

ANÁLISE DOS PORTAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS BRASILEIROS: A JUSTIÇA SOCIAL FACILITADA POR MEIO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS

ANALYSIS OF BRAZILIAN MUNICIPAL COUNCIL PORTALS: SOCIAL JUSTICE FACILITATED THROUGH DIGITAL TECHNOLOGIES

ERIKA LIRIA MATSUGANO

erikamatsugano@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
<https://orcid.org/0000-0001-5011-7168>

TAIANE RITTA COELHO

taianecoelho@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
<https://orcid.org/0000-0003-2607-0704>

R E S U M O

A necessidade de investigações teóricas e empíricas sobre o papel das tecnologias digitais no contexto da justiça social é evidenciada por uma dinâmica em que os portais se tornam não apenas locais de consulta, mas também de pleito de demandas e de esclarecimentos, tanto da municipalidade quanto da administração pública. O objetivo é analisar como esses portais podem fortalecer a justiça social ao facilitar o pleito de demandas. A pesquisa foi conduzida por meio de revisão de literatura e análise de conteúdo de websites (*web content analysis*) nos portais dos conselhos municipais das 26 capitais brasileiras, do Distrito Federal e das 10 cidades com maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Resultados mostraram que os portais são facilmente localizáveis, com boa visibilidade online e presença nas redes sociais. Contudo, muitos não oferecem informações completas nem funcionalidades adequadas, o que limita seu potencial de promover justiça social. Conclui-se que, embora haja avanços na disponibilização de informações, é necessário aprimorar a qualidade, apresentação e interatividade dos portais para garantir maior controle social e participação efetiva da população. Reforçando a necessidade de investimentos em ferramentas digitais que reduzam desigualdades e ampliem o acesso à informação como instrumento de cidadania.

P A L A V R A S - C H A V E

conselhos municipais; tecnologias de informação e comunicação digitais; justiça social; *web content analysis*.

A B S T R A C T

The need for theoretical and empirical investigations into the role of digital technologies in the context of social justice is evidenced through a dynamic in which municipal council portals become

not only spaces for consultation, but also platforms for submitting demands and obtaining clarifications from both the municipality and public administration. The objective of this study is to analyze how these portals can strengthen social justice by facilitating the expression of public demands. The research was conducted through a literature review and web content analysis of the portals of municipal councils in Brazil's 26 state capitals, the Federal District, and the 10 cities with the highest Municipal Human Development Index (MHDI). The results indicate that the portals are easily accessible online, with strong visibility and presence on social media. However, many of them lack comprehensive information and adequate functionalities, which limits their potential to promote social justice. The study concludes that, despite progress in information availability, it is necessary to improve the quality, presentation, and interactivity of these portals to ensure greater social oversight and effective public participation. The findings underscore the need for investment in digital tools that reduce inequalities and expand access to information as a means of fostering citizenship.

KEYWORDS

municipal council; digital information and communication technologies; social justice, web content analysis.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar como os portais dos conselhos municipais (CM) podem facilitar a justiça social e proporcionar maior acesso e transparência das informações. Em contraste com pesquisas anteriores sobre e-governança e inclusão digital que se concentraram predominantemente na disponibilidade técnica das ferramentas, este estudo busca preencher uma lacuna ao examinar a dimensão finalística dessas tecnologias: sua capacidade de promover a justiça social (Aanestad et al., 2022; Barry, 1989) e o fortalecimento do cidadão nos Conselhos Municipais (CM) (Bronstein; Fontes Filho; Pimenta, 2017; Barbosa; Cunha, 2014). O diferencial desta investigação reside no fato de não se limitar à análise da transparência passiva, mas de considerar o potencial interativo das plataformas digitais, especialmente no que diz respeito à conversão de dados em instrumentos efetivos de participação e cidadania (Gonzaga; Avila; Gonzaga, 2025; Tavares; Vieira, 2022). Trata-se, portanto, de compreender não apenas o acesso às tecnologias, mas a forma como elas pode ser apropriada pelos sujeitos para ampliar sua voz política e sua atuação nos espaços públicos de decisão (Avritzer, 2011; Vaz, 2011; Smith, 2009).

O foco principal da análise recai sobre o papel dos conselhos municipais (CM) enquanto órgãos institucionais de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é apoiar o poder público na formulação e implementação de políticas públicas (Avritzer, 2011; Barbosa e Cunha, 2014; Barddal e Torres, 2020; Vaz, 2011). Esses conselhos, além de serem espaços democráticos, desempenham um papel como plataformas participativas, funcionando como canais ágeis, acessíveis e desburocratizados de acesso à informação e para a proposição de questionamentos (Rezende e Cândido,

2016). A atuação desses conselhos pode induzir mudanças significativas nas políticas públicas, com a colaboração entre seus membros e os agentes governamentais, aprimorando a qualidade dos serviços prestados.

A composição dos conselhos municipais (CM) é estruturada de forma paritária, reunindo representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de garantir a participação cidadã em todas as etapas das políticas públicas, desde o requerimento até a análise, aplicação e fiscalização dessas políticas públicas (Bronstein *et al.*, 2017). Esses conselhos são criados como espaços onde os cidadãos podem atender aos seus próprios interesses, bem como aos da comunidade, abordando questões tanto individuais quanto coletivas. Assim, os conselhos desempenham um papel crucial na promoção da justiça social, ao possibilitarem a expressão e a atuação cidadã na melhoria das condições sociais (Sallati *et al.*, 2021).

A efetiva participação civil é amplamente facilitada pelo acesso a informações, que desempenha um papel crucial na construção de questões sociais, políticas e culturais. Nesse contexto, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) são frequentemente vistas como ferramentas essenciais para promover a igualdade no acesso às oportunidades, beneficiando diversas subpopulações (Aanestad *et al.*, 2022). Os portais não se limitam a ser espaços de consulta, mas também se configuram como canais para a apresentação de demandas, esclarecimento de dúvidas e resolução de problemas.

A necessidade de investigações teóricas e empíricas sobre os complexos papéis das tecnologias digitais no contexto da justiça social é evidenciada por essa dinâmica; os portais se tornam não apenas locais de consulta, mas também locais de pleito de demandas, de esclarecimentos, tanto da municipalidade quanto da administração pública. Nesse contexto, Santos *et al.* (2020) enfatizam que a justiça social está intrinsecamente ligada ao protagonismo do cidadão.

Avaliar os dados dos sites dos CM, com foco na qualidade da informação disponibilizada e nas características de cada portal, possibilita uma análise aprofundada da forma como esses sites interagem com os usuários. Essa abordagem pode gerar inferências sobre a utilização ideal dessas plataformas como meios de comunicação e de acesso à informação. Portanto, além de poder oferecer subsídios para debates sobre o uso das TIC pelos CM, esta pesquisa visa contribuir para a análise de como a justiça social pode ser promovida por meio do maior envolvimento dos cidadãos, facilitado pelo acesso às informações essenciais relacionadas a cada conselho.

Diante do exposto, busca-se responder à seguinte questão: Como as informações dos portais dos CM brasileiros podem facilitar a promoção e o fortalecimento da justiça social por meio do uso das tecnologias digitais? Mais especificamente, para responder à questão, analisou-se um panorama dos portais dos CM das capitais brasileiras e das 10 cidades com maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Trata-se de uma pesquisa com abordagem quali-quantitativa, objetivos descritivos e procedimentos documentais, sobretudo de levantamento de dados por observação dos portais dos CM. O estudo pretende contribuir para a construção do conhecimento sobre os portais dos CM, tendo como foco o uso das TIC e a promoção da justiça social, buscando compreender a finalidade desses conselhos, especialmente para potencializar a participação da sociedade por meio das tecnologias de informação e comunicação digitais (TICD).

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O uso das TIC está intrinsicamente relacionado à prestação de serviços públicos, transformando a forma de interação entre o governo e o cidadão e promovendo maior interatividade. As TIC impactam diversos aspectos da sociedade, incluindo a economia, a cultura, o sistema democrático e a administração pública (Pinho, 2011). Nesse contexto, a gestão pública, que passou por diversas reformas e transformações ao longo do tempo, vivenciou uma mudança significativa nas duas últimas décadas do século XX, impulsionada pelas inovações tecnológicas e pela digitalização dos processos administrativos.

A democracia digital, ao integrar a internet e as TIC, amplia os espaços de participação cidadã, fortalecendo a formulação e o controle social das políticas públicas. O uso de ferramentas digitais, como redes sociais e plataformas colaborativas, promove maior transparência, engajamento político e aproximação entre governo e sociedade. (Tavares e Vieira, 2022).

