

## TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONSELHOS MUNICIPAIS: CASO DE REFERÊNCIA E PROPOSTA DE CONTEÚDOS PARA WEBSITE

**Nilta Izabela Braga<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Universidade Federal São João del-Rei (UFSJ), São João del-Rei, MG, Brasil

**Patricia Almeida Ashley<sup>b</sup>**

<sup>b</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil

---

### Resumo

*Apresentam-se resultados parciais de linha de pesquisa em andamento sobre condições institucionais e sistemas de gestão para a governança pública democrática e participativa em municípios, com apoio de recursos de fomento do governo federal brasileiro. O referencial teórico trata da conceituação de termos como governo eletrônico, accountability e governança pública, servindo como base para analisar os resultados e contribuir na forma de proposta de estrutura de conteúdo sobre conselhos municipais a ser disponibilizada por prefeituras municipais. Adotando pesquisa qualitativa por método de análise de conteúdo e uso de técnica de categorização temática, foram levantados e tratados os dados disponibilizados em websites, em especial de prefeituras brasileiras ao longo do ano de 2009. Especificamente, apresenta-se, neste artigo, o perfil de conteúdos de website de referência sobre conselhos municipais em prefeitura municipal, selecionado a partir de websites em 29 prefeituras do Brasil. O caso do website da Prefeitura de Juiz de Fora, em Minas Gerais, foi selecionado a partir da amplitude do escopo e da acessibilidade da informação disponibilizada sobre conselhos municipais, mas sem focalizar outros critérios de qualidade da informação quanto à atualidade, periodicidade, validade ou estética de apresentação da linguagem. A partir dos resultados, propõe-se uma estrutura básica de conteúdo para websites de conselhos municipais, com recomendações a partir do estudo, buscando ressaltar as possibilidades para os conselheiros municipais e gestores públicos para o uso da tecnologia de informação visando controle social e transparência pública.*

**Palavras-chave:** Transparência Pública, E-governo, Conselhos Municipais, Controle Social, Gestão da Informação.

## 1. INTRODUÇÃO

Estamos passando por um período de intensas transformações, principalmente na forma de nos comunicarmos. Hoje, é possível entrar em contato com pessoas em qualquer lugar do mundo. Este avanço é um dos benefícios advindos da utilização da internet como meio de comunicação e de divulgação de informações. A internet é capaz de interligar pessoas a milhões de quilômetros de distância umas das outras, sendo um dos meios mais utilizados para a comunicação e informação nesta nova geração, apresentando-se como o mais rápido e que atinge um maior espaço geográfico.

A curiosidade em relação à Internet advém das alterações que ela vem provocando na sociedade como um todo, na forma como as pessoas se relacionam, estudam, trabalham, adquirem e consomem produtos e serviços (KOETZ, 2004). Neste contexto, os desafios gerenciais da era do conhecimento demandam que as organizações estruturam um processo de comunicação para tal, pois necessitam da comunicação organizacional como sua aliada a fim de difundir esse conhecimento a todo o público de interesse (TOCOLINI e PEREIRA, 2004). Assim, fazer uso dos mecanismos de comunicação mais modernos e ágeis como a internet é imprescindível para que o poder público possa oferecer aos cidadãos as informações sobre as políticas públicas em andamento de forma mais eficiente e de fácil divulgação.

O que se espera com o uso da internet para divulgação do que acontece na esfera pública é conquistar a tão almejada transparência pública, através da possibilidade de maior controle social pelos cidadãos, possibilitado pelo uso das tecnologias de informação disponíveis hoje. No Brasil, a participação política da população nas questões públicas é ainda restrita e limitada, não fazendo parte nem do currículo escolar, tampouco da rotina de gestão territorial nos bairros e municípios, principalmente pela falta de informação ou de formação. O acesso à informação de interesse público na gestão municipal, estadual e federal em linguagem e meios de fácil compreensão e disseminação torna-se um elemento necessário para as condições institucionais de participação política da população, em especial com os avanços contemporâneos de interfaces amigáveis para o uso das tecnologias de informação e comunicação.

Paes de Paula (2001) alerta que se antes o *ethos* burocrático parecia incompatível com a inventividade humana, atualmente a criação e participação são vistas como um comportamento desejável, uma atividade estereotipada. É constatado que a participação e o controle social ainda não caracterizam a realidade brasileira. Porém, deve-se aproveitar este momento de transformação, em que o uso da internet começa a ser comum para boa parte da população, para divulgar as informações sobre os órgãos públicos via web e, com isso, incentivar esta nova geração que faz uso constante deste meio a buscar nele as informações sobre as políticas públicas, permitindo-se um agir informado sobre elas.

Pode-se prever que, com uma maior acessibilidade a informações por meio de tecnologias de informação e comunicação, em um futuro próximo o controle social e a transparência pública serão uma realidade possível em nosso país. Algumas gerações necessitam de esforço para acompanhar as mudanças da era digital, porém a “geração digital” cresceu tendo estas mudanças como parte natural do seu dia-a-dia (TAPSCOTT, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2002). Iniciar este processo já é apropriado, possibilitando que esta nova geração cresça tendo acesso a informações sobre a política do país, aumentando, com isso, seu interesse pelo controle social.

Transformações recentes requerem novos modelos de gerenciamento inovador, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os administradores públicos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada (FREY, 2001). Neste sentido, as prefeituras devem se adequar às novas necessidades da sociedade da informação. As tentativas de inovação na administração pública significam a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos (GUIMARÃES, 2000).

No que tange à transparência pública sobre os conselhos e conselheiros municipais no contexto da governança pública, manter um *website* sobre os conselhos municipais pode ser o primeiro passo, uma vez que os conselheiros são representantes da sociedade junto ao poder público mais próximo a ela, que é o Poder Executivo Municipal. Um bom exemplo de inovação em transparência pública, no que diz respeito a conselhos

municipais, é a prefeitura de Juiz de Fora, que oferece já em sua primeira página na internet – *homepage* - um caminho direto para que os usuários tenham acesso a informações sobre os conselhos municipais da cidade. Independente da qualidade do conteúdo deste *website*, é louvável a iniciativa desta prefeitura em disponibilizar estes recursos à boa parcela de cidadãos que já usufruem dos benefícios que a internet proporciona. Esta ação deve e pode também ser adotada pelas outras prefeituras do país para melhorar a organização, a transparência e a atuação dos conselhos, fomentando o controle social. Sem controle social, a responsabilização dos gestores -*accountability* - fica longe de ser atingida (SILVA e MACEDO, 1998).

