

E-GOVERNO, PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DE GESTÃO

Othon Jambeiroⁱ

Rosane Sobreiraⁱⁱ

Lorena Macambiraⁱⁱⁱ

Resumo: o artigo resulta de pesquisa que buscou localizar os *websites* de todos os municípios brasileiros obrigados a ter plano diretor, visando observar se as municipalidades, dentro de suas políticas de informação, disponibilizam tal plano para conhecimento dos cidadãos. Dos 5.563 municípios existentes no Brasil 1.633 estão dentro desta obrigação, estabelecida pela Constituição e regulamentada pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Os planos, segundo estabelece a Lei, devem ser elaborados com ampla e livre participação da população, devendo ser usados todos os instrumentos de divulgação disponíveis. A pesquisa parte do pressuposto de que somente quando os cidadãos são adequadamente informados podem participar da gestão, conhecer seus direitos e deveres e exercer a cidadania. O resultado mostrou pouca visibilidade destes planos na *Web*. Algumas regiões do país e, dentro delas, alguns Estados, destacam-se, por apresentarem índice não muito baixo de uso da Internet para disponibilizar seus planos diretores.

Palavras-Chave – Brasil - Plano Diretor Municipal. Brasil – Websites municipais. Brasil - Municipalidades. Brasil - Internet.

Abstract: This article results from a research aimed at localizing the websites of Brazilian municipalities that are obliged to have a master plan, and if they put this plan in those sites. By the Brazilian Constitution and Law 10.257, of July, 10, 2001, from the 5.563 municipalities Brazil has, 1.633 of them are under that obligation. The plans must be made with substantial and free participation of the inhabitants of the municipality. All the means favouring that should be used. The research was constructed under the idea that only when the citizens are reasonably informed they can participate of the municipality administration, know

their rights and duties and exercise citizenship. The results showed reduced visibility of those plans in the Web. Some of the regions of the country, and inside them some states, are distinguished, because they present not a much low percentage of Internet use to popularize their master plan.

Key-Words - Brazil - Municipal Master Plan. Brazil – Municipal Websites. Brazil - Municipalities. Brazil - Internet.

Resumen – Este artículo es resultado de una investigación que se propuso localizar los sitios web de los municipios brasileños cuyos planes de gestión estén disponibles para los ciudadanos, en el marco de sus políticas de información. De los 5.5563 municipios de todo el país, 1.633 cumplen con esta obligación legal establecida por la Constitución y reglamentada por la Ley 10.257, de 10 de julio de 2001. Esta legislación, según establece la ley, debe ser elaborada con amplia y libre participación de la población, debiendo ser usados todos los instrumentos de divulgación disponibles. La investigación parte de presupuesto de que solamente cuando los ciudadanos son adecuadamente informados pueden participar de la gestión, municipal, conocer sus derechos y deberes y ejercitar la ciudadanía. El resultado mostró que hay poca visibilidad de estos planes de gestión en la web. Algunas regiones del país y, dentro del ellas, algunos estados, se destacan por presentar un índice no muy bajo de uso de Internet para disponibilizar sus planes de gestión.

Palabras llave – Brasil - Plan Gestor Municipal. Brasil – Websites municipales. Brasil - Municipalidades. Brasil - Internet

INTRODUÇÃO

As transformações políticas, sociais e econômicas que têm ocorrido na sociedade contemporânea, aliadas à convergência tecnológica na área das comunicações e ao uso intensivo da informação em todas as atividades humanas, vêm pressionando o Estado para desenvolver políticas que favoreçam o acesso à informação pública – inclusive sobre si mesmo. Considera-se que é dever do cidadão estar atento a essa questão, cabendo-lhe cobrar dos órgãos públicos o cumprimento do seu dever de fornecer à sociedade as informações de que necessita.

Somente quando os cidadãos são informados regularmente conseguem participar ativamente da tomada de decisões e influenciar o planejamento e a execução de ações do poder público. O acesso à informação constitui a condição *sine qua non* para que o cidadão possa cumprir seus deveres e usufruir de seus direitos.

O desenvolvimento de tecnologias avançadas de informação e comunicação (TICs) vem ajudando a equacionar este problema, vez que elas agilizam a produção, organização, armazenamento e disseminação da informação, dentro e fora dos órgãos públicos. Elas permitem que informações produzidas por diversas instituições governamentais sejam amplamente e rapidamente divulgadas.

Esta nova situação tem afetado todos os níveis de governo, inclusive o municipal, fazendo que sejam mais participativos, envolvidos e preocupados em traçar políticas voltadas para permitir o acesso às informações que produzem, captam ou armazenam. Há crescente reconhecimento de que o livre acesso à informação pública é um direito do cidadão, cabendo aos governos desenvolver ações para assegurá-lo.

Este trabalho analisa o uso de *websites* de câmaras e prefeituras de municípios brasileiros com 20 mil ou mais habitantes e os que, mesmo tendo populações menores, foram incluídos na obrigatoriedade de terem planos diretores de desenvolvimento. Ele tem como objetivo verificar se os governos municipais – prefeituras e câmaras de vereadores - estão utilizando este recurso tecnológico para disponibilizar aos cidadãos seus planos diretores. A obrigatoriedade de ter plano diretor e a suposição de que sua disponibilização na Internet é um ato necessário à eficiência e transparência da gestão foram tomados como pressupostos básicos para a investigação dos *websites* dos municípios.

