

A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR: ESTUDO DE CASO DE AMERICANA E LIMEIRA/SP

Noan Sallati¹; Larissa Aparecida Prevato Lopes²; Rodolfo Bassan³

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2021.v13i2.15831>

Palavras-chave

Conselhos municipais
Transparência
Americana
Limeira
Participação popular

Keywords

Municipal councils
Transparency
Americana
Limeira
Popular participation

Palabras clave

Consejos municipales
Transparencia
Americana
Limeira
Participación popular

RESUMO

Os conselhos municipais são instâncias de discussão de políticas públicas que conjugam o poder público e a sociedade civil numa perspectiva democrática de descentralização da gestão pública, e a publicidade e a transparência de suas informações são fatores relevantes para a efetivação da participação popular de maneira não marginal. Buscou-se, nesta pesquisa, analisar quais e como estão disponíveis as informações sobre os conselhos municipais de políticas públicas dos municípios de Limeira e de Americana/SP nos sítios eletrônicos oficiais de suas prefeituras, sendo possível notar que embora o primeiro disponha de seção para informações sobre os conselhos, a mesma não é de acesso intuitivo e não apresenta padronização ou atualização das informações disponíveis, enquanto em relação ao segundo o acesso é simplificado, a interface é amigável e as informações apresentam-se de maneira geral padronizadas e atualizadas, sugerindo maior aproximação ao princípio da transparência pública, apesar de apresentar lacunas que podem limitar e prejudicar o entendimento do cidadão.

ABSTRACT

THE IMPORTANCE OF TRANSPARENCY OF INFORMATION ON MUNICIPAL COUNCILS FOR POPULAR PARTICIPATION: CASE STUDY OF AMERICANA AND LIMEIRA/SP

Municipal councils are instances for discussing public policies that gather government and civil society in a democratic perspective of public management decentralization, and the publicity and transparency of their information are relevant factors for the realization of popular participation in a non-marginal way. This research sought to analyze what sort of and how information about the municipal public policy councils of the municipalities of Limeira and Americana/SP is available on the official websites of their city halls, and it is possible to note that although the first has a section for information about the councils, it is not intuitively accessible and does not present standardization or up-to-date information available, while regarding the latter the access is simplified, the interface is friendly and the information is presented in a general standardized and updated way, suggesting greater approximation to the principle of public transparency, despite presenting gaps that can limit and impair the citizen's understanding.

RESUMEN

LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA LA PARTICIPACIÓN POPULAR: ESTUDIO DE CASO DE AMERICANA Y LIMEIRA/SP

La economía y el mercado han sido discutidos por la Sociología Económica a partir de las estructuras sociales vigentes en dado contexto llenando el hiato dejado por la perspectiva de la economía liberal, la cual defiende el autoreajuste del mercado por la idea de competencia limpia y perfecta. Garcia-Parpet, interesada en esa construcción social del mercado, investigó sobre el mercado de fresas (2003) y de vinos (2004-2007) en regiones de Francia destacando como aspectos culturales, políticos, generacionales valorativos y simbólicos influenciaron su desarrollo. El presente artículo de inicio discute acerca de aspectos sociales y desarrollo regional como elementos fundamentales para el análisis de la economía y del mercado; a seguir se propone a identificar similitudes acerca de factores sociales en el desarrollo de los mercados de fresas y de vino en cuestión, presentando un breve resumen de cada estudio y de las diferentes fases de evolución de los mercados para posteriormente proceder el análisis en el cual se identificó el social no como "plan de fondo" sino como protagonista del desarrollo.

¹Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (ICHSA/UNICAMP). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2052-9502>. E-mail: noansllt@gmail.com

²Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestranda no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (ICHSA/UNICAMP). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5586-5189>. E-mail: larissaplopes05@gmail.com

³Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Mestrando no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (ICHSA/UNICAMP). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2497-5761>. E-mail: r231443@dac.unicamp.br

INTRODUÇÃO

A participação popular no Brasil é objeto de longo conflito. Para Pereira (2008, p. 25), “é possível afirmar que nos primórdios da formação da sociedade brasileira, e antes mesmo de qualquer tipo de governo no Brasil, a exclusão da participação popular destaca-se como uma das características mais significativas desse período histórico da vida política nacional”. No período colonial, o poder local era exercido pelas câmaras municipais, formadas por representantes da elite, e, em âmbito nacional, as diversas revoltas populares eram violentamente repelidas pelos poderes centrais. O processo de independência e a Constituição de 1824 são também indelevelmente marcados pelo esforço da concentração do poder nas mãos das classes dominantes, resultantes de arranjos entre as elites e mantendo à margem diversos grupos sociais. O mesmo ocorreu com a proclamação da República e a Constituição de 1891. Com a Constituição de 1934, a participação do povo é assegurada, porém apenas de maneira formal, pois, conforme Pereira (2008, p. 27), as elites brasileiras souberam desde cedo “lidar com os mecanismos formais da democracia liberal”, mantendo o controle das instâncias da democracia nas mãos das classes dominantes, promovendo seus interesses por vieses populistas e abafando a participação e as demandas sociais.

Durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985), quando a participação popular foi duramente reprimida, certos movimentos sociais como o Partido dos Trabalhadores (1980), a Central Única dos Trabalhadores (1983) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (1985) se consolidaram. Conforme Dagnino (2004, p. 95), o marco formal do processo de “alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” é a Constituição Federal de 1988.

