

4

PROCURANDO TRANSPARÊNCIA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE CÂMARAS MUNICIPAIS DAS MAIORES CAPITAIS BRASILEIRAS

SEEKING FOR TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND PARTICIPATION IN WEBSITES OF LOCAL COUNCILS OF THE MAJOR BRAZILIAN CAPITALS

FABIANO MAURY RAUPP¹

Recibido: 30/12/2013

Aceptado: 25/06/201

RESUMO

O artigo teve por objetivo investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. Trata-se de uma pesquisa de cunho avaliativo e exploratório, realizada por meio de estudo de casos múltiplos, com abordagem predominantemente qualitativa. Após as visitas aos portais eletrônicos e feitas as anotações das informações a partir de um protocolo de observação, fez-se a análise descritiva dos dados. O conjunto de observações parece confirmar, do ponto vista tecnológico, o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Neste ínterim, atende as expectativas o processo de prestação de contas e de transparência através dos portais. Já em relação à participação, ainda que existam os canais de interação, não há qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas.

PALAVRAS-CHAVE

Transparência, prestação de contas, participação, câmaras municipais, capitais brasileiras.

1. Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA), Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC), Florianópolis, SC, Brasil. Correo electrónico: fabianoraupp@hotmail.com.

ABSTRACT

The goal of this article is to investigate the conditions of transparency, accountability and participation in local councils' websites of the largest capitals. This is a research of evaluative and exploratory nature, carried out through multiple case study, with a predominantly qualitative approach. After visiting the homepages and taking notes of information based on an observation protocol, a descriptive analysis of data was performed. The set of observations seem to confirm, from a technological point of view, the assumption that municipalities which have larger populations have more portals of their Legislative branches improved. Meanwhile, it meets the expectations of the accountability and transparency process through the portals. Although there are channels of interaction, there is no indication of analysis and feedback of received messages.

KEY WORDS

Transparency; accountability; participation; local councils; brazilian capitals.

1. INTRODUÇÃO

O entendimento dos serviços disponibilizados nos sites e os objetivos das políticas gerais de legislativo eletrônico pode ajudar no desenho de estratégias adequadas a sua implementação efetiva. Para estabelecer a presença na web, é preciso haver um melhor entendimento das possibilidades e limitações desse ambiente. Os serviços interativos que envolvem relacionamento exigem maior esforço de reformulação organizacional para ser efetivados, enquanto os serviços de transação exigem mais recursos e expertise no domínio da tecnologia (Diniz e Barbosa, 2004).

No presente estudo, a opção por analisar os portais eletrônicos de Câmaras Municipais decorre de duas razões principais: a primeira diz respeito a escassa quantidade de estudos desenvolvidos; a segunda, que está relacionada a primeira, refere-se ao crescente interesse por este poder devido seu papel que representa em uma democracia e em uma federação como o Brasil.

Cabe considerar que, dependendo dos objetivos com que são implementados, os portais eletrônicos podem contribuir para a construção de *accountability*. Contudo, a criação de um portal eletrônico não é suficiente para que haja transparência, prestação de contas e participação com os cidadãos, dimensões de *accountability* consideradas no estudo.

O objetivo do artigo é investigar as condições de transparência, de

prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. Inicialmente fez-se uma breve incursão teórica sobre transparência, prestação de contas, participação e legislativo eletrônico. Em seguida descreve-se o método de pesquisa. Na sequência procede-se à descrição e análise dos dados coletados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. TRANSPARÊNCIA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E PARTICIPAÇÃO

A administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana (Martins, 1997). No período colonial brasileiro, o Estado adotou um modelo patrimonialista e centralizador. Além disso, mostrou-se poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Não houve a definição de limites entre o público e o privado, estabelecendo muitas vezes, como moeda de troca política, terras e cargos públicos (Amorim, 2000).

O Estado brasileiro, sobretudo, no período colonial, procurou garantir às suas elites privilégios adquiridos em função das relações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado. Cita-se como marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo a transferência para o Brasil de parte da burocracia lusitana juntamente com a corte portuguesa. Tal contexto fez com que vícios e práticas clientelistas, nepotistas, e centralizadoras, determinassem o perfil político-administrativo brasileiro como um modelo patrimonial (Souza, 1996).

