



Revista de Administração e Contabilidade

Volume 7, número

Feira de Santana, maio/agosto 2015, p. 22 – 40

ISSN: 2177-8426

Avaliação de Portais Eletrônicos Públicos: Análise da Accountability no Legislativo Municipal de Alagoas

*Portals Public Electronic reviewed Accountability Analysis of the Municipal
Legislature of Alagoas*

Dayseanne Costa Teixeira¹

Andreza Galindo Alves de Queiroz²

Cláudio Zancan³

Waldemar Antônio da Rocha de Souza⁴

Luciana Peixoto Santa Rita⁵

RESUMO

O objetivo deste artigo é investigar a capacidade dos portais eletrônicos do legislativo municipal do estado de Alagoas para a construção de *accountability*. A pesquisa é descritiva, sendo realizada a partir de um estudo *survey* e com abordagem quantitativa. O objeto de análise é composto pelas câmaras municipais do estado de Alagoas que possuem portal eletrônico ativo. Desse modo, foram pesquisados 21 portais eletrônicos existentes no estado. Os dados da pesquisa foram coletados por meio de um protocolo de observação cujos itens nortearam as visitas aos portais eletrônicos. A partir dos dados coletados, concluiu-se que o conjunto de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios alagoanos apresenta restrita capacidade de viabilizar a construção das dimensões de *accountability*. Os sítios investigados não representam espaços virtuais voltados para a construção de *accountability*. Desse modo, embora a construção de portais responda a uma demanda expressa por um imperativo tecnológico dominante, eles não contribuem para o

¹ Especialização em Gestão e Desenvolvimento Universitário pela Universidade Federal de Alagoas. Administradora da Universidade Federal de Alagoas, Brasil

² Mestranda Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). Analista do MP - Gestão Pública no Ministério Público do Estado de Alagoas.

³ Doutor em Administração na linha de pesquisa Inovação e Redes de Cooperação Interorganizacional. Mestre em Administração na linha de pesquisa Marketing Industrial. Professor Adjunto vinculado a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade na Universidade Federal de Alagoas.

⁴ Doutorado em Ciências (Economia Aplicada) pela Universidade de São Paulo, Brasil. Professor Adjunto de Finanças da Universidade Federal de Alagoas

⁵ Doutorado em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - USP, Brasil. Professor Associado I da Universidade Federal de Alagoas, Brasil

desenvolvimento democrático da sociedade, uma vez que os resultados da pesquisa indicam que essas condições ainda não foram atendidas.

Palavras-chave: *accountability*, câmaras municipais, portais eletrônicos.

ABSTRACT

The purpose of this article is to investigate the capacity of electronic portals of the municipal legislature of the state of Alagoas in the process of constructing accountability. The research is descriptive, being held from a survey study and a quantitative approach. The object of analysis is composed of the municipalities of the state of Alagoas, which have active electronic portals. Thus, it were searched 21 existing electronic portals in the state. The survey data were collected through an observation protocol whose items guided the visits to the homepages. From the collected data, it was concluded that the set of electronic portals of town halls from Alagoas' cities have limited capacity to enable the construction of accountability dimensions. The investigated sites do not represent virtual spaces dedicated to building accountability. Thus, while the development of portals respond to a demand expressed by a dominant technological imperative, they do not contribute to the democratic development of society, as the survey results indicate that these conditions have not been met.

Keywords: *accountability, town halls, electronic portals*

1 INTRODUÇÃO

Os governos atuam em um ambiente complexo, o que requer constante adaptação às novas realidades, a exemplo da globalização e da era do conhecimento.

Neste contexto, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm um papel decisivo na maneira como o Estado desempenha as suas funções, pois são capazes de modificar a forma de atuação da gestão pública, uma vez que cidadãos, empresas e demais interessados buscam maior facilidade e agilidade no acesso ao poder público. Desse modo, dentre os meios existentes para melhorar a percepção da sociedade em relação ao serviço público, destaca-se a governança eletrônica (MELLO; SLOMSKI, 2009).

O Estado, por meio do governo eletrônico, se revela o principal instrumento disposto aos cidadãos para enfrentar os desafios da atualidade, por intermédio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos (BRAGA et al., 2008). Assim, uma das formas de operacionalizar o governo eletrônico se dá com a criação e implantação de portais eletrônicos, que dependendo da forma como são estruturados, podem contribuir para a construção de *accountability* (RAUPP; PINHO, 2013).

Contudo, é importante perceber que a inserção da *accountability* na agenda política e a existência dos portais como arenas políticas são instrumentos recentes na realidade brasileira, o que demanda a realização de pesquisas empíricas que possam confirmar ou refutar o papel dos portais eletrônicos na promoção de *accountability* (RAUPP; PINHO, 2013).

Assim, a pesquisa tem como objeto de estudo os portais eletrônicos das câmaras municipais do estado de Alagoas. E parte do pressuposto de que esses portais eletrônicos funcionam como instrumentos com restrita capacidade de promover e estimular a prática dos conceitos de *accountability*.

Desse modo, o objetivo é avaliar os portais eletrônicos públicos, analisando a *accountability* no legislativo municipal de Alagoas, esquematizando a situação atual. Assim, por meio de uma pesquisa empírica, objetivou-se investigar: as câmaras municipais do estado de Alagoas disponibilizam informações em portais eletrônicos? Os sítios eletrônicos registram elementos que propiciam a construção de *accountability*? O público em geral consegue obter, facilmente, informações básicas referentes às câmaras municipais?