A abordagem do texto é a parte inicial de uma pesquisa que visa conhecer as políticas de informação das prefeituras brasileiras, expressas em seus planos diretores. Todos os planos disponibilizados na *Web* estão sendo analisados no que diz respeito a: diretrizes e estratégias de uso e acesso de informação pública; e utilização das TICs para transparência e eficiência da gestão e para a participação e exercício da cidadania.

Realizado histórica e eventualmente por iniciativa própria de prefeitos, o planejamento de longo prazo foi incluído na Constituição de 1988, Capítulo II, Da Política Urbana (Brasil, 1988) como obrigação para cidades com mais de 20 mil habitantes. O artigo n. 182 remete a obrigatoriedade para uma lei posterior, que fixa diretrizes gerais e “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – auto-denominada Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) - além de estabelecer as diretrizes gerais das políticas urbanas dos municípios, oficializou a figura do Plano Diretor. Com determinação de que seja aprovado por lei municipal, ele é estabelecido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Dele devem necessariamente derivar os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município.

De um total de 5.563 (IBGE, 2010), são 1.633 (29,35%) os municípios brasileiros que devem ter planos diretores. Por determinação do Estatuto das Cidades esses planos devem ser elaborados de maneira participativa, por meio de: audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; e publicidade de todos os documentos e informações produzidas, aos quais qualquer interessado poderá ter acesso.

Em termos conceituais a pesquisa opera na perspectiva teórica da relação entre cidades, cidadania, democracia, informação e comunicação, no contexto da chamada Sociedade da Informação.

O texto compreende primeiramente um referencial teórico sobre: cidadania, democracia, Internet e governo eletrônico; e uma análise dos portais dos municípios que estão obrigados a ter planos diretores, com especial atenção para a disponibilização neles dos planos diretores municipais. Argüi-se que se os portais dos poderes públicos municipais atendem às necessidades básicas de informação dos munícipes e se o plano diretor é, como define a Constituição Federal, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” esses portais devem necessariamente disponibilizar esses planos para conhecimento dos cidadãos.

Os resultados obtidos na coleta de dados são apresentados em quadros e discutidos em cada um dos aspectos considerados relevantes. As bases contextuais e conceituais a seguir postas, sobre as quais se desenvolveu a pesquisa, buscam expor as balizas que delimitam o trabalho, no intuito de assegurar a objetividade da investigação e a acuidade de seus resultados.

CIDADANIA, DEMOCRACIA E INFORMAÇÃO

A democracia não se caracteriza somente pelo fato de todos os cidadãos serem considerados iguais perante a lei, mas também por que a eles é dado o direito de participar do processo político do seu país. A participação pode ocorrer através do voto, para a eleição dos representantes, e ao longo da gestão destes, para assegurar que os díspares interesses da população sejam adequadamente equacionados.

Há dois princípios básicos nos quais se assenta a democracia: (1) igualdade potencial de todos os membros individuais da sociedade; (2) possibilidade objetiva de inclusão de todos os membros nos processos sociais, ainda que tenham, circunstancialmente, possibilidades desiguais de participação nesses processos. A democracia não pode nem deve impedir que indivíduos de maior talento tenham melhor desempenho nos vários setores da sociedade. Mas deve impedir que se conceda a alguns um *status* inicial mais favorável que a outros, sob a forma, por exemplo, de ausência de condições básicas de competição, como saúde e educação.

Quanto ao primeiro princípio – o de igualdade potencial de todos os membros individuais da sociedade - sua base está em que a democracia tem como postulado fundamental a afirmação da igualdade essencial de todos os seres humanos, sendo recusada a divisão da humanidade em seres superiores e inferiores. Nem sempre foi assim, contudo. As crescentes conquistas das camadas sociais proclamadas inferiores – e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico – alteraram estruturalmente a sociedade humana e trouxeram o regime democrático, com este primeiro princípio fundamental.

O segundo princípio – o de inclusão de todos os membros nos processos sociais básicos - se traduz na afirmação da democracia como o sistema que se

realiza plenamente apenas quando todos os indivíduos podem alcançar a situação de serem centros de influência nos processos decisórios da sociedade. A vontade social, portanto, é a expressão do contributo de cada um, na medida de seu querer, capacidade, preparo, domínio dos meios necessários e disposição de participar em sua construção. Ela não pode ser determinada por uma classe social, ou camadas privilegiadas da sociedade, a partir da compreensão e das vontades individuais dos que compõem aquela classe ou aquelas camadas sociais.

Bobbio observa que a ampliação da democracia na sociedade ocorre, sobretudo, por meio de sua extensão a espaços outros que não o político.

“Conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está, por sua vez, incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada, ou inclusive determinada, por aquilo que acontece na sociedade civil” (1995, p. 137).

Isto leva ao conceito de cidadania, que, segundo Dahlgren (1995, p. 136), citando Marshall, se expressa em três dimensões: civil, política e social. A dimensão civil tem a ver com os direitos legais que protegem a liberdade individual; a dimensão política significa o direito do indivíduo participar da política e do exercício do poder político, expresso no direito de reunião, de livre associação, de liberdade de expressão; e a dimensão social é o direito à segurança econômica e ao bem-estar. Cidadão, portanto, é aquele indivíduo que pode exercitar estas três dimensões na comunidade em que vive.

