

Portais Eletrônicos de Câmaras Localizadas em Pequenos Municípios Catarinenses: Murais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas, Transparência e Participação?

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar a prestação de contas, transparência e participação por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em pequenos municípios catarinenses. Foram selecionados os portais eletrônicos de câmaras cujos municípios possuem população abaixo de 10.000 habitantes. Utilizou-se um modelo de análise construído a partir da investigação de experiências anteriores de diversos autores e instituições (AKUTSU, 2002; AKUTSU; PINHO, 2002; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004) que pesquisaram portais eletrônicos, bem como análise dos portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes. Em relação ao processo de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de portais eletrônicos tende a uma nula capacidade e que os legislativos locais, objeto de estudo, não estão dispensando importância a essa dimensão da *accountability*. A dimensão transparência mostra-se mais ativa que a dimensão prestação de contas no conjunto de portais eletrônicos. Os portais apresentam, na sua maioria, média capacidade para promover a transparência dos atos públicos. Os canais de participação existentes constituem-se basicamente de formulários eletrônicos. Esta dimensão apresenta-se bastante frágil nos portais analisados. A tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental.

Fabiano Maury Raupp

Florianópolis – SC

Doutorando em Administração – NPGA/UFBA¹

Mestre em Administração – CPGA/UFSC²

Professor do Departamento de Administração Empresarial – ESAG/ UDESC³

fabianoraupp@hotmail.com

José Antonio Gomes de Pinho

Salvador – BA

Doutor em Planejamento Regional – LSE Professor Associado I da UFBA¹

Coordenador do NPGA/UFBA¹

jagp@ufba.br

Palavras-chave: portais eletrônicos; câmaras municipais; prestação de contas; transparência; participação.

Abstract

The goal of the article is to examine the accountability, transparency and participation through websites of councils located in small municipalities of Santa Catarina. The websites of local councils whose municipalities have populations under 10,000 inhabitants were selected. It was used an analysis

¹ NPGA/UFBA – Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – CEP 40.110-903 – Salvador – BA.

² CPGA/UFSC – Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – CEP 88.040-900 – Florianópolis – SC.

³ ESAG/UDESC – Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina – CEP 88.035-001 – Florianópolis – SC.

model constructed from the investigation of past experiences of various authors and institutions (AKUTSU, 2002; AKUTSU; PINHO, 2002; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004) who researched websites, as well as analysis of the websites of the local councils located in 10 Brazilian capital cities with the largest number of inhabitants. Regarding the accountability process, it is noticed that the set of websites tends to present zero capability and the local legislatures, object of the study, are dismissing the importance of this dimension of accountability. The transparency dimension is more active than the accountability dimension in the set of websites. The websites feature, mostly, medium capacity to promote public acts transparency. The existing channels of participation are basically electronic forms. This dimension is presented as rather fragile in the analyzed websites. The technology exists; however, it is not being used with the objective of interaction between citizen and government.

Key words: websites, local councils, accountability, transparency, participation.

1. Considerações Iniciais

A construção da *accountability* é um processo em marcha na sociedade brasileira. Ainda não é possível afirmar se as forças que pugnam pela democracia se sobreporão àquelas que se ancoram no atraso e no conservadorismo. Contudo, acredita-se que mecanismos como prestação de contas, transparência e participação podem contribuir, isoladamente e em conjunto, nesta construção.

O processo de prestação de contas deve considerar informações que vão além daquelas exigidas pela legislação. O conteúdo dos relatórios que compõem a prestação de contas deve ser acessível aos cidadãos, apresentado clareza e objetividade nas informações disponibilizadas. Não menos relevante é a investigação de ações espontâneas que possam evidenciar a transparência dos atos governamentais. Além de prestação de contas e transparência, a construção de condições para a *accountability* depende também de mecanismos de participação e interação entre os cidadãos e o ente governamental.

Parte-se do entendimento de que, dependendo dos objetivos e da forma com que são implementados, os portais eletrônicos podem contribuir para a construção da *accountability*. Evidentemente, corre-se o risco, quando da criação de um portal eletrônico, de que não haja transparência, prestação de contas e participação dos cidadãos, dimensões da *accountability* analisadas no estudo, e que o mesmo possa servir apenas de mural eletrônico. No entanto, necessita-se de pesquisas empíricas que possam mostrar evidências a fim de afirmar ou refutar os portais como tecnologia de promoção destas dimensões.

É neste contexto que se desenvolve o presente artigo, tendo como objeto empírico os portais eletrônicos de Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina, cujos municípios possuem população abaixo de 10.000 habitantes. Tem-se a hipótese de que esses portais são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de condições para a *accountability*, servindo, na sua maioria, como murais eletrônicos.