A confluência desses fatores, que perpassam o processo de redemocratização e atravessam as garantias dispostas na Constituição Cidadã, viabilizou a estruturação de ambientes participativos que previam o fortalecimento da democracia por meio da aproximação entre as instâncias decisórias e as demandas sociais, em um movimento que coincide com o processo de municipalização da gestão pública. A organização de espaços que facilitam a permeabilidade das reivindicações dos cidadãos no âmbito do poder municipal se concretizou como uma iniciativa capaz de aperfeiçoar a administração pública, em um processo de articulação entre o poder público e a sociedade civil, fundamentalmente no que diz respeito à estruturação de políticas sociais (CARVALHO *et al.*, 1999). Conforme Santos (2019, p. 140-141),

Por todo o país multiplicam-se experiências de instituições participativas e de espaços de diálogos com a sociedade nas administrações públicas, como associações de moradores, empresas comunitárias, mesas de negociação, audiências, conferências temáticas nos âmbitos municipal, estadual e federal, orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas. Fenômeno, esse último, com maior observância nos municípios, o menor ente da Federação.

Os conselhos municipais são instâncias colegiadas compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, instituídos por normativa governamental, que atuam sobre temas específicos no âmbito da municipalidade, podendo ser consultivos, deliberativos ou fiscalizatórios, com composição paritária ou não, conforme legislação que os institui, e mantidos com recursos do orçamento municipal, visto comporem a estrutura da administração pública. Os conselhos com maior presença nos municípios brasileiros são aqueles que tratam da saúde, assistência social e educação, temas cuja descentralização das gestões é determinada pela Constituição Federal, conforme seus artigos 198, 204 e 206. Em 2019, também o conselho de direitos das crianças e adolescentes se fazia presente em 98,5% dos municípios, atingindo quase a totalidade destes, assim como o conselho tutelar, condição esta estimulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dado pela Lei 8.069, de 13/07/1990, que vinculou o repasse de verbas à existência de tais conselhos; por outro lado, igualmente em 2019, apenas 14,8% dos municípios brasileiros dispunham de conselhos municipais de segurança pública, 6,6% de igualdade racial e 1,6% de direitos humanos (MUNIC, 2019).

O desenvolvimento de mecanismos de democracia direta, como é o caso dos conselhos municipais, permite o papel ativo dos cidadãos na gestão municipal, afastando o centralismo, o clientelismo e o patrimonialismo e incluindo grupos sociais historicamente excluídos nos processos decisórios públicos. Além da formação política da população, esses espaços permitiram a ampliação do zelo, da transparência e possibilitaram o direcionamento da gestão municipal a temáticas e decisões de interesse da comunidade local.

Apesar do desenvolvimento nas últimas três décadas de instâncias de gestão compartilhada de políticas públicas com a participação da sociedade civil, inúmeros são os entraves a serem enfrentados para garantir-lhes uma mínima efetividade em termos de realização da participação social.

Dagnino (2004) demonstra a existência de dois modelos antagônicos na atuação da sociedade civil na gestão pública, aproximando-a do Estado via movimentos sociais, numa perspectiva participativa, ou aproximando-a do mercado por meio de ONGs e fundações empresariais, numa perspectiva neoliberal. Romão (2011) também discute a questão da representatividade nessas instâncias, com foco sobre o Orçamento Participativo e as limitações a seu potencial democratizante, analisando a dinâmica da sociedade política, demonstrando que por vezes a ampliação da participação se dá para dentro dela, reposicionando politicamente representantes localizados em suas franjas. Azevedo, Campos e Lira (2020) destacam, entre os entraves, a criação de conselhos com vistas ao simples atendimento formal a algum requisito para homologação de repasse de verbas de outros entes federativos aos municípios, esvaziando o sentido da participação popular e inflando o infértil sentido da determinação burocrática. Retomando estudo do Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ), os autores ilustram que em 2001, quando de sua realização, a dificuldade no acesso à informação era uma das principais dificuldades apontadas pelos conselheiros de municípios de regiões metropolitanas pesquisadas.

Santos (2019, p. 143) destaca que “os dias e horários de reuniões em momentos que dificultam a presença do cidadão comum e (...) [a] fragilidade de seus encaminhamentos perante os vícios – clientelismo e paternalismo – da estrutura política, na consolidação de políticas públicas” são fatores que contribuem para o enfraquecimento desses espaços. O autor ainda elenca a baixa autonomia dos conselhos, a inatividade elevada (ausência de reuniões nos últimos 12 meses), a falta de divulgação das reuniões e ações dos conselhos, entre outros, como entraves a serem superados.

Durante todos os processos que envolvem os conselhos, a disponibilidade de informações públicas é um elemento determinante para o controle e a participação social, sendo a publicidade um dos princípios fundamentais da administração pública. Assumindo a importância da participação popular no desenvolvimento e na gestão de políticas públicas e a transparência como fator fundamental para efetivação do potencial dos conselhos municipais, buscamos analisar a disponibilidade de informações sobre os conselhos municipais de políticas públicas dos municípios de Limeira e de Americana/SP, no interior do estado de São Paulo, a partir dos sites oficiais de suas prefeituras, de modo a observar as opacidades e transparências de cada município no que se refere aos conselhos. Trata-se, portanto, de assunto que antecede as discussões sobre a qualidade da participação popular e outras questões internas e de funcionamento dessas instâncias.

PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM OLHAR PARA OS CONSELHOS MUNICIPAIS

O estabelecimento de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil perpassa inevitavelmente por alguns elementos básicos, dentre as quais está o acesso à informação. A nitidez com que são disponibilizadas as informações sobre a atuação estatal confere maior ou menor grau de democratização à dinâmica entre os atores dentro de uma sociedade, sendo esse processo resultado de uma complexa articulação entre dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, que pode converter-se na concretização do princípio de publicização, inerente à administração pública. A associação entre esses fatores, que se concretiza por meio das ações do próprio Estado, tem o potencial de transformar os cidadãos em sujeitos informativos, aptos a acessar as informações geradas pela atividade dos órgãos públicos e a se apropriar delas a partir de suas necessidades (JARDIM, 1999).

Jardim (1999) ressalta, no entanto, que o contexto em que está imerso o Estado brasileiro revela mais opacidades do que transparências no que se refere à gestão pública, mesmo após a inserção das preocupações com o acesso à informação na agenda pública, como reflexo das reformas implementadas ao final da década de 1980. Neste mesmo sentido, Machado (2019) enfatiza que o acesso à informação, a publicidade de dados e a transparência na administração pública são condições fundamentais para o aperfeiçoamento das estruturas democráticas, mas não podem ser entendidas como encadeamentos orgânicos do processo de amadurecimento da democracia, visto que a efetivação desses princípios depende de uma série de ações, dentre as quais destaca-se a implementação de normas, alterações nos processos de tomada de decisão e na conformação de certos procedimentos burocráticos no interior da administração pública.

A reorganização do Estado, que caracterizou a passagem dos anos 1980 para os anos 1990 no Brasil, mencionada anteriormente, incorporou alguns desses elementos como forma de impulsionar a divulgação de informações, incentivar a desburocratização, estimular a participação e promover a construção de instrumentos de consulta no interior da estrutura pública. Ao mesmo tempo, o processo de modernização que atravessou esses espaços, no que se convencionou chamar de “democracia digital”, permitiu o uso da internet como forma de facilitar o acesso às informações sobre a gestão pública (FARRANHA, 2016). Essa movimentação em direção à publicização e à transparência impactou diretamente o próprio protagonismo do Estado no que se refere à questão informacional, como é possível identificar na discussão presente no seguinte fragmento:

O reconhecimento da dimensão informacional do Estado contemporâneo corresponde a uma mudança de nível de percepção e interesse dos assuntos no campo da informação: significa pensar a informação como força e poder constituinte da sociedade, moldando ativamente o contexto e não mais sob a perspectiva de um recurso funcional, setorial ou organizacional. A informação é afetada pelo contexto, assim como afeta o contexto. A partir do reconhecimento deste poder, ganham visibilidade questões como assimetrias de informação – entre governantes e governados, entre grupos sociais, entre segmentos do capital –, transparência, acesso público à informação, exclusão digital, privacidade, *fake news*, entre outras (MALIN; FREITAS, 2018, p. 6).

A publicização e a transparência são princípios normalmente entendidos como análogos, mas uma aproximação irrestrita entre esses conceitos desconsidera as nuances de significado de cada um. A percepção sobre as distinções possíveis entre a publicização e transparência é capaz de revelar seus limites e potencialidades, bem como evidenciar os impactos que sua atuação conjunta pode gerar na sociedade, por meio da efetivação de políticas de informação (MACHADO, 2019). É importante destacar que existem várias concepções relativamente à publicidade e à transparência na literatura sobre o tema, o que permite deduzir que não há um consenso estabelecido sobre qual o sentido exato de cada termo, sendo necessário enfatizar que as concepções adotadas neste estudo condizem com os trabalhos utilizados como referencial teórico.

Nessa perspectiva, Machado (2019) relaciona a publicização das informações com a documentação dos procedimentos que ocorrem dentro das estruturas do poder público e com o registro do processo de tomada de decisão, essencialmente para fins de divulgação aos cidadãos. A publicidade, então, pode ser correlacionada com a produção de informações oficiais, suscetíveis à validação, que funcionam como evidências que comprovam (ou não) a veracidade e legalidade das ações empreendidas pelos agentes públicos.

O que usualmente convencionou-se denominar como transparência, teoricamente, representa a modificação da relação unilateral construída entre as organizações públicas e a população, com intenção de fomentar uma nova lógica de interações entre esses atores, que privilegia o diálogo e a aproximação entre o poder público e a sociedade civil. Esse processo é capaz de tornar o cidadão, antes refém das informações disponíveis, em um ator influente na dinâmica informacional. A reestruturação das relações Estado-sociedade no que diz respeito à acessibilidade das informações alterou até mesmo o modo como são transmitidos e apresentados os dados sobre a gestão pública, já que a linguagem passou a ser considerada como um aspecto fundamental para a inteligibilidade das informações, ou seja, a forma de comunicar passa a ser tão importante quanto a própria divulgação, em razão da necessidade de tornar as informações compreensíveis para todos (JARDIM, 1999).

