a Rede de Linguagem Simples Brasil⁶⁶, que traz guias direcionados à redação de informações públicas em linguagem simples, tratando-se de ações que estão em consonância com a garantia da publicidade sob a ótica da comunicação pública.

Observa-se que, especialmente no âmbito dos órgãos federais, é abundante a disponibilização de material sobre o tema do acesso à informação e à publicidade. Nesse caso, mesmo quando há o direcionamento das orientações aos órgãos do próprio ente federado, são trazidos muitos subsídios para o aprimoramento da atuação do setor público de forma geral. Por exemplo, foi disponibilizado na internet um manual sobre utilização das redes sociais, elaborado pela Secretaria de Comunicação do Estado de Goiás, que fornece diversas dicas práticas para a melhoria da utilização das redes sociais pelo setor público (GOIAS, [s.d.]), mesmo sendo direcionado a este estado, trata-se de diretrizes que podem ser adotadas pela Administração Pública de forma geral.

Por sua vez, em relação aos municípios maiores, nota-se que eles conseguem disseminar, na maioria dos casos, as informações sobre atos normativos de forma mais adequada. Contudo, ainda assim, quando se adota o conceito de publicidade dos atos normativos sob a perspectiva da Legística e da comunicação pública, se observa a necessidade de aprimoramentos.

Nesse sentido, por se tratar de municípios mais estruturados e com mais recursos, necessário que o entendimento acerca da necessidade de simplificação da linguagem normativa ocorra desde sua gênese, isto é, desde o processo legislativo ou demais processos de elaboração normativa. Este tipo de iniciativa pode ser promovida tanto por assessores técnicos quanto por soluções de informática que viabilizem direcionamentos acerca da redação normativa. Um exemplo é o caso do LexEdit, ferramenta criada em 2011, no âmbito da Secretaria Especial de

⁶⁵ No momento, a ENAP disponibiliza um curso aberto sobre Comunicação Pública e Comunicação de Governo, que versa sobre comunicação na web e outras informações relevantes para estruturação de um setor de comunicação pública na Administração (ENAP, 2023).

⁶⁶ A Rede de Linguagem Simples Brasil disponibiliza uma biblioteca online com materiais concernentes à linguagem simples, que versam especificamente sobre a aplicação prática da linguagem simples na comunicação (REDE DE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL, 2023b).

Informática (Prodasen) e da Secretaria Geral da Mesa do Senado, que permite racionalização da linguagem utilizada tanto em emendas, quanto nos documentos que permeiam o processo legislativo (LIMA, 2011). No Senado, existe ainda o LexML Parser que é uma ferramenta que apoia a criação da estrutura de projetos de lei, especialmente em relação às regras de articulação em Parte, Livro, Capítulo, artigos, entre outras estruturas. Além disso, com o atual desenvolvimento da inteligência artificial, já são pensadas formas de utilização, por exemplo, do ChatGPT para o aprimoramento da linguagem e estrutura normativa de forma geral (ALMG, 2023).

Já em relação a norma já positivada, por exemplo, foi observado que os municípios mais populosos, majoritariamente, utilizaram as redes sociais para divulgar informações sobre as normas de quarentena, em que pese a existência de disparidades, quantitativa e qualitativa, das postagens em cada município. Contudo, quando se analisa de que modo tais postagens buscaram, além da mera disponibilização de informações, o estabelecimento de uma comunicação com o cidadão, o seu uso pedagógico para estimulá-lo a cumprir as normas ou a participar mais ativa da condução da política de publicidade por meio do feedback, verifica-se que há muito a se evoluir.

Nesse cenário, é preciso que haja uma complexificação da compreensão do direito à publicidade dos atos normativos em vista da assunção do cidadão, não como um objeto da comunicação, mas como um elemento apto a promover a interlocução com a Administração Pública e que pode até mesmo promover subsídios para o aprimoramento da publicidade das informações públicas. Caso contrário, será desestimulada a tentativa de interlocução por parte do cidadão, já que o que se observa na prática é quase uma ação de mão única pelo munícipe que tenta contato com a Prefeitura pelas redes sociais ou por outros meios online, mas não obtém qualquer resposta.