O objetivo deste artigo é oferecer subsídios à discussão sobre a utilização de *websites* para divulgação de informações sobre os conselhos municipais da cidade de São João Del Rei, Minas Gerais. Trata-se de dar um passo a frente na direção do controle social e transparência pública. Na próxima seção deste artigo, apresenta-se o referencial teórico em que destacamos alguns conceitos presente na literatura pertinente, como *accountability*, governança pública e e-governo, compreendendo, a partir daí, as possibilidades que a era da informação oferece ao controle social. Em seguida, apresenta-se a metodologia deste trabalho e seus resultados. Ao final, são apontadas as contribuições e limites da pesquisa realizada até o momento e seus próximos passos, trazendo recomendações para prefeituras municipais que queiram adotar a disponibilização de informações sobre conselhos municipais em seus respectivos *websites*.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Governo eletrônico, *accountability* e governança pública

Não se pode falar do processo de globalização sem que se lembre, imediatamente, que é a Internet que permite a comunicação mundial instantânea e que, por sua vez, propicia as condições para que o cidadão isoladamente, ou como parte de uma organização, se relacione com o Estado e seus governantes, o chamado e-government, governo eletrônico (CASTOR e AGE JOSÉ, 2001). Assim, é importante destacar aqui o uso de mecanismos avançados de tecnologia de informação e comunicação - TIC - no auxílio à execução e acompanhamento das políticas públicas, aumentando o controle social e a transparência pública.

Destaca-se, então, o conceito de governo eletrônico, muito disseminado no meio político hoje. O termo ‘e-government’<sup>1</sup> é definido como o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos e aplicadas a todas as suas funções (OCDE, 2001 *apud* MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004). Outra definição destaca o e-governo como sendo a utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos (NAÇÕES UNIDAS, 2002 *apud* MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004). Pode-se dizer que o e-governo refere-se também à transformação da maneira com que o governo, através do uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. É também frequentemente associado o e-governo ao uso das tecnologias de informação e comunicação e da Internet para entrega de serviços públicos, sendo uma prática que surgiu no meio da década de 90 (CUNHA *et al.*, 2006).

Entretanto, o que se vê no momento é a utilização reduzida dos recursos de governo eletrônico, restrita apenas como auxílio aos trâmites da administração pública, não atentando aos benefícios que o uso destas inovações tecnológicas traria à transparência pública, democracia participativa e controle social. O governo eletrônico poderia ser considerado, dentro de uma perspectiva mais ampla, uma possível chave para promoção de acessibilidade às informações fundamentais para articulação de apoios, capacitação de grupos de pressão, incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil (REZENDE e FREY, 2005). Embora o número de brasileiros que não tem acesso à internet ainda seja muito grande, viabilizar este mecanismo de *accountability*<sup>2</sup> através das novas tecnologias já é um passo a frente para aumentar a credibilidade do poder público local.

<sup>1</sup> Aqui utilizado em inglês para denominar o governo eletrônico.

<sup>2</sup> Utilizado o termo em inglês, como mais divulgado na literatura, podendo ser traduzido como prestação de contas.

Os portais de governo no Brasil privilegiam, ainda, a apresentação de informações sobre as instituições e orientação quanto a serviços e procedimentos de órgãos públicos. A web ainda é vista pelo nível estratégico apenas como um canal de prestação de serviços alternativo aos atuais (CUNHA e REINHARD, 2001). Prestar informações seguras e possibilitar que o cidadão participe das políticas públicas ainda não é um objetivo dos portais de governo brasileiros. O grande interesse destes portais ainda é deslocar os serviços até então realizados em instituições públicas para o meio virtual, o que pode ser considerada uma ação importante para agilizar a prestação de serviços à sociedade. Entretanto, a internet também pode e deve ser usada com propósitos ainda mais fortalecedores da democracia e da participação popular.

É fato que utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação pode aumentar a participação política, uma vez que o acesso está cada vez mais facilitado. Akutsu e Pinho (2001) apontam que um dos pressupostos da Teoria da Sociedade da Informação é que o advento de novas tecnologias de informação, ao possibilitar acesso de informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, aumentaria não somente a oferta de bens disponíveis para a humanidade, por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção. Também diminuiriam os conflitos sociais ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes e representantes. Promover esta inovação da TIC na Administração Pública é garantir que os cidadãos tenham acesso aos atos do poder público imediatamente e onde quer que estejam. Quanto mais se envolvam os cidadãos no debate público e se criem canais de participação social, mais o setor público aumentará sua capacidade de ação (LOUREIRO, 2001). É claro que não se pode deixar de falar sobre a exclusão digital, ainda significativa, principalmente em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. Na área pública, apesar do interesse que a “demografia” da Internet possa trazer, é importante lembrar que o dado crucial ainda é o número de pessoas que não têm acesso à rede, ou que não estão habilitadas a usá-la (CUNHA e REINHARD, 2001).

Cabe destacar, também, que o controle social tem suas limitações sérias, principalmente no caso brasileiro com um passado de restrições à participação popular na arena política. Nesse sentido, ressalta-se aqui a necessidade de desenvolver medidas que fortaleçam a participação, simplifiquem as formas de acesso ao Estado e que facilitem o entendimento dos dados e informações sobre a máquina pública (RIBEIRO, 2002). Não se pretende com isso menosprezar os programas de inclusão digital ou os índices que alertam para tal exclusão, mas parece ser urgente disponibilizar informações para que a população tenha possibilidade de participar mais das políticas públicas.

Então, se apresenta uma questão de fundo da pesquisa: por que não oferecer imediatamente informações sobre quem são, o que fazem e qual é a efetiva participação dos representantes públicos da sociedade e do Estado nos conselhos municipais, disseminado publicamente à sociedade que já desfruta dos benefícios proporcionados pela internet, quer seja em seus domicílios, quer seja em seus trabalhos ou em qualquer outro lugar?

Em sua dissertação de mestrado, Oliveira (2007) citou como uma de suas considerações finais sobre o conselho de segurança pública de Lavras, em Minas Gerais, que a comunidade fica à parte dos resultados das reuniões se nela não houver representantes de associações de bairros que efetivamente levem as informações até a população, caso contrário, dificilmente saberá o que foi resolvido nas reuniões dos conselhos municipais. Diante desta realidade, defender a utilização da internet pelos órgãos públicos, principalmente pelos conselhos municipais, é fundamental, uma vez que se qualquer cidadão não puder participar de uma reunião pública dos conselhos municipais e não houver mútuo engajamento efetivo junto ao seu representante nos conselhos municipais, sempre poderá buscar as informações sobre a reunião através da internet.