Assim, o artigo tem por objetivo analisar prestação de contas, transparência e participação por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em pequenos municípios catarinenses. Inicialmente faz-se uma breve incursão teórica nos corpos teóricos entendidos como necessários para o enquadramento do objeto empírico. Em seguida apresentam-se os métodos e procedimentos de pesquisa. Na sequência procede-se à descrição e análise dos resultados. Por fim, são inferidas as considerações finais.

2. Fundamentos Teóricos

2.1 Características dos municípios brasileiros

A partir dos anos 80, os municípios passaram a desempenhar um papel de destaque na Federação brasileira. A luta dos governos subnacionais pela descentralização tributária iniciou-se no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização. Os principais beneficiários da descentralização tributária foram os municípios, que ampliaram sua participação na receita disponível de 9% em 1980 para 15% em 1994. A evolução da participação da receita própria dos governos municipais no mesmo período (de 3% para 5%) evidencia que a ampliação da sua participação no bolo fiscal decorreu, principalmente, das transferências federais. Em razão da ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, aumentou significativamente a sua participação na despesa pública (AFFONSO, 1996).

Diante desse novo cenário, os municípios passaram a enfrentar um duplo desafio: precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de *Welfare*) como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local, o que envolve o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (função desenvolvimentista) (ABRUCIO, COUTO, 1996).

O federalismo brasileiro é especial no quadro mundial porque, aqui, os municípios são entes federativos, com autonomia política, administrativa e financeira e com competências constitucionais e infraconstitucionais bem estabelecidas, e apresentam, entre si, à semelhança do País como um todo, altíssimos diferenciais de tamanho, de população e de desigualdades socioeconômicas (SILVA e MENDES, 2004).

Costa (1996) entende que de espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. Da condição de importância diante do crescente desafio de oferecer bens e serviços públicos eficientes e de qualidade e da incapacidade de formular saídas econômicas, o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social.

Para Salgado (1996), desenvolver o município é gerenciar os problemas frente a um contexto complexo e incerto, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o eco-

nômico. As experiências municipais constituem um aspecto prático que emerge dos inúmeros debates, cujo centro é a transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático, principalmente como reflexo de uma nova realidade econômica, política e social que evidencia, por um lado, o fracasso do modelo centralizado e excludente dos regimes autoritários e, por outro, o crescente movimento de busca de respostas que levem em consideração os “novos” objetivos do Estado, sua forma de organização e gestão.

Especialmente nos municípios de porte pequeno e médio – no Brasil, no universo de 5.564 municípios, 72% possuem menos de 20 mil habitantes – as exigências pelo atendimento das demandas comunitárias são cobradas mais incessantemente, eis que os cidadãos estão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas de nível local. Os municípios, assim, configurados por uma circunscrição na qual as pessoas mantêm o principal chão das suas relações, conformam o espaço federativo imediato em que se materializam as exigências sociais decorrentes da vida comunitária e, dessa forma, as pressões do ambiente são sensivelmente incidentes sobre este ente que representa o espaço que primeiro necessita da presença do Estado (ALLEBRANDT, 2002).

Joffre Neto (2003) confirmou alguns desses dados por meio de pesquisa empírica, os quais também evidenciam que o Brasil é um país de pequenos municípios. Se de um lado, apenas 13 municípios acima de um milhão de habitantes, equivalente a 0,2% do total, perfazem mais de um quinto do eleitorado (equivalentes a 20,6%), de outro, 73,1% dos municípios têm, no máximo, 20.000 habitantes, acumulando, de sua vez, 21,2% dos eleitores brasileiros. Mas não é só: os micromunicípios, com até 5.000 habitantes, são quase um quarto do total dos municípios (24,1%).

A diferença política dos pequenos e médios frente aos grandes municípios e capitais, segundo Joffre Neto (2003), pode ser ilustrada por meio de dois aspectos, ainda que não necessariamente os mais importantes: o grau de urbanização e um componente particular do sistema eleitoral, qual seja a relação numérica do eleitorado sobre a população. De fato o grau de urbanização nacional é equivalente a 81%, mas cai significativamente nos pequenos municípios, que chega a ter metade de sua população na zona rural. Assim, a escolaridade tende a ser menor, e os meios de comunicação se resumem ao rádio. Jornais locais são raros e quando existem são dominados pela prefeitura. Quanto à composição do eleitorado nos pequenos municípios, em sentido estritamente numérico, essa pode ser falseada: surpreendentemente alguns pequenos municípios têm mais eleitores do que habitantes. Contudo, essa característica é encontrada quase que exclusivamente nos municípios com menos de 10.000 habitantes, podendo indicar que a população é muito idosa ou são importados eleitores de outros municípios para fortalecer as candidaturas, o que é muito comum. Essas poucas características sociodemográficas explicitadas indicam a especificidade política dos pequenos e médios municípios.