Para Schwartzman (1988), os regimes patrimoniais modernos são denominados neopatrimonialistas. O neopatrimonialismo representa, além de uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, uma forma atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio. Relacionando a presença do patrimonialismo ao avanço democrático, Akutsu e Pinho (2002) entendem que em regiões menos patrimonialistas ocorrem maiores avanços democráticos, e em regiões mais patrimonialistas essa velocidade é menor. A história mostra que essas estruturas não são rompidas com facilidade e num movimento linear.

Nos estudos sobre patrimonialismo, Miguel (2005) afirma que a *accountability* ganha destaque, pois promete um grau razoavelmente alto de

controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas.

Segundo Campos (1990), o conceito de *accountability* não possui uma expressão equivalente em português que contemple o espectro de significados existentes no termo em inglês. É praticamente um lugar-comum observar que *accountability* não possui tradução precisa para o português (e para outras línguas neolatinas) e, daí, extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias em comparação com as anglo-saxãs (Miguel, 2005).

Na busca por uma definição, Pinho e Sacramento (2009), colocam que a *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser entendida como um somatório de transparência, engajamento dos governantes na prestação de contas e, também, a responsabilização dos governantes pelos seus atos. O conceito de *accountability*, conforme Akutsu e Pinho (2002, p.731), contempla duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”.

Para Campos (1990), a *accountability* não emerge por si só, mas é determinada por uma relação entre o Estado e a sociedade, propiciada pelo desenvolvimento democrático. É resultado de um desenvolvimento político que confere ao cidadão um papel ativo de sujeito, guardião de seus direitos (CAMPOS, 1990). Trata-se de um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos, sejam estes governantes ou burocratas (Ceneviva e Farah, 2006).

Loureiro e Abrucio (2004, p.52) entendem por “*accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente”. Destacam também a necessidade de regras e arenas nas quais a *accountability* possa ser exercida, bem como práticas de negociação ampliadas entre os atores, objetivando tornar mais públicas e legítimas as decisões exaradas.

Uma noção mais restrita de *accountability* considera apenas os mecanismos de controle formalizados e institucionalizados, como capazes de exigir a responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados. Nesta noção, mecanismos informais como o controle exercido pela imprensa e pela sociedade civil não são considerados (O’Donnell, 1998; Kenney, 2003). Uma

noção mais abrangente de *accountability* considera, além dos mecanismos formais e institucionalizados, também mecanismos informais, desde que haja capacidade de sanção dos agentes públicos por parte das relações desenvolvidas a partir dos mecanismos. O exercício da *accountability* requer capacidade de resposta dos agentes públicos e capacidade de sofrer sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres (Dunn, 1999). A noção mais ampla de *accountability* admite toda e qualquer relação de controle e monitoramento sobre agentes públicos como mecanismos capazes de exigir a responsabilização (Day; Klein, 1987; Paul, 1991). *Accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. A *accountability* pública se refere ao conjunto de mecanismos usados pelos atores interessados em garantir um nível desejado de desempenho dos serviços públicos (Paul, 1991).

O estudo da *accountability* envolve a análise de diferentes mecanismos institucionais de responsabilização. Para O'Donnell (1998), esses mecanismos são divididos em duas vertentes. A primeira é a *accountability* vertical, que tem nas eleições o instrumento principal, possibilitando a efetivação de mecanismos tradicionais como a premiação e o castigo. A segunda é a *accountability* horizontal, compreendendo a divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre os mesmos (O'Donnell, 1998). Na primeira, os cidadãos eleitores podem controlar as ações dos representantes durante seu governo. Na segunda, os poderes possuem instrumentos capazes de questionar e, eventualmente, punir maneiras impróprias do governante em questão cumprir suas responsabilidades (O'Donnell, 1991).

As eleições, as reivindicações sociais e a cobertura regular da mídia são considerados instrumentos da *accountability* vertical. As eleições devem contemplar características de liberdade de expressão, de cobertura de imprensa e liberdade de associação que possibilite aos cidadãos expor suas demandas, denunciar os oficiais públicos e sancioná-los. O que pode ser definido como o instrumento principal da *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Entretanto, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability*. Análises recentes lançam uma nota cética quanto ao grau em que a eleição seja realmente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias fortemente institucionalizadas (O'Donnell, 1998).