O estado de Alagoas divide-se em 102 municípios e, deste total, apenas onze tem mais de 50 mil habitantes, segundo a estimativa populacional do IBGE (2014).

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo estado, está o combate ao analfabetismo, cuja taxa tem melhorado consideravelmente nos últimos anos, mas ainda é a mais alta do país, segundo dados do último censo realizado pelo IBGE (2010).

Este artigo está organizado com as sessões de revisão de literatura, metodologia e dados, resultados e discussão e por fim, o resumo e conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O patrimonialismo pode ser entendido como uma confusão entre o que é público e privado. Tal conceito, para Weber (1999), é um modo de exercício legítimo de poder político, baseado na dominação do tipo tradicional, característica da realeza do estado medieval.

Assim, a dominação tradicional se revela quando “a sua legitimidade repousa na crença da santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre” (WEBER, 1999, p.148).

Apesar das mudanças impostas pela Constituição de 1988 e ações decorrentes das sucessivas reformas administrativas, o patrimonialismo sobreviveu em boa parte do Brasil, conforme aponta Abrucio (2007). Para Akutzu e Pinho (2002), a cultura patrimonialista no Brasil está visceralmente ligada à ausência de *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade.

Desse modo, o patrimonialismo continua não somente vivo e presente no cotidiano das instituições, mas também muito atuante nos processos políticos no Brasil (RAUPP; PINHO, 2013), sendo necessária a conscientização da sociedade acerca dos efeitos negativos do chamado “patrimonialismo profundo” (ABRUCIO, 2007), que se encontra imbuído na administração pública brasileira.

O modelo patrimonialista afeta negativamente a finalidade básica do Estado, que é de proteger a coisa pública, visto que as principais atividades deixam de ser realizadas com a melhor relação custo-benefício para os cidadãos. Com isso, a atenção é direcionada para o atendimento do interesse de poucos em detrimento do interesse geral da sociedade (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

Conforme aponta Abrucio (2007), a democracia brasileira avançou muito nos últimos anos, entretanto existe uma frágil conexão entre eleitores e eleitos que favorece o clientelismo e o patrimonialismo em várias instâncias de poder.

Nessa perspectiva, no contexto brasileiro, Akutsu e Pinho (2002) arriscam dizer que em regiões menos patrimonialistas ocorrem maiores avanços democráticos, ao passo que nas regiões mais patrimonialistas essa velocidade é menor.

Miguel (2005, p.28) sugere que a *accountability* ganha destaque nos estudos relacionados ao patrimonialismo por prometer um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas.

O termo *accountability*, em sentido genérico, refere-se à responsabilidade que os agentes públicos detêm no sentido de justificar ações específicas - ou a ausência delas - perante a sociedade (BEHN, 2001). Ou seja, a *accountability* encontra-se atrelada, de modo fundamental, à questão da responsabilidade e da transparência na administração pública.

Tendo em vista que na esfera pública só é possível fazer o que a lei permite e prescreve, a *accountability* refere-se à responsabilidade e ao comprometimento do agente público em relação às restrições legais (PAES DE PAULA, 2005). Assim sendo, numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade (AKUTZU; PINHO, 2002). Da mesma forma, Ray (2012) aponta que a *accountability* é fundamental à democracia e sem a qual, as instituições públicas estariam suscetíveis à corrupção.

Para O'Donnell (1998), o estudo da *accountability* trata da análise de diferentes mecanismos institucionais de responsabilização, os quais dividem-se em: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A primeira diz respeito às ferramentas que os cidadãos têm ao seu dispor para exercer controle sobre as ações dos governantes, envolvendo as reivindicações sociais, a cobertura regular da mídia e as eleições. Esta última caracteriza o principal instrumento, uma vez que o cidadão pode reeleger ou destituir políticos, muito embora seja um instrumento frágil e representar um mecanismo temporário de controle (O'DONNELL, 1998).

Isto posto, para que a *accountability* vertical seja mais efetiva, é necessário que os cidadãos estejam munidos de informações claras e completas sobre as ações dos gestores públicos de maneira que seja possível uma avaliação acerca das decisões tomadas na administração pública.

Já a *accountability* horizontal, conforme O'Donnell (1998, p.40), envolve a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal para realizar ações como a supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado. Como exemplos de instituições políticas de *accountability* horizontal é possível mencionar a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e o Ministério Público, conforme indicam Ribeiro e Higgins (2014).

Destarte, o termo *accountability* é utilizado neste estudo conforme difundido pelos autores Pinho e Sacramento (2009), cujo significado abrange responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas para as ações que foram praticadas.

Por conseguinte, a construção da *accountability* demanda, por exemplo, a disponibilização de informações sobre a atuação do poder público de modo que haja prestação de contas, não devendo esta se restringir às questões legais constantes na Lei nº 131 (Brasil, 2009), de 27 de maio de 2009, denominada como "Lei da transparência", e na Lei

nº 12.527 (Brasil, 2011), de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei de acesso à informação pública”.

Conseqüentemente, para a construção de *accountability*, deve haver disponibilidade de informações acerca das contas públicas e, também, a indicação de justificativa, por parte da administração, das contas apresentadas (RAUPP; PINHO, 2013).

Além da prestação de contas relacionada ao aspecto legal, nesta pesquisa persegue-se também uma perspectiva ampliada de prestação de contas, compreendida como a disponibilização de versões simplificadas do conjunto de relatórios legais, com linguagem acessível, compreensível às diversas camadas da sociedade (PRADO, 2004).