José Antonio da Silva *et al.* (2024) argumentam que o uso das tecnologias digitais na gestão pública em saúde só terá seu impacto pleno com um planejamento estratégico cuidadoso e um compromisso contínuo com a inovação. A participação da sociedade e o controle social ganham novos contextos na democracia digital, uma vez que as arenas políticas ganham contornos mais populares e superam as barreiras das participações *off-line*, que envolvem dispêndio de tempo e necessidade presencial do cidadão, graças à conectividade e à acessibilidade da informação a todos, proporcionadas pelas TIC (Deth, 2015; Phang e Kankanhalli, 2007).

A tecnologia digital deve servir para ampliar o debate público, onde a sociedade e os cidadãos possam participar ativamente das tomadas de decisões e aplicação e fiscalização das políticas públicas, sendo complementar para a democracia, para Gomes (2005, p. 65) a existência de uma rede de debate online afasta várias problemáticas enfrentadas na rede *offline*, haja vista a superação de entraves, entre eles as limitações de espaço e tempo, os quais influenciam diretamente no debate público *offline*. No exercício democrático digital, o cidadão não depende de disponibilidades físicas ou de tempo; ele participa do jogo democrático de dentro de sua própria casa, praticando outra atividade ou até mesmo outra reunião cívica.

Em suma, a democracia digital representa uma evolução significativa na relação entre governo e cidadãos, proporcionando novas formas de participação política e social, “para a construção de uma democracia mais equitativa, responsiva e plural”. (Gonzaga et al. 2025). As TIC desempenham um papel crucial nesse processo, facilitando a comunicação, a transparência e a colaboração, e contribuindo para a construção de uma sociedade mais democrática e informada.

Dos Conselhos Municipais

A crescente busca dos cidadãos por serviços públicos de maior qualidade, especialmente aqueles que impactam diretamente sua qualidade de vida, tem sido facilitada pela adoção de TIC. Essas tecnologias proporcionam acesso mais ágil e simplificado aos serviços públicos e aos atos da

administração pública, além de promoverem a implementação de políticas públicas mais eficazes (Torres, 2022).

Os Conselhos Municipais (CM) são órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo, estabelecidos por legislação municipal. Compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esses conselhos desempenham um papel fundamental na promoção da participação cidadã na gestão pública. Silva e Souza (2023) destacam que a estrutura de governança dos CM, caracterizada por regras claras de deliberação, processos transparentes e democráticos, além de mecanismos de prestação de contas, pode aumentar a confiança da sociedade civil na administração pública e melhorar a eficiência na formulação de políticas públicas.

É importante considerar que o fato de os conselhos terem sido criados e montados não significa uma participação efetiva da sociedade civil, até mesmo pode limitar a sua participação e os conselhos podem ser extensões do governo atuante do que um espaço real de tomada de decisões democráticas. (Lima e Pereira, 2021). Costa e Almeida (2020) apontam que a composição dos conselhos pode ser influenciada por diversos fatores (renda, escolaridade e situação política), podendo afetar a representatividade e a efetividade das tomadas de decisão. Bronstein *et al.* (2017) os definem como forma de ampliar a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas, contribuindo dessa forma para fortalecer uma democracia participativa e aumentar a confiança na administração pública.

Tecnologias de informação e comunicação digitais na promoção da justiça social

A temática sobre o acesso à informação com o uso da tecnologia pode aproximar a comunidade dos governos, com a disponibilização das informações de forma adequada, permitindo ao cidadão uma tomada de decisão consciente para garantir a participação efetiva das pessoas nos processos decisórios. Alguns países entenderam que a internet seria um novo espaço para revigorar as relações, não só para informações em sites, mas também para campanha eleitoral e votação (Coleman, 2015).

Estudos recentes indicam que essa dinâmica é relevante para países em desenvolvimento, onde as TIC têm o potencial de reduzir barreiras geográficas e socioeconômicas, promovendo um acesso mais igualitário à informação e, consequentemente, à participação política (González *et al.*, 2020). Em um cenário ideal, as tecnologias digitais se configuram como uma ferramenta poderosa para fortalecer a democracia, tornando-a mais acessível e fluida para todos os cidadãos, independentemente de sua condição social.

Na teoria da justiça proposta por Barry (1989), a justiça social é um atributo das instituições sociais que, no conjunto, determinam o acesso ou as possibilidades de acesso dos membros de uma sociedade a recursos que são meios para a satisfação de uma grande variedade de desejos. A justiça social, portanto, não se limita à distribuição equitativa de bens materiais, mas envolve também a estruturação de instituições que proporcionem condições adequadas para que todos os cidadãos possam alcançar uma vida digna, com acesso igualitário às oportunidades e recursos necessários para a realização de seus projetos de vida.

Barry (1989) enfatiza que a justiça social é um conceito que, quando aplicado ao cenário atual das democracias digitais, ganha uma nova dimensão, pois as TIC podem desempenhar um papel central na ampliação do acesso à educação, à saúde e a outros serviços essenciais. A justiça social, então, não é apenas uma questão de distribuição de recursos materiais, ela requer que, independentemente de sua classe social, os cidadãos têm acesso à informação e à participação nos processos decisórios.

Para que um indivíduo seja considerado excluído no ambiente digital, ele pode ser enquadrado em três dimensões de exclusão. Almeida *et al.* (2005) descrevem a primeira como a falta de acesso a um computador, por exemplo. A segunda é o desconhecimento ou a falta de habilidades básicas de utilização desses dispositivos (sem letramento ou alfabetização digital). E a última forma é a falta de conhecimento técnico necessário para a utilização de tecnologias e ferramentas digitais.

Essas formas de exclusão digital refletem a disparidade no acesso e no uso de tecnologias, criando barreiras significativas para a plena participação no mundo digital e, conseqüentemente, na sociedade contemporânea. A exclusão digital não se limita apenas à ausência de acesso físico às tecnologias, mas também envolve uma dimensão cognitiva e técnica, em que a falta de habilidades e conhecimentos impede o indivíduo de aproveitar as oportunidades oferecidas pela tecnologia. No contexto em que a digitalização está cada vez mais presente nas relações sociais, políticas e econômicas, é necessário superar essas formas de exclusão digital para garantir que todos tenham igualdade de oportunidades e possam participar plenamente da sociedade digital.

O conceito de *digital divide* (divisão digital) refere-se às disparidades no acesso e uso das TIC que afetam a capacidade de diferentes grupos sociais de participar plenamente da sociedade digital. O termo foi inicialmente utilizado para descrever as diferenças entre aqueles que têm acesso às tecnologias e aqueles que não têm, mas foi expandido para incluir as desigualdades no uso das TIC e na apropriação dos benefícios que elas oferecem (González *et al.*, 2020). Essas desigualdades podem ser de ordem econômica, técnica, educacional ou geográfica, refletindo em uma barreira significativa para o engajamento igualitário.

A pesquisa Cetic.br TIC Domicílios (2023) evidenciam que houve um aumento da proporção de usuários de Internet no Brasil, porém, revelam da mesma forma que há a persistência de desigualdades digitais que afetam a apropriação das TIC, limitando as oportunidades decorrentes da sua adoção. Segundo os dados da pesquisa, 16% dos domicílios brasileiros compartilham internet com os vizinhos, sendo que o índice sobe para 25% nas classes D e E. No contexto da promoção da justiça social, o acesso desigual à internet e às tecnologias impede que segmentos da população, majoritariamente pertencentes às classes sociais mais baixas, possam participar ativamente na vida política, social e econômica, comprometendo a justiça social.

No Brasil, o acesso pleno à internet é uma meta desafiadora, exigindo investimentos significativos em direitos sociais básicos, tais como educação, infraestrutura e conectividade (Gohn, 2019). Portanto, observa-se que a maioria das análises não apresenta caminhos para uma agenda que indique formas de superação das desigualdades sociais no plano econômico, porque a questão vai além da vontade do ato de participar, protestar ou ser incluído em uma instituição participativa, como ativista ou beneficiário de algum programa ou projeto social (Gohn 2019).

A questão da desigualdade digital está profundamente entrelaçada com desigualdades econômicas e sociais mais amplas. De acordo com Gohn (2019), a maioria das análises não apresenta soluções práticas ou uma agenda concreta para superar essas desigualdades em um contexto mais amplo. A participação digital envolve uma transformação mais profunda, em que as condições materiais e sociais precisam ser adequadas para que as pessoas possam efetivamente se engajar nas questões políticas, sociais e econômicas.