A visão que tende a se tornar predominante é a de que a sociedade deve necessariamente ter as pessoas no seu centro, aí compreendidos os direitos e necessidades fundamentais do cidadão e da humanidade. As metas da sociedade devem estar baseadas no princípio de justiça social, política e econômica. Neste sentido, a participação de cidadãos ativos e informados é a chave para a construção de uma sociedade democrática.

De acordo com Araújo (1999, p. 155), a informação é um elemento de fundamental importância, pois permite aos indivíduos, em seu meio social, tomarem conhecimento dos seus direitos e deveres e a partir desse conhecimento decidirem sobre suas vidas. É possível afirmar também que o não acesso à

informação, o acesso reduzido ou o acesso a informações não confiáveis impede ou dificulta o exercício da cidadania. O acesso à informação, portanto, se coloca como um direito de valor similar aos dos demais direitos do cidadão, como saúde, educação ou moradia.

Os recentes desenvolvimentos das tecnologias de informação e comunicação (TICs), especificamente a convergência entre microeletrônica, informática e telecomunicações, provocaram mudanças estruturais nas mais diversas áreas, e um aumento extraordinário na quantidade de informações disponíveis para todos os tipos de uso. A Internet – principal fruto dessa convergência - oferece oportunidades sem precedentes, pois é, ao mesmo tempo, expressão e portal de um “novo mundo” e de novas formas de relacionamento.

Esta nova realidade consolidou o princípio de que todo cidadão tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo. Além disso, o Estado – que é um grande produtor de informação de interesse dos cidadãos – tem obrigação de formular diretrizes e políticas, desenvolver atividades e projetos relacionados à gestão e disponibilização dessas informações para a população. E mais: dado que o acesso e uso de informações públicas contribuem para o desenvolvimento social e o exercício da cidadania, cabe aos governos fornecer informação precisa e de fácil acesso ao cidadão. Uma melhor interação informacional entre o Estado e os indivíduos repercute na ampliação e maior qualificação dos direitos destes últimos, além de aumentar a eficiência dos serviços governamentais.

INTERNET E GOVERNO ELETRÔNICO: ASPECTOS CONCEITUAIS

O crescente uso das tecnologias de informação e comunicação tem sido estimulado pela busca de realização pessoal de cada ser humano e também pelos ideais de democratização dos processos sociais, maior transparência dos governos e conscientização da população quanto à sua responsabilidade na administração dos serviços públicos da sua cidade, do seu estado, do seu país.

Há um grande número de informações relacionadas ao cotidiano dos indivíduos, hoje disponíveis na Internet, que facilitam a interação entre o cidadão e o governo. Exemplos disso são: horários de ônibus interurbanos, disponibilidade

de vagas em escolas públicas, agendamentos diversos, inclusive marcação de consultas na área de saúde, emissão de certidões e outros documentos públicos, declaração de imposto de renda on-line, propostas e planos em apreciação ou já aprovados pelos poderes executivo e legislativo, legislações, normas etc.

O uso da Internet pelos governos, como ferramenta de publicidade, transparência de seus atos e disponibilização de serviços é um fato desde a década de 1990. A partir de então informações e serviços públicos têm crescentemente migrado para o meio virtual. A visibilidade e a operacionalização disto acontecem por meio dos chamados portais, com os quais o Estado procura se aproximar dos cidadãos e ser por eles percebido. A disseminação de portais de governo se deveu, em parte, à crescente exigência dos cidadãos por maior transparência no exercício do poder público, o que pressiona os governos para abrirem seus sistemas e bancos de informação ao acesso universal.

Os portais de governo são, pelo menos em tese, locais de interação entre os governantes e os cidadãos, criando um ambiente coletivo de diálogo e decisão. Ao estimular maior interação e transparência entre sociedade e governo os portais ampliam o espaço para o exercício da cidadania e da prática democrática.

Na verdade, os governos estão hoje diante de possibilidades e desafios para buscar eficiência e transparência por meio da incorporação de representações da sociedade civil em seus processos decisórios (Teixeira, 2004, p. 14). Se a população participa do processo decisório, a consequência esperada é que a gestão seja mais eficiente. A eficiência, por seu turno, além de economia de custos e aumento de eficácia administrativa e operacional, facilita e estimula a transparência de gestão.

Quando um governo expõe suas ações e presta contas, submete-se à avaliação da população e se distancia de uma forma autoritária de governo. O diálogo constante e direto com a população permite-lhe detectar falhas da gestão e corrigi-las, assim como obter resposta rápida sobre aceitação ou recusa de novos programas e projetos. Num governo autoritário, ao contrário, as decisões e informações são mantidas sob sigilo, ficando os cidadãos à margem do processo decisório.

A transparência nas decisões confere ao governo maior credibilidade e inibe a corrupção, pois “quanto maior for à quantidade de informação disponível

abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de se conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração” (Uhlir, 2006). A transparência, portanto, estimula a democratização, dando a todos a possibilidade de conhecer, criticar e opinar sobre as ações do governo, otimizando-o e evitando que seja autoritário.

A condição primordial para uma gestão democrática é que informações relevantes que envolvem o governo possam ser acessadas facilmente e de forma compreensível pelos cidadãos. A Constituição de 1988, no artigo 216, § 2º, assegura ao cidadão o direito de acesso a essas informações e designa a administração pública como responsável por garantir esse acesso: “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. O governo, por conseguinte, deve ser transparente, isto é: publicar informações e promover o fácil acesso a elas; buscar convencer os cidadãos da importância de ter conhecimento das suas ações, que devem estar de acordo com as necessidades e aspirações da população; ouvir e levar em consideração as insatisfações e críticas; submeter-se à avaliação constante, a fim de verificar o nível de satisfação dos cidadãos em relação à gestão.

