

A Voz de Presidentes de Câmaras Municipais sobre Prestação de Contas, Transparência e Participação em Portais Eletrônicos

The Voice of City Council President on Accountability, Transparency and Participation in Electronic Portals

Fabiano Maury Raupp
Doutor em Administração (UFBA)
Professor da Universidade Federal de Santa
Catarina (UDESC)

José Antônio Gomes de Pinho
Doutor em Regional Planning pela LSE – University
of London
Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Resumo

O artigo tem por objetivo comparar a percepção de presidentes de câmaras municipais sobre o uso dos portais eletrônicos para prestação de contas, transparência e participação com os dados obtidos a partir de observação direta nos portais destas câmaras. Fez-se uma pesquisa descritiva, por meio de um estudo de levantamento, com abordagem quanti-qualitativa. Na coleta de dados, além da observação direta nos portais, utilizou-se um questionário, com perguntas abertas e fechadas, encaminhados por correio eletrônico, aos Presidentes de Câmaras Municipais de Santa Catarina. O questionário foi direcionado aos Presidentes por supor que representem a Câmara e que tenham mais conhecimentos sobre seu funcionamento bem como dos portais eletrônicos. No comparativo entre a percepção dos Presidentes de câmaras municipais e os dados obtidos a partir da observação nos portais algumas contradições foram percebidas. O otimismo das respostas em relação ao uso dos portais eletrônicos não possui correspondência naquilo que foi observado, ou seja, apesar de entenderem esses presidentes, que a construção das dimensões da *accountability* é importante, a construção efetiva de condições de *accountability* não acontece na maioria dos portais eletrônicos por meio da prestação de contas, transparência e participação. Há uma defasagem entre os resultados auferidos pelo Modelo de Análise e a percepção dos presidentes das Câmaras, que vêm uma situação muito mais positiva do que efetivamente ela é. Não há correspondência entre o que eles afirmam e o que a realidade dos portais mostrou.

Palavras-chave: Câmaras Municipais; Prestação de Contas; Transparência; Participação.

Abstract

The goal of this article is to compare the perception of City Councils Presidents of the use of electronic portals for accountability, transparency and participation with the data obtained from direct observation of these council's the portals. A descriptive study was done through a survey study with quantitative and qualitative approach. In collecting data, besides the direct observation of the portals, a questionnaire with open and closed questions, sent via e-mail to the presidents of the City Councils in Santa Catarina, was used. The questionnaire was directed to the Presidents assuming that they represent the City Council and have more knowledge on its functioning as well as the homepages. In comparing the perceptions of presidents of City Councils and the data obtained from observing the portals some contradictions were noticed. The optimism of the responses regarding the use of electronic portals do not match what has been observed, ie, in spite of understanding these presidents, that the construction of the accountability dimensions is important, the effective construction of accountability conditions does not happen in most of the electronic portals through accountability, transparency and participation. There is a discrepancy between the results

derived by the Model of Analysis and the perception of the City Council Presidents, who see a far more positive situation than it actually is. There was no relationship between what they stated and what the reality of the portals showed.

Keywords: *City Councils; Accountability; Transparency; Participation.*

1 INTRODUÇÃO

A expressiva disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TICs), conforme Raupp e Pinho (2011), tem promovido avanços em diversos setores, como é o caso do setor público, que tem implementado instrumentos com o objetivo de tornar a gestão governamental mais eficiente. O governo eletrônico (e-gov) é uma dessas iniciativas e tem disponibilizado serviços à sociedade, além de possibilitar uma aproximação entre o cidadão e o ente governamental, contribuindo para uma maior democratização dos processos, expressa pela *accountability*.

Particularmente em relação ao legislativo, essas ações passaram a ser denominadas de legislativo eletrônico (e-legislativo) que, apesar de ter apropriado alguns elementos do governo eletrônico, precisou desenvolver novos conceitos e processos, dadas as especificidades das atividades desenvolvidas. Faz parte das similaridades com o governo eletrônico à busca pela construção de prestação de contas, transparência e participação por meio dos portais eletrônicos, o que contribui, em tese, para a construção de *accountability*.

Para Cunha e Santos (2005), itens da agenda da sociedade da informação estão entrando na pauta do debate legislativo. A lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação sobre certificação digital de documentos e transações eletrônicas, toda a agenda de Ciência e Tecnologia, *software* livre, são exemplos de assuntos que exigem dos parlamentares um posicionamento em relação à sociedade da informação.