Portanto, é necessário investir de forma integrada em inclusão digital, educação, qualidade de vida e oportunidades econômicas, garantindo que todos possam participar de forma efetiva da sociedade digital e da vida democrática.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Elaboração do Instrumento de Observação

Esta pesquisa foi realizada a partir da utilização de um conjunto de métodos quantitativos e qualitativos para verificar como os portais facilitam o acesso à justiça social no Brasil. Foram analisados, por meio de observação de site (*web content analysis*), os portais dos conselhos municipais das capitais brasileiras e das cidades com IDHM maior que 0,8, considerado alto. O instrumento de observação foi desenvolvido com base em uma revisão da literatura e na adaptação de dimensões de estudos prévios que abordam a análise de portais de CM e a promoção da justiça social. As dimensões utilizadas foram adaptadas de diferentes fontes relevantes, de modo a cobrir aspectos técnicos, estruturais e de acessibilidade das plataformas digitais, fundamentais para o alcance da justiça social.

Os itens sobre acessibilidade e usabilidade foram extraídos da pesquisa de Sales (2012) que discutiu a importância da facilidade de navegação e acessibilidade, abordando a facilidade de acesso aos portais, o design intuitivo e a compatibilidade com dispositivos móveis, fatores que podem garantir a inclusão digital e o acesso à justiça social. Lemos *et al.* (2004) propuseram os critérios de transparência e qualidade da informação no contexto digital, avaliando os critérios de clareza, atualidade e detalhamento das informações fornecidas pelos portais, facilitando decisões com base nas informações.

Gomes (2005) trata da interatividade e da participação cidadã nos portais governamentais, levando-se em conta a presença ou não de mecanismos de interação, como fóruns de discussão, formulários de sugestão e canais de comunicação direta, os quais são essenciais para garantir a participação efetiva da sociedade nas decisões políticas. O modelo adaptado de Smith (2009) aborda a inclusão digital em plataformas governamentais, avaliando como os portais garantem o acesso àqueles que enfrentam barreiras tecnológicas, econômicas ou educacionais, e como tais aspectos podem promover a equidade e reduzir as desigualdades. Esses parâmetros foram refinados de acordo com as peculiaridades do estudo e aplicados, a fim de examinar como essas plataformas digitais podem facilitar o acesso à justiça social e promover a inclusão digital.

Seleção dos portais analisados

Para atingir o objetivo deste trabalho, foram analisados os portais dos CM das 26 capitais mais o Distrito Federal e das 10 cidades com maiores IDHM, o que visa garantir uma cobertura representativa de todas as regiões do país, permitindo uma análise ampla das características dos portais em diferentes contextos geográficos e socioeconômicos. Considerou-se também como pressuposto que as cidades podem ter maiores possibilidades de recursos, meios digitais e maior possibilidade de propagação de informações. A seleção das cidades com o maior IDHM foi baseada na premissa de que essas cidades, devido ao seu desempenho superior em termos de qualidade de vida, tendem a contar com recursos financeiros, infraestrutura digital mais avançada e uma capacidade maior de disseminar informações aos cidadãos.

Ao analisar essas cidades com altos índices de desenvolvimento humano, o estudo busca identificar como os portais desses CM podem servir como exemplos ou pontos de referência para as políticas públicas de inclusão digital e participação cidadã, considerando as desigualdades regionais e socioeconômicas no Brasil. O quadro I traz capitais brasileiras, cujos portais de CM serão investigados:

Quadro I - Lista das capitais conforme o IDH

Cidades	Estado	Idh	Sigla
Aracaju	Sergipe	0,770	SE
Belém	Pará	0,746	PA
Belo Horizonte	Minas Gerais	0,810	MG
Boa Vista	Roraima	0,752	RR
Brasília	Distrito Federal	0,824	DF
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	0,784	MS
Cuiabá	Mato Grosso	0,785	MT
Curitiba	Paraná	0,823	PR
Florianópolis	Santa Catarina	0,847	SC
Fortaleza	Ceará	0,754	CE
Goiânia	Goiás	0,799	GO
João Pessoa	Paraíba	0,763	PB
Macapá	Amapá	0,733	AP
Maceió	Alagoas	0,721	AL
Manaus	Amazonas	0,737	AM
Natal	Rio Grande do Norte	0,763	RN
Palmas	Tocantins	0,788	TO
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	0,805	RS

Cidades	Estado	Idh	Sigla
Porto Velho	Rondônia	0,736	RO
Recife	Pernambuco	0,772	PE
Rio Branco	Acre	0,727	AC
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	0,799	RJ
Salvador	Bahia	0,759	BA
São Luís	Maranhão	0,768	MA
São Paulo	São Paulo	0,805	SP
Teresina	Piauí	0,751	PI
Vitória	Espírito Santo	0,845	ES

FONTE: PNUD (2010)

Conforme dados do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2010, apresentam-se as 10 cidades com o maior IDHM, com índices próximos a 1. O quadro 2 apresenta as cidades selecionadas:

Quadro 2 - Cidades com maiores IDHM

Posição IDHM	Territorialidade	Estado	IDHM
1	São Caetano do Sul (SP)	SP	0,862
2	Águas de São Pedro (SP)	SP	0,854
3	Balneário Camboriú (SC)	SC	0,845
4	Santos (SP)	SP	0,840
5	Niterói (RJ)	RJ	0,837
6	Joaçaba (SC)	SC	0,827
7	Jundiaí (SP)	SP	0,822
8	Valinhos (SP)	SP	0,819
9	Vinhedo (SP)	SP	0,817
10	Santo André (SP)	SP	0,815

FONTE: PNUD, 2021

A escolha pela utilização de bases temporais distintas no Quadro 1 (Atlas 2010) e no Quadro 2 (PNUD 2021) decorre de razões técnicas e analíticas específicas. O Atlas do Desenvolvimento Humano, cuja edição consolidada é de 2010, permanece como a base mais completa e comparável para indicadores socioeconômicos municipais, sendo utilizado em pesquisas acadêmicas e institucionais. Os dados do PNUD 2021 representam atualizações recentes de indicadores globais e nacionais, permitindo observar tendências contemporâneas que não estão disponíveis no Atlas.

O Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM) foi criado com base nas mesmas três dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global: longevidade, educação e renda. Este índice mede e avalia o desenvolvimento das cidades brasileiras, segundo os seus aspectos sociais e econômicos, (qualidade de vida, renda e escolarização). As dimensões analisadas pelo IDHM incluem a expectativa de vida ao nascer (indicador de longevidade), a taxa de escolarização e o nível de educação da população (medida da educação), e a renda per capita (parâmetro da capacidade econômica da cidade).

Uma ferramenta que serve para avaliar o padrão de vida no Brasil, refletindo as desigualdades regionais e fornecendo uma visão abrangente das condições de vida nas diversas localidades do país. Esses indicadores (IDHM) permitem comparar o desenvolvimento humano entre os municípios e identificar áreas que necessitam de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida, promovendo a redução das disparidades socioeconômicas.

Elaboração do instrumento de observação

O instrumento de observação foi desenvolvido com base em uma revisão de literatura a partir dos estudos de Sales (2012), Lemos *et al.* (2004), Gomes (2005) e Smith (2009), cujas abordagens fornecem critérios que compreendem: aspectos de acessibilidade e navegabilidade; aspectos de prestação de informações básicas ao cidadão; aspectos de controle social sobre a administração e aspectos de interatividade e participação, conforme exposto no Quadro 3. A partir dessa revisão, foram definidos critérios específicos para a avaliação; a combinação desses aspectos permite uma análise da eficácia dos portais na promoção da justiça social e na facilitação da participação cidadã.

Quadro 3 - Critérios de avaliação

Categorias	Critérios
I) Acessibilidade e navegabilidade	I.1) Os principais sites de busca da Web brasileira incluem, entre as suas primeiras ocorrências, a URL correspondente ao website do Portal?
	I.2) É possível encontrar o link do portal na página principal do site da prefeitura do município respectivo?
	I.3) O site possui o chamado “mapa do site”, para que o usuário possa conhecer a estrutura do portal e visualizar os conteúdos de suas principais áreas e subseções?
	I.4) O site possui algum motor de busca próprio, para que o usuário tenha mais facilidade para encontrar o conteúdo que deseja?
	I.5) O site possui funcionalidade que permite o acesso em Libras (Closed caption, legendas, audiodescrição em vídeos, peças e filmes)?
	I.6) O site disponibiliza versão em idioma estrangeira (inglês, espanhol, francês)?