Essas interpretações nos permitem inferir que a publicização e a transparência são conceitos que se interseccionam em determinados pontos, dado que há uma considerável compatibilidade entre o registro, a publicação de dados sobre a gestão pública e a promoção de ações que visam implementar medidas mais transparentes dentro desses espaços, sendo a divulgação de informações relevantes o ponto de maior convergência entre esses princípios. Por outro lado, a transparência tem como propósito mais do que divulgar essas informações, uma vez que há também uma preocupação com a acessibilidade; em outras palavras, para haver transparência os dados devem ser publicados de forma clara e intuitiva.

Ao analisar os conselhos municipais, a partir do entendimento destes como espaços de participação social capazes de diminuir as lacunas entre as demandas sociais e os processos decisórios públicos, é possível traçar algumas relações entre a transparência, a publicidade e essas instâncias participativas. A descrição da publicidade e da transparência evidencia o caráter democratizador desses conceitos quando devidamente aplicados à atuação da administração pública, mas quando deslocados para ambientes específicos como os dos conselhos

municipais, estes princípios assumem contornos indispensáveis, visto que uma relação pouco transparente dos colegiados impossibilita a concretização da participação. A escassa publicidade de informações básicas sobre os conselhos, além de distanciar a população, afasta esses instrumentos de participação de seus propósitos fundamentais. Para além da publicação e documentação sobre o funcionamento dos conselhos, pode-se deduzir que a transparência se constitui como premissa básica para a participação social nesses ambientes, em razão da necessidade de facilitar e incentivar o acesso da população a esses locais, o que não seria possível sem a preocupação com a comunicação e a acessibilidade das informações.

Para Santos *et al.* (2020, p. 4390), “a informação, além de promover escolhas mais qualificadas, permite, numa perspectiva individual, a realização de um conjunto de direitos”, sendo que “o acesso à informação é um direito que antecede outros” (ANDI, 2009, p. 11). Nesse sentido, o devido acesso a ela pode ser preponderante para o aproveitamento da potência das instâncias de participação existentes, podendo-se passar, a partir de então, ao próximo nível de obstáculos a serem superados. A falta de informação pode, assim, seja no âmbito da possibilidade de atuação dos conselheiros, seja no da possibilidade de acompanhamento, envolvimento e mobilização social, concorrer para ser um fator indutor de vulnerabilidade ao impor limites a elas, e, consequentemente, à efetivação do ideário da gestão democrática das políticas públicas.

Apesar de o acesso à internet ainda ser altamente desigual entre as classes sociais e as regiões brasileiras, e o semi-analfabetismo digital impor limites a usos mais complexos da ferramenta, tal meio se caracteriza como relevante para a disseminação de informações nos tempos atuais, em especial quando a mobilidade física é reduzida tendo em vista a necessidade de isolamento social em virtude da pandemia da Covid-19, o que justifica sua relevância para este estudo.

Reconhecendo a importância da possibilidade de acesso às informações sobre os conselhos municipais para a população implicada, será realizada, a seguir, análise que leva em consideração a condição de transparência, para além da publicização, de conteúdo nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais de Americana e Limeira.

ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE AMERICANA E LIMEIRA/SP

A escolha dos municípios de Limeira e Americana ocorreu após identificação de similaridades, especialmente no que tange o alto grau de urbanização, populações expressivas, proximidade geográfica e relevância regional em um ambiente de alta densidade econômica, técnica e informacional que caracterizam um dos principais núcleos econômicos do estado, a Região Administrativa de Campinas. Observa-se também nas localidades algumas semelhanças políticas, pois ambos os municípios são administrados por governos alinhados ao governo central do estado, cujas agendas receberam grande porcentagem de votos de suas populações nos últimos pleitos para os governos municipal, estadual e federal.

Discorrendo sobre suas características, Americana localiza-se na região centro-leste do estado de São Paulo, 126 km próxima à capital do estado, e pertencente à Região Metropolitana de Campinas (RMC), distante 40 km desta capital regional. O município, de 133,912 km², tem população estimada de 242.018 pessoas (IBGE, 2021), com taxa de urbanização de 99,53% (SEADE, 2021). O município é atravessado pela Rodovia Anhanguera (SP-330) e pela Rodovia Luiz de Queiroz (SP-304), importantes vias na dinâmica estadual. Economicamente, apresentava Produto Interno Bruto per capita de R\$47.793,48 em 2018, e seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no ano de 2010 era de 0,811 (IBGE, 2021), na faixa considerada alta.

O município de Limeira também está localizado na região centro-leste do Estado de São Paulo, próximo à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), e à Região Metropolitana de Campinas (RMC), situado, respectivamente, a 150 km e 63 km dessas capitais regionais, e está inserido na Região Metropolitana de Piracicaba (RMP). Tal como Americana, localiza-se em ponto estratégico do complexo viário do interior do estado, às margens da Rodovia dos Bandeirantes (SP-348) e da Rodovia Anhanguera (SP-330), as quais impactaram diretamente em sua evolução populacional nas décadas passadas e ainda hoje no que se refere a sua economia.

Sua população no ano de 2020 somava 308.482 habitantes (IBGE, 2021a); apresentando taxa de urbanização de 97,71% (SEADE, 2021a). O PIB per capita do município no ano de 2018 era R\$43.440,26, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no ano de 2010 correspondia a 0,775 (IBGE, 2021a).

METODOLOGIA E CAMINHO DA ANÁLISE

O presente artigo tem por objetivo analisar as informações disponíveis sobre conselhos municipais de políticas públicas nas páginas oficiais das prefeituras dos municípios de Americana e de Limeira, visitadas no mês de julho de 2021. Para tal propósito, o percurso metodológico utilizado foi dividido em duas etapas.