É no nível municipal que as demandas chegam mais perto do prefeito e dos vereadores. Essas demandas chegam mais diretamente, porém, via de regra, vêm mais de pessoas físicas, dos cidadãos, do que de movimentos organizados. Trata-

-se, portanto, de um terreno fértil para o clientelismo, o tratamento, a relação direta entre o governante e os governados, não mediada por instituições. Então, dá-se uma ideia de que as demandas chegam rápido e direto, mas não há capacidade (financeira, de gestão, de quadros técnicos) de atendê-las, nem de processá-las.

O governo municipal é constituído pelo poder executivo, exercido pelo prefeito, e pelo poder legislativo, exercido pela câmara municipal. Os municípios não têm poder judiciário. Portanto, legislação e administração constituem as funções fundamentais que integram a competência municipal. A primeira exercida pela câmara municipal, composta de vereadores representantes dos municípios; já a segunda compreende as atribuições do prefeito. (ALMEIDA, 2006).

Para Whitaker (1992), as duas principais funções do legislativo são: regulação da vida social e fiscalização do executivo. Os interesses dos diferentes segmentos sociais encontram uma via de harmonia na elaboração de normas que permitem a vida coletiva. Esses interesses são representados por agentes políticos que defenderão o segmento social. Torna-se necessária a busca de uma harmonia social por meio da celebração de pactos, tão consensuais quanto possível, que atendam, ao limite, os interesses conflitantes das partes. A formulação, a condução e a aprovação desses pactos não podem ser feitos diretamente por todos os componentes de cada segmento. São exercidas através de representantes que adquirem seu mandato a partir de eleições, a fim de defender o interesse de seus mandantes.

À vista das amplas atribuições constitucionais dos vereadores – legislar, fiscalizar o executivo e participar do governo municipal – poderia ser esperado que os parlamentares municipais se dedicassem prioritariamente aos grandes problemas do município. O legislativo deve estabelecer as normas gerais e traçar as grandes diretrizes que balizam as ações do executivo. Contudo, não tem a prerrogativa de comandar, nem de controlar os detalhes da execução dessas diretrizes, que serão conduzidas pelo executivo, à sua própria avaliação de conveniência e oportunidade. Ao legislativo é assegurada a prerrogativa de destituir mandatários, ou seja, de cassar mandatos, dos próprios membros e do executivo (JOFFRE NETO, 2003).

O legislativo precisa cumprir o papel constitucional de representar a vontade do povo. Tal representação é delegada pela sociedade, de modo temporário, por meio do voto direto e secreto em eleições livres. O papel do vereador neste espaço institucional não deve se restringir à elaboração legislativa e à prática fiscalizadora. Seu papel é também o de ampliar os limites da instituição, visando democratizá-la e aperfeiçoá-la. Para tanto, deve buscar aproximar a sociedade local do debate interno da câmara e atuar como articulador de interesses dos cidadãos (ZANELLA, ONHATE, 2006).

Apesar das funções já citadas e que devem fazer parte do cotidiano dos vereadores, Joffre Neto (2003) entende que há uma confusão com as funções do prefeito. O vereador anseia ser um miniprefeito e pretende realizar obras, desembaraçar casos, empregar amigos e necessitados. Mas, tentando desempenhar o papel de miniprefeito sem miniprefeitura, sem máquina administrativa e sem verbas, logo se sente na necessidade de aproximar-se do prefeito (de verdade). Por outro

lado, o executivo é obrigado a recorrer às atribuições específicas do legislativo, pois governar implica na aprovação de leis de toda ordem: administrativas, autorizativas e principalmente orçamentárias. Obviamente o executivo procura ver-se livre de controles externos.

2.2 Prestação de contas, transparência e participação

O exercício da *accountability* requer condições para que haja a disponibilidade de informações sobre a atuação do poder público e seus resultados, ou seja, prestação de contas. A *accountability* supõe a obrigação de prestar contas, o que implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social (LAVALLE e CASTELLO, 2008).

A prestação de contas, segundo Levy (1999), refere-se não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas. A obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante aos cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado objetiva criar maiores condições de confiança entre governantes e governados.

Silva (2008) define prestação de contas como o processo pelo qual, dentro dos prazos estipulados, o responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar, perante o órgão competente, o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram adjudicados ou confiados. De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Para Prado (2004), a prestação de contas não deve se restringir a questões legais. Deve corresponder a uma etapa mais avançada de análise, que além de verificar a disponibilidade de informações sobre as contas públicas, verifica a existência de justificativa, por parte da administração, das contas apresentadas. Além da prestação de contas em uma perspectiva legal, intenta-se, neste estudo, uma perspectiva ampliada de prestação de contas, em que haja a disponibilização de versões simplificadas do conjunto de Relatórios Legais, cuja linguagem seja acessível às diferentes camadas da sociedade.