O interesse do estudo é pelo legislativo local, tendo como razão principal a escassez de trabalhos realizados com este ente governamental, o que representa uma lacuna na área de conhecimento. O objetivo do artigo consiste em comparar a percepção de presidentes de câmaras municipais sobre o uso dos portais eletrônicos para prestação de contas, transparência e participação com os dados obtidos a partir de observação direta nos portais destas câmaras. Portanto, além da consulta ao que os portais mostram, julgamos oportuno auscultar os Presidentes das Câmaras para ouvir suas opiniões sobre o desempenho dos portais, mesmo por uma consulta eletrônica.

O artigo está estruturado em cinco seções, iniciando com esta introdução. Na sequência é apresentada a incursão teórica realizada para dar sustentação ao estudo. Após, descrevem-se os procedimentos metodológicos utilizados. Em seguida, abre-se espaço para os resultados da pesquisa empírica. Por fim, discorrem-se as conclusões e os referenciais utilizados.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Como parte dos elementos que contribuem para a construção de *accountability*, a prestação de contas representa o processo pelo qual, dentro dos prazos estipulados, o responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar, perante o órgão competente, o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram adjudicados ou confiados (SILVA, 2008). De acordo com o parágrafo único, do artigo 70, da Constituição Federal, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize,

arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A prestação de contas, constituído pelo próprio gestor ou sujeitos a quem este delegar competência, deverá abranger os componentes essenciais, que permitam que os entes responsáveis pelo controle externo e interno acompanhem e fiscalizem aspectos orçamentários e financeiros (SILVA, 2008). Contudo, conforme Prado (2004), a prestação de contas não deve se restringir a questões legais. Deve corresponder a uma etapa mais avançada de análise, em que além de verificar a disponibilidade de informações sobre as contas públicas, verifica a existência de justificativa, por parte da administração, das contas apresentadas. Além da prestação de contas em uma perspectiva legal, intenta-se, neste estudo, para uma perspectiva ampliada de prestação de contas, em que haja a disponibilização de versões simplificadas do conjunto de Relatórios Legais, cuja linguagem seja acessível às diferentes camadas da sociedade.

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

Para fins legais, a prestação de contas por meios eletrônicos é mencionada na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) que define ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, aos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Tal divulgação tornou-se obrigatória com a Lei da Transparência (BRASIL, 2009), que exige liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Assim, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: 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; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Agostineto e Raupp (2010) investigaram a veiculação da prestação de contas de Câmaras Municipais da Grande Florianópolis/SC por meio de portais eletrônicos e constataram a quase uma inexistência de qualquer tipo de demonstrativo e/ou impossibilidade de sua localização. Para os autores, a verificação de tal fato, de certa forma, não surpreende, em virtude da ausência de uma cultura de *accountability*, o que leva a crer que o mesmo poderá estar ocorrendo em outras regiões do país. Em termos de implicações políticas, nota-se que não há disposição do uso de recursos digitais, por parte das Câmaras Municipais, visando à maior transparência e aproximação social, mediante a prestação de contas dos gastos públicos. Tal fato requer ações por parte do legislativo no sentido de efetivar a prestação de contas por meio dos portais eletrônicos.

Já a transparência, tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores. A transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela

administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores (SILVA, 2008).

A transparência, segundo Gomes Filho (2005), não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade que é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade (Idem, 2005).

Cada vez mais o Estado contemporâneo e os atores que com ele transacionam são impelidos a agir sob os imperativos da transparência – que na administração pública implica os observadores perceberem as relações concretas entre indivíduos e grupos atrás do invólucro das instituições (PEREIRA, 2002). A transparência e a visibilidade das ações do poder público é uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem os agentes públicos (CENEVIVA e FARAH, 2006).

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

Instrumentos como transparência e prestação de contas carecem de uma efetiva participação popular (institucionalizada) no processo de tomada de decisão governamental para que possam atingir os seus reais benefícios. Um dos mecanismos utilizados e que representam uma fase embrionária desta institucionalização é a participação digital que, conforme Pinho (2008), implica em um governo movido a maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. A institucionalização da participação por todas as pessoas tem sido considerada um alicerce para a boa governança (KIM et al., 2005).

A necessidade de incorporar a opinião do cidadão à decisão política é uma exigência clássica na história da democracia. Porém, é na democracia moderna que isso ganha complexidade, devido à ênfase dada ao mecanismo da representação. Nela, o Estado pode estar suscetível ao público basicamente através de duas formas: através da influência do cidadão sobre os agentes do Estado (esses últimos sendo aqueles que de fato tomarão a decisão); através da participação direta do cidadão no processo de decisão política (onde a esfera civil toma as rédeas da decisão ou, pelo menos, tem sua opinião contabilizada de modo concreto). Falar em participação neste contexto significa falar em propensão, abertura à influência pública e ao mesmo tempo significa falar também em propensão, abertura à participação pública (SILVA et al., 2009).