A transparência das ações governamentais representa outra dimensão da *accountability*, que é capaz de despertar mais condições de confiança nos governados perante os governantes, possuindo ainda a capacidade de contribuir com a redução da corrupção no espaço público e de estabelecer relações entre o Estado e a sociedade civil (PINHO; SACRAMENTO, 2004).

Para Bobbio (1986), a exigência da publicidade das ações dos governantes é importante por duas razões: a primeira é permitir aos cidadãos a identificação e o controle dos atos de quem detém o poder; e a segunda, em razão dela ser, por si mesma, uma forma de controle, um expediente que permite diferenciar o que é lícito do que não é.

Logo, um governo transparente disponibiliza informações sobre o desempenho de suas instituições sem demora (KARUNASENA, DENG e SINGH, 2011), uma vez que a transparência implica em desenvolver mecanismos e colocá-los em prática a fim de permitir que a sociedade tenha o conhecimento oportuno e necessário das ações dos agentes públicos, das políticas executadas e dos recursos movimentados (ALBUQUERQUE et al, 2006).

Nessa perspectiva, a participação dos cidadãos no processo decisório do ente governamental se revela uma dimensão da *accountability* igualmente importante como a prestação de contas e a transparência (RAUPP; PINHO, 2013).

Santos (1993) menciona que na realidade brasileira existe uma enorme massa incapaz de exercer a sua participação, além do descrédito por parte da sociedade em relação às instituições e à eficácia do Estado. Nessa lógica, Pinho (2008) entende que no Brasil existe uma situação de fraca *accountability*, tendo em vista que não há participação por parte da sociedade com a finalidade de exigir mais transparência do Estado.

Neste sentido, entende-se que o uso das tecnologias da informação pela administração pública pode facilitar a participação dos cidadãos nos processos políticos e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Na verdade, “o governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil” (ABRUCIO, 2007).

O governo eletrônico pode ser considerado como uma ferramenta para viabilizar a reforma do setor público, mas também como política pública. Contudo, enquanto as políticas tradicionais geralmente são destinadas a sanar as “falhas do mercado”, e por isso o seu caráter regulatório e de controle, o governo eletrônico é uma política proposta a solucionar as “falhas do governo”, tais como ineficiência, processos/métodos incoerentes e falta de orientação para resultados e para os usuários (KUDO, 2008).

Em países desenvolvidos as políticas de TIC são consideradas um investimento para a economia como um todo. Além destes, porém, não se encontram Estados que possuam uma

estratégia nacional coordenando e integrando as experiências locais, o que leva a resultados fracos e isolados (KUDO, 2008).

O trabalho de Ray (2012) estudou como o governo eletrônico aprimorou a *accountability* numa província da Índia. Em seus resultados, ele apresenta uma estrutura composta por elementos técnicos e institucionais das tecnologias da informação usadas que contribuíram para os bons resultados do caso pesquisado. Estes fatores foram facilidade de uso; vários pontos de acesso; envolvimento contínuo dos níveis superiores; avaliação aleatória; avaliação colaborativa; e tecnologia confiável. Porém, destaca que qualquer mecanismo voltado a estes objetivos depende em grande parte da sensibilização e envolvimento dos cidadãos.

Através da elaboração de um quadro conceitual abrangendo quatro dimensões da criação de valor nas organizações públicas (prestação de serviços, obtenção de resultados, desenvolvimento de confiança e eficácia), Karunasena, Deng e Singh (2011) avaliaram uma iniciativa de governo eletrônico desenvolvida no Sri Lanka. O estudo revelou que o programa teve um desempenho insatisfatório principalmente devido à falta de serviços eletrônicos, falta de segurança das informações em organizações públicas, baixa adoção de TIC no governo e baixa adesão às iniciativas de governo eletrônico disponíveis.

No tocante à relação entre governo eletrônico e *accountability* no legislativo municipal, Peixoto e Wegenast (2011) indicam que uma das funções centrais de um sítio legislativo é a de fornecer ao usuário a ação de cada parlamentar de maneira acessível e clara. Para eles, as Tecnologias de Informação e Comunicação têm papel preponderante para fornecer ao usuário diferentes recursos que permitam a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões, as quais representam grande parte da ação parlamentar.

Nessa acepção, as TICs têm um papel prevalente para fornecer ao usuário diversos recursos que permitam a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões (PEIXOTO; WEGENAST, 2011, p.155).

A literatura tem evidenciado as fragilidades do poder legislativo local no tocante às alternativas de tomada de decisões políticas. Tais estudos apontam para a manutenção de características relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte. Desse modo, as atribuições legislativas dos vereadores são limitadas quando comparadas à possibilidade do prefeito conduzir o processo decisório (KERBAUY, 2005).

A restrita capacidade do legislativo municipal de fiscalizar as ações do executivo resulta, dentre outros aspectos, da dependência dos vereadores no que diz respeito à condição de atendimento às demandas dos eleitores com recursos do executivo. Assim, a sustentação da relação com o executivo é o que garante ao vereador o prestígio como agente mediador junto aos eleitores (KUSCHNIR, 1993).

Com base nas percepções de Kerbauy (2005) e Kuschmir (1993), percebe-se que o legislativo local se estrutura em bases patrimonialistas. Para Raupp e Pinho (2013), esse ente não demonstra valores racionais, mas sim de interesses pessoais, o que converge com a visão de Paes de Paula (2005) quando afirma que devido à tradição patrimonialista existente do Brasil, os postos de trabalho e benefícios que se obtém do Estado normalmente estão ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos.