Neste contexto, é importante destacar a *accountability* na administração pública. Quando falamos em participação social, nos referimos entre outras coisas à responsabilização e prestação de contas dos gestores públicos pelos atos praticados e à participação social nas políticas públicas, ou seja, ao que se chama de *accountability* (SILVA e MACEDO, 1998). As novas tecnologias podem ajudar o país a fortalecer a



*accountability*, pois fornece mecanismos de circulação de informações ágeis e eficazes. Em todos os ambientes democráticos, a *accountability* é fundamental, pois a legitimidade do Estado democrático vem da informação sobre os objetivos e resultados das políticas públicas e da possibilidade de sua aprovação pelos cidadãos (PÓ e ABRUCIO, 2004).

A *accountability* é um mecanismo importante para o processo de controle social. O controle social representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado; tem sua origem nas primeiras democracias do Mundo e tem seu alcance bastante ampliado com a crise de confiabilidade que se tem abatido sobre os Estados Nacionais e pelas possibilidades de controle que as novas tecnologias têm introduzido (RIBEIRO, 2002). A participação social é muito importante para inibir a corrupção, uma vez que obriga os governantes a prestar contas de seus atos, o que deve ser fortalecido pela divulgação de informações de fácil acesso.

Parece ser de senso comum que tentar controlar os nossos representantes apenas através das eleições periódicas não traz resultados satisfatórios. As eleições periódicas são o instrumento por excelência através do qual os governados controlam seus governantes. Embora elas sejam a fonte do poder legítimo e o principal meio de controle sobre os políticos à disposição dos cidadãos, muitos estudiosos já mostraram que este instrumento não é suficiente (LOUREIRO, 2001). Neste sentido, o controle social da administração pública surge da necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que previamente foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação pública dos eleitos em aplicar e fiscalizar a aplicação regular dos recursos públicos (SILVA e MACEDO, 1998). Sendo assim, este controle deve ser estendido a todo o mandato do candidato eleito e não apenas ao período das eleições.

Cabe aqui ressaltar os conceitos de *accountability* vertical e horizontal. A *accountability* vertical é basicamente entendida como as eleições, desde que acompanhadas de liberdade de expressão, de cobertura de imprensa e liberdade de associação que permita aos cidadãos vocalizarem suas demandas, denunciar os oficiais públicos e sancioná-los. A *accountability* horizontal abrange basicamente poderes que tenham um grau de concorrência e equilíbrio, como o sistema de divisão de poderes do presidencialismo e a existência de órgãos independentes com poder, incentivos e capacidade de ação em relação a outros órgãos governamentais (O'DONNELL, 1998 *apud* PÓ e ABRUCIO, 2004). Daí a importância de se oferecer meios para que a *accountability* horizontal seja possível, propiciando um controle constante sobre os políticos. E, neste sentido, a utilização da web é uma grande facilitadora da *accountability* horizontal se for utilizada corretamente, fornecendo informações atualizadas e verdadeiras.

Na atual sociedade da informação, várias expressões vão surgindo para definir a participação relacionada ao meio virtual. A e-democracia é mais uma destas expressões, referindo-se à ampliação da prática democrática utilizando as tecnologias de informação e comunicação. Envolve a comunicação entre Estado e cidadão (e a deste com o Estado) e, mais ainda, a comunicação entre todos os participantes do processo político (CUNHA e MIRANDA, 2008). Não é mais aceitável que a população participe apenas das eleições e durante o mandato somente assista passivamente as notícias que são divulgadas pela imprensa mais popular. É preciso participar ativamente da vida política do país, pois só assim será possível melhorá-lo. Assim, é importante cobrar dos políticos o acesso fácil às informações públicas.

Não resta dúvida de que o Estado precisa identificar na população um cliente que precisa e deve ser atendido, sob pena de não mais atribuir ao poder público seu papel de moderador das relações (GOMES, 1997). Neste sentido, é preciso buscar os subsídios para promover a participação popular na governança pública. A governança pública, na concepção da Unesco, é o exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. (UNESCO, 2004 *apud* CUNHA e MIRANDA, 2008).

A governança é, então, caracterizada por participação, transparência e *accountability* (CUNHA e MIRANDA, 2008). Tem-se, então, a governança eletrônica, a qual está diretamente atrelada às novas tecnologias. Os termos “governança e democracia eletrônica” têm foco no uso das tecnologias de informação

e comunicação (TIC) aplicadas às atividades e ações de governo, seja de governo para governo ou em especial, de governo para com a sociedade e seus cidadãos (REZENDE e FREY, 2005).

No próximo tópico, focalizar-se-á a transparência pública no contexto específico dos conselhos municipais.

## 2.2. Conselhos municipais e transparência pública

A principal forma do cidadão exercer o controle social é junto ao poder local, já que a esfera municipal é a mais próxima a ele, onde reside, trabalha, realiza compras, produz, comercializa, estuda, acessa serviços públicos, circula e vota. E, atualmente, é nas cidades que se encontra a maior parte da população, sendo as administrações locais as instâncias mais próximas do cidadão, que precisam conhecer as suas necessidades, o meio local, havendo que se identificar o impacto e as oportunidades de uma orientação estratégia para aproveitar o potencial das TIC (CUNHA e MIRANDA, 2008).

Cabe ressaltar que grande parte desta população, principalmente a que vive nos grandes centros brasileiros, enfrenta sérios problemas de má qualidade de vida e precisa mudar esta situação. No Brasil, por exemplo, as transformações sociais e econômicas ocorridas desde o avanço da industrialização e urbanização a partir da década de 50 e o declínio econômico da década de 80, esta considerada como a década perdida, resultaram em uma expansão descontrolada e desordenada das cidades, além da deterioração do ambiente urbano, agravamento de desigualdades sociais e aumento da criminalidade e violência nas cidades (FREY, 2001).

Participar da política municipal é direito e dever de todos e também o meio mais fácil de reivindicar direitos, mas a participação requer informação e conscientização permanente para haver um empoderamento dos cidadãos que possam se permitir um agir informado. As prefeituras precisam se adequar às novas necessidades da população e disponibilizar acesso a todas as informações relevantes a esta. Torna-se fundamental pensar em como mobilizar esforços coletivos para que a população e a própria administração pública interajam com os novos meios disponíveis para a construção desse novo conhecimento (VALE, 2004). Assim, oferecer informações aos cidadãos por meio de *websites* de prefeituras municipais é um caminho favorável para fortalecer a participação do povo nas políticas locais. O governo é um ator central na rede social de um país. Seus movimentos em relação ao uso de TIC ou a sua hesitação têm implicações sociais relevantes (CUNHA e MIRANDA, 2008).