A transparência e a eficiência da gestão pública vêm se beneficiando, nos últimos anos, da crescente aplicação de tecnologias de informação e comunicação (TICs), especialmente da Internet, por vários segmentos de governo. É significativa a presença na *Web* de informações sobre ações de governo, prestação de contas de gastos e investimentos, oferta de serviços *online*, dentre outras aplicações. Sorj afirma que o uso da Internet contribui para a reforma e democratização do Estado, destacando-se entre seus benefícios a “redução da corrupção, da apropriação privada dos bens públicos e o enorme desperdício e ineficiência aos quais o estado e o funcionalismo público estiveram associados” (Sorj, 2003, p. 88).

Em suma, só é possível participar daquilo que se conhece. O cidadão que desconhece as ações e as informações governamentais não tem instrumentos para interferir na gestão pública, ainda que lhe seja dada a oportunidade. O governo que não promove o acesso nem põe em debate público suas ações e informações está dificultando o exercício da democracia. Uhlir (2006, p. 37) afirma

que: “A maximização do fluxo aberto e irrestrito de informação entre o governo e o público é um aspecto fundamental para uma sociedade democrática e para a promoção de uma boa governança”. Pode-se mesmo afirmar que o nível de democratização de um Estado é proporcionalmente direto ao nível de transparência do seu governo. Ou, como diz Jardim (1999, p. 49), “[...] maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil”.

MÉTODO

No que se refere à metodologia, a primeira etapa da pesquisa foi a consulta ao Ministério das Cidades visando conhecer os municípios enquadrados na obrigação de ter plano diretor (Brasil, Ministério das Cidades, 2005). A segunda compreendeu a construção de um instrumento de coleta de dados e o desenvolvimento de um banco de dados *on-line*, para permitir o trabalho concomitante de mais de um pesquisador. A terceira foi a localização dos *websites* das prefeituras e câmaras de vereadores dos 1.633 municípios constantes do universo da pesquisa. Isto foi feito por meio das ferramentas de busca disponíveis na Internet.

Na quarta etapa foram copiados e colados os *websites* localizados, separados por agente emissor (Prefeitura e Câmara de Vereadores), município e Região. Na quinta eles foram analisados visando verificar se neles estavam disponibilizados os planos diretores dos municípios. Na sexta e última etapa foram feitas a tabulação, análise final e interpretação dos dados.

RESULTADOS

Os dados revelam que as regiões com maior número de municípios são a Nordeste e a Sudeste (**Quadro I**). No caso da Nordeste explica-se pelo número de Estados que a compõem (nove), mas a região Sudeste, com apenas quatro Estados, mostra-se mais subdividida: a primeira tem 1.793 municípios e a segunda tem 1.668, o que dá uma média, para a primeira de 199 municípios por Estado, e para a segunda, 417.

Fazendo-se a relação entre o número de municípios existentes e o número de municípios obrigados a ter plano diretor, observa-se que a região menos subdividida – Norte – é a que apresenta o maior percentual de municípios obrigados a ter o plano: dos 449 existentes, 149 (33,18%) têm esta obrigação. Também neste aspecto a região Sudeste fica em segundo lugar: dos seus 1.668 municípios 527 (31,6%) estão obrigados a ter o plano. A situação desta região é peculiar porque é a que concentra maior riqueza dentro do país. Esta concentração certamente explica porque, mesmo tendo uma grande quantidade de municípios, boa parte deles tem mais de 20 mil habitantes ou são parte de sub-regiões com projetos integrados de desenvolvimento. A região que apresenta menor percentual é a Centro-Oeste: 21,5%.

Quando se toma os Estados, independentemente da região a que pertencem, Minas Gerais (853), São Paulo (645), Rio Grande do Sul (496), Bahia (417) e Paraná (399) destacam-se dos demais em quantidade de municípios existentes. Mas quando se toma os dados relativos aos municípios que têm obrigação de ter plano diretor, nenhum desses Estados se destaca. Os que o fazem, isto é, os que têm percentual maior – acima de 50% - de municípios obrigados a ter plano diretor, são: Rio de Janeiro, com 64,13% (59 dos 92 municípios existentes); Pará, com 59,44% (85 dos 143 existentes); e Pernambuco, com 50,81% (94 dos 185 existentes). Chama a atenção, inclusive, o fato de em São Paulo e Minas Gerais, que têm o maior número de municípios, serem tão poucos os que estão obrigados a ter plano diretor: 38,6% no primeiro e apenas 21,7% no segundo. A riqueza que pode explicar o alto percentual da região Sudeste como um todo, neste aspecto aplica-se aqui apenas ao Rio de Janeiro.