Há inúmeros instrumentos utilizados para veicular o processo de prestação de contas, como meios eletrônicos, meios impressos (jornais, revistas, Diário Oficial), meios presenciais (audiências públicas), mídia falada e televisionada. Mesmo diante de uma diversidade de meios capazes de possibilitar a prestação de contas, há que se considerar que um Estado que ainda possui características patrimonialistas não viceja, em seu arranjo político, a ideia de uma cidadania plena, e os agentes públicos se sentem desobrigados a fazer prestação de contas à sociedade (AKUTSU e PINHO, 2002).

Em relação à transparência, busca-se desenvolver mecanismos que permitam à sociedade ter o conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados (ALBUQUERQUE, 2006). A transparência das ações governamentais é capaz de proporcionar a criação de maiores condições de confiança entre

governantes e governados. A transparência é citada como capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas (PINHO e SACRAMENTO, 2004).

Para Platt Neto e outros (2007), a transparência contempla três elementos principais: publicidade, compreensibilidade das informações e utilidade das informações. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões. A compreensibilidade das informações relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações. Por fim, a utilidade para decisões está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades.

Cada vez mais o Estado contemporâneo e os atores que com ele transacionam são impelidos a agir sob os imperativos da transparência – que na administração pública implica os observadores perceberem as relações concretas entre indivíduos e grupos atrás do invólucro das instituições (PEREIRA, 2002). Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrar os agentes públicos (CENEVIVA e FARAH, 2006).

O desenvolvimento da tecnologia da informação oferece novas possibilidades de ganho de transparência pelas organizações. O emprego dos novos recursos tecnológicos da informatização pode melhorar a qualidade da informação produzida pela organização, como, por outro lado, independentemente disso, tem, sem sombra de dúvida, impacto extraordinário sobre o seu acesso, haja vista que, por meio da informatização, a organização tanto pode conhecer-se melhor, como também pode dar-se a conhecer melhor ao seu ambiente externo. Esta via dupla, por meio da qual a informatização expõe e, portanto, ‘transparentiza’ a organização, submetem-na a mudanças potenciais imensuráveis (GOMES FILHO, 2005).

Instrumentos como transparência e prestação de contas carecem de uma efetiva participação popular (institucionalizada) no processo de tomada de decisão governamental para que possam atingir os seus reais benefícios. Um dos mecanismos utilizados e que representa uma fase embrionária desta institucionalização é a participação digital que, conforme Pinho (2008), implica em um governo movido a maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste.

A participação requer a existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não. Os institucionais podem dar-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas também contêm o risco de submeter os agentes sociais à lógica própria do poder, à racionalidade técnico-burocrática. Existem outros mecanis-

mos peculiares aos movimentos sociais que podem garantir sua autonomia e potencializar sua ação frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado (TEIXEIRA, 1997).

A existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para a efetivação da participação política. Isto requer a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e num processo de *accountability* avaliar os métodos e resultados (Idem, 1997).

A participação utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões, prestação de contas, tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos) (Idem, 1997).

Para Dagnino (2004), o processo de alargamento da democracia brasileira se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia.

De outro lado, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Esses dois processos distintos produzem uma confluência perversa que enraíza o processo de construção democrática enfrentada hoje no Brasil (Idem, 2004).

Santos (1993) observa no Brasil uma enorme massa urbanizada, com ausência de capacidade de participação ou motivação para tal, uma baixa taxa de demandas, descrédito nas instituições e na eficácia do Estado, e a negação de conflito em que está permanentemente envolvida. Nesta mesma linha, Pinho (2008) considera que o Brasil estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não há participação por parte da sociedade no sentido de exigir maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil. Já Abrucio (2005) afirma que é notável o grau de participação dos cidadãos nas políticas sociais. Torna-se necessário ativar esse processo onde ele tem maior incidência, isto é, no plano descentralizado de poder. A questão da participação parece tornar-se central no sentido do aperfeiçoamento da democracia e da *accountability*. No entanto, não existe convergência entre os autores sobre esta questão. Assim, nota-se que Santos e Pinho dizem que não há participação, mas Abrucio traça um quadro em que a participação tem aumentado.