Neste contexto, aparecem os conselhos municipais como sendo os mediadores legítimos em forma de órgãos colegiados mais próximos entre a população e as ações públicas nas diversas áreas de ação governamental nos municípios. Os conselhos municipais são órgãos colegiados do Poder Executivo Municipal, podendo ser consultivos, deliberativos ou normativos, sendo criados por lei em âmbito municipal e seus membros nomeados por Decreto do Chefe do Poder Executivo, indicados pelas órgãos, organizações e movimentos que representam. Muitas vezes são articulados a um sistema nacional, estadual e municipal de conselhos, como é o caso dos conselhos municipais de meio ambiente, de educação, de alimentação escolar, da infância e juventude, de saúde, da cidade, entre outros. Os conselhos municipais são instituídos para que a população tenha mais controle social sobre as diretrizes, objetivos, metas de planejamento e orçamento municipal nas políticas públicas de âmbito local. Pode-se aqui fazer uma relação entre governança e os conselhos municipais. A concepção de governança pública está diretamente ligada aos conselhos gestores, uma vez que eles podem ser entendidos como mecanismos de controle público por parte da sociedade civil (Oliveira, 2007).

Entretanto, o grande número de conselhos existentes hoje em todo país se deve a legislação vigente no Brasil que preconiza, desde a Constituição Federal de 1988, que, para o recebimento de recursos transferidos entre esferas de governo, os municípios devem criar conselhos gestores da aplicação desses recursos públicos. Daí, o fato de a maioria dos Conselhos Municipais ter surgido após esta data (GOHN, 2000 *apud* OLIVEIRA, 2007). Também, em paralelo a este interesse dos municípios focalizado em se obter a transferência de

recursos do governo federal e estadual, constata-se que a grande maioria dos conselheiros são pessoas sem os conhecimentos básicos que os habilitem a participar de forma mais ativa e qualificada dos processos de planejamento e orçamento públicos. É frequente também a presença de até 50% de conselheiros que são também os representantes ocupantes de cargos comissionados de confiança do Prefeito junto às secretarias municipais. A não qualificação e a representação direta de domínio de interesses do Chefe do Poder Executivo podem distorcer o real objetivo dos conselhos, tornando-o uma expansão do poder e interesses dos dirigentes do governo local. Nesta situação, a transparência pode ser deixada de lado e o controle social que é esperado nem ser efetivado, verificando-se uma situação que se arrasta por anos sem uma mobilização forte para tentar mudar isso. Pelo lado da administração pública, existe uma atitude comum de subordinação e aceitação passiva quanto ao personalismo, ao nepotismo e a todo tipo de privilégios e, por outro lado, pela sociedade, existe ainda a desinformação, a tolerância e passividade ante a corrupção, ao pagamento de propinas e ao desperdício de recursos (SILVA e MACEDO, 1998).

Para Rezende e Frey (2005), é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas às transformações na relação Estado-sociedade proporcionadas pelo uso de TICs para o controle social e transparência pública, em favor tanto da administração pública quanto da própria população. As novas tecnologias de informação e comunicação podem garantir que informações relevantes sobre a atuação dos conselhos municipais cheguem à população de forma mais rápida e fácil. Os avanços nas Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC, particularmente da internet, abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre o governo e cidadãos, contribuindo para alcançar os objetivos da governança (CUNHA *et al.*, 2006). Com a utilização destes novos recursos, a população poderá ter mais e melhor informação sobre a atuação dos conselhos e, através deles, aumentar sua participação no processo decisório e, em consequência, o controle social. O papel desempenhado pelo controle na construção do espaço público é de tornar transparentes as ações do Estado, dos seus agentes e prepostos, criando as condições necessárias para que a sociedade se manifeste (RIBEIRO, 2002). As redes de computadores, enfim, podem ser consideradas uma facilidade da tecnologia da informação para a transformação organizacional, principalmente no que se refere ao redesenho organizacional (SILVEIRA, 2001) e governança relacional entre os participantes e unidades da organização.

Diante do contexto de ampliação de governança e transparência pública, alinhadas com a *accountability*, um foco da pesquisa foi a busca de referências sobre qualidade de estrutura de conteúdo de um *website* dedicado aos conselhos municipais no contexto maior de portais públicos, apresentadas a seguir.

### **2.3 Fatores de qualidade e atratividade para portais públicos na web com foco em conselhos municipais**

Os objetivos estratégicos para utilização da tecnologia web na construção de portais públicos são a eficiência, descentralização, *accountability*, melhoria na gestão de recursos, adoção de práticas de gestão de mercado e democratização (CUNHA e REINHARD, 2001). Cabe ressaltar que um projeto de adoção da web que considere as questões de acesso, disponibilidade de infra-estrutura, serviços de provimento, interfaces apropriadas e suporte à aprendizagem e ao uso, pode alterar o perfil do visitante de um site público (CUNHA e REINHARD, 2001).

Um *website* deve ter os públicos-alvo preestabelecidos para facilitar a busca de informações pelo usuário. O conteúdo do *website* deve contemplar o real interesse da comunidade (Bellini e Vargas, 2002), especificando os segmentos aos quais a informação é direcionada. As necessidades dos cidadãos não se restringem, por exemplo, apenas aos serviços eletrônicos ofertados, mas devem considerar, também, as condições de acesso e de navegabilidade nos sítios – a acessibilidade – por aqueles com pouca experiência no uso das novas tecnologias de informação ou baixa escolaridade, excluídos do mundo digital (MEDEIROS E GUIMARAES, 2004). Um portal público precisa ser o mais claro possível para permitir que qualquer um, independente do nível de escolaridade, consiga navegar com facilidade pelo site e encontrar o que procura.

Os *websites* devem ser fáceis em linguagem e interface para compreensão e organização da informação, oferecendo caminhos claros na busca das informações que o usuário precisa. Termos de fácil compreensão também são importantes para que todos saibam o que pode estar contido dentro de cada opção de conteúdo de informação. Por outro lado, em função da grande quantidade de informação disponível na internet, é necessário filtrar a informação, fornecendo aquilo que o usuário necessita no momento (OLIVEIRA, 2002). Para isso, é importante uma estruturação simples e direta para os públicos que buscam a informação, de forma a que o conteúdo procurado seja encontrado com poucos *clicks*, sem que o usuário se perca no conjunto de informações disponibilizadas, oferecendo fácil navegabilidade no *website*. Adicionalmente, a interatividade é um aspecto fundamental para um *website* de sucesso, permitindo que o usuário deixe de receber passivamente informações e participe ativamente do processo de comunicação (SUKPANICH e CHEN, 2000 *apud* OLIVEIRA, 2002).