3 METODOLOGIA E DADOS

O estudo é descritivo, realizado por meio de uma pesquisa *survey* com abordagem quantitativa. Segundo Freitas et al. (2000), a pesquisa *survey* pode ser entendida como a obtenção de dados ou informações sobre características de determinado grupo e é caracterizada pelo interesse em produzir descrições quantitativas de uma população.

O objeto de análise refere-se às câmaras municipais do estado de Alagoas que possuem portal eletrônico. Na coleta de dados utilizou-se um protocolo de observação com o objetivo de identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise. Assim, as visitas aos portais eletrônicos foram guiadas pelos itens constantes no referido protocolo.

O trabalho foi realizado com base nos passos metodológicos descritos no estudo de Raupp e Pinho (2013), embora algumas adaptações tenham sido necessárias em razão de conveniência e oportunidade. A apresentação das etapas considera o critério da ordem sequencial das atividades desenvolvidas, conforme apontado nos itens abaixo relacionados.

- a) Primeira etapa — Investigação de estudos anteriores sobre portais eletrônicos e da literatura sobre o tema.
- b) Segunda etapa — Identificação das câmaras municipais de Alagoas com portal eletrônico. Nesta etapa, primeiramente fez-se uma consulta ao portal do governo do estado de Alagoas (<http://www.governo.al.gov.br>) em fevereiro de 2015, na qual foi encontrada uma lista com os endereços físicos e contatos de e-mail das câmaras municipais, na qual constavam cinco endereços de portais eletrônicos, embora apenas um estivesse ativo, enquanto os demais estavam desativados ou com endereço desatualizado. Perante o reduzido número de portais encontrados em relação ao total de municípios do estado, fez-se uma busca por meio do site Google (<http://www.google.com.br>), também em fevereiro de 2015, na qual foram identificadas outras 22 câmaras municipais alagoanas com portal eletrônico. Nesse sentido, foram pesquisados todos os portais eletrônicos identificados, totalizando uma investigação em 23 sítios de legislativos locais. Logo, o primeiro achado da investigação indicou que apenas 22,54% dos 102 municípios existentes no estado apresentam portais eletrônicos.
- c) Terceira etapa — Observação dos portais eletrônicos das câmaras municipais de Alagoas a partir do modelo de análise desenvolvido pelos autores Raupp e Pinho (2013), exposto no Quadro 1, o qual foi empregado na observação dos portais eletrônicos das câmaras municipais de Alagoas em razão de seu processo de construção, o qual considerou o mesmo objeto de estudo deste trabalho, assim como a sua aplicação, que ocorreu em contexto relativamente próximo ao desta pesquisa. As observações tiveram finalidade de verificar a prestação de contas, a transparência e a participação nos portais eletrônicos, tendo sido realizadas em fevereiro de 2014. Além disso, o uso desse modelo também serve para validar o instrumento construído por Raupp e Pinho (2013), verificando a sua aplicabilidade em outras regiões do país.
- d) Quarta etapa - Contato com a instituição de associação dos vereadores do estado de Alagoas, em julho de 2015, de modo a identificar endereços de e-mail e números de telefone com a finalidade de investigar a facilidade de manter contato e o tempo de resposta do legislativo municipal. Esta etapa teve também como objetivo inquirir as

câmaras que não possuíam portais sobre as razões da inexistência dos mesmos. Após os contatos, foi verificada a existência de novos portais eletrônicos, bem como o funcionamento daqueles já identificados. Nessa continuidade, identificou-se que quatro portais eletrônicos deixaram de funcionar. Com isso, o percentual de municípios cujo legislativo municipal conta com portal eletrônico cai para 20,59% em relação aos 102 municípios existentes no estado.

Quadro 1 – Modelo de análise

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
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
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	Homepage do vereador
	Twitter
	Vídeo YouTube
	Monitoramento das ações dos usuários
Alta	Ouvidoria
	Indicativo de retorno

Fonte: Raupp e Pinho, 2013.

Acerca do modelo desenvolvido pelos autores Raupp e Pinho (2013), os indicadores referentes à prestação de contas, à transparência e à participação foram identificados, a partir de experiências acadêmicas anteriores em estudos com portais, sendo então agrupados em quatro níveis de capacidade, a saber: nula, baixa, média e alta. Por conseguinte, a classificação de um portal de acordo com determinados níveis se baseia em estudos desenvolvidos por autores como Diniz (2000) e Prado (2004), que consideraram, respectivamente, três níveis (baixo, intermediário e avançado) e quatro categorias (alta, média, baixa e insuficiente).

Desse modo, conforme o Modelo de Análise indicado no Quadro 1, a capacidade de prestação de contas, de transparência e de participação poderá ser considerada nula, baixa, média ou alta, sendo identificada a partir da presença dos critérios descritos no referido modelo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na análise dos portais eletrônicos de câmaras municipais de Alagoas, os dados foram organizados por faixas populacionais. A escolha pela apresentação dos resultados baseada no tamanho populacional foi norteadada pelos critérios:

- a) Divisão da análise em classes de tamanho da população em conformidade com aquelas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, havendo adaptações na primeira faixa, que considerou municípios de até 10.000 habitantes e na última faixa, que considerou municípios com população acima de 100.000 mil habitantes, em razão do reduzido quantitativo de municípios presentes em tais faixas que dispunham de portal eletrônico;
- b) Suposição de que municípios mais populosos tendem a dispor de melhores condições relacionadas aos recursos financeiros, humanos e tecnológicos;
- c) Suposição de que municípios de um mesmo grupo populacionais são mais homogêneos e apresentam resultados mais próximos.