3. Métodos e Procedimentos

A pesquisa empreendida é de cunho exploratório, realizada por meio de estudo de casos, com abordagem predominantemente qualitativa. Para tanto, foi construído um modelo de análise, conforme apresentado no quadro 1:

Prestação de Contas	
Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de qualquer tipo de Relatório e/ou impossibilidade de sua localização
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos
Média	Divulgação do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos no prazo
Alta	Divulgação, além do conjunto de Relatórios Legais no prazo, de Relatórios complementares dos gastos incorridos
Transparência	
Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência das atividades dos vereadores
Baixa	Detalhamento das seções (ordem do dia, atas das seções) Notícias da câmara municipal sobre as atividades dos vereadores Disponibilização da legislação
Média	Disponibilização de legislação com possibilidade de download Vídeos das sessões legislativas
Alta	Divulgação das matérias nas fases de tramitação Vídeos das sessões legislativas ao vivo TV Câmara Rádio Câmara
Participação	
Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos
Baixa	E-mail da câmara E-mail de setores da câmara E-mail do vereador Formulário eletrônico
Média	Home page do vereador Twitter Vídeo YouTube Monitoramento das ações dos usuários
Alta	Ouvidoria Indicativo de retorno

Quadro 1: Modelo de análise

Fonte: Elaboração própria.

O modelo de análise foi construído a partir da investigação de experiências anteriores de diversos autores e instituições (AKUTSU, 2002; AKUTSU; PINHO, 2002; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004) que pesquisaram portais eletrônicos, bem como análise dos portais eletrônicos das câmaras

municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes (Salvador, Fortaleza, Goiânia, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo).

Os indicadores do modelo de análise foram agrupados em quatro categorias: nula capacidade, baixa capacidade, média capacidade e alta capacidade. Observando a ocorrência ou não dos indicadores, procurou-se detectar a capacidade dos portais em construir condições para a prestação de contas, transparência e participação.

A partir do modelo de análise, foi elaborado um protocolo de observação para coletar os dados disponíveis nos portais eletrônicos mantidos pelas câmaras municipais. O protocolo de observação, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo. Seguindo-se os itens do protocolo, foram feitas as visitas aos portais eletrônicos e anotadas as informações disponíveis. Os acessos aos portais foram feitos nos dias 6, 7 e 8 de dezembro de 2010.

Foram selecionados os portais eletrônicos de câmaras cujos municípios possuem população abaixo de 10.000 habitantes. Os portais analisados, com os respectivos endereços eletrônicos, são apresentados no quadro 2:

No	Câmaras Municipais	Endereços dos Portais
01	Câmara Municipal de Agrônômica	http://www.cva.sc.gov.br/
02	Câmara Municipal de Água Doce	http://www.cvaguadoce.sc.gov.br
03	Câmara Municipal de Anchieta	http://www.cvanchieta.sc.gov.br
04	Câmara Municipal de Bom Retiro	http://www.camarambomretiro.sc.gov.br
05	Câmara Municipal de Ermo	http://www.camaraermo.sc.gov.br
06	Câmara Municipal de Galvão	http://www.cvg.sc.gov.br
07	Câmara Municipal de Grão-Pará	http://www.graopara.sc.gov.br
08	Câmara Municipal de Iomerê	http://www.cviomere.sc.gov.br
09	Câmara Municipal de Irani	http://www.camairani.com.br
10	Câmara Municipal de Jupiá	http://www.camarajupia.sc.gov.br
11	Câmara Municipal de Lacerdópolis	http://www.camalarpolis.sc.gov.br
12	Câmara Municipal de Novo Horizonte	http://www.camaranovohorizonte.sc.gov.br
13	Câmara Municipal de Passo de Torres	http://www.camara-passo.sc.gov.br
14	Câmara Municipal de Rio do Oeste	http://www.riodooeste.com.br/legis
15	Câmara Municipal de São Bernardino	http://www.cvsb.sc.gov.br
16	Câmara Municipal de São Martinho	http://www.camarasomartinho.sc.gov.br
17	Câmara Municipal de Trombudo Central	http://www.cmtc.sc.gov.br

Quadro 2: Câmaras municipais com respectivos endereços dos portais eletrônicos

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Assume-se aqui o pressuposto de que, pelo porte populacional, esses municípios devem ter suas câmaras com menores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos, contemplando inclusive o quesito da *accountability*. Assume-se também que não deve haver nesses municípios, com a existência de uma sociedade menos complexa e plural, a busca de maior cobrança aos poderes instituídos, entre eles o Legislativo municipal, por parte da sociedade civil.

4. Resultados

4.1 Prestação de contas

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados é sintetizada no quadro 3.

Como pode ser observado no quadro 3, a maioria das câmaras municipais apresenta em seus portais eletrônicos uma inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização. A divulgação de relatórios, identificada na minoria dos portais, ocorre de forma parcial e/ou após o prazo definido pela legislação pertinente. Entre os relatórios legais, o balancete financeiro mensal é o mais recorrente. Como menor ocorrência são divulgados relatórios com os principais fornecedores, diárias concedidas aos vereadores e funcionários e relatórios das despesas com pessoal.