Estão a favor da participação tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionais que não são muito favoráveis aos avanços das forças populares. A participação vem cada vez mais assumindo a dimensão de controle social de Estado, monitorando suas atividades, exigindo prestação de contas e responsabilizando seus agentes. Cada vez mais a sociedade civil vem se conscientizando do direito e necessidade de participação e intervenção nas ações do poder público. A disposição de mecanismos legais de controle, aliados a organização da sociedade civil, constitui-se uma possibilidade de garantia responsável do uso do bem público. Ao participar, a população fiscaliza os serviços públicos, tendendo a influir em sua qualidade (BORDENAVE, 1994).

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

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa empreendida é descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem quanti-qualitativa. Para identificar a percepção dos Presidentes de Câmaras Municipais de Santa Catarina foi utilizado um questionário com perguntas abertas e fechadas. O questionário foi enviado por correio eletrônico, no mês de julho de 2011. O nome e o endereço eletrônico dos Presidentes foram obtidos com base em informações disponibilizadas nos *sites* das Câmaras. O questionário foi direcionado aos Presidentes por supor que representem a Câmara e que tenham mais conhecimentos sobre seu funcionamento bem como dos portais eletrônicos.

Dos 93 questionários enviados obteve-se um retorno do instrumento de pesquisa respondido de 22 Câmaras, representando 23,66% da população, que se constitui na amostra por acessibilidade pesquisada. Para Marconi e Lakatos (2002), em média, os questionários expedidos pelo pesquisador alcançam 25% de retorno. Portanto, o resultado auferido encontra-se muito próximo da expectativa normal de respostas. Cabe ressaltar que a opção pelo questionário deve-se a quantidade e a dispersão geográfica dos municípios em que as câmaras com portais eletrônicos estão localizadas, o que inviabilizou o uso de entrevistas. As câmaras municipais que compõem a amostra confirmam a dispersão geográfica.

A identificação das Câmaras Municipais cujos Presidentes participaram da pesquisa, com os respectivos endereços eletrônicos e tamanhos populacionais, é apresentada na tabela 1:

Tabela 1: Câmaras municipais com respectivos endereços dos portais eletrônicos

Nº	Câmaras Municipais	Endereços dos Portais	População
1	Câmara Municipal de Água Doce	< http://www.cvaguadoce.sc.gov.br >	6.960
2	Câmara Municipal de Anchieta	< http://www.cvanchieta.sc.gov.br >	6.378
3	Câmara Municipal de Balneário Camboriú	< http://www.cambc.sc.gov.br >	108.107
4	Câmara Municipal de Blumenau	< http://www.camarablu.sc.gov.br >	309.214
5	Câmara Municipal de Brusque	< http://www.camarabrusque.sc.gov.br >	105.495
6	Câmara Municipal de Chapecó	< http://www.cmc.sc.gov.br >	183.561
7	Câmara Municipal de Concórdia	< http://www.cvc.sc.gov.br >	68.627
8	Câmara Municipal de Florianópolis	< http://www.cmf.sc.gov.br >	421.203
9	Câmara Municipal de Gaspar	< http://www.camaragaspar.sc.gov.br >	57.958
10	Câmara Municipal de Içara	< http://www.camaraicara.sc.gov.br >	58.859
11	Câmara Municipal de Imbituba	< http://www.cmi.sc.gov.br >	40.200
12	Câmara Municipal de Iomerê	< http://www.cviomere.sc.gov.br >	2.743
13	Câmara Municipal de Joinville	< http://www.cvj.sc.gov.br >	515.250
14	Câmara Municipal de Laguna	< http://www.camaradelaguna.sc.gov.br >	51.554
15	Câmara Municipal de Morro da Fumaça	< http://www.camaramf.hpg.com.br >	16.126
16	Câmara Municipal de Nova Veneza	< http://www.cvnv.sc.gov.br >	13.316
17	Câmara Municipal de Pinhalzinho	< http://www.cvpinhalzinho.sc.gov.br >	16.335
18	Câmara Municipal de Pomerode	< http://www.cmpomerode.sc.gov.br >	27.772
19	Câmara Municipal de São Bento do Sul	< http://www.cmsbs.sc.gov.br >	74.797
20	Câmara Municipal de Taió	< http://www.camarataio.sc.gov.br >	17.265
21	Câmara Municipal de Timbó	< http://www.camaratimbo.sc.gov.br >	36.817
22	Câmara Municipal de Tubarão	< http://www.camaratubarao.sc.gov.br >	97.281

Fonte: Dados da pesquisa.