A primeira diz respeito à realização de um diagnóstico de acesso às páginas oficiais das prefeituras nas quais estão hospedadas as informações dos conselhos, analisando se existem, quais as dificuldades para acesso e localização das informações, e a disposição dos elementos dos sites, partindo do princípio que os mesmos devem apresentar fácil navegação e comunicabilidade para atender razoavelmente a todos os públicos.

O segundo momento de análise refere-se ao conteúdo desses endereços eletrônicos: quais são as informações e materiais disponíveis para consulta? Atentou-se, nesta avaliação, à presença das informações consideradas minimamente necessárias para se entender o funcionamento dos conselhos: contato (telefone e/ou e-mail), endereço (físico ou virtual), atribuições legais, composição e membros, pautas e calendário de reuniões.

PUBLICIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DOS CONSELHOS

Adentrando na análise, percebe-se que o município de Limeira possui maior número de conselhos publicizados⁴ em comparação ao município de Americana: 25 e 15, respectivamente. Após inspeção dos documentos, constatou-se que dentre os 25 conselhos de Limeira, 12 se encontram ativos (com atas e registros do ano de 2020, pelo menos); 10 inativos (sem documentos disponíveis para consulta); e 03 podem ser classificados como “indefinidos” (os quais possuíam documentos, mas datados de dois anos atrás, não possuindo elementos passíveis de análise).

O panorama dos conselhos do município de Americana mostrou-se proporcionalmente melhor. No universo de 15 conselhos disponíveis para consulta, concluiu-se que 11 deles estão ativos, com encontros ocorrendo regularmente no ano de 2021, inclusive, e somente 04 com status de “indefinidos”, uma vez que os mesmos não dispõem de documentos atualizados no site da prefeitura.

No caso do município de Limeira, a página dos conselhos é pouco transparente e de difícil acesso, não havendo referência direta a ela na página inicial da prefeitura, somente dentro da seção da Ouvidoria do Município. Neste espaço, a nomenclatura utilizada é “Conselhos de Políticas Públicas” e não “Conselhos Municipais”, o que pode interferir na busca do visitante não familiarizado com a administração pública e suas terminologias.

Ao encontrar a referida página, o cidadão se depara com uma informação dúbia: duas relações de conselhos, divididas por períodos. A primeira apresenta uma lista de 34 conselhos que foram atualizados até a data de outubro de 2019; mas, deste total, somente 04 receberam atualizações até 2019, e somente 01 até 2018; nos outros 29, as últimas atualizações são datadas do ano de 2017. O modo de acesso a estas informações não é intuitivo: além de não haver separação por ordem alfabética ou por assunto, seus arquivos, quando existem, estão hospedados em um serviço de armazenamento online do Google.

A outra relação dos conselhos municipais, que possui informações a partir do mês de outubro de 2019, é ligeiramente mais organizada e suas informações estão hospedadas diretamente no site da prefeitura. Não há nenhuma elucidação quanto a isso, mas, a partir da observação das datas, presume-se que esta é a página principal para a consulta de informações sobre os conselhos municipais de Limeira (Figura 1).

Na lista de 25 conselhos desta seção, misturam-se os inativos com os aparentemente ativos. Ao acessá-los, faltam informações a respeito de sua situação institucional (se o mesmo está em vigor), bem como seus respectivos endereços, contatos, atribuições legais, objetivos, datas de reuniões futuras e pautas de encontros recentes. A ordem de exibição não respeita nem mesmo a sequência alfabética. Em suma, trata-se de uma página com graves problemas de inteligibilidade e transparência, uma vez que sua navegação não é fácil e simples, e lhe faltam informações básicas. Por fim, não é mencionado que a totalidade dos conselhos existentes não se encontra disponível, nem as razões para tal (Figura 2).

⁴ Ressalta-se que o número de conselhos em cada município é superior ao de publicizados nos sites de que tratam este estudo, conforme pode ser verificado em consulta às leis disponíveis nos sites das respectivas Câmaras Municipais. Tal verificação foi realizada com o intuito de analisar a condição de transparência das páginas dos conselhos, pois a ausência de indicativo no ambiente dos conselhos sobre a existência dessas instâncias e dos motivos da não disponibilização, inviabilizam o acompanhamento das ações (caso ocorram) e a mobilização para efetiva instalação, composição e atuação, em caso da necessidade desses atos, renegando-os a um caráter de mera formalidade, porém não compõe o objetivo deste artigo averiguar as razões de tal fato.

Figura 1 - Página dos conselhos municipais de Limeira/SP, a qual possui dois acessos: uma lista de conselhos não atualizados, e outra que se deduziu ser a atual.



Fonte: Reprodução PML (2021).

Figura 2 - Página do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Limeira/SP e suas respectivas informações disponibilizadas.



Fonte: Reprodução PML (2021).