Do conjunto de portais visitados, apenas o da Câmara Municipal de Irani promove a divulgação completa de Relatórios Legais dos gastos incorridos e no prazo legal. Não foram identificadas divulgações, além do conjunto de relatórios legais no prazo, de relatórios complementares dos gastos incorridos.

Constata-se que o conjunto de portais eletrônicos analisado tende a uma nula capacidade de prestação de contas e que os Legislativos locais, objeto de estudo, não estão dispensando importância a essa dimensão da *accountability*, mesmo que esta pesquisa não tenha analisado o conteúdo nem a linguagem adotada sobre os relatórios integrantes do processo de prestação de contas. Indicaria atribuir maior importância caso divulgassem, mesmo parcialmente, o conjunto de relatórios legais no prazo definido pela legislação, o que foi observado em apenas um portal.

Os relatórios legais são elaborados a partir de uma linguagem técnica e específica empregada na contabilidade governamental, de entendimento normalmente restrito aos profissionais da área. A partir do cenário observado, fica a dúvida: a divulgação dos relatórios, quando ocorre, é feita de maneira espontânea, numa iniciativa do Legislativo local para promover a prestação de contas por meio do portal eletrônico, ou essa publicidade atende à norma legal que exige alguma estratégia de divulgação?

O processo de prestação de contas relaciona-se, principalmente, à publicidade quanto à origem e à utilização dos recursos públicos. Sua efetivação é essencial para o exercício da accountability. Contudo, essa não parece ser a realidade dos portais observados, nos quais a divulgação, mesmo que de forma parcial e/ou fora do prazo legal, ocorre na minoria dos portais. Estamos distantes de uma situação em que a sociedade civil poderá acessar, por meio dos portais eletrônicos, a essência da prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos. Em outras palavras, não se nota uma predisposição a cumprir esse requisito fundamental da *accountability*.

Capacidade	Indicadores	Agronômica	Água Doce	Anchieta	Bom Retiro	Ermo	Galvão	Grão-Pará	Iomerê	Irani	Jupia	Lacerdópolis	Novo Horizonte	Passo de Torres	Rio do Oeste	São Bernardino	São Martinho	Trombudo Central
Nula	Inexistência de qualquer tipo de Relatório e/ou impossibilidade de sua localização					x	x		x		x	x	x	x	x	x		x
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos	x	x	x	x			x									x	
Média	Divulgação do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos no prazo									x								
Alta	Divulgação, além do conjunto de Relatórios Legais no prazo, de Relatórios complementares dos gastos incorridos																	

Quadro 3: Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

4.2 Transparência

A ocorrência dos indicadores de transparência nos portais selecionados é sintetizada no quadro 4.

Capacidade	Indicadores	Agronômica	Água Doce	Anchieta	Bom Retiro	Ermo	Galvão	Grão-Pará	Iomerê	Irani	Jupia	Lacerdópolis	Novo Horizonte	Passo de Torres	Rio do Oeste	São Bernardino	São Martinho	Trombudo Central
Nula	Inexistência de qualquer tipo de indicador de transparência das atividades dos vereadores				x							x						
Baixa	Detalhamento das seções (ordem do dia, atas das seções)	x	x				x	x	x		x		x				x	x
	Notícias da câmara municipal sobre as atividades dos vereadores	x	x	x			x		x	x	x		x	x	x	x		x
	Disponibilização da legislação	x	x	x		x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x
Média	Disponibilização de legislação com possibilidade de download	x	x	x		x	x		x	x	x		x	x	x	x		x
	Vídeos das sessões legislativas																	
Alta	Divulgação das matérias nas fases de tramitação										x		x					
	Vídeos das sessões legislativas ao vivo																	
	TV Câmara																	
	Rádio Câmara																	

Quadro 4: Ocorrência dos indicadores de transparência nos portais selecionados

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Como mostra o quadro 4, os portais eletrônicos selecionados apresentam, na sua maioria, média capacidade para promover a transparência dos atos públicos. Dos indicadores utilizados para mensurar essa dimensão da *accountability*, vídeos das sessões legislativas, vídeos das sessões legislativas ao vivo, TV Câmara e Rádio Câmara não foram identificados nos portais.

Os indicadores disponibilização da legislação e disponibilização de legislação com possibilidade de download foram identificados na maioria dos portais. Os portais que apresentam legislação, normalmente, disponibilizam uma ferramenta de busca, permitindo a procura pelo tipo de legislação, pelo tipo de lei, por palavras-chave e pelo ano. A pesquisa pode ser configurada, escolhendo-se simultaneamente o tipo de ordenamento do documento, o total de documentos por página e a quantidade total de documentos.