Categorias	Crítérios
02) Prestação de Informações Básicas ao Cidadão	2.1) O site disponibiliza informações sobre o que é o portal e como funciona?
	2.2) O site disponibiliza o telefone, e-mail, endereço para contato do órgão responsável pelo Portal?
	2.3) O site disponibiliza a ferramenta de “Perguntas Frequentes” para que seja possível saber os principais questionamentos dos cidadãos?
	2.4) As informações do Portal estão atualizadas (até março de 2023)?
	2.5) É possível o acesso dos relatórios de atividades dos conselhos, de modo a facilitar a análise pelo cidadão?
	2.6) No site, é possível ter acesso às legislações federais, estaduais e municipais referentes aos conselhos municipais?
03) Controle social sobre a administração	3.1) É possível o acompanhamento online das reuniões ou de forma presencial?
	3.2) Há possibilidade de acesso as atas das reuniões dos conselhos?
04) Interatividade e participação	4.1) O site disponibiliza de fóruns para debates?
	4.2) O site disponibiliza mapas interativos, para que o cidadão tenha acesso a todas as informações de um determinado conselho?
	4.3) O site disponibiliza alguma ferramenta de contato do cidadão para com a Administração, como o “Fale Conosco” ou outra equivalente?
	4.4) O Conselho disponibiliza informações em alguma rede social (Facebook, Instagram)?
	4.5) É possível o cidadão receber informações do Portal por e-mail?
	4.6) O site disponibiliza algum e-mail (telefone) para contato?
	4.7) O site disponibiliza de algum “glossário” para que o cidadão possa entender os significados de termos técnicos?
	4.8) O site disponibiliza espaço para denúncias, reclamações sobre a divergência das informações fornecidas e a realidade?

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA (2023)

Na categoria “acessibilidade e navegabilidade”, caracteriza-se o primeiro contato do usuário com o portal, verificando se ele pode ser facilmente encontrado entre as primeiras ocorrências nos resultados de sites populares de busca (Google). Analisa-se a visibilidade do portal na página inicial dos sites, visando garantir que os cidadãos, ao buscarem informações, possam encontrá-lo sem dificuldades. No item “prestação de informações básicas ao cidadão”, verifica-se se o ambiente digital disponibiliza dados e recursos sobre a própria razão de existir do espaço virtual e se estão devidamente atualizados.

Na categoria “controle social sobre a administração” busca-se identificar se os portais analisados oferecem mecanismos para acompanhamento *online* das reuniões ou de forma presencial. Com a presença de informações sobre a frequência das reuniões, o que garante a transparência das atividades do conselho, permitindo o acompanhamento, participação e fiscalização das decisões tomadas, promovendo o controle social efetivo.

No quesito "prestação de informações básicas ao cidadão", verifica-se que o portal disponibiliza todas as informações necessárias para se alcançar as informações do site e se estão atualizadas (a data da última atualização com base na data da busca). Se existe ou não uma explicação sobre o funcionamento do portal, com campo de “perguntas mais frequentes”, com dados para contato, como telefone, e-mail, e endereço para correspondência. Ou até mesmo outros canais de acesso, por meio de mídias digitais (Facebook, Instagram e Whatsapp). No item sobre o “controle social sobre a Administração” que trata das reuniões e se existe a possibilidade de acompanhamento online das reuniões ou de forma presencial, e se existe uma forma de acesso às atas das reuniões.

Na categoria “interatividade e participação” analisam-se as ferramentas de relacionamento do Estado com o cidadão, verificando se o portal oferece meios eficazes. Investiga-se se existem fóruns de debates, e-mail para contato, recebimento de denúncias, dúvidas e reclamações ou informações por meio de cadastro prévio onde constam os sites numa primeira busca. Avalia-se se essas ferramentas de interatividade são de fácil acesso, estando bem posicionadas no site, especialmente nas primeiras seções de busca, para garantir que os cidadãos possam utilizá-las de maneira intuitiva e sem barreiras. Esse critério busca assegurar que os portais ofereçam uma plataforma digital inclusiva, promovendo o engajamento cívico e fortalecendo a participação ativa da população nas decisões e no controle social.

Procedimentos de coleta e análise de dados

A coleta de dados foi realizada por meio da observação de sites, com navegação orientada nos portais dos CM, estruturada em três etapas distintas, cada uma delas visando garantir uma análise sistemática dos portais:

Etapa 1: Planejamento e definição dos critérios de observação: definiu-se um conjunto de critérios de observação, sendo a primeira etapa executada diretamente na busca das páginas em ferramenta de busca do Google no Brasil (www.google.com.br), para verificar se a página do portal existe e posteriormente verificar se a página estava acessível, utilizando a expressão padrão: “portal dos conselhos municipais da cidade de (nome da cidade)”; verificou-se a primeira ocorrência que apareceu na página. Com a lista dos portais, realizou-se uma visita a cada site na busca e coleta das informações referentes ao instrumento de coleta de dados.

Etapa 2: Navegação e coleta de dados: realizado o estudo exploratório com a análise do conjunto de critérios anteriormente estabelecidos com o preenchimento de uma planilha no Excel, com os itens e os critérios, os sites foram visitados, explorando suas diferentes seções e funcionalidades.

Etapa 3: Análise e sistematização dos dados: coleta de dados e informações foi realizada por meio da observação sistemática com a navegação no site de forma orientada, com a organização das informações de forma a identificar padrões e discrepâncias entre os portais observados. Os dados foram sistematizados para avaliar a qualidade das informações disponibilizadas, a eficácia das ferramentas de interação e a contribuição dos portais para a promoção da justiça social. Atribuiu-se “sim” quando o item estava presente, “não” quando ausente e “não localizado” quando não estava disponível na página dos portais dos conselhos. As três etapas garantiram a coleta de

dados de maneira estruturada e detalhada, permitindo uma análise do uso das tecnologias digitais. Os dados coletados foram tabulados em planilha eletrônica do Excel, onde foram realizadas estatísticas descritivas e elaboração gráfica para cada categoria de análise do instrumento de coleta.

Durante a pesquisa, todos os sites de busca encontravam-se no ar, não havendo problemas de acesso. Os dados provenientes da observação dos sites foram tabulados e consolidados em planilha.

RESULTADOS

A partir das análises, foi possível identificar os principais fatores que influenciam o atual cenário dos portais dos CM, evidenciando tanto os problemas que precisam ser resolvidos quanto os desafios que precisam ser superados para se atingir os objetivos da prestação de informações de qualidade. Por meio das observações dos sites, foi possível identificar quais fatores influenciam as atividades, permitindo a compreensão detalhada das características de impacto das plataformas.

Panorama geral dos conselhos municipais

O Quadro 4 apresenta uma lista dos 37 portais dos CM localizados. Foram investigados a partir da aplicação do instrumento de coleta construído para este fim.

Quadro 4 - Lista dos 37 portais dos conselhos municipais

Cidade	Estado	Sigla	Portal	Conselho
Águas de São Pedro	São Paulo	SP	X	NÃO LOCALIZADO
Aracaju	Sergipe	SE	https://www.aracaju.se.gov.br/saude/conselho_municipal/	Saúde
Balneário Camboriú	Santa Catarina	SC	https://www.bc.sc.gov.br/conteudo.cfm?caminho=direito	+I conselho
Belém	Pará	PA	https://www.cmebelem.com.br/	Educação
Belo Horizonte	Minas Gerais	MG	https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/conselho	Educação
Boa Vista	Roraima	RR	X	NÃO LOCALIZADO
Brasília*	Distrito Federal	DF	X	NÃO LOCALIZADO
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	MS	https://www.campo-grande.ms.gov.br/cme/	Educação
Cuiabá	Mato Grosso	MT	https://www.cuiaba.mt.gov.br/secretarias/educacao/conselhos-municipais/	+I conselho

Cidade	Estado	Sigla	Portal	Conselho
Curitiba	Paraná	PR	http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/	+I conselho
Florianópolis	Santa Catarina	SC	https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ccf/index.php	Cidade
Fortaleza	Ceará	CE	https://www.cidades.ce.gov.br/conselhos-municipais/	Cidade
Goiânia	Goiás	GO	https://www.goiania.go.gov.br/conselhos-municipais/	+I conselho
Joaçaba	Santa Catarina	SC	https://joacaba.sc.gov.br/estrutura/pagina-3415/pagina-46526/	Cidade
João Pessoa	Paraíba	PB	https://www.joaopessoa.pb.gov.br/servico/conselho-municipal-de-educacao/	Educação
Jundiaí	São Paulo	SP	https://jundiai.sp.gov.br/conselhos/	+I conselho
Macapá	Amapá	AP	https://macapa.ap.gov.br/conselhos-municipais/	+I conselho
Maceió	Alagoas	AL	X	NÃO LOCALIZADO
Manaus	Amazonas	AM	https://www.manaus.am.gov.br/conselhos-municipais/	+I conselho
Natal	Rio Grande do Norte	RN	https://www.natal.rn.gov.br/sme/conselho-municipal-de-educacao-de-natal	Educação
Niterói	Rio de Janeiro	RJ	http://conselhos.niteroi.rj.gov.br/	+I conselho
Palmas	Tocantins	TO	https://www.palmas.to.gov.br/portal/contato/	+I conselho
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	RS	http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=128	+I conselho
Porto Velho	Rondônia	RO	https://www.portovelho.ro.gov.br/#	Educação
Recife	Pernambuco	PE	http://www.portalcme.recife.pe.gov.br/	Educação
Rio Branco	Acre	AC	http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/institucional/conselho-municipal-de-transparencia-e-controle-social/	Transparência e controle social
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	RJ	http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/conselhos-municipais	+I conselho
Salvador	Bahia	BA	https://sempre.salvador.ba.gov.br/conselhos/	+I conselho
Santo André	São Paulo	SP	https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/secretarias/3	+I conselho