Além disso, fica claro o potencial das redes sociais como ponto de partida para a difusão da existência e a promoção do uso dos sites oficiais dos municípios, bem como dos mecanismos existentes para acesso à informação. A criação de interlocuções com esse tipo de direcionamento, além de ter caráter pedagógico, fomenta a participação do cidadão e, potencialmente, até mesmo o maior interesse sobre a coisa pública. São justamente essas

pequenas ações, junto, é claro, a outras políticas públicas⁶⁷, que podem atuar como um estímulo construtivo a uma cidadania mais ativa.

Esse tipo de direcionamento ao site, a partir das redes sociais, também ressalta a importância de mantê-lo sempre atualizado, com a disponibilização de informações e serviços úteis ao cidadão. Nota-se que, a partir do momento em que se promove uma publicidade mais adequada, seja dos atos normativos, seja das demais informações, tende-se a diminuir a necessidade do encaminhamento de pedidos de acesso à informação pelo cidadão. Afinal, se a informação buscada por ele está disponibilizada de forma clara, completa e em local de fácil acesso, não se faz necessário o encaminhamento de pedidos de acesso à informação, pois existe, assim, maior transparência sobre ela. Um dos levantamentos de dados promovido nesse projeto é um exemplo disso, já que só foi encaminhado pedidos de acesso à informação aos municípios em que não foi encontrada alguma informação pretendida constante na Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais.

Nesse aspecto, a existência de um banco normativo completo e atualizado, que permita a pesquisa do ato normativo por meio de diferentes variáveis de busca; em que há a disponibilização de normas em arquivos pesquisáveis; com dispositivo de revogação explícita; com hiperlinks de relacionamento de normas; facilita o acesso à informação sobre atos normativos pelo cidadão de forma mais completa. Para além disso, são medidas que viabilizam que a própria Administração tenha maior compreensão e certeza sobre quais normas compõem o sistema normativo municipal, já que permite a construção de seu cenário de vigência.

⁶⁷ Considerando a interdisciplinaridade da garantia do direito à publicidade dos atos normativos, especialmente de forma online, a sua melhor garantia está relacionada a garantia de outras políticas e direitos básicos, como a educação, a inclusão digital, entre outras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou responder a seguinte situação-problema: a partir da análise da publicidade conferida aos decretos de quarentena editados em função da política de enfrentamento à COVID-19 no Facebook e no Instagram das Prefeituras dos municípios mais populosos e menos populosos das Regiões Intermediárias do Estado de Minas Gerais, é possível observar a garantia do direito fundamental à publicidade, previsto no art. 37 da CRFB/88, sob a perspectiva da Legística Formal e do conceito de comunicação pública desenvolvido por Duarte (2007; 2009a)?

Em face desse objetivo, buscou-se, no segundo capítulo, compreender qual foi o tratamento sobre o direito ao acesso à informação e à publicidade conferido pela CRFB/88 e em normas infraconstitucionais nacionais e mineiras, sendo dado enfoque à relevância da Lei de Acesso à Informação e da LC n. 95/98. Diante desse arcabouço, foi desenvolvido o conceito do direito à publicidade de atos normativos sob a perspectiva da Legística Formal e da Comunicação Pública.

No terceiro capítulo, almejou-se discorrer sobre o contexto da pandemia no Brasil, bem como as medidas adotadas para seu enfrentamento e a repartição constitucional das competências dos entes federados nesse contexto. Além disso, discutiu-se os desafios dos municípios e do cidadão quando se trata da garantia da publicidade das normas de forma online, dada as limitações de acesso e utilização das TIC.