Os *websites* possuem características únicas e precisam de diversos mecanismos para atrair o usuário. Na disputa pelo tempo e atenção dos usuários, é preciso identificar fatores que atraiam os clientes para o *website*, garantam sua permanência e especialmente o seu retorno (OLIVEIRA, 2002). Existem alguns fatores internos de atração de um *website* e eles possuem algumas características próprias. Os fatores internos de atração são características no *website* que levam uma pessoa a permanecer por mais tempo ou retornar àquele *website* (OLIVEIRA, 2002). Oliveira (2002) classificou os 47 fatores internos de atração que ela identificou na literatura em 5 grupos: design - aspectos relacionados com a aparência e navegação; conteúdo - tipo de informação e serviço disponibilizados no *website*; interação - relacionamento da empresa com os usuários e entre eles; imagem - credibilidade associada à organização; e transação - vendas *on line*, focando de produtos a níveis de segurança. Deve-se ressaltar também que um bom *website* deve ser atualizado constantemente, uma vez que não só o seu desenho inicial e sua implantação são determinantes do seu sucesso. A manutenção do *website* é outra etapa fundamental, considerando a necessidade de atualização das informações existentes e a exploração de novas oportunidades (OLIVEIRA, 2002).

Ao se adotar portais na web para divulgar informações sobre os conselhos municipais, é preciso ter em mente que o objetivo é prestar informações relevantes sobre a atuação destes no município. Considerando a diversidade de perfis dos usuários que precisam de informações sobre as políticas públicas, recomenda-se que os *websites* dos conselhos municipais sejam objetivos e possibilitem a utilização por todos. Cada conselho municipal pode ser considerado como tendo diferentes especificidades de informação a ser disponibilizada. Entretanto, mesmo considerando tais especificidades, o importante é saber organizar os conteúdos específicos a cada um dos conselhos em categorias temáticas padronizadas entre os conselhos e conseguir localizá-los de forma a possibilitar o acesso mais rápido do usuário, facilitando a obtenção das informações úteis a este.

O *website* deve ser amplamente divulgado junto a potenciais novos usuários seus (Bellini e Vargas, 2002). Uma vez implantado um *website* dedicado a conselhos municipais, é importante também que as prefeituras divulguem em diversas mídias de comunicação a disponibilidade de acesso a informações a respeito dos seus conselhos municipais na internet. Com isso, estaria firmando seu compromisso com a transparência pública e oferecendo mais condições para que o controle social seja efetivado. Diante do exposto no referencial teórico, apresenta-se, a seguir, a metodologia adotada na pesquisa sobre *websites* de prefeituras municipais quanto ao conteúdo dedicado a conselhos municipais.

### 3. METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa sobre *websites* foram pesquisados os *websites* das prefeituras de todas as capitais brasileiras, exceto o da prefeitura de Macapá, além de incluir algumas cidades do interior do Brasil, em vista de pesquisa em motores de busca na internet<sup>3</sup>. Segue a Tabela 1 com a lista de 29 *websites* de prefeituras brasileiras visitados em 2009.

<sup>3</sup> Usou-se a ferramenta Google com palavras-chave conselhos municipais, prefeitura e restrito a *websites* que terminassem em ‘.gov.br’



Tabela 1 - Lista com URLs visitadas, referentes aos *websites* de prefeituras

Endereço de URLs visitadas	
1.	<a href="http://www.brasilia.df.gov.br/">http://www.brasilia.df.gov.br/</a>
2.	<a href="http://www.vitoria.es.gov.br/home.asp">http://www.vitoria.es.gov.br/home.asp</a>
3.	<a href="http://www.curitiba.pr.gov.br">http://www.curitiba.pr.gov.br</a>
4.	<a href="http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/">http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/</a>
5.	<a href="http://www.palmas.to.gov.br/portalprefeitura/">http://www.palmas.to.gov.br/portalprefeitura/</a>
6.	<a href="http://www.goiania.go.gov.br/index1.htm">http://www.goiania.go.gov.br/index1.htm</a>
7.	<a href="http://www.pmf.sc.gov.br">http://www.pmf.sc.gov.br</a>
8.	<a href="http://www.portoalegre.rs.gov.br/">http://www.portoalegre.rs.gov.br/</a>
9.	<a href="http://www.pmcg.ms.gov.br/">http://www.pmcg.ms.gov.br/</a>
10.	<a href="http://www.rio.rj.gov.br/">http://www.rio.rj.gov.br/</a>
11.	<a href="http://www.capital.sp.gov.br/portalpmsp/homec.jsp">http://www.capital.sp.gov.br/portalpmsp/homec.jsp</a>
12.	<a href="http://www.aracaju.se.gov.br/index.php">http://www.aracaju.se.gov.br/index.php</a>
13.	<a href="http://www.salvador.ba.gov.br/secretarias">http://www.salvador.ba.gov.br/secretarias</a>
14.	<a href="http://www.natal.rn.gov.br/">http://www.natal.rn.gov.br/</a>
15.	<a href="http://www.fortaleza.ce.gov.br/">http://www.fortaleza.ce.gov.br/</a>
16.	<a href="http://www.joaopessoa.pb.gov.br/">http://www.joaopessoa.pb.gov.br/</a>
17.	<a href="http://www.cuiaba.mt.gov.br/">http://www.cuiaba.mt.gov.br/</a>
18.	<a href="http://www.recife.pe.gov.br/">http://www.recife.pe.gov.br/</a>
19.	<a href="http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt/index.php">http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt/index.php</a>
20.	<a href="http://www.boavista.rr.gov.br/">http://www.boavista.rr.gov.br/</a>
21.	<a href="http://www.maceio.al.gov.br/">http://www.maceio.al.gov.br/</a>
22.	<a href="http://www.manaus.am.gov.br/">http://www.manaus.am.gov.br/</a>
23.	<a href="http://www.saoluis.ma.gov.br/">http://www.saoluis.ma.gov.br/</a>
24.	<a href="http://www.portovelho.ro.gov.br/">http://www.portovelho.ro.gov.br/</a>
25.	<a href="http://www.belem.pa.gov.br/new/index.php">http://www.belem.pa.gov.br/new/index.php</a>
26.	<a href="http://www.riobranco.gov.br">http://www.riobranco.gov.br</a>
27.	<a href="http://www.pjf.mg.gov.br">http://www.pjf.mg.gov.br</a>
28.	<a href="http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br">http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br</a>
29.	<a href="http://www.santoandre.sp.gov.br">http://www.santoandre.sp.gov.br</a>

Para escolha para fins de estudo de caso de *website* de referência, fez-se uma seleção, na amostra de 20 *websites*, adotando-se os critérios de acessibilidade e escopo de conteúdo sobre conselhos municipais diretamente disponível na página inicial do site da prefeitura municipal. Como resultado da seleção de caso, o *website* da prefeitura de Juiz de Fora foi o único que apresentava melhor acessibilidade às informações, já que, em sua página principal, havia um caminho direto para os conselhos municipais da cidade. Em todos os outros *websites*, as informações sobre os conselhos estão atreladas e embutidas às secretarias municipais das áreas de atuação dos conselhos municipais, requerendo que o visitante acesse as secretarias para, então, descobrir os conselhos municipais respectivos. Quanto ao escopo de conteúdo, em alguns *websites* pesquisados, porém, foi possível obter mais informações que nos outros. Como é o caso do site da prefeitura de Belo Horizonte, que cita os conselhos existentes na cidade e as secretarias responsáveis, assim como telefones de contato dos conselhos, porém isto se dá através de mecanismo de busca dentro do *website* e não havendo um caminho direto na página principal desta prefeitura para se chegar aos seus conselhos municipais.