Quadro 01 - Municípios obrigados a ter Plano Diretor, por Região e por Estado

Regiões	Estados	Municípios Existentes	Municípios obrigados a ter Plano Diretor
Norte	Amapá	16	03 (18,75%)
	Amazonas	62	28 (45,16%)
	Acre	22	05 (22,73%)
	Roraima	15	01 (06,67%)
	Rondônia	52	17 (32,70%)

	Tocantins	139	10 (07,20%)
	Pará	143	85 (59,44%)
	7	449	149 (33,18%)
Nordeste	Alagoas	102	44 (43,14%)
	Bahia	417	124 (29,74%)
	Ceará	184	87 (47,30%)
	Maranhão	217	76 (35,02%)
	Paraíba	223	30 (13,45%)
	Pernambuco	185	94 (50,81%)
	Piauí	223	29 (13,00%)
	R. G. do Norte	167	23 (13,80%)
	Sergipe	75	21 (28,00%)
	9	1.793	528 (29,44%)
Centro-Oeste	Mato Grosso	141	21 (14,90%)
	Mato G. do Sul	78	21 (27,00%)
	Goiás	246	58 (23,58%)
	3	465	100 (21,50%)
Sudeste	Minas Gerais	853	187 (21,70%)
	São Paulo	645	249 (38,60%)
	R. de Janeiro	92	59 (64,13%)
	Espírito Santo	78	32 (41,02%)
	4	1.668	527 (31,60%)
Sul	Santa Catarina	293	113 (38,57%)
	Paraná	399	95 (23,81%)
	R. Grande do Sul	496	121 (24,40%)
	3	1.188	329 (27,70%)
Total		5.563	1633 (29,35%)

Fonte: trabalho de campo, 2010; IBGE.

USO DE WEBSITES

No que se refere à existência de *websites*, dos 1.633 municípios 1.339 dispõem deles (**Quadro 02**). Analisados por região, os dados mostram destaque para Sudeste e Sul, nas quais 96% dos municípios possuem *website* da Prefeitura, ou da Câmara de Vereadores, ou de ambas. Seguem-se: a região Centro-Oeste, com 85%; Nordeste, com 67%; e, em último lugar, a região Norte, com 54%.

O número de municípios onde somente as prefeituras têm *website* é muito superior ao daqueles onde apenas as Câmaras de Vereadores os têm: 525

(32%), contra 46 (3%). O fato se repete em todas as regiões, sendo mais acentuado no Nordeste (43% contra 4%), Sul (34% contra 0,3%) e Norte (37% contra 4%). É evidente, portanto, a maior exposição das Prefeituras na *Web*, seja por haver uma política para este fim, seja pela pouca autonomia que têm as Câmaras, com relação às prefeituras, na maioria dos municípios brasileiros.

As regiões Sudeste e Sul se destacam das demais tanto pelo número de municípios que disponibilizam *websites*, ambas com 96% (504 municípios no Sudeste e 316 no Sul), quanto pela quantidade de *websites* localizados: 897 e 518, respectivamente. Isto mostra alta frequência de municípios, em ambas as regiões, com *website* tanto da Prefeitura quanto da Câmara de Vereadores: 391 (74%) no Sudeste e 202 (61%) no Sul. Neste item as regiões que apresentam pior resultado são o Nordeste, onde apenas 20% dos municípios têm dois *websites*, e o Norte, ainda pior, onde apenas 13% os têm.

Dos 2.109 *websites* encontrados e visitados 1.294 são de Prefeituras e 815 são de Câmaras de Vereadores. O que confirma estarem as prefeituras investindo mais na disponibilização de informações e serviços na *Web*. Isto fica mais evidente nas regiões Norte (dos 99 *websites* localizados 75% pertencem às prefeituras) e Nordeste (dos 459 *websites* encontrados 72% pertencem às prefeituras). O Sudeste é a região em que há relativo equilíbrio entre dois agentes emissores: dos 897 *websites* localizados nessa região, 55% pertencem às prefeituras e 45% às câmaras.

Destaque-se que em alguns Estados todos os municípios obrigados a ter plano diretor têm *website*, seja na Prefeitura, seja na Câmara. Este é o caso de Acre, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. De outro lado, há Estados em que mais de 50% dos municípios com obrigação de ter plano não têm *website* nem na Prefeitura nem na Câmara. Estão neste caso Amapá, Amazonas e Pará, na Região Norte, e, excetuando o Maranhão e o Piauí, os demais Estados do Nordeste.

Quadro 02 – Municípios com *Websites*, por Região, Estado e Agente Emissor

Regiões	Estados	Municípios obrigados a ter o Plano Diretor	Agentes Emissores dos Websites localizados			Municípios que não possuem websites	Municípios que possuem Websites
			Prefeitura	Câmara	Prefeitura e Câmara		
Norte	Amapá	3	1	0	0	2	01 (33,3%)
	Amazonas	28	8	0	3	17	11 (39,3%)
	Acre	5	1	1	3	0	05 (100,0%)
	Roraima	1	1	0	0	0	01 (100,0%)
	Rondônia	17	10	3	4	0	17 (100,0%)
	Tocantins	10	3	0	3	4	06 (60,0%)
	Pará	85	31	2	6	46	39 (46,0%)
	TOTAL	149	55 (37%)	6 (4%)	19 (13%)	69 (46%)	80 (54,0%)
Nordeste	Alagoas	44	18	1	4	23	21 (48,0%)
	Bahia	125	52	7	33	92	33 (26,0%)
	Ceará	87	46	3	23	72	15 (17,0%)
	Maranhão	76	23	2	3	28	48 (63,0%)
	Paraíba	30	14	4	6	24	06 (20,0%)
	Pernambuco	94	43	3	19	65	29 (30,0%)
	Piauí	29	9	0	4	13	16 (55,0%)
	Rio Grande do Norte	23	14	1	4	19	04 (17,0%)
	Sergipe	20	8	1	9	18	02 (10,0%)
	TOTAL	528	227 (43%)	22 (4%)	105 (20%)	354 (67%)	174 (33,0%)
Centro-Oeste	Mato Grosso	21	4	0	17	0	21 (100,0%)
	Mato Grosso do Sul	21	9	0	12	0	21 (100,0%)
	Goiás	58	18	3	22	15	43 (74,1%)
	TOTAL	100	31 (31%)	3 (3%)	51 (51%)	15 (15%)	85 (85,0%)
Sudeste	Minas Gerais	187	51	10	106	20	167 (90,0%)
	São Paulo	249	24	1	223	1	248 (99,6%)
	R. Janeiro	59	17	0	42	0	59 (100,0%)
	E. Santo	32	7	3	20	2	30 (93,7%)