No quarto capítulo, foram trazidos os resultados levantados na pesquisa empírica promovida. No caso, em função da situação-problema, buscou-se examinar como concretamente os municípios promoveram a publicidade de atos normativos de quarentena em seus sites oficiais, Facebook e Instagram. Dessa forma, foi estruturada a Tabela 2 - Formulário de Observação do site oficial e redes sociais para análise de aspectos considerados relevantes para a garantia da publicidade de atos normativos.

Como resultado, discutidos no item 4.5 e capítulo 5 da dissertação, observou-se que existiram graus diferentes de concretização do direito à publicidade dos atos normativos conforme município. Contudo, em nenhum dos casos estudados, houve a concretização do referido direito em seu grau máximo, dada suas características diante do marco teórico adotado.

Também restou evidente a discrepância existente na política de publicidade promovida pelo grupo dos mais populosos e dos menos populosos municípios do Estado de Minas Gerais porque, mesmo diante da existência de um grau maior ou menor na concretização do direito à

publicidade dos atos normativos, existe uma maior uniformidade quando se compara só os municípios mais populosos ou só os municípios menos populosos. Todavia, quando se compara a concretização desse direito em um município do grupo dos municípios mais populosos em relação a um do grupo dos menos populosos, a diferença é notória.

Portanto, como resultado, destaca-se a diferença da maturidade das políticas de publicidade existentes nos municípios mais e menos populosos, sendo que, enquanto o primeiro grupo, em sua grande maioria, deve promover o aprimoramento de sua política na busca da implementação de um sentido mais dialógico e pedagógico do direito à publicidade, cuja preocupação deve existir desde o momento de elaboração normativa, o segundo aparenta sequer ter uma política explícita e estruturada de publicidade, requerendo que as políticas de publicidade sejam implementadas de forma estruturada e formal.

Tais resultados podem apontar para o impacto da receita municipal no desenvolvimento de políticas públicas, no caso de publicidade. Contudo, demonstram também diferenças decorrentes do estabelecimento da publicidade como prioridade maior ou menor dentro da gestão municipal, já que dentro de cada grupo de municípios existem graus diferentes de concretização do direito à publicidade.

Diante dessa conjuntura, algumas sugestões para o aprimoramento da política de publicidade foram a internalização dentro do sistema normativo municipal de normas para melhoria da publicidade desde a elaboração normativa, como a LC n. 95/98; o estabelecimento de parcerias com outros órgãos e empresas, que possuem sistemas que permitem o aprimoramento do acesso à informação; e a busca pela contínua formação e instrução dos servidores sobre a temática de publicidade de informações, por meio de cursos gratuitos disponibilizados por escolas de governo e do abundante material sobre a temática disponibilizados por outros órgãos públicos.

Além disso, é preciso que haja o refinamento da garantia da publicidade dos atos normativos de modo que ela seja o ponto inicial para o estabelecimento de uma interlocução com o cidadão, bem como forma de se estimular a participação cidadã.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. DE. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista De Administração Pública**, p. 723–746, 2002.

ALMG. **Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia: 12ª Reunião Extraordinária**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idCom=849&idTipo=2&dia=11&mes=07&ano=2023&hr=09:30>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 5554, de 17/07/2020**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5554/2020/>>. Acesso em: 18 mai. 2023a.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 5529, de 25/03/2020**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5529/2020/;PORTAL_SESSIONID=EFDBCE1D10E8D6513A7C26B1C0161EE7.worker1>. Acesso em: 18 mai. 2023b.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 5573, de 12/07/2021**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5573/2021/>>. Acesso em: 18 mai. 2023a.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 5558, de 11/02/2021**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5558/2021/>>. Acesso em: 18 mai. 2023b.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **O Diário Oficial: O que é?** Disponível em: <<https://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/o-que-e>>. Acesso em: 6 jun. 2023a.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **AMM alcança a marca de 804 municípios afiliados com a adesão de Santo Hipólito**. Disponível em: <<https://portalamm.com/amm-alcanca-a-marca-de-804-municipios-afiliados-com-a-adesao-de-santo-hipolito/>>. Acesso em: 6 jun. 2023b.