Tendo sido escolhido o *website* da Prefeitura de Juiz de Fora como o de mais amplo escopo de conteúdo e de mais fácil acesso às informações sobre conselhos municipais, cabe ressaltar que não há aqui o objetivo de avaliar a qualidade do conteúdo disponibilizado no espaço reservado aos conselhos municipais de Juiz de Fora. Decerto, cabe destacar a iniciativa inovadora desta prefeitura em oferecer um caminho específico para obter informações sobre os conselhos em sua página principal, indicando uma valorização de espaço dedicado aos conselhos municipais.

Em prosseguimento, no caso selecionado de Juiz de Fora, foram pesquisados os caminhos de organização de conteúdo de informação encontrados dentro de cada conselho municipal disponibilizado no *website* da prefeitura e se havia ou não conteúdo dentro destas opções de disponibilização de informação. A partir da análise de conteúdo do caso de Juiz de Fora, à luz do referencial teórico e de elementos levantados em outros *websites* de prefeituras municipais, propõe-se, como referência de qualidade, uma estrutura básica

para uma primeira camada de conteúdo para *websites* dedicados a conselhos municipais em prefeituras. Os resultados da pesquisa poderão ser adaptados para casos estaduais e federais de conselhos municipais. Os resultados na forma de categorias temáticas de conteúdo sobre conselhos municipais estão disponibilizados na próxima seção.

#### 4. RESULTADOS

No site da prefeitura de Juiz de Fora, logo na página principal, é possível localizar um caminho específico para os conselhos municipais da cidade. Dentro deste caminho, encontra-se a opção que leva a cada conselho municipal e, dentro de cada conselho, existem as opções disponíveis para consulta. Estas opções não são iguais para todos os conselhos. A decomposição e análise da estrutura de conteúdo pertinente aos conselhos municipais de Juiz de Fora foi feita com base na existência ou não das opções de conteúdo – categorias temáticas de conteúdo – e, se houver a opção, se há conteúdo disponível, independente de sua qualidade. Porém, foi constatado que em algumas situações há uma falta de clareza e uniformidade entre os conselhos municipais na organização de conteúdo, o que prejudica a localização das informações de forma mais rápida e sistemática pelo internauta.

Em um *website* dedicado a conselhos municipais onde o objetivo deva ser a busca de informações atuais para que o cidadão possa se manifestar, a atualização sistemática das informações disponibilizadas é imprescindível para sua atratividade. Esta constante atualização não foi observada durante a pesquisa em todos os conselhos municipais de Juiz de Fora. Apenas alguns conselhos tinham informações atuais divulgadas no site, a maioria deles não fazia uso deste mecanismo para divulgar informações à comunidade de Juiz de Fora e a todos os interessados.

A partir da análise de conteúdo das páginas de 22 conselhos municipais da Prefeitura de Juiz de Fora, foi feita a lista consolidada de todos os 65 itens de conteúdos presentes e comparada à sua frequência em cada conselho municipal<sup>4</sup>. A presença do código ‘sim’ para os itens de conteúdo significa que cada conselho apresenta tal item na estrutura de conteúdo do *website* e que foi efetivamente encontrado conteúdo ao acessar o item. Já a presença do código ‘não’ indica que o item consta do *website*, mas não há conteúdo inserido ou este não se encontra atualizado. Por fim, a presença do código ‘X’ significa que na página do conselho em questão não há este item de conteúdo no *website*. Pela tabela, é possível observar os conselhos que apresentam maiores incidências de *sim* e os que apresentam maiores incidências de *não*. Assim, nota-se a disparidade de conteúdos disponibilizados entre os conselhos sem uma estrutura básica padrão para permitir uma facilidade de localização e acesso ao conteúdo, sendo que, enquanto uns apresentam alta frequência de *sim*, outros apresentam alta frequência de *não* ou mesmo de *x*. O que significa que nem todos os conselhos estão passando todo o tipo de informação possível, mesmo quando criam um item de conteúdo no *website*, pois há alguns espaços - representados pelo código ‘*não*’ – indicando informações que não estão sendo utilizadas ou atualizadas.

Também é possível identificar na tabela os itens de conteúdo mais frequentes, menos frequentes e os menos atualizados entre os 22 conselhos municipais. Muitos destes itens são muito específicos para a área temática de alguns conselhos, como é o caso da opção ‘bens tombados’, que só aparece no Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Nota-se, também, que muitos links que deveriam ser frequentemente utilizados por serem de grande importância na prestação de informação à sociedade não são atualizados ou preenchidos em conteúdo por todos os conselhos, pois apresentam alta frequência de ‘*não*’. É o caso das opções comissões técnicas, composição, notícias, regimento interno e reuniões e atas. Há também muitos links com nomes diferentes, mas que têm função similar a outros, indicando falta de padronização nos termos adotados para exibir conteúdos semelhantes, o que dificulta a busca de informações no site. Estes termos poderiam ser padronizados e condensados em bem menos opções para facilitar a navegação no site e torna-lo mais atrativo ao cidadão.

<sup>4</sup> Ver Quadro Consolidado de Conteúdos sobre Conselhos Municipais no *website* da Prefeitura de Juiz de Fora em 2009.