Cidade	Estado	Sigla	Portal	Conselho
Santos	São Paulo	SP	https://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/conselhos	+1 conselho
São Caetano do Sul	São Paulo	SP	https://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/conselhosweb	+1 conselho
São Luís	Maranhão	MA	https://www.saoluis.ma.gov.br/semus/conteudo/1262	Saúde
São Paulo	São Paulo	SP	https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/conselho-municipal-de-educacao/	Educação
Teresina	Piauí	PI	https://semplan.pmt.pi.gov.br/conselhos-municipais/	+1 conselho
Valinhos	São Paulo	SP	https://www.valinhos.sp.gov.br/portal/secretarias-paginas/110/conselhos-municipais-cm/	+1 conselho
Vinhedo	São Paulo	SP	https://www.vinhedo.sp.gov.br/portal/secretarias/3	+1 conselho
Vitória	Espírito Santo	ES	https://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/conselhos-municipais	+1 conselho

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA (2023)

No levantamento das páginas acessadas, totalizando 37 portais visitados, 19 delas continham mais de um conselho na página; em 8 aparece o site do conselho de educação, em 2 aparece o conselho de saúde, 3 trazem o conselho da cidade; em um havia transparência e controle social (Rio Branco/AC), em 4 não foram localizados os portais dos sites dos conselhos, sendo, portanto, desconsiderados da análise. Ainda, não todas as cidades possuem um portal único que abrange todas as páginas dos portais. Em contrapartida, nas cidades com maior IDHM, somente um dos municípios (Águas de São Pedro - SP) não possui o site com a unificação dos conselhos.

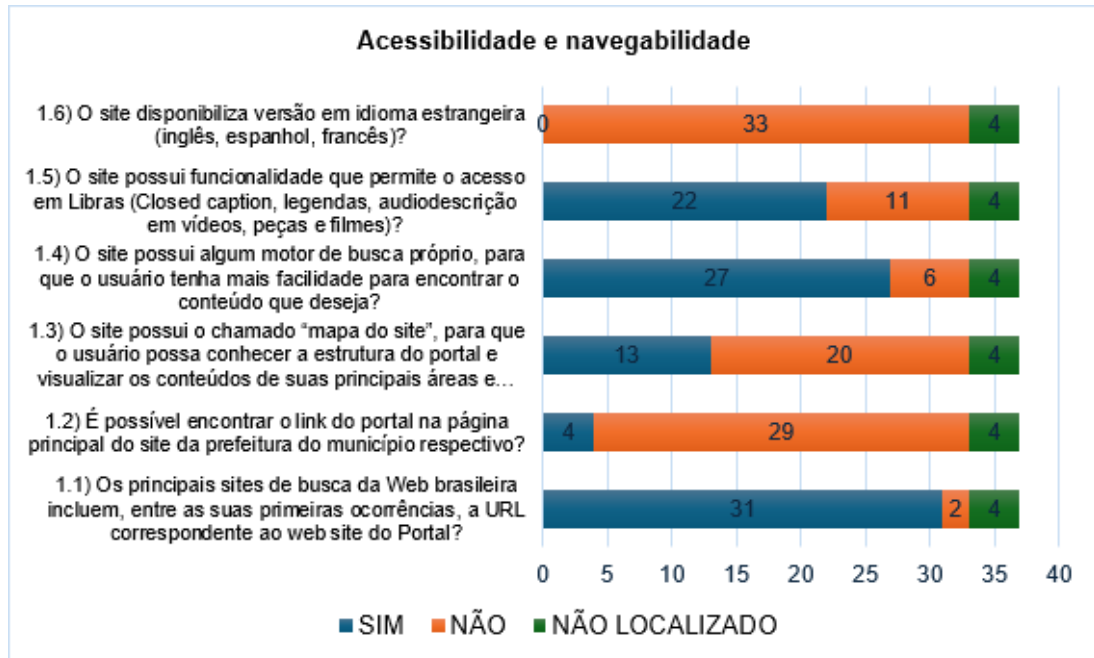
Os portais foram analisados com base nas categorias definidas pelo instrumento de coleta de dados, que se dividem em quatro dimensões principais: i) acessibilidade e navegabilidade; ii) prestação de informações básicas ao cidadão; iii) controle social sobre a administração; e iv) interatividade e participação. Cada uma dessas dimensões reflete aspectos essenciais do uso de tecnologias digitais e sua relevância para a justiça social e a administração pública, apresentados a seguir:

Acessibilidade e navegabilidade

O primeiro critério que pode possibilitar o acesso à justiça social é o da acessibilidade e navegabilidade, pois, para que a sociedade tenha a capacidade de tomar conhecimento dos direitos, torna-se imperativo que encontre os portais que cada CM pode e deve proteger. A acessibilidade assegura que os cidadãos possam acessar os portais, independentemente das condições econômicas

e/ou das habilidades digitais. O Gráfico I apresenta um resumo, com pontos críticos e as boas práticas observadas nos portais:

Gráfico I - Acessibilidade e navegabilidade



A análise da acessibilidade e navegabilidade considerou a facilidade de o portal ser localizado na web. A maioria dos portais foi localizada facilmente quando realizada por meio do buscador Google (www.google.com.br), com 31 portais localizados, 2 não encontrados (quando não havia a página dos portais dos conselhos) e 4 inexistentes (ausentes mesmo nos sites das prefeituras).

Em 29 das cidades não constava a informação sobre o portal dos CM no próprio site oficial da prefeitura. Em 4 cidades foi localizado o *link* para o portal dos conselhos. Percebe-se que a maioria das cidades pesquisadas não disponibiliza as informações no site da prefeitura de forma a dar destaque aos CM, às suas funções e aos seus conselheiros.

Os dois primeiros critérios buscam analisar a facilidade de se localizar e ter acesso ao portal do CM; os próximos achados dizem respeito à análise dos portais em si. Dos portais analisados, 20 não possuem "mapa do site", recurso utilizado para a busca de determinado conteúdo.

A maioria dos portais possui a funcionalidade de buscadores, ou seja, 27 portais apresentam a ferramenta de busca. A opção de busca no site pode ajudar na disseminação das informações, com a disponibilidade e facilidade dessas informações, proporcionando ao usuário uma grande quantidade de oportunidades para entender melhor o funcionamento dos conselhos e suas características.

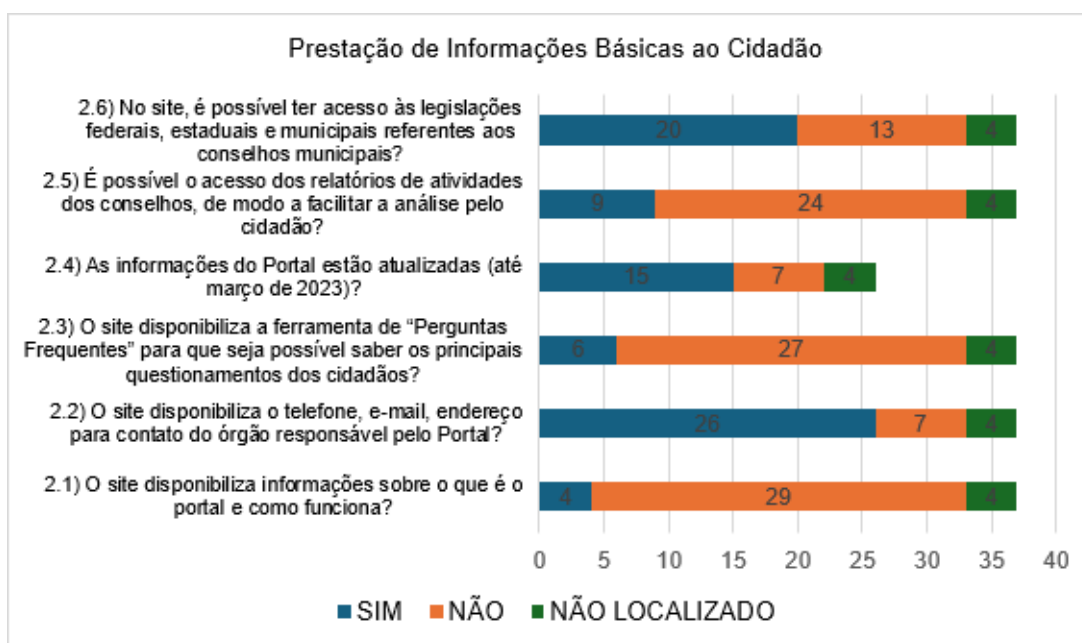
Dos 37 portais analisados, 22 continham alguma forma de acesso por meio da Libras e outras formas de acessibilidade, e 11 não tinham nenhum outro tipo de opção nesse sentido. Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, há aproximadamente 45 milhões de pessoas que apresentam pelo menos uma das deficiências investigadas.