ATHIAS, L. GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E USOS DE TIC NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. Em: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Ed.). **TIC GOVERNO ELETRÔNICO: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro 2017**. São Paulo: [s.n.].

BARBOSA, J. D. S. et al. EXCLUSÃO DIGITAL: uma análise a partir do perfil de usuários de internet e governo eletrônico no Brasil. **REVISTA INTERFACE**, p. 157–177, 2022.

BRANDÃO, E. P. Conceito de Comunicação Pública. Em: DUARTE, J. (Ed.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 1–33.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 1.881, DE 27 DE AGOSTO DE 1981.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm#:~:text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%201.881%2C%20DE%2027%20DE%20AGOSTO%20DE%201981.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%205.172,FPM%20a%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&nc=1>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR N. 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 9 abr. 2023a.

BRASIL. **DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.>>. Acesso em: 4 jul. 2023b.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 924 DE 13 DE MARÇO DE 2020.** Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=924&ano=2020&ato=d1ag3aq5EMZpWT369>>. Acesso em: 26 abr. 2023c.

BRASIL. **LEI Nº 14.129, DE 29 DE MARÇO DE 2021.** Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/lei-do-governo-digital#:~:text=Lei%20federal%20n%C2%BA%2014.129%2C%20de,9%20de%20julho%20de%202021%2C>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 390.939-8/Maranhão.** , 2005. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261696>>. Acesso em: 3 jun. 2023

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.343 DISTRITO FEDERAL.** , 2020a.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 672 DISTRITO FEDERAL.** , 2020b. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 maio. 2023

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL.** , 2020c. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2023

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A G .REG. NA RECLAMAÇÃO 42.573 MINAS GERAIS.** , 2020d. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754683522>>. Acesso em: 8 jun. 2023

CGI.BR. **TIC GOVERNO ELETRÔNICO 2015: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público brasileiro.** SÃO PAULO: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

CGI.BR. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros.** 1 ed ed. São Paulo: [s.n.].

CGI.BR. **TIC GOVERNO ELETRÔNICO: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro 2021.** SÃO PAULO: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022b.

CNJ. **Propagar – Inclusão, Acessibilidade, Justiça e Cidadania.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/agendas/propagar-inclusao-acessibilidade-justica-e-cidadania/>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de Orientações para os entes federados.** 1. ed. Brasília: [s.n.].

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição.** Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking>. Acesso em: 9 abr. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Fala.BR - Manual.** Disponível em: <https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-

_Manual#Integra.C3.A7.C3.A3o_de_Outros_Sistemas_com_o_Fala.BR>. Acesso em: 13 jun. 2023.

COSTA GONTIJO, P. A. **Os tratados internacionais comuns e a proteção da confiança**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

CUNHA, M. A. et al. Transparência governamental na federação brasileira: Resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI. Em: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL - CGI.BR (Ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015**. São Paulo: [s.n.]. p. 75–82.

CURRY, J. M. **Legislating in the dark: information and power in the House of Representatives**. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

DATAREPORTAL. **INSTAGRAM USERS, STATS, DATA & TRENDS**. Disponível em: <<https://datareportal.com/essential-instagram-stats>>. Acesso em: 18 maio. 2023a.

DATAREPORTAL. **FACEBOOK USERS, STATS, DATA & TRENDS**. Disponível em: <<https://datareportal.com/essential-facebook-stats>>. Acesso em: 18 maio. 2023b.

DATAREPORTAL. **DIGITAL 2023: BRAZIL**. Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil>>. Acesso em: 18 maio. 2023.