A *accountability* horizontal, conforme O'Donnell (1998), é entendida como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal -e que estão de fato dispostas e capacitadas- para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais ou, mesmo, o impeachment contra

ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosos. Para tanto, devem os poderes apresentar um grau de concorrência e equilíbrio, como o sistema de divisão de poderes do presidencialismo, além de órgãos independentes com poder, incentivos e capacidade de ação em relação a outros órgãos governamentais.

No contexto das vertentes vertical e horizontal, 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 (Pó e Abrucio, 2006). A prestação de contas como dimensão da *accountability*, 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.

Outro processo capaz de proporcionar maiores condições de confiança entre governantes e governados é a transparência das ações governamentais. A transparência é citada como capaz de contribuir para reduzir a corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas (Pinho e Sacramento, 2004). Trata-se uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, esses mecanismos de controle e fiscalização são extremamente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos (Ceneviva e Farah, 2006).

A participação/interação dos cidadãos no processo decisório do ente governamental é tão importante quanto à prestação de contas e à transparência. Apesar de sua importância, Santos (1993) observa no Brasil uma incapacidade de participação ou desmotivação para isso, além de uma baixa taxa de demandas, do descrédito tanto nas instituições quanto na eficácia do Estado, bem como uma permanente negação de conflito. Nessa mesma linha, Pinho (2008) considera que não há participação por parte da sociedade, no sentido de exigir maior transparência do Estado, o qual 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. Mesmo sendo a participação central no sentido do aperfeiçoamento da democracia e da *accountability*, não há consenso entre os autores sobre essa questão. Assim, enquanto Santos (1993) e Pinho (2008) afirmam que não há participação, Abrucio (2005) traça um quadro de otimismo em relação à participação.

3. LEGISLATIVO ELETRÔNICO

Os estudos e reflexões sobre o governo eletrônico têm maior recorrência com o poder executivo. Contudo, o material teórico e empírico pode ser utilizado também em pesquisas com o poder legislativo, resguardadas as especificidades de cada poder. Para Ruediger (2002) o governo eletrônico, apesar de marcado pelo desenvolvimento de sistemas relativos ao provimento de serviços, contempla uma possibilidade de extensão da esfera do Estado propícia a uma maior permeabilidade à cidadania, decorrente do caráter intrínseco na atividade de governo do componente político de sua ação. Em termos gerais, pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: 1) aplicações web com foco para o segmento governo-fornecedor (G2B – *Government to Business*); 2) aplicações web voltadas para a relação governo-cidadão (G2C – *Government to Costumer*); e 3) aplicações web referentes a estratégias governo-governo (G2G – *Government to Government*). O governo eletrônico, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, poderia ainda ser potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento.

Para Vaz (2003), os benefícios do governo eletrônico são apontados como apropriáveis pelo governo (aumento de capacidade operativa, ganhos de eficiência, melhor relacionamento com os cidadãos). Também podem ser vistos a partir de outro ponto de vista, o do cidadão (melhor atendimento, acesso a serviços e informações, interação com governo).

Pinho (2008) enfatiza que o governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade, tem sido representado pela construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos.

O governo eletrônico pode ser considerado um assunto recente e, portanto, representa uma área que carece de um maior número de estudos. Além disso, a maioria dos estudos disponíveis sobre e-gov tem seu foco na área técnica que envolve principalmente aspectos relacionados aos sistemas de informação. Desse modo, percebe-se a necessidade de se desenvolverem pesquisas que foquem outros elementos contidos no e-gov como serviços, qualidade, satisfação, imagem e cidadãos (Damian & Merlo, 2013).

Em relação ao cenário brasileiro, cabe destacar que o Brasil ocupa a 59ª posição, de 193 países avaliados, no ranking 2012 da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre governo eletrônico (ONU, 2012). Em relação aos países sul-americanos, o Brasil fica atrás de Chile (39ª), Colômbia (43ª), Uruguai (50ª) e Argentina (56ª). Destaca-se, inclusive, a iniciativa da ONU na década de 1990 de financiar e incentivar os países a implantarem o governo eletrônico para aprimorar os mecanismos de *accountability*.