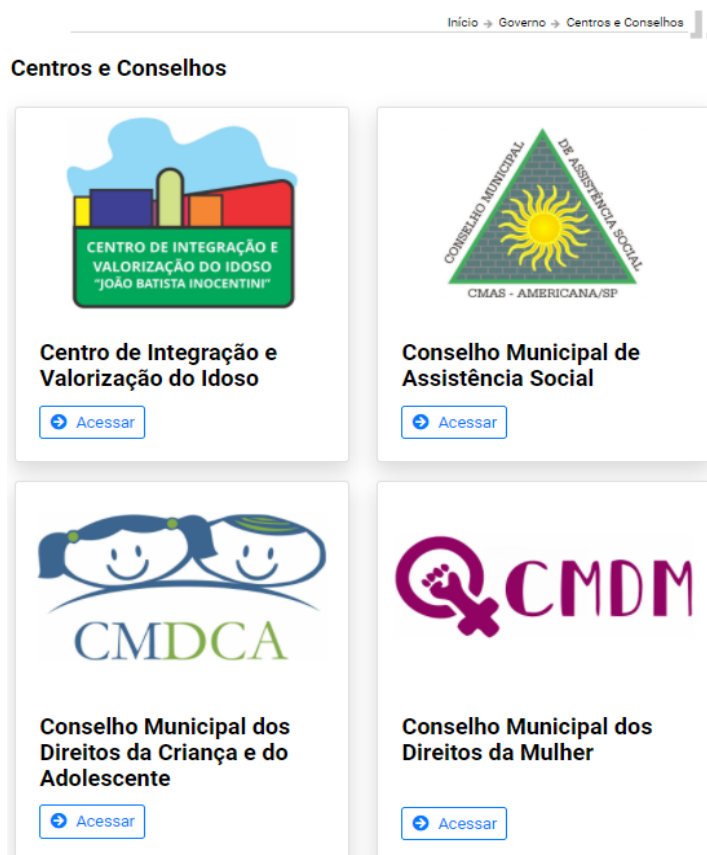
Outro elemento que aponta para a falta de interesse e transparência são, além da ausência de padronização das informações, o fato de muitos conselhos (13, mais especificamente) não serem abastecidos ou não apresentarem nenhum documento, número maior do que os 12 conselhos que estão atualizados.

Destaca-se que dentre esses 25 conselhos existe o “Conselho Municipal de Transparência e Controle Social”, o qual tem como objetivo justamente “elaborar e deliberar sobre políticas públicas de promoção da transparência e controle social na Administração Pública com o objetivo de melhorar a eficiência administrativa” e “zelar pela garantia ao acesso dos cidadãos aos dados e informações de interesse público, informando ao Poder Público quando tal acesso for desrespeitado” (LIMEIRA, 2019). Portanto, dentro de seu arcabouço institucional, o município dispõe de um espaço para promover a publicidade e transparência de suas atividades, mas observa-se que, para os conselhos, seu propósito não é plenamente efetivado. O mesmo não executa nem o que se propõe a fazer para a prefeitura: apresentar seus dados e informações completos e de forma objetiva, uma vez que em sua página faltam informações básicas tais como meio para contato, atas e calendários de reuniões. O episódio é bastante sintomático e representativo com o que se observou para o endereço digital de Limeira como um todo.

Alterando a análise para a Prefeitura Municipal de Americana, constata-se que o acesso à página dos Centros e Conselhos do município é relativamente fácil, uma vez que se encontra no menu de assuntos da página principal do site, e, ao acessar, o usuário é imediatamente redirecionado para o endereço que dispõe os conselhos. Nesta página, o cidadão encontra o nome do conselho municipal e seu logo, facilitando a identificação e a navegação (Figura 3).

Ao selecionar um dos conselhos, o visitante é direcionado para página que detém informações básicas como endereço físico, contato via telefone e e-mail, pautas das reuniões atualizadas, calendário com reuniões futuras, horários de encontro, legislação, composição, além de outras informações particulares de acordo com as especificidades de cada espaço de participação (Figura 4).

Figura 3 - Página dos Conselhos Municipais de Americana/SP, facilmente encontrada ao se navegar pelo endereço eletrônico da prefeitura, e de navegação facilitada pelos seus recursos visuais e estruturados.



Fonte: Reprodução PMA (2021).

Figura 4 - Página do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Americana/SP e suas respectivas informações disponibilizadas.

Início → Governo → Centros e Conselhos → CMEA

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente



COMDEMA
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

Endereço
Rua Florindo Cibir, 435 Jd. São Paulo

Telefone (19) 3471-7770

E-mail
meioambiente@americana.sp.gov.br

Quem somosCompetênciasComposiçãoReuniõesPublicações

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, foi instituído pela Lei nº 1.845/1982, alterado pelas Leis nº 1.924/1984 e nº 1.956/1984, sendo revogada pela Lei nº 2.307/1989.

Foi reestruturado no ano de 2000, pela Lei nº 3.393/2000 e alterado pela Lei nº 4.752/2008, sendo revogada pela lei nº 5.613/2014.

Foi reestruturado no ano de 2014, pela Lei nº 5.613/2014 e alterado pelas Leis nº 6.083/2017 e nº 6.285/2019.

O Conselho é composto por 18 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 9 representantes do Poder Público e 9 representantes da Sociedade Civil.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, é órgão deliberativo, no âmbito de sua competência, e consultivo e de assessoramento à Prefeitura Municipal de Americana, em questões ligadas à preservação do meio ambiente e de proteção ecológica.

O Conselho se reúne ordinariamente 1 (uma) vez por mês, ou, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação do Presidente ou através deste, por solicitação da maioria de seus membros.

Fonte: Reprodução PMA (2021).