Em relação ao uso de idiomas diferentes, nenhum dos sites analisados continha informações sobre idiomas, apesar da maioria das capitais serem turísticas.

Prestação de Informações Básicas ao Cidadão

No que se refere ao item “prestação de informações básicas ao cidadão”, o critério avalia se o ambiente digital disponibiliza dados e recursos sobre a razão de existir do portal, e se essas informações estão devidamente atualizadas. Os resultados demonstrados no Gráfico 2 indicam que as informações não estão disponíveis de forma clara e organizada, dificultando o acesso do cidadão comum às funcionalidades e serviços oferecidos pelo conselho. Isso demonstra uma lacuna na transparência e eficácia da comunicação.

Gráfico2 - Prestação de Informações Básicas ao Cidadão



A maioria dos portais não explica para que serve e como funciona; 29 dos portais não têm essa informação. Não explicam qual seria a função dos portais nem mesmo dos conselhos. Os sites, de um modo geral, quando disponibilizam número de telefone e e-mail para contato, visam facilitar e fornecer orientações para eventuais dúvidas, esclarecimentos ou elogios. 26 dos sites possuíam essas informações de contato.

Buscou-se, também, identificar se os portais oferecem a ferramenta de “Perguntas Frequentes”. Em 27 portais, não havia essa opção sobre “perguntas frequentes”. A ferramenta é uma facilidade que pode encurtar as distâncias para a informação correta, ágil e acessível da plataforma. Somente em 6 foi localizada tal informação.

Algumas das páginas estavam atualizadas, porém, a informação da data da atualização em 15 dos portais não estava disponível. Tal atualização pode levar a uma forma de exclusão, pois as datas das reuniões dos conselhos não estão sendo informadas, nem mesmo o resultado das reuniões com as atas e as deliberações das reuniões. Entre os portais analisados, o portal do conselho da cidade de São Paulo datava de 2017. Nos 24 portais das cidades analisadas constava a possibilidade de acesso às legislações. Em alguns sites existe o item legislação ou Diário Oficial, porém a informação nem sempre é colocada de forma clara e acessível.

Controle social sobre a administração

Nesta categoria, o objetivo é identificar se o controle social também permite garantir que os interesses não se sobreponham aos interesses coletivos, assegurando que as decisões sejam tomadas para o bem comum. A efetividade desse controle é fundamental para o fortalecimento da democracia e a promoção da justiça social. Observados no Gráfico 3, os resultados condensam os principais achados dessa categoria. Garantir a efetiva participação cidadã pode ser a lacuna a ser abordada.

Gráfico 3 - Controle social sobre a Administração



Com o cenário pandêmico, e o distanciamento social, muitas das reuniões ocorreram em meio virtual, o que representaria uma alternativa para se ter maior alcance e visibilidade das decisões tomadas nos conselhos. Nenhum dos portais apresentou essa opção, sendo até uma forma de publicidade das reuniões e decisões tomadas.

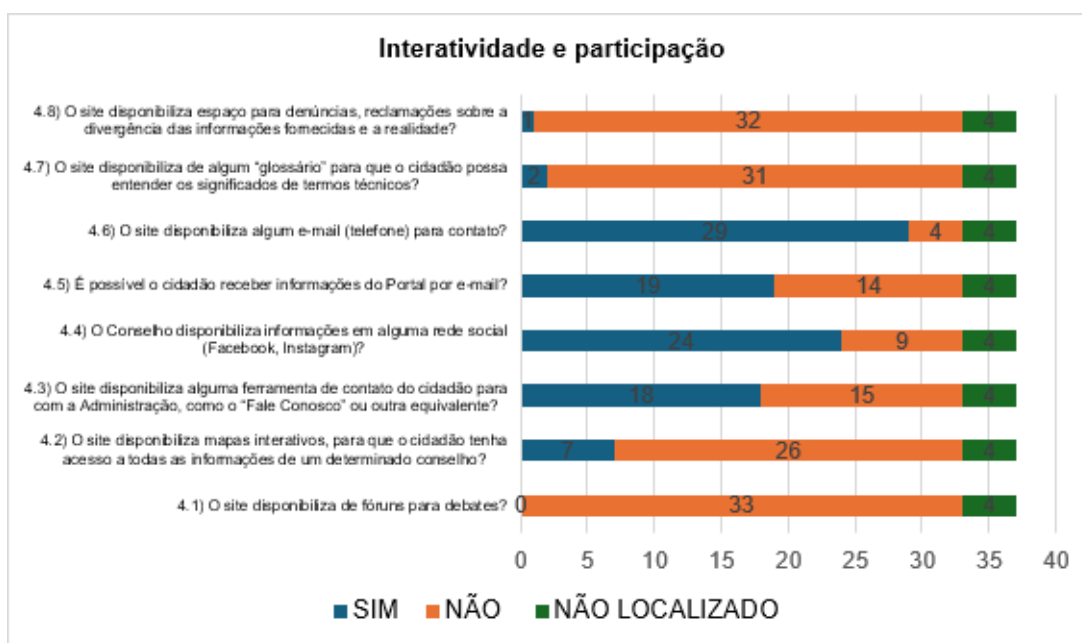
Nem mesmo as atas das reuniões estão disponíveis nos portais dos CM. Conclui-se que, nos moldes avaliados pela pesquisa, verificou-se que apenas 2 (dois) portais (Goiânia e Macapá) tinham essa possibilidade, considerando o total de questões avaliadas. Este foi o segundo item com o maior

percentual de “não” em todas as categorias analisadas. Demonstra-se a falta de transparência, e muitos dos conselhos (31, mais especificamente) não disponibilizaram nenhum documento com tais informações.

Interatividade e participação

O item “interação e participação” trata das ferramentas de relacionamento entre o Estado e o cidadão, avaliando se os portais proporcionam fóruns de debates, e-mails de contato, possibilidades de recebimento de informações por meio de cadastro, glossário e espaço para denúncias e reclamações. Considerando que a principal função dos conselhos é facilitar a comunicação, os portais devem desempenhar um papel ativo para promover a participação cidadã (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Interatividade e participação



Ao selecionar os sites dos portais dos conselhos, quando se acessa a página, alguns deles possuem informações básicas, como endereço físico, contato via telefone e e-mail, porém, em nenhum deles aparece a opção de fóruns de debate, sendo que o debate é a prática que deve nortear a existência dos conselhos.

Das 37 cidades, somente 7 delas (Belo Horizonte, Florianópolis, Macapá, São Paulo, Vitória, Niterói, Vinhedo) tinham essa disponibilidade de informações em redes sociais oficiais com links funcionais no portal. Não há conhecimento de reuniões e das atas de alguns conselhos que apresentem essa informação.

No que diz respeito ao critério de “fale conosco”, 18 portais possuem essa facilidade, que serve para que a comunicação seja mais eficaz e eficiente. A utilização de aplicativos de mensagens eletrônicas instantâneas enviadas por dispositivos móveis é frequente no Brasil, (WhatsApp,

Telegram), conforme pesquisa da PNAD contínua do IBGE em 2018. Contudo, tal acesso não foi verificado em nenhum dos sites.

Nove dos portais analisados não tinham a opção que tratava sobre redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter e Youtube), todavia, não foi verificada a opção de clicar em cada um dos ícones.

Quanto ao contato da população em geral por e-mail ou por telefone, em 19 dos sites visitados havia essa opção, o que pode configurar uma dificuldade de acesso, sugerindo o envio de e-mail solicitando informações e/ou documentos, ou até mesmo a tentativa de realizar uma ligação para o número fornecido para se verificar qual o procedimento posterior.

Nos dados analisados, somente em dois portais de duas cidades (Rio Branco/AC e Vinhedo/SP) constavam um glossário e um espaço específico de denúncia ou de reclamações. Alguns possuíam a Ouvidoria, mas diretamente ligada ao site da Prefeitura. Em relação a esses espaços de denúncias e reclamações nos sites verificados, somente em um deles (Porto Velho/RO) disponibilizava essa opção. Assim, na análise desse critério, deve-se levar em conta quem tem o direito de participar, quais são os autores que podem participar, além de se verificar se a forma como está apresentada não marginaliza e não exclui minorias.

O espaço de denúncias ou reclamações seria o meio ideal de encaminhar as principais demandas do cidadão, através do qual as demandas estariam sendo levadas a debate. Contudo, apenas uma das cidades possibilita esse acesso, e no portal das demais 32 não constava tal facilidade.