	TOTAL	527	99 (19%)	14 (3%)	391 (74%)	23 (4%)	504 (96,0%)
Sul	Santa Catarina	113	47	0	62	4	109 (96,5%)
	Paraná	95	38	1	51	5	90 (95,0%)
	Rio Grande do Sul	121	28	0	89	4	117 (96,7%)
	TOTAL	329	113 (34%)	1 (0,3%)	202 (61%)	13 (4%)	316 (96,0%)
Total		1633	525 (32%)	46 (3%)	768 (47%)	294 (18%)	1339 (82,0%)

Fonte: trabalho de campo, 2010

Considerando-se os dois totais - o ideal (número de municípios multiplicado por dois, isto é, um *website* da Prefeitura e outro da Câmara) e o efetivamente encontrado – as regiões se apresentam assim: Norte, que deveria ter 298 *websites*, tem 99 (33,22%); Nordeste, que deveria ter 1.056, tem 459 (43,46%); Centro-Oeste, que deveria ter 200, tem 136 (68%); Sudeste, que deveria ter 1.054, tem 897 (85,1%); e Sul, que deveria ter 658, tem 518 (78,72%). Em suma, dos 3.266 *websites* idealmente previstos, foram encontrados apenas 2.109 (57,52%). Apenas Norte e Nordeste ficam abaixo dos cinquenta por cento, destacando-se positivamente o Sudeste, que alcançou o índice mais significativo.

Os destaques positivos entre os Estados, em cada Região, são: São Paulo, no Sudeste (94,97%); Mato Grosso, no Centro Oeste (90,47%); Rio Grande do Sul, no Sul (85,12%); Acre, no Norte (80%); e Sergipe, Nordeste (67,5%). Os destaques negativos são: Paraná, no Sul (74,21%); Minas Gerais, no Sudeste (73,78%); Goiás, no Centro Oeste (56,03%); Maranhão, no Nordeste (29,39%); e, o pior de todos, Amapá, no Norte (16,66%).

Quadro 03 - *Websites* localizados e visitados por Região, Estado e Agente Emissor

Região	Estados	Municípios obrigados a ter Plano Diretor	Agentes Emissores dos <i>Websites</i> encontrados		Número ideal de <i>websites</i>	Somatório de <i>Websites</i> localizados
			Prefeitura	Câmara		
Norte	Amapá	3	1	0	6	01 (16,66%)
	Amazonas	28	11	3	56	14 (25,00%)

	Acre	5	4	4	10	08 (80,00%)
	Roraima	1	1	0	2	01 (50,00%)
	Rondônia	17	14	7	34	21 (61,76%)
	Tocantins	10	6	3	20	09 (45,00%)
	Pará	85	37	8	170	45 (24,47%)
	TOTAL	149	74	25	298	99 (33,22%)
Nordeste	Alagoas	44	22	5	88	27 (30,68%)
	Bahia	125	85	40	250	125 (50,00%)
	Ceará	87	69	26	174	95 (54,59%)
	Maranhão	76	26	5	152	31 (20,39%)
	Paraíba	30	20	10	60	30 (50,00%)
	Pernambuco	94	62	22	188	84 (44,68%)
	Piauí	29	13	4	58	17 (29,31%)
	Rio Grande do Norte	23	18	5	46	23 (50,00%)
	Sergipe	20	17	10	40	27 (67,5%)
	TOTAL	528	332	127	1.056	459 (43,46%)
Centro-Oeste	Mato Grosso	21	21	17	42	38 (90,47%)
	Mato Grosso do Sul	21	21	12	42	33 (78,57%)
	Goiás	58	40	25	116	65 (56,03%)
	TOTAL	100	82	54	200	136 (68,00%)
Sudeste	Minas Gerais	185	157	116	370	273 (73,78%)
	São Paulo	249	248	225	498	473 (94,97%)
	Rio de Janeiro	59	59	42	118	101 (85,59%)
	Espírito Santo	32	27	23	64	50 (78,12%)
	TOTAL	527	491	406	1.054	897 (85,1%)
Sul	Santa Catarina	113	109	62	226	171 (75,66%)
	Paraná	95	89	52	190	141 (74,21%)
	Rio Grande do Sul	121	117	89	242	206 (85,12%)

	TOTAL	329	315	203	658	518 (78,72%)
Total		1633	1294	815	3.666	2.109 (57,52%)

Fonte: trabalho de campo, 2010

DISPONIBILIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NOS *WEBSITES*

Tomados os municípios por Região, observa-se que no Norte (sete Estados e 449 municípios), dos 149 obrigados a ter plano diretor, apenas 16 (11%) o disponibilizam em *website*, sendo 13 nos das prefeituras e três nos das Câmaras de Vereadores. A Região mostra um caso no limite negativo, o Amapá, onde nenhum plano foi localizado na *Web*. No Pará, dos 85 municípios obrigados a ter o plano apenas quatro (4,7% do total) o disponibilizam na *Web*. Outro caso extremo nesta região é Roraima, onde o único município obrigado a ter plano, o disponibiliza no *website* da Prefeitura.