Conforme D'Agostino *et al.* (2011), o governo eletrônico se concentra em serviços públicos prestados por meios eletrônicos aos cidadãos. Em contrapartida, a governança eletrônica assume uma dinâmica interativa entre a elite governamental e os cidadãos. Em estudos mais recentes da ONU (2005; 2007) a conceituação passou a considerar de forma mais enfática noções de governança eletrônica. Já em seu *benchmark* de 2008, a visão de governo eletrônico torna-se mais ampla, pois na análise não são consideradas apenas a provisão de serviços e a melhoria dos processos internos do governo, mas também a influência do governo eletrônico para a *accountability* (Prado, 2009).

Sandoval-Almazan & Gil-Garcia (2012) entendem que as interações mais relevantes entre os cidadãos e o governo ocorrem no nível local. De fato, os portais podem ser vistos não apenas como canais para a prestação de informações do governo, mas também como um importante instrumento para a troca de informações, permitindo a participação dos cidadãos nos esforços de tomada de decisões sobre importantes assuntos que interessam a coletividade. Um portal pode assumir a configuração de sites públicos que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviço. A partir do portal, muitos usuários definem seus próximos passos na Web. Os portais representam locais de intensa visitação. Portanto, ser reconhecido como um portal está diretamente relacionado à força com que o site atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (chat), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitos ou não (Cunha, 2000).

Ao abordar a presença da *accountability* em portais de governos estaduais e municipais no Brasil, Pinho (2006) constata que os avanços, no tocante a *accountability*, ainda são modestos. O autor questiona se existe consciência em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para maior transparência ou se o problema é muito mais estrutural de resistência dos atores públicos em se revelar plenamente para a sociedade civil. Observa que os portais ainda não fazem uso das tecnologias de informação e comunicação para promover interatividade com a sociedade, sendo a idéia de

interatividade e de exploração do potencial da comunicação ainda praticamente inexistente.

No contexto do governo eletrônico, pode-se afirmar que as mudanças de postura impostas por novos paradigmas administrativos e em especial a emergência da utilização da TIC, que impulsionou o legislativo como agente de *accountability*, o legislativo brasileiro precisou buscar novas ferramentas que pudessem facilitar e melhorar o bom desempenho de suas atribuições. O legislativo também teve que adotar ferramentas informacionais que o executivo já vinha utilizando, cujo conjunto configura o chamado e-gov. No âmbito do Poder Legislativo essa ferramenta foi denominada de e-legislativo (Zurra e Carvalho, 2008).

A disponibilização de informações varia muito entre as Casas Legislativas, havendo por parte de algumas a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e por outras uma disponibilização ainda incipiente. A utilização da internet se constitui em uma ferramenta de apoio ao legislativo na consecução de seu papel de agente fiscalizador dos atos do executivo, a qual, se for explorada em sua plenitude, pode possibilitar que este Poder torne-se verdadeiramente um agente da *accountability* (Zurra e Carvalho, 2008). Ressalta-se, portanto, a importância do aperfeiçoamento do legislativo eletrônico por conta da prestação de contas, transparência, participação popular e, por conseguinte, da *accountability*.

4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A pesquisa realizada para investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras é de cunho avaliativo e exploratório, realizada por meio de estudo de casos múltiplos, com abordagem predominantemente qualitativa.

Optou-se por analisar os portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes. A escolha pelas 10 maiores capitais foi feita considerando que, pelo tamanho populacional e pela posição de principais cidades do País, esses municípios devem ter suas câmaras com maiores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos, contemplando inclusive o quesito da *accountability*. Para Styles e Tennyson (2007), municípios de maior tamanho tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações

acerca da gestão municipal. Assume-se, também, que deve haver nesses municípios maiores, com a existência de uma sociedade mais complexa e plural, a busca de maior cobrança aos poderes constituídos, entre eles o legislativo municipal, por parte da sociedade civil. A opção pelas capitais deve-se à expectativa de que os processos de informatização nestas câmaras sejam mais antigos e mais maduros, proporcionando aos vereadores uma infraestrutura adequada. As capitais selecionadas, o porte populacional e o endereço eletrônico das câmaras municipais são apresentados no quadro 1.