A análise das quatro dimensões (acessibilidade e navegabilidade; informações básicas ao cidadão; controle social; e interatividade e participação) permitiu compreender de forma mais detalhada como essas plataformas se relacionam com os princípios de democracia digital e justiça social discutidos no referencial teórico. No campo da acessibilidade, a ausência de recursos mínimos para navegação inclusiva confirma a crítica de Lemos et al. (2004), segundo a qual a presença de um portal não garante inclusão se barreiras técnicas impedem o acesso igualitário. A falta de ferramentas de acessibilidade, especialmente para pessoas com deficiência, reforça a ideia de que a exclusão digital permanece como obstáculo estrutural à participação cidadã.

Diante desse cenário, torna-se fundamental corrigir as deficiências identificadas para assegurar igualdade de acesso, liberdade de participação e promoção da justiça social. A falta de informações claras sobre a existência dos conselhos, suas legislações e suas decisões pode gerar desconfiança e comprometer a credibilidade das plataformas. Assim, questiona-se até que ponto esses mecanismos, em sua configuração atual, contribuem para o fortalecimento da participação social e para a promoção da justiça social.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Nas análises dos portais, identificaram-se tanto fatores que contribuem para aprimorar a abrangência quanto os pontos fracos que influenciam de forma negativa a baixa adesão aos conselhos. As falhas observadas indicam possibilidades de melhoria na qualidade dos serviços e das informações prestadas. Os resultados da pesquisa evidenciam que os portais dos CM enfrentam diversas dificuldades, tanto na parte administrativa dos conselhos, em que há carência de apoio

do Poder Executivo, quanto na sua divulgação e no nível de conhecimento do público. A disponibilização de informações, com as atas das reuniões e os calendários das próximas reuniões, permitiria que a população acompanhasse e participasse dos processos decisórios de forma mais ativa. Tal melhoria poderia fortalecer a participação social e a gestão pública.

A pesquisa revelou que os itens de acessibilidade e navegabilidade coletados demonstraram que, apesar de estarem presentes na internet, nem todos esclarecem sobre o seu efetivo papel. Os achados referentes à baixa acessibilidade e navegabilidade dialogam diretamente com o conceito de *exclusão digital* discutido por Lemos et al. (2004), que enfatizam que a simples presença de um portal não garante inclusão se barreiras técnicas impedem o acesso pleno. Nesse cenário, impede que pessoas portadoras de necessidades especiais acessem todos os sites, podendo trazer barreiras para o acesso igualitário.

Quanto à prestação de informações básicas ao cidadão, observa-se uma potencialidade de maiores esclarecimentos sobre as funções dos portais dos conselhos e o papel dos conselheiros, contudo, esse tipo de informação não estava disponibilizado nos sites. A falta de clareza quanto às funções de contato direto, como telefone e carta, estava disponível de forma simples. Esses recursos são básicos para manter um canal direto com o cidadão (Lemos et al., 2004). A escassez de informações básicas e de mecanismos de participação confirma a crítica de Bronstein et al. (2017), segundo a qual a participação cidadã depende não apenas da vontade do indivíduo, mas da existência de condições materiais que permitam acompanhar reuniões, acessar pautas e compreender o papel institucional dos conselhos. Um mecanismo de auxílio seria o item de “Perguntas frequentes” onde as respostas previamente elaboradas poderiam sanar dúvidas sem precisar mandar e-mail. Sobre a prestação de informações aos cidadãos e a interatividade e participação reafirmam o pensamento de Bronstein et al. (2017), ao indicarem que o cidadão que tiver interesse em algum assunto/tema nos conselhos deve procurar comparecer às reuniões para se inteirar sobre o assunto.

Os dados sobre o controle social revelam um cenário em que a disponibilidade das informações sobre reuniões não tem destaque adequado e o acesso à participação é reduzido. Essa escassez de transparência ativa corrobora a crítica de que muitos portais operam sob uma “democracia de fachada”, onde a ferramenta digital existe, mas não empodera o cidadão para o controle social efetivo, conforme discutido por Smith (2009) e Gohn (2019). Os dados encontrados mostram que, sem informações claras e atualizadas, o portal deixa de ser ferramenta de deliberação e passa a funcionar apenas como vitrine institucional. Além da falta de clareza sobre as funções dos CM, não se tem conhecimento sobre a pauta nem mesmo sobre as possíveis decisões tomadas nestas reuniões. Adverte Smith (2009) que por vezes a participação fica relegada a temas “seguros” (para suprimir conflitos ou controvérsias), sendo que temas de crucial relevância política e social não são submetidos à participação da sociedade. As ferramentas de relacionamento entre o Estado e o cidadão, no item de interatividade e participação, revelam que há escassez de espaço para debates interativos e mecanismos de comunicação, excetuando-se as redes sociais que têm maior proximidade com o mundo digital, em que a maioria dos sites apresentava essa opção. Desta forma, os portais dos CM não cumprem o papel de serem um mediador para que cidadãos possam atender suas necessidades pessoais e/ou coletivas (Sallati et al., 2021).

Verifica-se que, frente a todas as limitações e dificuldades encontradas no processo de utilização dos portais, a facilitação da justiça social demonstra que deve ocorrer com a liberdade e igualdade de oportunidades para todo aquele que busque a informação nos portais dos conselhos. Portanto, questiona-se o quanto tais mecanismos podem contribuir para o fortalecimento da participação social e a promoção da justiça social.

Ao comparar os dois grupos de cidades, observa-se que as capitais, apesar de disporem de maior estrutura administrativa, não apresentam desempenho significativamente superior ao dos municípios com maior IDHM. Em ambos os grupos, persistem falhas de acessibilidade, ausência de informações básicas e baixa interatividade, o que indica que o problema não está apenas no porte da administração pública, mas na falta de políticas consistentes de governança.

Nas capitais, por sua vez, demonstram maior presença de redes sociais vinculadas aos conselhos, o que sugere uma tentativa de aproximação com o público jovem e digitalmente ativo. Entretanto, essa presença não se traduz em interatividade efetiva, já que os canais não são utilizados para divulgar pautas ou convites para participação. Assim, mesmo com maior visibilidade, as capitais não conseguem transformar seus portais em instrumentos de deliberação.

A comparação entre os grupos evidencia que a desigualdade digital não se manifesta apenas entre regiões, mas também dentro das próprias estruturas administrativas. Municípios com alto IDHM não necessariamente apresentam portais mais inclusivos, e capitais não garantem maior transparência. Esse cenário reforça a necessidade de políticas nacionais padronizadas para os CM, evitando que a qualidade da participação social dependa exclusivamente da capacidade local. Portanto, os dados analisados demonstram que a qualidade dos portais dos CM não depende apenas da capacidade técnica dos municípios, mas da compreensão política de que a informação é um direito e de que a participação social exige condições materiais para se efetivar. Esses resultados reforçam a interpretação teórica de que a e-governança, quando não acompanhada de políticas estruturadas de inclusão digital e transparência ativa, tende a reproduzir desigualdades e limitar o controle social.

Para o alcance da justiça social, um critério fundamental de análise é a inclusão, tanto no âmbito social quanto no digital. A relação entre as desigualdades econômicas e os baixos níveis de participação da sociedade traz debates sobre estabelecer quais são as necessidades básicas (Gohn, 2019). Nesse contexto, se a busca pelo portal dos sites ou uma das formas de acesso para o site não disponibiliza informações sobre a existência ou não de um conselho e sobre as legislações, pode gerar desconfiança quanto às demais informações disponíveis. Comprometendo a credibilidade e a eficácia dos portais. Torna-se vital corrigir essas deficiências para assegurar o atendimento dos requisitos mínimos de igualdade e liberdade, sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação, e promover a justiça social, permitindo que os direitos sejam exercidos de forma plena e consciente.