DELLEY, J.-D. PENSAR A LEI. INTRODUÇÃO A UM PROCEDIMENTO METÓDICO. **Cad. Esc. Legislativo**, v. 7, n. 12, p. 101–143, 2004.

DI PIETRO, MARIA S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUARTE, J. Comunicação Pública. Em: LOPES, B. (Ed.). **Gestão em Comunicação Empresarial: Teoria e Técnica**. Juiz de Fora: Produtora Multimeios, 2007. p. 63–71.

DUARTE, J. Instrumentos de Comunicação Pública. Em: DUARTE, J. (Ed.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009a. p. 59' – 71.

DUARTE, M. Y. M. Comunicação e Cidadania. Em: DUARTE, J. (Ed.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009b. p. 95–115.

ENAP. **Comunicação Pública e Comunicação de Governo**. Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/488/>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **NOTA TÉCNICA nº 01/CGE/SGA/2019**. Brasil, 26 jan. 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM AO MINAS CONSCIENTE**. [s.l: s.n.].

FACEBOOK. **Ocultar um comentário de uma publicação na sua Página do Facebook.** Disponível em: <<https://www.facebook.com/help/297845860255949>>. Acesso em: 18 maio. 2023a.

FACEBOOK. **Por que o Facebook oculta comentários ofensivos em publicações?** Disponível em: <https://www.facebook.com/help/409971847445195/?helpref=search&query=coment%C3%A1rios%20ocultos&search_session_id=a332e9fe8456f861b9583e6c84adbec6&sr=7>. Acesso em: 18 maio. 2023b.

FACEBOOK. **Como solicitar um selo de verificação no Facebook.** Disponível em: <https://www.facebook.com/help/1288173394636262/?helpref=uf_share>. Acesso em: 26 jun. 2023c.

FACEBOOK. **Como faço para salvar algo no Facebook para ver mais tarde?** Disponível em: <https://www.facebook.com/help/516581611792218/?helpref=uf_share>. Acesso em: 9 jun. 2023d.

FILHO, M. C. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A situação dos municípios de Minas Gerais segundo o Índice Mineiro de Responsabilidade Social de 2018 por tamanho populacional.** Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/30.03_Inf_CIS_01_2022.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GOIAS. **Manual de Boas Práticas nas Redes Sociais.** [s.l: s.n.].

GONÇALVES, B. **Curso de Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Juspodivim, 2023.

GUSTIN, M. B. DE S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática.** 5ª Ed. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HASWANI, M. F. **A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela.** São Paulo: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2010.

HESPANHA, A. M. **O Caleidoscópio do Direito: o Direito e a Justiça nos dias e nos mundo de hoje.** 2. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017.** Rio de Janeiro: [s.n.].

IBGE. **Tabelas complementares - Estimativas da população 2021.** Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=4956>>. Acesso em: 17 jul. 2023a.

IBGE. **Tabela 7307 - Domicílios e Moradores, por situação do domicílio e existência de utilização da internet no domicílio.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7307>>. Acesso em: 20 jun. 2023b.

IBGE. **Tabela 7309 - Domicílios e Moradores em que não havia utilização da internet, por situação do domicílio e motivo de não haver utilização da internet.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7309#resultado>>. Acesso em: 17 maio. 2023c.

IBGE. **Tabela 7352 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade que não utilizaram internet no período de referência dos últimos três meses, por condição de estudante e motivo de não terem utilizado a internet.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7352#resultado>>. Acesso em: 17 maio. 2023d.

IBGE. **Tabela 7311 - Domicílios e Moradores em que havia utilização da internet, por situação do domicílio e equipamento utilizado para acessar a Internet.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7311#resultado>>. Acesso em: 17 maio. 2023e.

IBGE. **PNAD contínua : acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal.** Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101963>>. Acesso em: 6 mai. 2023.