ESTADO	CAPITAIS BRASILEIRAS	POPULAÇÃO	SITE DA CÂMARA MUNICIPAL
Bahia	Salvador	2.892.625	http://www.cms.ba.gov.br/
Ceará	Fortaleza	2.431.415	http://www.cmfor.ce.gov.br/
Goiás	Goiânia	1.244.645	http://www.camargyn.go.gov.br/
Minas Gerais	Belo Horizonte	2.412.937	http://www.cmbh.mg.gov.br/
Pará	Belém	1.408.847	http://www.cmb.pa.gov.br/portal/index.php
Paraná	Curitiba	1.797.408	http://www.cmc.pr.gov.br/
Pernambuco	Recife	1.533.580	http://www.camara.recife.pe.gov.br/
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.093.472	http://www.camara.rj.gov.br/
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	1.420.667	http://www2.camapoa.rs.gov.br/
São Paulo	São Paulo	10.886.518	http://www.camara.sp.gov.br/

QUADRO 1: Capitais selecionadas, porte populacional e endereço eletrônico das câmaras municipais

FONTE: Elaborado a partir dos dados do IBGE

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. Os acessos aos portais foram feitos nos dias 12, 13 e 15 de novembro de 2010 com o objetivo de identificar indicadores que pudessem refletir a presença de prestação de contas, transparência e possibilidades de participação. Para tanto, à medida que foram feitas as observações, recolhiam-se as repetições para, na sequência, categorizá-las, agrupando as informações.

A identificação dos indicadores de prestação de contas, transparência e participação baseou-se em experiências anteriores de diversos autores e instituições (Diniz, 2000; Akutsu; Pinho, 2002; Prado, 2004; Pinho, 2008) que pesquisaram portais eletrônicos e propuseram modelos. O modelo

proposto por Diniz (2000) buscou analisar os serviços governamentais oferecidos pelos Web sites considerando três categorias de serviços aos cidadãos: como veículo de difusão de informação; como canal para a realização de transações; e como um meio de aprimorar o relacionamento com o cidadão. Cada uma das categorias de atividades foi subdividida em três diferentes níveis de interatividade: básico, intermediário e avançado.

O modelo de Akutsu e Pinho (2002) considerou quatro seções. A seção 1 -“Dados do portal pesquisado”- teve como objetivo o registro do ente da Federação pesquisado, a esfera governamental à qual pertence, o endereço do portal pesquisado e a data em que foi feita a primeira observação. Na seção 2 -“Informações disponíveis aos cidadãos”- teve como objetivo registrar as principais informações e serviços disponíveis aos cidadãos, que representassem evidências de avanço na *accountability* e demonstrassem o efetivo interesse dos gestores públicos em disponibilizar informações para a sociedade na Internet. A seção 3 -“Possibilidades de participação popular via Internet na gestão do ente”- abriu um outro tipo de questionamento, no qual a preocupação não foi só verificar se a esfera governamental se coloca de forma transparente em relação à sociedade, mas também se ela admite a possibilidade de diálogo com esta. A seção 4 -“Existência de interação com outros órgãos e entes”- teve como objetivo o registro de dados que apontassem para um avanço na *accountability* horizontal (entre agências estatais) com a utilização da Internet.

O modelo de Prado (2004) analisou a transparência baseada na prestação de contas públicas segundo o cumprimento das Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal. Adotaram-se as seguintes categorias para classificação dos websites quanto à transparência das contas públicas: *alta transparência*: o *website* apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos atualizados, tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal; *média / alta transparência*: o *website* não apresenta a totalidade dos demonstrativos exigidos pela Lei de Contas Públicas, mas apresenta todos os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal atualizados; *baixa transparência*: além do *website* não apresentar todos os demonstrativos exigidos pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade fiscal, os que existem estão desatualizados; e *insuficiente*: o *website* não apresenta nenhum demonstrativo exigido pelas Leis de Contas Públicas e de Responsabilidade fiscal.

Já o modelo de Pinho (2008) parte de uma bateria de questões sobre a configuração do portal. A segunda bateria de questões volta-se para o grau de informação propiciado pelo portal; se ele mantém o usuário informado e

se suas demandas, em termos de informações (dos mais variados matizes), são atendidas de forma direta, fácil e objetiva. A terceira bateria trata da questão da transparência do portal, ou seja, da transparência do governo por meio do portal. Na quarta e última bateria de questões, aborda-se a questão da participação popular, procurando identificar como os governos constroem instrumentos que oportunizam essa participação, entendida como apresentação de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, bem como de serviços públicos.

4. RESULTADOS: ANÁLISE E CRÍTICA

Os resultados das observações, apresentados na sequência, são sumarizados segundo a prestação de contas, transparência e participação.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, é sintetizada no quadro 2.