Com expressiva ocorrência, os portais apresentam detalhamento das seções e notícias sobre as atividades dos vereadores. A divulgação das matérias nas fases de tramitação, que poderia representar um avanço em termos de transparência, foi identificada apenas nas Câmaras de Jupiá e Novo Horizonte.

Aparentemente, a dimensão transparência mostra-se mais ativa que a dimensão prestação de contas no conjunto de portais analisados. Contudo, em ambas as dimensões parece se confirmar o pressuposto de que os municípios com menor porte populacional possuem portais dos seus Legislativos menos aperfeiçoados.

Observa-se no quadro 4 a ocorrência de indicadores de baixa e média capacidade na maioria dos portais eletrônicos. Disponíveis os indicadores, até que ponto são utilizados para o exercício da transparência? As notícias sobre as atividades dos vereadores e o detalhamento das seções são editados antes da veiculação no portal ou mostram também questões polêmicas e ações duvidosas?

Os achados na pesquisa não são suficientes para se responder a essas indagações. No entanto, existindo os indicadores tal como identificados através do quadro 4, percebe-se que o conjunto de Legislativos locais tem dispensado atenção para elementos que contribuem para a construção da transparência. A depender do interesse dos agentes políticos locais, tais indicadores poderão ser utilizados para fins de promoção política e não para o efetivo exercício da transparência.

4.3 Participação

A ocorrência dos indicadores de participação nos portais selecionados é sintetizada no quadro 5.

Capacidade	Indicadores	Agronômica	Água Doce	Anchieta	Bom Retiro	Ermo	Galvão	Grão-Pará	Iomerê	Irani	Jupiá	Lacerdópolis	Novo Horizonte	Passo de Torres	Rio do Oeste	São Bernardino	São Martinho	Trombudo Central
Nula	Inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos												x		x			
Baixa	E-mail da câmara							x	x	x		x				x		
	E-mail de setores da câmara																	
	E-mail do vereador			x							x							
	Formulário eletrônico	x	x	x	x	x	x	x	x					x		x	x	x
Média	Home page do vereador																	
	Twitter																	
	Vídeo YouTube																	
	Monitoramento das ações dos usuários	x																
Alta	Ouvidoria																	
	Indicativo de retorno																	

Quadro 5: Ocorrência dos indicadores de participação nos portais selecionados

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

O quadro 5 revela que as Câmaras Municipais de Novo Horizonte e Rio do Oeste apresentam portais com uma inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. Esta propensão a uma nula capacidade já havia sido identificada na dimensão prestação de contas. Quanto aos portais que apresentam algum tipo de canal de participação, a maioria disponibiliza formulário eletrônico. Há portais com um e-mail de câmara. Em outros, os e-mails são dos próprios vereadores.

Em nenhum portal foi percebido qualquer indicativo de retorno das dúvidas, sugestões e reclamações feitas pelos cidadãos. O monitoramento das ações dos usuários, quando existe, é feito através da contagem do número de visitantes ou do número de visitantes on-line, identificado apenas no portal da Câmara de Agronômica. A enquete é, potencialmente, uma forma de monitoramento, sendo observada em vários portais. Durante o período de observação, as enquetes foram respondidas e os resultados

parciais apresentados na sequência. Nenhum portal disponibiliza o canal de ouvidoria. Não se observou também a ocorrência dos seguintes indicadores: e-mail de setores da câmara, home page do vereador, twitter, vídeo YouTube.

A participação só tem razão de ser quando o participante recebe algum tipo de retorno daquilo que foi sugerido, questionado ou simplesmente identificado. Os endereços de e-mail e formulários disponibilizados nos portais eletrônicos, conforme observado no quadro 5, não contribuem para o exercício dessa dimensão da *accountability* sem a análise e a resposta aos e-mails recebidos, sem um monitoramento das ações de quem participou ou mesmo sem um espaço para debates.

A participação mostra-se bastante frágil nos portais analisados, sem condições efetivas de contribuir para a construção da *accountability*. De certo modo, esses resultados ratificam investigações anteriores (SANTOS, 1993; PINHO, 2008) que apontam a falta de participação política como o verdadeiro calcanhar de Aquiles do processo político brasileiro ou, pelo menos, um dos entraves a esse processo.

A despeito dos resultados alcançados, a baixa capacidade dos portais de promover a participação pode desencadear o que Santos (1993) observa nos cidadãos brasileiros: apatia ou desmotivação. Por sua vez, essa baixa participação dos cidadãos, segundo Pinho (2008) acaba comprometendo a exigência de transparência e de prestação de contas.

5. Considerações Finais

O portal eletrônico é considerado uma tecnologia capaz de possibilitar condições para a construção da *accountability* dos atos públicos. A confirmação da utilização do portal eletrônico com esse propósito carece de pesquisas empíricas, particularmente em relação às câmaras municipais, haja vista que a literatura apresenta pesquisas com o Poder Executivo.