IBGE. DIRETORIA DE PESQUISAS - DPE - COORDENAÇÃO DE POPULAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS - COPIS. **ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2021.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.docdroid.net/xWPOHcp/populacao-estimativa-ibge-pdf#page=116>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

INSTAGRAM. **Entendendo a verificação no Instagram.** Disponível em: <<https://about.instagram.com/pt-br/blog/announcements/understanding-verification-on-instagram>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

INSTAGRAM. **REELS: Crie, compartilhe e assista a vídeos curtos e divertidos.** Disponível em: <<https://about.instagram.com/pt-br/features/reels>>. Acesso em: 18 maio. 2023a.

INSTAGRAM. **Excluir um comentário no Instagram.** Disponível em: <<https://www.facebook.com/help/instagram/289098941190483>>. Acesso em: 18 mai. 2023b.

INSTAGRAM. **Como ativar ou desativar os comentários em publicações do Instagram.** Disponível em: <https://help.instagram.com/1766818986917552?helpref=uf_permalink>. Acesso em: 18 mai. 2023c.

INSTAGRAM; SAFER.NET. **Guia para Pais do Instagram.** Disponível em: <https://scontent.fbsb3-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/218756996_222328236309569_5606551210508369501_n.pdf?_nc_cat=104&ccb=1-7&_nc_sid=ad8a9d&_nc_ohc=pveTiSMbBaUAX_H__KA&_nc_ht=scontent.fbsb3-1.fna&oh=00_AfC41jOvMIPWEsm6lzb3WmEel1SCJ7sodRbs4GW1yd5J8Q&oe=6488EAFD>. Acesso em: 9 jun. 2023.

KNISS, A. B. **COMUNICAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL EM REDES SOCIAIS DIGITAIS: O CASO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**. Curitiba: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2019.

LIMA, J. **LexEdit - ferramenta de autoria**. Disponível em: <<https://projeto.lexml.gov.br/institucional/noticias/lexedit>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

LIZ SERVIÇOS ONLINE. **Portal de Leis Municipais**. , 2023. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/sistema-leis>>. Acesso em: 6 jun. 2023.

MACIEL, C. **Fundamentos da Transparência Pública: Informação, Participação e Dados Abertos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direitos, 2022.

MAINIERI, T.; RIBEIRO, E. M. A. O. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Organicom**, v. 8, n. 14, 2011.

MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION. **Final Report**. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2023.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233–242, 2013.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 7 maio. 2023.

MINAS GERAIS. **DECRETO nº 46243, de 15/05/2013 (REVOGADA)**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46243/2013/?cons=1>>. Acesso em: 7 maio. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47707, de 05/09/2019**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47707/2019/>>. Acesso em: 7 maio. 2023.

MINAS GERAIS. **Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 22/03/2020**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DCE/17/2020/?cons=1>>. Acesso em: 26 abr. 2023a.

MINAS GERAIS. **Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 39, de 29/04/2020**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DCE/39/2020/?cons=1>>. Acesso em: 26 abr. 2023b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **PORTARIA Nº 356, DE 11 DE MARÇO DE 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus.** Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>>. Acesso em: 16 maio. 2023b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus.** Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2023a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **COVID-19 NO BRASIL.** Disponível em: <https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html>. Acesso em: 18 jun. 2023b.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Transparência dos Municípios.** Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/servicos/aceso-a-informacao/transparencia-dos-municipios.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

MORI, C. K. **Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período de 2000-2010.** Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE BRASIL. **Histórico da Pandemia da COVID-19.** Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

PRETE, E. K. E. **POR QUE SURTIU A LEGÍSTICA?** antecedentes históricos de seu surgimento. Em: SOARES, F. DE M.; PRETE, E. K. E.; KAITEL, C. S. (Eds.). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 15–57.

REDE DE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL. **O que é linguagem simples?** Disponível em: <<https://www.redelinguagensimplesbrasil.org/index.html>>. Acesso em: 9 jul. 2023a.