A partir da coleta de dados, foram analisados os portais das seguintes câmaras municipais: Arapiraca, Atalaia, Campo Alegre, Canapi, Capela, Coruripe, Delmiro Gouveia, Girau do Ponciano, Igreja Nova, Maceió, Mar Vermelho, Olho d'Água das Flores, Olho d'Água Grande, Palmeira dos Índios, Penedo, Pilar, Piranhas, Porto Real do Colégio, Quebrangulo, São José da Lage, Senador Rui Palmeira, Taquarana e Viçosa.

Entretanto, na quarta etapa do estudo, identificaram-se quatro portais eletrônicos do legislativo municipal que não mais funcionavam, são eles: Coruripe, Igreja Nova, Piranhas e Viçosa. Desse modo, as análises realizadas nesses portais foram desconsideradas no diagnóstico apresentado a seguir.

Além disso, foram identificados dois novos portais em pleno funcionamento e que foram considerados na análise geral, os quais sejam: Boca da Mata e Estrela de Alagoas.

4.1 CONTRIBUIÇÕES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

As ocorrências dos níveis de capacidade dos portais para a prestação de contas encontram-se descritas na Figura 1 e, a partir da síntese das capacidades dos portais fica clara a concentração nos níveis nulo e baixo, com 12 e 9 ocorrências, respectivamente, no total de 21 portais investigados. Logo, temos que a totalidade dos portais existentes apresenta nula ou baixa capacidade, o que indica a nula utilização desses sítios eletrônicos para prestar contas dos gastos realizados pelos vereadores e respectivas justificativas dessas despesas.

Figura 1: Síntese da prestação de contas nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de Alagoas.



Fonte: Os autores.

Paes de Paula (2005) indica a existência de uma tradição patrimonialista no Brasil, cujo fato ajuda a explicar a ausência de prestação de contas. Paralelamente, Akutsu e Pinho (2002), acrescentam que em um estado no qual se mantém uma cultura patrimonialista, em geral, a *accountability* inexistente, uma vez que os agentes públicos não se sentem obrigados a prestar contas à sociedade.

A análise por classes populacionais demonstra que não há evolução na prestação de contas à medida que se consideram municípios com maior população. Apenas a faixa acima de 100.000 habitantes não apresenta portais com nula capacidade, embora envolva apenas dois municípios com baixa capacidade. Nessa perspectiva, não foram observados portais com média e alta capacidade.

A publicação da Lei de Acesso à Informação Pública (Brasil, 2011) determina a utilização dos meios eletrônicos na divulgação de dados acerca dos atos praticados em todas as esferas na administração pública, o que inclui o legislativo municipal. Além disso, ela também indica os requisitos mínimos que os sítios deverão atender como, por exemplo, a constante atualização das informações divulgadas.

Nesse caso, entende-se que não existem práticas voltadas à *accountability* e nem sequer a prestação de contas, uma vez que, segundo Prado (2004), ela não se restringe a questões legais, mas abrange tanto a disponibilidade de informações a respeito das contas públicas quanto a sua devida justificativa.

Tendo em vista que a maioria dos municípios apresenta população superior a 10.000 habitantes e, por isso, estão obrigados a atender aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), verifica-se que não existe sequer o cumprimento de tais exigências, a exemplo da divulgação de relatórios legais atualizados que tratem das contas públicas, ficando evidente que a prestação de contas é bastante restrita nas câmaras municipais do estado de Alagoas.

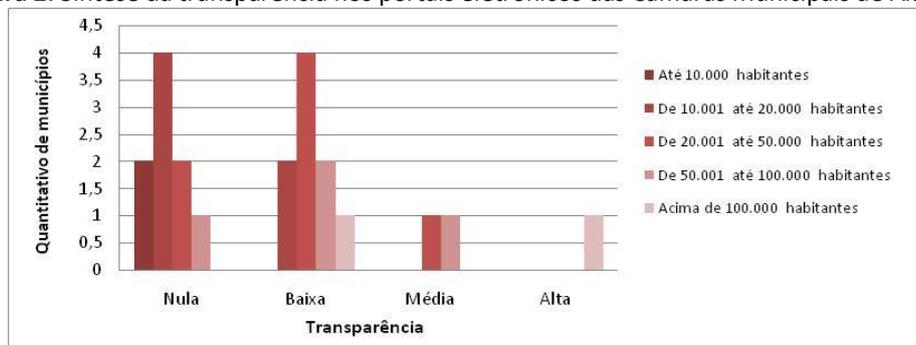
Sobre os municípios que possuem população inferior ao quantitativo indicado, é importante mencionar que eles são obrigados a divulgar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, o que reforça a restrita capacidade de prestação de contas.

4.2 CONTRIBUIÇÕES DA TRANSPARÊNCIA

As ocorrências dos níveis de capacidade dos portais para a transparência encontram-se na Figura 2.

Observa-se predominância de portais com nula ou baixa capacidade em promover a transparência, representando, cada uma delas, 42,85% do conjunto estudado. Em seguida, aparecem os portais com média e alta capacidades, com 9,52 e 4,76%, nessa ordem.

Figura 2: Síntese da transparência nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de Alagoas.