PRESTAÇÃO DE CONTAS	Salvador	Fortaleza	Goiania	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
Inexistência de qualquer tipo de Relatório dos gastos incorridos ou impossibilidade de sua localização					X					
Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos				X		X				
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos no prazo	X	X	X			X		X	X	X
Divulgação, além do conjunto de Relatórios Legais no prazo, de Relatórios complementares dos gastos incorridos	X	X	X			X		X	X	X

QUADRO 2: Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados
 FONTE: Elaboração própria.

Como pode ser observado no quadro 2, a maioria das câmaras municipais presta contas por meio de relatórios complementares dos gastos incorridos, além dos relatórios legais publicados no prazo. Entre os relatórios legais são publicados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), cuja exigência para câmaras localizadas em municípios com mais de 50.000 habitantes é de sua publicação a cada quadrimestre. No primeiro e segundo quadrimestre devem publicar o demonstrativo da despesa com pessoal. No último quadrimestre do ano devem publicar o demonstrativo da despesa com pessoal, o demonstrativo da disponibilidade de caixa, o demonstrativo dos restos a pagar, e o demonstrativo simplificado do relatório de gestão fiscal. Ainda em relação a exigência legal, as câmaras municipais deverão publicar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

No tocante aos relatórios complementares, a Câmara de Salvador publica relatórios de despesas com viagens, com descrição do usuário, do valor gasto, do destino e da justificativa da viagem. Há ainda a possibilidade de pesquisar o gasto por vereador, especificando o tipo (passagens ou diária), o ano e o mês. A Câmara de Fortaleza publica relatórios de despesa que podem ser gerados por tipo de despesa e por favorecido, além do demonstrativo de receitas e despesas (mensalmente) e do balanço orçamentário. A Câmara do Rio de Janeiro publica um detalhamento dos empenhos pagos e execução orçamentária. A Câmara de Porto Alegre publica relatório de viagens e diária, despesas por código, gastos por favorecido e despesas de custeio. A Câmara de São Paulo publica o demonstrativo diário da execução da despesa, o demonstrativo mensal da execução da despesa, a execução da receita, a movimentação mensal de empenho da despesa.

Todavia, no portal da Câmara de Belém há inexistência de qualquer tipo de relatório dos gastos incorridos ou impossibilidade de sua localização. Nas Câmaras de Belo Horizonte e Recife há divulgação parcial do conjunto de relatórios legais dos gastos incorridos. Apesar disso, a Câmara de Belo Horizonte publica relatórios de despesas com viagens, descrevendo o usuário, o valor gasto, o destino e a justificativa da viagem, relatórios de execução orçamentária, despesas gerais, despesas com pessoal e encargos e demonstrativo por fornecedor.

Se considerarmos que os portais eletrônicos tendem a uma alta capacidade de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de Legislativos, objeto de

estudo, pode estar dispensando importância a essa dimensão da *accountability*, mesmo que esta pesquisa não tenha analisado o conteúdo nem a linguagem adotada nos relatórios integrantes do processo de prestação de contas.

Os RGFs 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: Os relatórios são divulgados espontaneamente, 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*. Isso parece ser a realidade dos portais observados, nos quais a divulgação dos relatórios ocorre normalmente no prazo legal, além de relatórios complementares dos gastos incorridos. Há, portanto, uma situação em que a sociedade civil pode acessar, por meio dos portais eletrônicos, o processo de prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos.

5. TRANSPARÊNCIA

Os indicadores de transparência, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, são resumidos no quadro 3.

TRANSPARÊNCIA	Salvador	Fortaleza	Goiania	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
Detalhamento da seção (ordem do dia, atas das seções)	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Disponibilização da legislação	x	x	x	x		x		x	x	x
Disponibilização de legislação com possibilidade de download	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
Vídeos explicativos sobre a atuação dos vereadores				x						
Vídeos das sessões legislativas	x	x					x	x	x	x
Vídeos das sessões legislativas ao vivo		x	x	x			x		x	x
Divulgação das matérias nas fases de tramitação		x		x		x	x	x	x	
TV Câmara	x	x	x	x			x	x	x	x
Diário Oficial do Legislativo	x							x		
Transparência	x	x	x	x	X	x		x	x	
Rádio Câmara						x	x		x	

QUADRO 3: Ocorrência dos indicadores de transparência nos portais selecionados
 FONTE: Elaboração própria.