REDE DE LINGUAGEM SIMPLES BRASIL. **Conheça nossa biblioteca colaborativa.** Disponível em: <<https://www.redelinguagensimplesbrasil.org/4.html>>. Acesso em: 9 jul. 2023b.

RESENDE, A. J. C. DE. **A PROMULGAÇÃO DE LEI DECORRENTE DE SANÇÃO TÁCITA.** Belo Horizonte: [s.n.]. Disponível em: <https://www2.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/lei_sancao_tacita.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2023.

RODRIGUES, G. DE S. **Leitura da legislação brasileira na internet: estratégias eficientes de navegação e compreensão.** TESE DE DOUTORADO—BELO HORIZONTE: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2018.

SERRA, G. **O que é Out of Memory?** Disponível em: <<https://blog.tecnospeed.com.br/out-of-memory/#:~:text=Normalmente%2C%20este%20erro%20ocorre%20quando,sistema%20operacional%20para%20o%20processo.>>. Acesso em: 9 jun. 2023.

SILVA, V. A. DA. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SIMÃO, L. V. et al. **Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos**. Lisboa: Assembleia da República, 2020.

SOARES, F. DE M. **Produção do Direito e Conhecimento da Lei à Luz da Participação Popular e sob o Impacto da Tecnologia da Informação**. Doutorado—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

SOARES, F. DE M. LEGÍSTICA E DESENVOLVIMENTO: A QUALIDADE DA LEI NO QUADRO DA OTIMIZAÇÃO DE UMA MELHOR LEGISLAÇÃO. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 50, p. 124–142, 2007.

SOARES, F. DE M. Simplificação e elaboração da legislação tributária infralegal: notas sobre o acesso ao direito vigente e a gestão da elaboração legislativa pelo Executivo. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 12, p. 219–254, dez. 2012.

SOARES, F. DE M. Acesso ao direito vigente: problemas, riscos e propostas para uma elaboração legislativa à luz dos valores republicanos e da Lei de Acesso à Informação. . Em: **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência**. São Paulo: Editora Clássica, 2013. v. 3.

SOARES, F. DE M.; KAITEL, C. S.; PRETE, E. K. Introdução. Em: SOARES, F. DE M.; KAITEL, C. S.; PRETE, E. K. (Eds.). **Estudos em Legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 9–14.

STUDART, A. Cidadania Ativa e Liberdade de Informação. Em: DUARTE, J. (Ed.). **Comunicação Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 116–133.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Presidente do STF e do CNJ lançará no Amazonas a primeira Constituição Federal em língua indígena**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510638&ori=1>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

TCE. **Fiscalizando com o TCE: Minas Transparente**. Disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>>. Acesso em: 4 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAIS GERAIS. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 4592463-95.2020.8.13.0000**. , 2023. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10000204592463000&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10000204592463000&tipoCons>. Acesso em: 16 mai. 2023

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Decisões sobre deliberações de enfrentamento da pandemia permanecem suspensas.** Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/deciso-es-sobre-deliberacoes-de-enfrentamento-da-pandemia-permanecem-suspensas-suspensas.htm#.ZGS51nbMK3D>>. Acesso em: 16 maio. 2023a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Decisão sobre Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade no Processo 1.0000.20.459246-3/000.** , 2020b. Disponível em: <<https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100002045924630002020779374>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Decisão na Ação Declaratória de Constitucionalidade no Processo 1.0000.20.459246-3/000.** , 2022. Disponível em: <<https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1000020459246300020221902136>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RESOLUÇÃO N. 23.627.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-doc-1-um-acordao-tse-res-23627-republicado/@@download/file/DOC.%201%20%28um%29_Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20TSE_Res%2023627%20republicado.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.

UOL. **O que significa o erro 404 Not Found e como resolver?** Disponível em: <<https://meunegocio.uol.com.br/blog/o-que-significa-o-erro-404-not-found-e-como-resolver/>>. Acesso em: 24 mai6. 2023.