Fonte: Os autores.

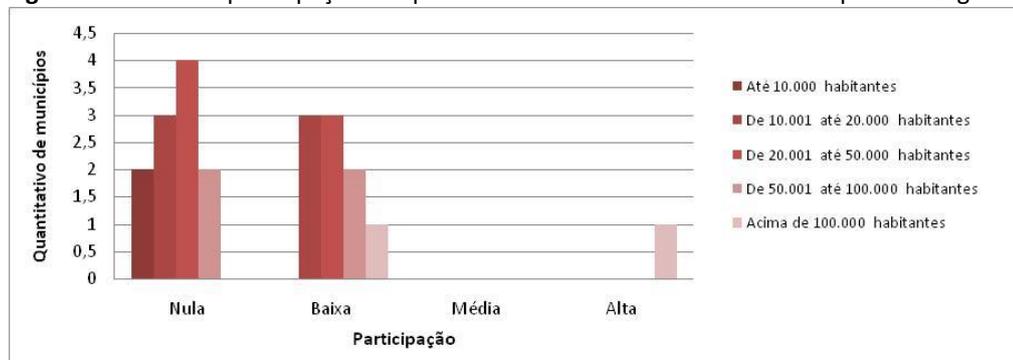
A partir desses dados, entende-se que a população pouco consegue identificar e controlar as ações do legislativo municipal em conformidade com os conceitos apresentados Bobbio (1986), Albuquerque et al (2006) e Karunasena, Deng e Singh (2011). Desse modo, percebe-se reduzido empenho na busca de transparência por parte dos vereadores em razão do pouco desenvolvimento de mecanismos que permitam à sociedade o conhecimento necessário acerca das ações realizadas e recursos movimentados por esses agentes públicos.

Entretanto, nessa perspectiva, a transparência melhora à medida que as faixas populacionais são maiores, ainda que apenas a capital apresente alta capacidade de transparência, o que pode indicar a influência de outros fatores não investigados.

4.3 CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO

As ocorrências dos níveis de capacidade dos portais para a participação encontram-se sintetizadas na Figura 3.

Figura 3: Síntese da participação nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais de Alagoas.



Fonte: Os autores.

No que diz respeito à participação, a maior parcela dos portais apresenta nula capacidade, correspondendo a 50,38% do conjunto objeto de estudado. Em relação ao total

de ocorrências, 42,85 e 4,76% aparecem, respectivamente, como portais com baixa e alta capacidades, uma vez que não houve ocorrência de média capacidade.

Identifica-se, portanto, uma participação praticamente nula no interior do estado e bastante frágil nos demais municípios, sem condições de contribuir, de modo efetivo, para a construção da *accountability*, exceto no caso da capital, que apresentou alta capacidade nessa perspectiva.

Os resultados ratificam, de certa maneira, alguns estudos anteriores (PINHO, 2008; RAUPP e PINHO, 2013; SANTOS, 1993) que destacam a falta de participação política como o cerne do processo político brasileiro senão, ao menos representa uma forte barreira perante a democratização desse processo.

A partir dos dados evidenciados, a restrita capacidade da maioria dos portais de promover a participação da sociedade parece convergir com os sintomas da crise da democracia brasileira, identificados nos estudos de Santos (1993) nos cidadãos brasileiros, que são apatia e descrença nas instituições públicas.

As conclusões desta investigação demonstram a dificuldade no acesso aos vereadores, tendo em vista que praticamente não há divulgação do e-mail desses agentes políticos. Muitas vezes, nem mesmo existe a indicação do *e-mail* da câmara municipal.

Tal situação se mostra mais fragilizada do que aquela descrita no trabalho de Cunha e Santos (2005), que destacam as restrições ao uso dos meios eletrônicos por parte dos vereadores brasileiros. Nesse estudo, os autores afirmam que os vereadores dispõem de e-mail, este endereço é divulgado e pode ser obtido mediante requisição por telefone ou correio eletrônico da instituição, todavia as mensagens recebidas não são respondidas, e algumas jamais chegam a ser lidas.

Acerca dessa questão, foram identificados e-mails de setenta e dois municípios junto à União dos Vereadores do Estado de Alagoas. Para analisar o tempo de resposta e o funcionamento, foram enviados e-mails a partir de dois endereços distintos questionando acerca dos dias da semana e horários em que as sessões eram realizadas e, também, se as câmaras dispunham de portal eletrônico em funcionamento.

Como resultado, a maior parte dos e-mails retornaram, o que indica que eles não funcionam, podendo ter sido trocados após mudança de gestão ou simplesmente abandonados e desativados. Apenas três câmaras responderam aos e-mails enviados, todos em até um dia útil, e respondendo satisfatoriamente ao questionamento.

A Lei de Acesso à Informação determina que o órgão ou entidade que receber o pedido de informação deverá responder em prazo não superior a 20 (vinte) dias. Após o referido prazo, apenas quatro câmaras tinham respondido o e-mail, as quais pertencem aos municípios de Arapiraca, Campo Alegre, Maceió e Palmeira dos Índios.