Assim, o artigo teve por objetivo analisar prestação de contas, transparência e participação por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em pequenos municípios catarinenses. Partiu-se de um modelo de análise construído a partir de investigações anteriores, bem como da análise dos portais das câmaras localizadas nas 10 maiores capitais brasileiras.

Em relação ao processo de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de portais eletrônicos tende a uma nula capacidade e que os Legislativos locais, objeto de estudo, não estão dispensando importância a essa dimensão da *accountability*. Ainda que a prestação de contas, segundo Prado (2004), não deva se restringir a questões legais, a divulgação de relatórios, quando ocorre, caracteriza-se pela divulgação parcial e/ou fora do prazo legal. Infere-se que os portais eletrônicos observados, na forma como estão, não possuem condições para a construção de uma efetiva prestação de contas.

A dimensão transparência mostra-se mais ativa que a dimensão prestação de contas no conjunto de portais eletrônicos. Contudo, fica a dúvida se os indicadores são utilizados para fins de promoção política ou para o efetivo exercício da transparência, haja vista que os objetivos de implementação e a estrutura dos portais podem ser influenciados pelo interesse dos agentes políticos locais. A ausência de análise do conteúdo dos indicadores, que constitui uma limitação do estudo, não permite inferir se há construção da transparência, apenas pressupõe a existência de condições de uma média capacidade dos portais para tal.

Os canais de participação existentes constituem-se basicamente de formulários eletrônicos. Esta dimensão apresenta-se bastante frágil nos portais analisados. A tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental. “Muita tecnologia, pouca democracia” (PINHO, 2008). As constatações corroboram alguns dos achados de Cunha e Santos (2005), que destacam que os vereadores têm correio eletrônico, o endereço é divulgado e consegue-se obtê-lo facilmente, mas as mensagens recebidas não são respondidas; algumas jamais chegam a ser lidas.

Conclui-se, pela evidência empírica coletada, que o conjunto dos portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em pequenos municípios catarinenses, considerados aqueles com um porte populacional inferior a 10.000 habitantes, têm baixa ou nula capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability* analisadas. E, como resposta à indagação do próprio título, os portais analisados configuram muito mais a existência de murais eletrônicos do que espaços de construção da *accountability*. Conclui-se também que os portais parecem ter sido implantados muito mais por resposta a um impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 39, n.2, p.401-420, mar./abr. 2005.
- ABRUCIO, Luiz Fernando; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.
- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.
- AKUTSU, Luiz. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152f. Dissertação (Mestrado em Administração), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.
- ALBUQUERQUE, C. M., MEDEIROS, M. B., FEIJÓ, P. H. Gestão de finanças públicas. Brasília: Outras Editoras, 2006.
- ALLEBRANDT, S. L. A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.

- ALMEIDA, Evandro Julião de. O reforço das competências de gestão nas instituições públicas: governança e gestão no poder legislativo municipal: estudo de caso na Câmara Municipal de Niterói. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.
- CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.
- COSTA, João Bosco Araújo da. A ressignificação do local: o imaginário político pós-80. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-118, 1996.
- CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; SANTOS, Ghabryelle Schwarzbach dos. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. Organizações & Sociedade, Salvador, v.12, n.35, p.69-89, out./dez. 2005.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de Globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. Relatório 18/2000 do Núcleo de Pesquisas e Publicações. EAESP/FGV, maio 2000. 100 p.
- GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, X, 2005, Santiago, Chile. Anais... CLAD, 2005.
- JOFFRE NETO, J. M. Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio. São Paulo: EAESP-FGV, 2003.
- LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, p. 67-86, jan./abr. 2008.
- LEVY, P. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- MORAES, Patricia B. Cidade, comunicação e tecnologia da informação: uma análise de portais governamentais brasileiros. 2004. Dissertação (Mestrado), Facom/UFBA, Salvador.
- PEREIRA, J. M. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, VII, Lisboa. Anais... Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun. 2008.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: Encontro de administração pública e governança, I, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- PLATT NETO, Orion Augusto e outros. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.
- PRADO, O. Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.
- SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências municipais e desenvolvimento local. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 48-52, 1996.
- SANTOS, W. G. Razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SILVA, M. V. C. P. da; MENDES, E. V. Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde, 2004.
- SILVA, L. M. da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.
- TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. Caderno CRH, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.
- WHITAKER, Francisco. O que é vereador. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- ZANELLA, Anacleto; ONHATE, Joselito. Legislativo municipal: limites e possibilidade da ação parlamentar. In: ANDRADE, Jair, PIRES, Marcelino. Gestão, democracia e governabilidade: diálogos a partir de experiências. Passo Fundo: IMED, 2006.