Tabela 2 - Consolidação de Conteúdos em Website de Conselhos Municipais na Prefeitura do Município de Juiz de Fora

Consolidação de itens de conteúdo no website	Consolidação de Conteúdos em Website de Conselhos Municipais na Prefeitura do Município de Juiz de Fora														Frequência de Conselhos por Item de Conteúdo										
	Agricultura	Alimentação	Amigos do Meio Ambiente	Assistência Social	Cidade	Criança e Adolescente	Defesa do Consumidor	Desenvolvimento Econômico	Desportos	Direitos da Mulher	Educação	Emprego e Renda	Habitabilidade	Idoso	Juventude	Patrimônio Cultural	Portador de Deficiência	População Negra	Saúde	Transporte	Turismo	Futebol	Frequência de Sim	Frequência de Não	
Híbrido	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Abastecimento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apresentação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reuniões	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alugos	Não	X	X	Sim	X	Não	X	X	X	X	Não	X	X	Sim	X	X	Não	X	X	X	X	X	X	X	X
Abas	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bens Tombados	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Calendário de eventos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Calendário de reuniões	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Calendário de Turismo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comissão do Comércio ambulante	X	X	X	X	Sim	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comissões técnicas	X	X	X	Sim	Sim	X	Sim	X	X	X	Não	X	X	Sim	X	X	Não	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunicações	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compartilhado	Sim	Sim	Sim	Sim	X	Sim	X	X	X	Não	X	X	Sim	Sim	X	X	Não	X	X	X	X	Sim	Sim	Sim	Sim
Conferência	X	X	X	Sim	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conferências e Plenárias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conselhos	X	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselheiros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conselho de Transportes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convocação	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dados de JF	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Deliberações	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Documentos Especiais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Documentos de inscrição	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Documentos Nacionais	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Entidades de Outras Cidades	X	X	X	Sim	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Entidades Institucionais	X	X	X	Sim	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eventos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fóruns	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fundo Especial	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Histórico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Horário de Ônibus	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Informes	X	X	X	Não	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Integrantes	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Legislação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Links	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Multas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Notícias	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Núcleo de Turismo	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
O que é JF	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opinão	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Organização	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Planos Municipais	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Plenário	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pontos com radar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Problemas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Processo de Escolha	X	X	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Projetos	Sim	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Publicações	Não	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regimento Interno	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Registro de Entidades	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regulamento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Relatório de Gestão	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Resoluções	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Resumos e Atas	Não	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reuniões e Sessões	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Responsabilidade Social	X	X	X	Sim	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sistema Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Talcofes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Faltas concessão	X	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Faltas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Volta	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Governo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Esporte	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Frequência de Sim	7	7	7	20	13	19	5	13	9	11	5	13	11	13	11	7	5	5	16	12	13	7	7	7	
Frequência de Não	54	56	57	43	52	45	54	52	54	53	54	53	50	54	54	56	54	54	47	53	52	57	57	57	
Frequência de X	4	2	1	2	0	1	6	0	6	3	6	6	2	6	0	0	6	6	2	0	0	1	1	1	

## 5. PROPOSTA DE ESTRUTURA BÁSICA DE CONTEÚDO DE PRIMEIRA CAMADA

Com base na análise dos dados coletados e interpretados, propõe-se uma estrutura básica para uma primeira camada de acesso a conteúdo em *website* dedicado a conselhos municipais. Para cada conselho municipal, são propostas as seguintes categorias temáticas de conteúdo: apresentação; legislação; conselheiros; notícias e eventos; reuniões; publicações; e contato. Além desses conteúdos específicos sobre cada conselho municipal, haveria a Homepage - página inicial - do *website* sobre Conselhos Municipais, que permitiria navegação para cada um dos conselhos municipais.

A Tabela 3 apresenta um detalhamento da especificação de conteúdo proposto para cada categoria temática de conteúdo. Importante frisar que é recomendável que o *website* esteja integrado a sistema de informação e base de dados sobre conselhos municipais com interface web, facilitando a atualização de dados sobre os conselhos municipais.

Tabela 3 - Estrutura recomendada para *website* de conselhos municipais

Item de Conteúdo	Descrição de Conteúdo
Homepage de Conselhos Municipais	Página inicial de navegação para todos os conselhos municipais, disponibilizando informações gerais na forma de notícias e eventos de destaque, possibilitando acesso a boletim de notícias e contato com a unidade administrativa gestora do website.
Apresentação	Apresentação síntese do conselho municipal selecionado, apontando seus objetivos e forma de atuação.
Legislação	Leis e outras regulamentações que regem tal conselho e também os conselhos em geral, disponibilizando identificação da legislação e acesso ao texto ou documento.
Conselheiros	Dados dos conselheiros atuais, incluindo foto, nome completo, instituição que representa, data de início e fim de mandato, ato oficial de nomeação, se é membro efetivo ou suplente, se representa governo municipal, estadual ou federal, sociedade civil, instituição acadêmica/científica ou setor empresarial, permitindo-se contactar o conselheiro por formulário específico, preservando-se dados pessoais, com opção de link para página pessoal e página institucional.
Reuniões	Agenda e pauta das reuniões bem como atas das reuniões passadas.
Publicações	Lista de atos e documentos publicados pelo Conselho Municipal, na forma de pareceres, normas, outras deliberações e documentos na forma de textos ou outros arquivos.
Notícias e Eventos	Artigos, publicações, notícias em geral a respeito do conselho, projetos, editais, eventos.
Contatos	Endereço e outros meios disponíveis de contato com o conselho e, se houver, a secretaria executiva.



Alguns conselhos municipais podem disponibilizar informações adicionais, mas a proposta de uma estrutura básica comum é recomendável para facilitar a padronização de conteúdo mínimo pelos conselhos municipais, instruindo o seu acesso normalizado por todos os potenciais usuários e facilitando a busca desejada. Manter atualizada a identificação e os contatos dos conselheiros é fundamental para propiciar o acesso e controle pela população, sendo facilitado pela integração do *website* a base de dados comum aos conselhos municipais. É imprescindível também disponibilizar conteúdo de qualidade em todas as opções de busca, recomendando-se que haja uma unidade administrativa gestora das informações do *website* a ser alocada preferencialmente em órgão da Secretaria Municipal de Administração e Gabinete ou Secretaria Municipal de Governo.

## 5. CONCLUSÃO

Apesquisa de campo encontrou dificuldades, uma vez que, depois da análise de conteúdo e navegabilidade em vários *websites* de prefeituras de todas as capitais brasileiras e de outras cidades do interior do Brasil, apenas uma prefeitura disponibiliza dados via internet sobre seus conselhos municipais de forma mais direta e com conteúdo ampliado. Entretanto, destaca-se que a prefeitura de Juiz de Fora, selecionada para uma investigação de caso para modelagem de conteúdo de *website* para conselhos municipais, disponibiliza espaço dedicado a conselhos municipais, mas muitos dos conselhos não atualizam seus dados, dificultando a busca de informações indispensáveis. Outra dificuldade encontrada se deu pelo fato de não terem sido encontrados na literatura pesquisas anteriores que tratam, especificamente, da utilização de *websites* por conselhos municipais. Alguns destes *websites* apresentam algumas informações sobre conselhos municipais, mas ainda de forma não clara, não abrangendo um amplo escopo de informação e nem sistematicamente atualizada, muito distante do desejável e do necessário para possibilitar que todo cidadão que busque informações na internet as obtenham com facilidade e credibilidade.