No que diz respeito a uma análise geral, o resumo das contribuições de prestação de contas, transparência e participação na construção da *accountability* em câmaras municipais, identificadas por meio da investigação dos portais eletrônicos encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1 - Síntese das dimensões analisadas

Classe populacional	Prestação de contas				Transparência				Participação			
	Nula	Baixa	Média	Alta	Nula	Baixa	Média	Alta	Nula	Baixa	Média	Alta
Até 10.000 habitantes	1	1	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0
De 10.001 até 20.000 habitantes	3	3	0	0	4	2	0	0	3	3	0	0
De 20.001 até 50.000 habitantes	4	3	0	0	2	4	1	0	4	3	0	0
De 50.001 até 100.000 habitantes	4	0	0	0	1	2	1	0	2	2	0	0
Acima de 100.000 habitantes	0	2	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Total	12	9	0	0	9	9	2	1	11	9	0	1

Fonte: Os autores.

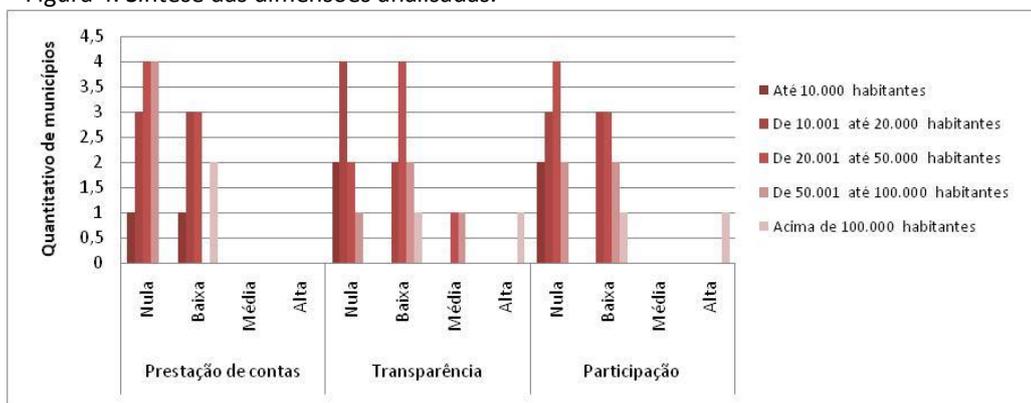
Nos três eixos analisados, a maioria dos portais apresenta nula capacidade, seguida da baixa capacidade, o que indica restrita de prestação de contas, transparência e participação no conjunto de portais eletrônicos observados, o que restringe o desenvolvimento das condições necessárias para a construção de uma responsabilização contínua dos governantes pelas ações praticadas.

Ao separar os níveis médios e altos, verifica-se que existem raras perspectivas positivas no tocante à transparência e participação, exceto em relação à prestação de contas, que apresenta um cenário bastante limitado.

Nessa direção, os resultados indicam que os portais eletrônicos apresentam os elementos relacionados às principais perspectivas de *accountability* de modo bastante reduzido e funcionam muito mais como meros sítios eletrônicos, cujo papel pouco incentiva a promoção do exercício da democracia local.

A representação gráfica da síntese realizada é apresentada na Figura 4, cujos dados não validam a ideia de que quanto maior a população dos municípios, melhores condições as câmaras possuem para construir portais mais desenvolvidos e que contemplem o quesito *accountability*.

Figura 4: Síntese das dimensões analisadas.



Fonte: Os autores.

Ainda na última fase da pesquisa, tentou-se contatar os órgãos legislativos através dos telefones fornecidos pela União dos Vereadores de Alagoas, porém muitos não existiam ou não pertenciam às câmaras, enquanto vários outros não atenderam as ligações. Foi perguntado as 17 câmaras que atenderam se elas possuíam portal eletrônico e caso não, quais os motivos para a inexistência dos mesmos. 2 responderam que os órgãos já possuíam portais, o que foi confirmado posteriormente, sendo estes incluídos na análise. 3 disseram que o portal está em desenvolvimento. 4 informaram não haver interesse por parte dos vereadores ou presidentes das câmaras em disponibilizar o portal do órgão. 2 atribuíram a ausência dos portais a motivos técnicos e 1 à falta de recursos. 5 não souberam informar ou disseram que o responsável não se encontrava no momento.

5 RESUMO E CONCLUSÕES

O trabalho investigou a capacidade dos portais eletrônicos de câmaras municipais do estado de Alagoas para a construção de *accountability*. Para isso, foram analisadas três perspectivas ligadas a esse conceito, quais sejam: prestação de contas, transparência e participação.

Os vinte e um portais analisados apresentaram capacidade nula ou baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, uma vez que os dados apresentados ao longo do trabalho explicitam a limitada utilização dos portais para prestar contas dos gastos realizados pelos vereadores.

Além disso, ficou claro a exigência legal ainda não é cumprida, uma vez que a maior parte das câmaras pesquisadas está submetida à Lei de Acesso à Informação Pública (Brasil, 2011), a qual exige que os entes da Federação, inclusive ao legislativo municipal, disponibilizem informações referentes às despesas realizadas e às receitas obtidas.

Por conseguinte, o legislativo municipal também se submete à Lei Complementar nº 131/2009, cujos prazos para o seu cumprimento expiraram desde maio de 2013.

Outra questão importante acerca da Lei de Acesso à informação é que o solicitante não precisa justificar o pedido de acesso à informação e, durante a coleta de dados, alguns agentes exigiram saber a finalidade do pedido enquanto outros relutaram em passar informações básicas como e-mail e telefone das câmaras municipais.

Tais posturas divergem das normas constantes na Lei de Acesso, a qual apenas permite o diálogo para melhor compreensão da demanda e com a finalidade de fornecer a informação mais adequada à solicitação.