O Nordeste possui nove estados e cerca de 1.793 municípios, dos quais 528, são obrigados a ter plano diretor. Contudo, apenas 25 destes últimos (5%) o disponibilizam na *Web*, sendo 14 em *websites* das prefeituras, nove nos das câmaras e dois em ambos. Também nesta Região há um caso no limite negativo, Alagoas, onde nenhum plano foi localizado, apesar de 44 de seus municípios serem obrigados a tê-lo, dos quais 21 possuem *websites*. No Ceará, Maranhão e Paraíba, com, respectivamente, 87, 76 e 30 municípios obrigados a ter plano diretor, apenas um plano foi localizado em cada. O caso do Ceará é mais grave porque 72 dos seus 87 municípios incluídos na obrigatoriedade do plano têm *website*, sendo que em 23 deles os há tanto de prefeituras quanto de câmaras, mas o plano diretor está ausente de todos.

Na região Centro-Oeste, com três estados e 465 municípios, apenas 100 são obrigados a ter plano diretor. Foram localizados 31 (31%) planos, sendo 17 disponíveis nos *websites* de prefeituras, seis de câmaras e oito nos de ambas. Dentre os estados desta Região Mato Grosso se destaca com 42,8% dos planos localizados. Em Mato Grosso do Sul foram encontrados 33,3%, ficando Goiás com o menor percentual, 25,8%, em último lugar.

O Sudeste possui quatro estados e 1.668 municípios, 527 dos quais são obrigados a ter Plano Diretor. Nela foi encontrado um percentual de 43% de

municípios com planos disponibilizados na Web. Em números absolutos isto significa 227 planos, 101 disponíveis em *websites* das prefeituras, 69 nos de câmaras e 57 nos de ambas. São Paulo e Espírito Santo são os estados que apresentam melhor resultado, com mais de 50% dos seus municípios disponibilizando seus planos nos *websites* governamentais. Minas, surpreendentemente, apresenta um percentual muito baixo – 17,29% - vez que dos seus 185 municípios com obrigação de ter plano apenas 32 os disponibilizam na Web.

A região Sul, por fim, com três estados e 1.188 municípios, tem um baixo índice de municípios obrigados a ter plano diretor: apenas 329. Deste total, 162 (49,2%, praticamente a metade) disponibilizam seus planos diretores na Web, sendo 98 em *websites* de prefeituras, 29 nos de câmaras e 35 nos de ambas as instituições. Comparada com as outras, a região Sul é a mais equilibrada, não havendo grande diferença entre os percentuais dos seus estados, com relação aos planos localizados. O destaque da região é o Rio Grande do Sul, o único estado onde mais de 50% dos municípios disponibilizam os planos em *websites* governamentais.

Quadro 04 – Localização dos Planos Diretores nos *Websites*, Região, Estado e Agente Emissor

Região	Estados	Municípios obrigados a ter Plano Diretor	Planos Diretores localizados nos <i>websites</i>	Agentes Emissores dos Planos Diretores		
				Prefeitura	Câmara	Prefeitura e Câmara
Norte	Amapá	3	0 (0,0%)	0	0	0
	Amazonas	28	3 (11,0%)	3	0	0
	Acre	5	2 (40,0%)	2	0	0
	Roraima	1	1 (100,0%)	1	0	0
	Rondônia	17	4 (23,5%)	3	0	1
	Tocantins	10	2 (20,0%)	0	0	2
	Pará	85	4 (4,7%)	4	0	0
	TOTAL	149	16 (11,0%)	13	0	3
Nordeste	Alagoas	44	0 (0,0%)	0	0	0
	Bahia	125	7 (5,6%)	3	3	1
	Ceará	87	1 (1,1%)	1	0	0

	Maranhão	76	1 (1,3%)	0	1	0
	Paraíba	30	1 (3,3%)	1	0	0
	Pernambuco	94	4 (4,2%)	2	2	0
	Piauí	29	3 (10,3%)	2	1	0
	R. G. Norte	23	5 (21,7%)	5	0	0
	Sergipe	20	3 (15,0%)	0	2	1
	TOTAL	528	25 (5,0%)	14	9	2
Centro-Oeste	M. Grosso	21	9 (42,8%)	5	2	2
	M.G. do Sul	21	7 (33,3%)	5	1	1
	Goiás	58	15 (25,8%)	7	3	5
	TOTAL	100	31 (31,0%)	17	6	8
Sudeste	M. Gerais	185	32 (17,3%)	17	13	2
	S. Paulo	249	151 (60,6%)	57	44	50
	R.Janeiro	59	25 (42,4%)	14	8	3
	E. Santo	32	19 (59,4%)	13	4	2
	TOTAL	527	227 (43,0%)	101	69	57
Sul	S. Catarina	113	49 (43,4%)	34	5	10
	Paraná	95	47 (49,5%)	31	7	9
	R. G. Sul	121	66 (54,5%)	33	17	16
	TOTAL	329	162 (49,0%)	98	29	35
Total		1.633	461 (28,0%)	243	113	105

Fonte: trabalho de campo, 2010

Sumarizando os resultados temos que:

1. Em termos relativos à região Norte é a que tem maior percentual de municípios obrigados a ter plano diretor, acima, inclusive, da média nacional, que foi de 29,35 por cento. Ela teve 33,18%, ao passo que a região Sudeste teve 31,6%; a região Nordeste 29,44%; a região Sul 29,35%; e a Centro-Oeste 21,5%. Contudo, no que se refere à disponibilização do plano diretor apenas 16 (11%) dos 149 que estão obrigados a tê-lo o disponibilizam.