Observa-se a página em questão organizada, razoavelmente atualizada, intuitiva e de fácil navegação; entretanto, destacam-se ao menos duas críticas quanto à plataforma: a primeira diz respeito a nem todos os conselhos apresentarem as mesmas informações disponíveis. Como exemplo, é comum navegar por páginas que informam a agenda de reuniões até o final do ano, enquanto que outras não. O mesmo ocorre para as abas de apresentação dos conselhos (“Quem Somos”) (Figura 4) e de composição dos membros.

A segunda situa-se no fato de que o site não disponibiliza a totalidade dos conselhos, o que gera incertezas também quanto às demais informações disponíveis. Por ocasião da pesquisa, identificamos através do site da Câmara Municipal que há diversos outros conselhos criados, tais como o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD), o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Coletivo de Americana, o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade de Etnias no âmbito do Município de Americana, entre outros. Em virtude da interface organizada e intuitiva da página dos conselhos, essa ausência pode mesmo não ser notada.

Apesar desta constatação, reitera-se que o material disponibilizado no site é apresentado de maneira razoável, com notória facilidade de navegação e de acesso às informações. A apresentação de dados básicos como endereço, contato, atribuições, e calendários de reuniões, como é feito com a maioria dos conselhos de Americana, pode contribuir para uma maior apropriação dos conselhos pela população.

APROXIMAÇÕES DA LITERATURA COM O ESTUDO DE CASO

A análise dos conselhos de Americana e Limeira mostra dois municípios que, apesar das semelhanças, inclusive de agenda política, lidam com a exposição das ferramentas de participação popular de modos consideravelmente distintos, e assumem algumas características abordadas pelo artigo e encontradas na literatura do tema.

No endereço eletrônico do município de Limeira, o visitante se depara com algumas dificuldades iniciais, como a página dos conselhos não ser divulgada em destaque pela prefeitura, e, quando a mesma é localizada, dentro da página da Ouvidoria Municipal, encontra-se a necessidade de realizar uma inferência para deduzir quais das duas opções apresentadas corresponde à página definitiva dos conselhos.

Superados os percalços, constata-se a ausência de informações para mais da metade dos conselhos disponibilizados para consulta: dos 25 totais, 13 estão desatualizados ou não possuem nenhum documento para acesso da população. Nos 12 restantes, também faltam dados, organização e uma plataforma que seja mais intuitiva e de fácil navegação. Desta forma, deduz-se que o município não empenha a devida atenção ao tema da divulgação dos conselhos municipais, representando na prática a afirmação de Jardim (1999) sobre o Estado brasileiro - identificado neste caso pela Prefeitura de Limeira - apresentar mais opacidades do que transparências no que se refere à gestão pública. Esta ausência de informações, além de desrespeitar os princípios da administração pública, desencorajam a população a se informar e eventualmente participar do processo político.

O município limítrofe, Americana, apesar de algumas carências, apresenta as informações de modo satisfatório, em um site com certa padronização de dados, no qual há acessibilidade para os cidadãos que não estão familiarizados com a internet e com as terminologias da gestão pública. As críticas cabíveis, portanto, apresentam-se no sentido da ampliação da transparência observada em sua página, uma vez que esta etapa é essencial para o estabelecimento de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil, e conseqüentemente, para a possibilidade de consolidação de ambientes que promovam o fortalecimento da democracia direta, aproximem a população da política, e as instâncias decisórias das demandas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do pressuposto da existência de direitos legítimos cujo acesso é negado à população, consideramos que os conselhos municipais, enquanto importantes instrumentos da democratização e da descentralização da gestão municipal, devem atuar de modo a incorporar as reivindicações locais a partir da mobilização social. Por outro lado, a tradição de opacidade perpetuada pelas estruturas estatais quanto à publicação de informações relevantes para a sociedade civil amplia o distanciamento entre o Estado e a população, no sentido contrário à concretização da participação social.

Na atual conjuntura social do Brasil, a publicidade, a transparência e a divulgação ativa dos conselhos municipais assumem uma importância ainda mais significativa em razão da piora dos indicadores sociais observada nos últimos anos, e especialmente no período da pandemia da Covid-19. A segurança alimentar é representativa nesse caso, já que dados do ano de 2020 mostram que mais de 125,6 milhões de pessoas apresentaram algum tipo de incerteza quanto ao acesso à alimentação ou não se alimentaram como deveriam no decorrer da pandemia, o que representa 55,2% da população brasileira. Os conselhos que tratam da temática podem contribuir para a mobilização e para a análise qualificada de temas de tal sensibilidade a partir do compartilhamento dos conhecimentos empíricos da população que eventualmente a gestão pública e seu corpo burocrático não dispõem, uma vez que a insegurança alimentar é oriunda de diversas outras violações e vulnerabilidades, e representam o cenário de crescimento do número de pessoas vivendo na linha da pobreza e extrema pobreza, e do aprofundamento da desigualdade no país.