Conforme observado no quadro 3, arquivos com detalhamento das seções (ordem do dia, atas das seções) foram identificados em todas os portais eletrônicos. A disponibilização de legislação não foi observada nos portais das câmaras de Belém e Recife. 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. Cabe ressaltar que a ferramenta de busca de legislações não se confunde com o indicador Ferramenta de busca do próprio portal. Todos os portais que disponibilizam legislação, apresentam a possibilidade de efetuar o download dos documentos pesquisados.

Os portais observados apresentam Notícias sobre as atividades desenvolvidas pelos vereadores. Alguns portais também apresentam links para jornais locais e estaduais, sobre matérias veiculadas sobre os vereadores, contudo o destaque é para os eventos da própria câmara. Há também arquivos com clipagem de matérias da câmara publicadas em jornais locais, regionais e estaduais.

Alguns portais apresentam vídeos das sessões legislativas que já aconteceram, além da apresentação em tempo real. Outros portais apresentam somente vídeos das sessões legislativos que já aconteceram ou a apresentação em tempo real. Todavia, há também os portais que não apresentam vídeos das sessões legislativas. A apresentação das sessões pode ocorrer também por meio da TV Câmara observada em alguns portais. O objetivo da TV Câmara não se restringe a apresentação das sessões legislativas, há também programas de entrevistas com os vereadores, ações do executivo municipal, eventos e variedades. Com um número de ocorrências menor, alguns portais disponibilizam também a Rádio Câmara, cuja manutenção tem objetivos muito semelhantes ao da TV Câmara, ou seja, transmissão das sessões, programas com os vereadores etc.

A Divulgação das matérias nas fases de tramitação foi observada em seis portais eletrônicos. Tal divulgação normalmente é feita a partir da ferramenta de busca utilizada na procura de legislações. A divulgação das matérias em tramitação é feita em alguns casos por meio do Diário Oficial do Legislativo, identificado em apenas dois portais.

Do ponto de vista tecnológico, parece se confirmar o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Disponíveis os indicadores, até que ponto são utiliza-

dos para o exercício da transparência? As matérias e vídeos são editados antes da veiculação no portal ou mostram também questões polêmicas e ações duvidosas?

Os achados dessa investigação inicial não são suficientes para se responder a essas indagações. No entanto, existindo os indicadores tal como identificados através do quadro 3, percebe-se que há condições 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.

6. PARTICIPAÇÃO

As observações acerca da ocorrência de indicadores de participação/interação, construídos a partir da observação empírica dos portais selecionados, são compendiadas no quadro 4.

PARTICIPAÇÃO	Salvador	Fortaleza	Goiânia	Belo Horizonte	Belém	Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Porto Alegre	São Paulo
E-mail da câmara	X	X	X		X	X		X	X	X
E-mail do vereador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
E-mail de setores da câmara	X	X	X							
Home page do vereador		X			X					X
Ouvidoria	X	X						X		
Twitter	X		X			X		X		
Vídeo YouTube	X		X							X
Monitoramento das ações dos vereadores	X	X	X							
Formulário de contato			X	X	X	X	X		X	X
Indicativo de retorno										

QUADRO 4: Ocorrência dos indicadores de participação nos portais selecionados.
FONTE: Elaboração própria.

O quadro 4 revela que em todos os portais selecionados consta endereço de e-mail para contato com os vereadores. Dos portais analisados, três não disponibilizam formulários eletrônicos. Há portais que apresentam, simultaneamente, um e-mail geral para contato, e-mails dos vereadores e e-mails dos setores da câmara. Há também aqueles com links para a home

page pessoal dos vereadores e os que fornecem somente os e-mails dos vereadores.

Em nenhum portal foi percebida qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas através de e-mails e formulários eletrônicos. 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 4, sem análises e respostas às mensagens recebidas, sem um monitoramento das ações de quem participou ou mesmo sem um espaço para debates não contribui para o exercício da participação.

O monitoramento das ações dos usuários, quando existe, é feito através da contagem do número de visitantes, número de visitantes *on-line*, enquetes etc, sendo observado em três portais. A minoria disponibiliza ouvidoria, twitter e Vídeos YouTube.

A participação mostra-se bastante frágil em alguns 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.

7. CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo investigar as condições de transparência, de prestação de contas e de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. A opção pelos portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes partiu do pressuposto de que, pelo porte populacional, esses municípios deveriam ter suas câmaras com maiores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos

contemplando inclusive o quesito da *accountability*, além de uma sociedade mais complexa e plural, que busca maior cobrança aos poderes instituídos.

No tocante à prestação de contas, a divulgação dos relatórios ocorre normalmente no prazo legal. Além dos relatórios legais, são publicados relatórios complementares dos gastos incorridos. Há, portanto, uma situação em que a sociedade civil pode acessar, por meio dos portais eletrônicos, o processo de prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos. Entende-se que os portais eletrônicos tendem a uma alta capacidade de prestação de contas, o que denota que o conjunto de Legislativos, objeto de estudo, pode estar dispensando importância a essa dimensão da *accountability*.

Situação semelhante foi observada em relação à transparência, haja vista que, existindo os indicadores tal como identificados, percebe-se que há condições para a publicidade das atividades desenvolvidas pelos vereadores. 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.

No que concerne à participação, os indicadores indicam uma baixa capacidade. A TIC existe. Contudo, não foram observadas características que pudessem indicar que a interatividade realmente ocorra. Em nenhum portal foi percebida qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas através de e-mails e formulários eletrônicos.

O conjunto das observações parece confirmar o pressuposto de que os municípios com maior população possuem portais dos seus Legislativos mais aperfeiçoados. Neste ínterim, atende as expectativas o processo de prestação de contas e de transparência a partir dos portais. O mesmo não acontece com a participação. Ainda que existam os canais, não há qualquer indicação de análise e retorno das mensagens recebidas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. (2005). 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.

Akutsu, L., Pinho, J. A. G. de. (2002). 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.

Amorim, S. N. D. (2000). Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 51, n.2, p.94-104, abr./jun.

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p.30-50, fev./abr.

Ceneviva, R., Farah, M. F. S. (2006). Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: Encontro de Administração Pública e Governança, II, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.

Creswell, J. W. (2007). Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed.

Cunha, M. A. V. C. da. (2000). Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil. 172f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.

D'Agostino, M. J., et al. (2011). *A study of e-government and e-governance: an empirical examination of municipal websites*. *Public Administration Quarterly*, 35(1), 3-25.

Day, P.; Klein, R. (1987). *Accountabilities: five public services*. London and New York: Travistock.

Damian, I. P. M., & Merlo, E. M. (2013). Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. *Revista de Administração Pública*, 47, 877-900.

Diniz, E. H. (2000). Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações. EAESP/FGV, maio, 100 p.

Diniz, E. H.; Barbosa, A. (2004). Site de governo na América Latina: presença on-line das áreas institucionais, econômicas e sociais. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva.

Dunn, D. (1999). Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: Przeworski, A.; Sotokes, S. C.; Manin, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kenney, C. D. (2003). Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: Mainwaring, S.; Welma, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Levy, P. (1999). *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L. (2004). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*. São Paulo, ano 24, n. 1, p.50-72, jan./mar.

Martins, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: Motta, F. C. P., Caldas, M. P. (Orgs.). (1997). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas.

Miguel, L. F. (2005). Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov.

O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p.25-40, out.

O'Donnell, G. (1998). Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 51, p.37-61, jul.

ONU. Organização das Nações Unidas (2012). *E-Government survey 2012*. New York: ONU.

Paul, S. (1991). *Accountability in public services: exit, voice and control*. Country Economics Department. The World Bank.

Pinho, J. A. G. de. (2006). Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: *Encontro de Administração Pública E Governança, II*, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.

Pinho, J. A. G. de. (2008). 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.

Pinho, J. A. G. de; Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez.

Pó, M. V.; Abrucio, F. L. (2006). Desenho e Funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 40, n.4, p.679-98, jul./ago.

Prado, O. (2004). *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Prado, O. (2009). Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. Tese (Doutorado em Administração)-Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Ruediger, M. A. (2002). Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA. *Organização & Sociedade*, Salvador, v.9 n.25, p.29-43, set./dez.

Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(Suppl. 1).

Santos, W. G. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Schwartzman, S. (1998). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112.

Styles, A. K; Tennyson, M.. *The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

Vaz, J. C. (2003). Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Zurra, R. J. de O., Carvalho, M. A. de. (2008). O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: *Encontro de Administração Pública e Governança, III*, Salvador. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.