Fica então evidenciado que, no geral, o legislativo municipal pouco considera a importância de conceitos ligados à *accountability*. E, embora a prestação de contas não deva ser restrita às questões legais, quando existe a divulgação de relatórios nos portais eletrônicos, esta ocorre de forma parcial e/ou fora do prazo que é exigido pela legislação.

Desse modo, se o cumprimento da Lei foi observado de maneira restrita, o que limita a expectativa de que os vereadores possam tornar públicos os relatórios simplificados em linguagem acessível aos cidadãos.

Embora a transparência se apresente mais ativa que a dimensão da prestação de contas no conjunto de portais eletrônicos, há predominância de portais com indicadores de nula e baixa capacidade, cujo somatório representa 85,7% dos portais analisados, o que, de

uma maneira geral, pouco contribui para a construção de *accountability* por meio da transparência.

No tocante à participação, a ocorrência é similar, uma vez que a maioria dos indicadores observados nos portais concentra-se nos extratos de nula e baixa capacidade, correspondendo a 95,23% do conjunto objeto de estudo.

Nesse sentido, os insuficientes canais que existem são compostos, basicamente, por formulários eletrônicos, significando que embora exista a tecnologia para o funcionamento dos mecanismos de participação, esta não é usada com o objetivo de promover interação entre o cidadão e o legislativo local.

Assim, conclui-se que o conjunto dos portais eletrônicos de câmaras localizadas em municípios alagoanos apresenta insuficiente capacidade de viabilizar a construção das dimensões de *accountability* que foram analisadas, tendo em vista que os portais representam meros sítios eletrônicos que disponibilizam restritos dados e informações acerca das instituições que representam. Logo, estão longe de oferecer espaços de construção da *accountability*.

Com efeito, esses entes governamentais parecem se aproximar mais do modelo patrimonialista, o qual apresenta estruturas de poder conservadoras, a exemplo do clientelismo, populismo, patriarcalismo, dentre outros, que são divergentes das posturas relacionadas à *accountability*.

Isso também é percebido na medida em que se analisa o quantitativo total de municípios cujas câmaras municipais dispõem de portais eletrônicos, pois representam uma pequena parcela dos municípios existentes no estado de Alagoas.

Não obstante, é preciso salientar que no período entre as primeiras fases da pesquisa e a última etapa, dois novos portais surgiram. Além disso, embora quatro portais anteriormente identificados estejam fora do ar, não se sabe a razão exata desse acontecimento, que pode ter sido motivado por processos de aperfeiçoamento, sendo necessário o contato com os representantes para esclarecimento dessa questão.

Outrossim, vale lembrar que a inserção da *accountability* na agenda política brasileira e a existência dos portais eletrônicos como espaços políticos representam elementos recentes na realidade brasileira, sendo necessário, para modificação do atual quadro, a realização de ações e estímulos, por parte das entidades insertas no conceito de *accountability* horizontal, para modificar a situação descrita neste trabalho.

Assim, este trabalho contribui na medida em que apresenta um panorama do estado no que tange ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, bem como analisa os portais eletrônicos do legislativo municipal à luz dos conceitos de *accountability*.

Tendo em vista o método aplicado e as restrições de tempo e recursos, não foi possível a realização de contato direto com todas as câmaras municipais a fim de confirmar a inexistência de portal eletrônico, bem como investigar de forma mais aprofundada as possíveis razões que impedem ou desmotivam a criação dessas ferramentas tão importantes para a construção da *accountability* em todas as esferas da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. esp. 2007.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 36(5), 723-745, 2002.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2006.

BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

BOBBIO, N. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. C.; SANTOS, R. R. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 59, n.1, p.5-21, jan./mar. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. (2009, 28 de maio). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 10, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011, 18 de novembro). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União.

CUNHA, M. A. V. C.; SANTOS, G. S. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 12, n. 35, Dec. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302005000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Feb. 2015

DINIZ, E. H. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo**. Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações. São Paulo: EAESP/FGV, 2000.

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v.35, n.3, jul/set, 2000.

GOMES, M. L. S. G.; OLIVEIRA, F. C. Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, v. 12, n. 28, p. 105-126, set./dez. 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf>. Acesso em 20 fev 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>>. Acesso em 20 fev 2015.

KARUNASENA, K.; DENG, H.; SINGH, M. Measuring the public value of e-government: a case study from Sri Lanka. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 81-99, 2011.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, Oct. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 23 Feb. 2015.

KUDO, H. Does e-government guarantee accountability in public sector? Experiences in Italy and Japan. **Public Administration Quarterly**, p. 93-120, 2008.

KUSCHNIR, K. **Política e mediação cultural: um estudo da câmara municipal do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 1993.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **JISTEM J.Inf.Syst. Technol. Manag. (Online)**, São Paulo, v. 7, n. 2, 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-17752010000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Feb. 2015.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, Nov. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2015.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n.44, p. 27-54, 1998.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**, v. 43, p. 152-165, 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 fev. 2015.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil, 2004.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Rev. Adm. (São Paulo)**, São Paulo, v. 48, n. 4, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072013000400011&lng=en&nrm=iso>. Access on 19 Feb. 2015.

RAY, S. Reinforcing accountability in public services: an ICT enabled framework. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 6, n. 2, p. 135-148, 2012.

RIBEIRO, A. C.; HIGGINS, S.S. A interação entre os mecanismos de accountability sob o prisma da análise de redes sociais: um estudo sobre a rede de monitoramento cidadão do projeto A1M. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 16, p. 13-43, 2014.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1999.