Similarmente, houve uma explosão de casos de violência doméstica contra a mulher no período marcado pela pandemia no Brasil. Durante o ano de 2020, segundo a Secretaria de Segurança Pública, a violência apresentou

crescimento de cerca de 555% no estado de São Paulo. No interior, onde se situam os municípios objetos deste estudo, o número de vítimas foi 44,4% maior em 2020 em comparação com o ido de 2019 (DAMASCENO; PAGNAN, 2021). Os Conselhos de Direitos da Mulher, nesse sentido, representam espaços de intervenção sobre essa realidade que atinge mulheres diariamente no país, com potencial de atrair e engajar a população ao assunto, de modo a contribuir para formulação de políticas públicas capazes de conscientizar e reduzir os casos na escala municipal. Trata-se, portanto, da participação popular como possibilidade de alteração das condições locais, e também como modo de inserir os cidadãos como protagonistas políticos.

Realizando um paralelo com os municípios objetos de análise, observa-se que Americana e Limeira possuem conselhos referentes à segurança alimentar e aos direitos da mulher. Entretanto, nos dois casos, os conselhos de segurança alimentar apresentam lapsos informacionais no que tange a disponibilização de pautas, calendários e de encontros recentes. Quando analisados os conselhos de direito da mulher, os municípios dispõem de mais informações em suas páginas, mas Americana se destaca pela atualidade e pela quantidade das informações sobre a atuação do conselho, o que não pode ser verificado no caso de Limeira, tendo em vista que as últimas informações publicadas datam do mês de outubro de 2020. Em um momento em que tais questões se tornam ainda mais intensificadas, os problemas encontrados na divulgação das informações dos conselhos de ambos os municípios se impõem como limites ao envolvimento da população e ao tratamento democrático destas problemáticas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Nilo Lima de, CAMPOS, Mauro Macedo, LIRA, Rodrigo Anido. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 13(2), pp. 439-461, 2020.

CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano. Acesso à informação e controle social das políticas públicas; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: **ANDI**; Artigo 19, 2009.

CARVALHO, Juvenilda; CASTRO, Rocio; REGO, Vinícius; MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. **In: Enanpad, 23. Anais**. Foz do Iguaçu, 1999.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato (co-ord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAMASCENO, Victoria; PAGNAN, Rogério. Explosão de violência doméstica durante pandemia faz PM de SP implantar Patrulha Maria da Penha. **FOLHA DE SÃO PAULO**, 2021. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/04/explosao-de-violencia-domestica-durante-pandemia-faz-pm-de-sp-implantar-patrolha-maria-da-penha.shtml> > Acesso em: 19 jul. 2021.

FARRANHA, Ana Claudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, J.A.G., ed. **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia** [online]. Salvador: EDUFBA, pp. 17-35, 2016.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Perfil dos Municípios Paulistas: Americana. **SEADE**, 2021. Disponível em: < <https://perfil.seade.gov.br/#> > Acesso em: 18 jul. 2021.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Perfil dos Municípios Paulistas: Limeira. **SEADE**, 2021a. Disponível em: < <https://perfil.seade.gov.br/#> > Acesso em: 18 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades e Estados: Americana. **IBGE**,

2021. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/americana/panorama> > Acesso em: 18 jul. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades e Estados: Limeira. **IBGE, 2021a**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/limeira.html> > Acesso em: 18 jul. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2019. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: **IBGE, 2020**. 90 p. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf> >. Acesso em: 18 jul. 2021.
- JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Editora da Universidade Federal Fluminense: Niterói, RJ, 1999.
- MACHADO, Livia Neto. Publicização, Acesso à informação, Transparência e Accountability na Era da Governança Digital. **Anais... III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: Democracia no Século XXI e Os Desafios Para A Gestão Pública: ST.4 Políticas de governança digital e ação pública**, Natal, v. 3, n. 3, p. 0741-0748, 27 ago. 2019.
- MALIN, Ana Maria Barcellos; FREITAS, Christiana Soares Soares de. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. **Revista NAU SOCIAL**, vol. 9; n. 17, 2018.
- PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Educação política - uma experiência com o Orçamento Participativo**. Campinas: Alínea Editora, 2008.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICANA. Centros e Conselhos. **PMA, 2021**. Disponível em: < https://www.americana.sp.gov.br/americanaV6_index.php?it=21&a=conselhos > Acesso em: 03 jun. 2021.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA. Conselhos de Políticas Públicas. **PML, 2021**. Disponível em: < <https://serv42.limeira.sp.gov.br/netConselhos/listaConselhos/> > Acesso em: 03 jun. 2021.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA. Lei nº 6.176 de 1º de Abril de 2019. Organiza a Política Municipal de Transparência e Controle Social e cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social e outras providências. **Jornal Oficial do Município de Limeira**, Limeira, SP, 02 abr. 2019. Disponível em: < <http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/190198> > Acesso em: 20 jul. 2021.
- ROMÃO, Wagner. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, 84: pp. 353-364, 2011.
- SANTOS, Christiane Luiza; SANTOS, Paloma Maria; PESSALI, Huascar Fialho; ROVER, Aires José. Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva - Revista da Associação Brasileira de Saúde Pública**, 25(11):4389-4399, 2020. Disponível em: < <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/os-conselhos-de-saude-e-a-publicizacao-dos-instrumentos-de-gestao-do-sus-uma-analise-dos-portais-das-capitais-brasileiras/17211?id=17211> >. Acesso em: 16 jul. 2021.
- SANTOS, Matheus Henrique de Souza; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes. Os conselhos municipais de políticas públicas como canais de participação social: entraves e avanços. **Espacios Públicos**, v. 1, p. 139-158, 2019. Disponível em: < <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N54-8.pdf> >. Acesso em: 19 jul. 2021.