2. O Nordeste, por seu turno, tem dois destaques, um positivo e outro negativo: em números absolutos é a região com maior número de

municípios obrigados a ter plano diretor. Quando se verifica a disponibilização dos planos nos *websites*, contudo, ela tem o menor percentual dentre as regiões: 5%, equivalente a apenas 25 dos 528 obrigados a ter plano.

3. A região Sudeste tem um destaque: em números relativos é a que tem maior percentual de municípios com *websites* tanto na Câmara quanto na Prefeitura. 74% contra 61% da região Sul; 51% da região Centro-Oeste; 20% da região Nordeste; e apenas 13% da região Norte.

4. A região Sul se destaca, junto com a região Sudeste, como as que têm os maiores percentuais de municípios que possuem *website*, ambas com 96%. As demais regiões têm: Centro-Oeste 85%; Nordeste 67%; e Norte 54%. Mas o Sul se destaca sozinho por ser a região com o maior percentual de planos localizados: 49% dos seus municípios têm seus planos diretores disponibilizados nos websites das prefeituras e câmaras de vereadores.

CONCLUSÕES

De modo geral verificou-se que as prefeituras investem mais na criação e disponibilização de informações e serviços na *Web* do que as Câmaras de Vereadores.

Os dados mostram também grande disparidade entre as regiões e os estados brasileiros, tanto em termos de uso da *Web* pelas municipalidades, quanto no que diz respeito à transparência do planejamento estratégico dos municípios. Na região Norte 149 municípios são obrigados a ter plano diretor, mas só 16 deles (11%) o disponibilizam na *Web*, para consulta e acompanhamento pela população. No Nordeste, dos 528 municípios obrigados a ter plano, apenas 25 (5%) o disponibilizam em *websites* governamentais. O Centro-Oeste, com 100 municípios obrigados a ter plano, embora não tenha índice tão baixo quanto as duas primeiras regiões, alcança apenas 31% no número de municípios que disponibilizam seus planos na *Web*. No outro extremo estão as regiões Sudeste e Sul: na primeira, dos 527 municípios que devem ter plano diretor, 227 (43%) o disponibilizam; e na segunda, dos 329 municípios enquadrados no universo da pesquisa, 162 (49%) têm seus planos em seus *websites*.

Embora comparativamente as regiões Sudeste e Sul se destaquem, deve-se observar que, em ambas, mais de 50% dos municípios que têm obrigação de ter plano diretor continuam sem disponibilizá-los na *Web*. Isto apesar de possuírem, respectivamente, 897 e 518 *websites* de suas prefeituras e câmaras de vereadores.

Em suma, dos 1.633 municípios estudados, apenas 461 (28%), disponibilizam seus planos diretores para consulta e acompanhamento do público. Levando em conta que 1.339 (82%) deles têm, em conjunto, 2.109 *websites* (somatório dos de prefeituras com os de câmaras de vereadores), conclui-se que é parco o compromisso de transparência dos governos municipais, no que diz respeito ao seu planejamento estratégico. O uso de *websites* para isto, decorrência natural de tê-los, mostra-se, absolutamente insuficiente, denotando, na melhor das hipóteses, desconhecimento do seu potencial para informar e estimular os cidadãos à participação no processo de gestão do município. Destaque-se que tanto a Constituição quanto o Estatuto das Cidades determinam que seja assegurada participação plena dos cidadãos desde a elaboração do plano, tendo como pressuposto a mais ampla divulgação de informações a respeito dos seus trâmites, processos e propostas de conteúdo.

As evidências levam à conclusão de que o e-governo, embora possa consagrar alguma transparência entre governo e sociedade, não está ampliando o espaço para a participação social no debate político da gestão pública. O que não estimula interação entre povo e governo, nem intensifica o exercício da cidadania e da prática democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 155-167, mai./ago. 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. 4a. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, dez 2005, 92 p.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da [Constituição Federal](#), estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>>. Acesso em: 03 out. 2007.

DAHLGREN, Peter. **Television and the Public Sphere**. Londres: Sage Publications, 1995.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>> Acesso: 24 de abril de 2010.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos de desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Unesco, 2003.

TEIXEIRA, Alberto. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a transparência na gestão pública municipal no Ceará**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363POR.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2006.

ⁱ Mestre em Ciências Sociais (USP), PhD em Comunicação (University of Westminster, Londres), Professor Titular do ICI/UFBA, Pesquisador 1-B/CNPq.

ⁱⁱ Graduada em Arquivologia (UFBA), bolsista de Apoio Técnico de Nível Superior - ATNS/CNPq.

ⁱⁱⁱ Graduada em Arquivologia (UFBA), bolsista de Iniciação Científica - IC/CNPq.