A internet e as mídias digitais são ferramentas estratégicas para promover aproximação efetiva com os cidadãos, facilitando a comunicação e as respostas à sociedade, ampliando o acesso à informação. A democracia pode evitar que gestores públicos defendam apenas interesses próprios, os participantes dos processos democráticos devem pensar no benefício coletivo. Os dados desta pesquisa mostram que os portais dos CM ainda enfrentam desafios estruturais e funcionais: falta clareza sobre o papel dos conselhos, há escassez de informações atualizadas e interação limitada

com os cidadãos, dificultando um ambiente realmente participativo e transparente. Para promover justiça social efetiva, é essencial que os governos municipais invistam em tecnologias que facilitem o acesso à informação e incentivem a participação ativa da população nas decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama dos portais dos CM analisados abrangendo as 26 capitais, o Distrito Federal e as 10 cidades com maior IDHM) revelou fragilidades significativas nas dimensões das primeiras categorias “acessibilidade e navegabilidade” e “informações básicas ao cidadão”. Em grande parte dos casos, os portais das cidades analisadas não contemplavam as ferramentas digitais adequadas para garantir o acesso efetivo do cidadão aos portais. Nas categorias relacionadas à participação social, os resultados foram mais críticos: não há disponibilidade de acesso às reuniões de forma virtual, nem mesmo acesso às atas de reuniões. Esses achados da pesquisa indicam que os portais deveriam facilitar a acessibilidade, não se tornando mais um elemento de exclusão digital, limitando o exercício pleno da cidadania. Observou-se que existem diversas possibilidades de engajamento e envolvimento por parte dos usuários que ainda não são exploradas. Recursos simples, como e-mail, telefones e redes sociais, são fundamentais para melhorar a qualidade da informação disponível ao cidadão, promovendo a ampliação da interatividade, da transparência e da participação social, o que deve contribuir para o fortalecimento da justiça social.

Os portais quando bem estruturados, funcionam como portas de entrada para demandas dos cidadãos, e como fontes de dados essenciais para a tomada de decisão, abrangendo todas as camadas sociais, e portas de saída de informações e dados essenciais a todos aqueles que necessitam de conhecimento sobre temas ou áreas de interesse. Trata-se de uma fonte de dados pouco explorada, mas que pode ser amplamente utilizada por aqueles que necessitam de informações (número de crianças na escola, capacidade de leitos hospitalares, quantidade de idosos na cidade) relevantes para a gestão pública.

Os resultados evidenciam que a tecnologia digital nos CM brasileiros ainda é subutilizada como vetor de justiça social. A contribuição teórica deste trabalho reside na proposição de que a eficácia da e-governança não se mede pela existência do portal, mas pela sua capacidade de reduzir a assimetria informacional entre Estado e sociedade. Praticamente, recomenda-se que gestores públicos foquem na interatividade (fóruns e atas em tempo real) para transformar portais de consulta em arenas de deliberação, promovendo, assim, uma equidade informacional genuína.

De forma prática, este estudo contribui para a identificação de ações concretas que auxiliam a melhorias nos sites, propondo sugestões que podem servir de modelos para aprimorar a arquitetura dos portais e garantir o atendimento à justiça social no contexto da participação digital. As conclusões funcionam como instrumento colaborativo na reflexão sobre mudanças necessárias para os conselheiros e a sociedade como um todo. A experiência de buscar e verificar informações nos portais permitiu observar a relação entre cidadão e governo, evidenciando dificuldades enfrentadas, revelando a complexidade dessa relação, deixando claras as barreiras encontradas

pelos cidadãos. É necessário aprimorar continuamente as plataformas digitais, visando facilitar o acesso, garantir a inclusão digital e promover maior participação cidadã.

Algumas limitações no estudo foram identificadas, especialmente em relação à ausência de dados sobre o uso real dos portais pelos cidadãos e em relação às informações dos sites analisados. A pesquisa não levou em consideração se os meios digitais e os acessos funcionam de maneira eficaz, nem avaliou a real utilização desses canais pelos cidadãos. Ou até mesmo quantos e-mails são recebidos e quantos são respondidos, o que poderia fornecer uma visão mais precisa da interação entre os cidadãos e os CM. Outra limitação é a ausência de análise sobre as ações práticas dos conselhos, o que poderia mensurar a efetividade desses portais, reconhecendo a limitação metodológica sugerindo que pesquisas futuras incorporem a etapa de validação/pré-teste do instrumento. Futuros estudos poderiam explorar o campo, incluindo a realização de entrevistas com os responsáveis pelo conselho e com os participantes das instâncias deliberativas, a fim de avaliar o impacto das plataformas na promoção de justiça social.

Em síntese, a transformação digital no setor público é um passo importante para garantir a justiça social, mas é necessário que a implementação de tecnologias seja acompanhada de ações concretas para melhorar a acessibilidade, a transparência e a interatividade entre os cidadãos e o poder público. Este estudo aponta, para a necessidade urgente de maior investimento na melhoria dos portais dos CM, com foco na qualidade da informação, acessibilidade e oportunidades de participação, a fim de fortalecer a democracia e garantir a justiça social no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AANESTAD, M. et al. *Digital technologies and social justice*. **MIS Quarterly**, 2022.
- ALMEIDA, L. B. de. et al. **O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira**. *JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 2, n. 1, p. 55–67, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jistem/a/7B-ZxyCX73JT9tJbBmsbfZ8w/?lang=pt#>. Acesso em: 2 ago. 2021.
- ALMEIDA, F. et al. (2005). A inclusão digital e a formação de competências para o uso das tecnologias da informação e comunicação. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, 13(2), 95-112.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 13-25, 2011.
- BARBOSA, A Q dos S; CUNHA, M M.V. A Importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a Efetivação dos Direitos Fundamentais e Consolidação da Democracia. *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, p. 272-300. **Publica Direito**. 2014.
- BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2020.
- BARRY, B. **Theories of Justice**. Berkeley, University of California Press. 1989.
- BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017.
- Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 2023. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: Pesquisa TIC Domicílios, ano 2022: Relatório metodológico.
- COLEMAN, S. Digital democracy. In: MAZZOLENI, G. et al. (Org.). **The International Encyclopedia of Political Communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015.

- COSTA, J. T.; ALMEIDA, R. P. Participação popular e representatividade nos Conselhos Municipais: um estudo sobre os fatores que influenciam a composição e atuação dos conselhos. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 3, p. 567-586, 2020.
- DEATH, C. *Theories of Democratization*. Routledge. 2015.
- GOHN, M. da G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63–81, jan. 2019.
- GOHN, M. G. Participação política e desigualdade no Brasil: desafios para a democracia. Editora da Unicamp. 2019.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 7, n. 3, setembro/dezembro de 2005. p. 214-222. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- GONZAGA, Suelen Aparecida Costa; AVILA, Carlos Federico Domínguez; GONZAGA, Gean Carlos Sousa. PARTICIPA + BRASIL: CIDADANIA, DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. e1818, 2025. DOI: 10.23900/2359-1552v14n2-72-2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1818>. Acesso em: 16 jul. 2025.
- GONZÁLEZ, J. M., LIMA, M. S., e RIBEIRO, L. Tecnologias digitais e participação cidadã em países em desenvolvimento: uma análise do impacto das TICs na democracia. 2020. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 147-162.
- LEMOS, A. et al. Cidade, tecnologia e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 6, n. 2, p. 117-136, 2004.
- LIMA, M. S.; PEREIRA, A. R. A "sociedade civil manufaturada" nos Conselhos Municipais: limites e possibilidades para a participação democrática. *Cadernos de Ciência Política*, v. 12, n. 1, p. 45-62, 2021
- PHANG, C.W. e KANKANHALLI, A. Promoting citizen participation via digital government. In: ANTTIROIKO, A.-V. (ed.). **Encyclopedia of digital government**. IGI Global, 2007.
- PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre a política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, p. 98-106, 2011.
- REZENDE, G. B.; CÂNDIDO, G. A. Democratic participation and city council: Contributions for local development in Green River – GO. **Espacios**, v. 37, n. 12, 2016.
- SALLATI, N.; LOPES, L. A. P ; BASSANI, R. A importância da transparência das informações sobre os conselhos municipais para a participação popular: estudo de caso de americana e limeira/sp. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 13, n. 2, p. 39-50, 2021.
- SALES, T. S. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011**. Porto Alegre, IOB; IDP, ano 9, n. 48, p. 28-48, nov./dez/ 2012.
- SANTOS, C. L. et al. Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 11, p. 4389-4399, 2020.
- SILVA, José Antonio da et al. O uso de tecnologias digitais na gestão pública em saúde e os seus impactos para a qualidade dos serviços. **Revista CPAQV - Centro de Pesquisas Avançadas em Qualidade de Vida**, v. 16, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.36692/VI6N2-I50R>. Acesso em: 12 abr. 2025.
- SILVA, F. A.; SOUZA, L. M. Governança e participação nos Conselhos Municipais: um estudo sobre a influência na confiança pública e na formulação de políticas. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 2, p. 345-360, 2023.
- SMITH, G. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.
- TAVARES, A. A.; VIEIRA, R. de S. Democracia participativa na era digital: contribuições para a participação popular nos conselhos de direitos municipais. **Revista de Direito da Cidade**, 14(2), 1071–1094. 2022 Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53817/0>. Acesso em: 01 mar. 2025.
- TORRES, R. M. Tecnologias digitais e participação cidadã: o impacto das TIC na gestão pública e na qualidade dos serviços. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 4, p. 789-804, 2022.
- VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In PIRES, R.R.C (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 91-108, 2011.