Pode-se afirmar, então, que a maioria das prefeituras ainda não utiliza a web para promover a transparência pública quanto à atuação dos conselhos municipais. Agindo desta forma, as prefeituras estão desconsiderando o valor da internet para aumentar a participação popular na orientação das decisões de políticas públicas do governo. Numa sociedade onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006). A utilização da Internet para ampliar o espectro da participação política da população e de suas organizações na vida democrática é uma perspectiva perfeitamente viável. A criação de condições para uma ampla informação à distância permite uma interação mais ativa entre representantes e representados no processo democrático (CASTOR e AGE JOSÉ, 2001).

Os conselhos municipais são órgãos colegiados instituídos para que a população tenha maior acesso à elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Assim, em meio a tantas transformações na forma de se comunicar hoje em dia, parece impossível que as informações a respeito destes conselhos não estejam disponíveis via web. Infelizmente, a exclusão digital ainda é muito grande no Brasil, dificultando a gestão urbana em redes de coordenação participativa (REZENDE e FREY, 2005). Mesmo assim, não disponibilizar informações via internet sobre estes conselhos representa um não agir das administrações públicas municipais que representa um retrocesso e não alinhamento em relação às diretrizes constitucionais de promoção da participação popular.

O momento atual parece estar marcado por essa ausência de horizontes políticos mais amplos capazes de conferir novos significados às práticas participativas, traduzindo-se numa certa despolitização da participação – no rastro da desvalorização da política como arena do conflito – evidenciada não apenas na relação dos movimentos entre si e com suas bases sociais, mas também na forma de ocupação e atuação efetiva nos espaços institucionais e de interação com o sistema político (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006). Promover a inclusão digital é medida básica e imediata que deve estar na pauta de todo órgão público. Neste sentido, é fundamental fornecer informações relevantes e atuais sobre as políticas públicas utilizando-se

das novas tecnologias disponíveis. O interesse na utilização destes mecanismos deve ser a oferta não só de serviços públicos via internet, como também de informações úteis para que a população possa exercer melhor a democracia por estar mais informada e, desta forma, empoderada para decidir e agir sobre as políticas públicas.

A contribuição da pesquisa aqui divulgada se dá no sentido de promover mais e melhores discussões a respeito da utilização da internet para a divulgação de informações sobre os conselhos municipais, apresentando uma proposta de estrutura básica de primeira camada para conteúdos em *websites* dedicados a conselhos municipais a ser objeto de comunicação institucional de Prefeituras Municipais. Comentários e novas contribuições a partir dos resultados aqui apresentados serão muito bem vindos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, L.; PINHO, J. A.G. Governo, accountability e sociedade da informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001. CD-Rom.

BELLINI, C. G. P.; VARGAS, L. M. Critérios de projeto para *web websites* de comunidades mediadas pela internet. In: ENANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2002.

CASTOR, B. V. J.; AGE JOSÉ, H. A. Atualizando o modelo administrativo brasileiro – as promessas e perspectivas do governo eletrônico. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001.

CUNHA, M. A. V. C.; DUCLÓS, L. C.; BARBOSA, A. F. Institucionalização do e-governo como instrumento de legitimidade da governança eletrônica no setor público no Brasil, Chile e Peru. In: ENANPAD, 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2006.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. A pesquisa no uso e implicações sociais das tecnologias de informação e comunicação pelos governos no Brasil: uma proposta de agenda a partir da prática e da produção acadêmica nacional. In: ENANPAD, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2008. v. 1. p. 1-16.

CUNHA, M. A. V. C.; REINHARD, N. Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **IP. Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 31-48, 2001.

GOMES, R. C. Análise do desempenho de organizações públicas municipais. In: ENANPAD, 1997, Rio das Pedras. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 1997.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. IN: ENANPAD, 2000, Florianópolis. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2000.

KOETZ, C. I. O valor para o consumidor virtual – análise da utilização da *internet* por meio de *websites* de empresas. In: EMA, 2004, Porto Alegre. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004.

LOUREIRO, M. R. O controle político dos governantes: uma perspectiva comparada e propostas de aperfeiçoamento institucional. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. governo eletrônico e inclusão digital no Brasil: uma análise da ação do Governo Federal. In: EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004.

OLIVEIRA, M. Fatores internos de atração: o que adotar no website. In: ENANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2002.

OLIVEIRA, V. A. R. **Administração pública gerencial, societal ou patrimonial burocrática? O caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Lavras: UFLA, 2007.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. A *accountability* da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004.

REZENDE, D. A.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **eGesta** (UNISANTOS), Santos, v. 1, p. 1-8, 2005.

RIBEIRO, R. J. B. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? In: ENANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2002.

SILVA, F. C. C.; MACEDO, C. F. Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 1998.

SILVEIRA, M. A. P. Os sistemas de informações e as novas formas organizacionais. In: ENANPAD, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2001.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. **Civitas** (Porto Alegre), v. 6, p. 223-240, 2006.

TOCOLINI, G. P. S.; PEREIRA, H. J. A institucionalização de ambiente virtual de aprendizagem colaborativa via *web* em instituições de ensino superior. In: ENANPAD, 2004, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, setembro, 2004.

VALE, P. H. M. Globalização, estado-rede e governo eletrônico: desafios e perspectivas para reforma do Estado. In: EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004.

## PUBLIC TRANSPARENCY AND LOCAL COMMISSIONS AND COUNCILS: A REFERENCE CASE AND PROPOSAL FOR WEBSITE CONTENT

### Abstract

*We present partial results of ongoing research on the institutional conditions for public governance and participatory democracy in municipalities with the funding from the Brazilian federal government. Specifically, we present the profile and website content of municipal councils from a reference municipality website selected among a sampling of 29 municipalities of Brazil. The theoretical framework deals with the conceptualization of terms such as e-government, public accountability and governance, serving as a basis for analyzing the results and it contributes in the form of a proposed structure for content on municipal councils to be provided by municipalities. Adopting a qualitative research method of content analysis technique and the use of thematic categorization, data were collected in 2009 and, then, classified on its content items of websites. For a reference of quality, among the sites visited, it was selected the municipality of Juiz de Fora, in Minas Gerais, based on the breadth of the scope of and accessibility to information available on its municipal councils, but without focusing on other criteria of quality of information on the its updating, frequency, validity or aesthetic presentation of its communication. As a result of the research, a basic structure for content of websites on municipal commissions is proposed, with recommendations with the purpose to highlight the possibilities of local councilors and public authorities for the use of information technology aimed at social control and public transparency.*

**Keywords:** Public Transparency, E-government, Municipal Commissions, Social Control, Information Management.