Do total de Câmaras participantes, 54,55% estão localizadas em municípios com mais de 50.000 habitantes, enquanto 45,45% localizam-se em municípios com menos de 50.000 habitantes. Observa-se que 14,70% das Câmaras que possuem portal eletrônico e que estão localizadas em municípios com menos de 50.000 habitantes retornaram o instrumento de pesquisa respondido. Em municípios com mais de 50.000 habitantes o retorno foi de 48,00%, confirmando a expectativa que municípios maiores seriam mais respondentes.

A análise dos dados coletados em campo deu-se por meio da abordagem quantitativa. Para tanto, primeiramente as respostas às perguntas do questionário foram digitadas em planilha eletrônica. Na sequência, utilizou-se a estatística descritiva para organizar, resumir e apresentar os dados estatísticos.

Para identificar o nível de capacidade dos portais em promover prestação de contas, transparência e participação, e comparar com a percepção dos Presidentes que responderam o questionário, foi utilizado um Modelo de Análise construído a partir de indicadores de prestação de contas, transparência e participação, identificados em experiências anteriores (AKUTSU; PINHO, 2002; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004), bem como nos portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes (Salvador, Fortaleza, Goiânia, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo), conforme apresentado na figura 1.

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

Figura 1: Modelo de análise

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao processo de prestação de contas, será considerado com nula capacidade o portal no qual for observada a inexistência de qualquer tipo de Relatório e/ou impossibilidade de sua localização. Caso haja uma divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos, o portal eletrônico apresenta baixa capacidade em prestar contas. A média capacidade do portal será indicada a partir da divulgação do conjunto de Relatórios Legais dos gastos incorridos no prazo. A alta capacidade do portal será identificada se houver divulgação, além do conjunto de Relatórios Legais no prazo, de Relatórios complementares dos gastos incorridos.

No tocante à transparência, o portal terá capacidade nula no caso de inexistência de qualquer tipo de indicador de publicização das atividades dos vereadores. A baixa capacidade será definida pela presença de pelo menos um dos seguintes indicadores: detalhamento das seções (ordem do dia, atas das seções); notícias da câmara municipal sobre as atividades dos vereadores; disponibilização da legislação. Já a média capacidade será identificada nos portais que apresentarem, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade

e um dos seguintes indicadores: disponibilização de legislação com possibilidade de download, vídeos das sessões legislativas. A alta capacidade será identificada caso o portal apresente, de forma cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores: divulgação das matérias nas fases de tramitação; vídeos das sessões legislativas ao vivo; TV Câmara; Rádio Câmara.

Em se tratando de participação, será considerado com nula capacidade o portal no qual for observada a inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. A baixa capacidade será identificada caso o portal apresente pelo menos um dos seguintes indicadores: E-mail da câmara; E-mail de setores da câmara; E-mail do vereador; Formulário eletrônico. Será considerado com média capacidade o portal que apresentar, de forma cumulativa, pelos menos um dos indicadores de baixa capacidade e um dos seguintes indicadores: Home page do vereador; Twitter; Vídeo YouTube; Monitoramento das ações dos usuários. Para que o portal tenha alta capacidade, deverá apresentar, de forma cumulativa, pelos menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores: ouvidoria; indicativo de retorno.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 PERCEPÇÕES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

A percepção dos Presidentes de Câmaras Municipais sobre a prestação de contas por meio dos portais eletrônicos é sintetizada na tabela 2.

Tabela 2: Percepção dos Presidentes de Câmaras sobre a prestação de contas por meio dos portais eletrônicos

Questões	Respostas	%
1) A utilização do site na prestação de contas é:	muito importante	86,36%
	Importante	13,64%
	pouco importante	0,00%
	não é importante	0,00%
Total da questão		100,00%
2) A prestação de contas ocorre no site:	em razão da exigência legal	13,64%
	porque acreditamos que a prestação de contas é um valor fundamental	45,45%
	alguns relatórios são disponibilizados em razão da exigência legal, outros são disponibilizados porque acreditamos que a prestação de contas é um valor fundamental	27,27%
	não há prestação de contas por meio do site	13,64%
Total da questão		100,00%
3) Os relatórios legais são divulgados no site:	no prazo exigido pela legislação	77,27%
	após o prazo limite exigido pela legislação	0,00%
	não há divulgação no site de relatórios legais	22,73%
Total da questão		100,00%
4) A disponibilização no site de relatórios que explicam os gastos da câmara e que não são exigidos pela legislação ocorre:	Mensalmente	46,43%
	Semestralmente	14,29%
	anualmente	10,70%
	outra periodicidade	14,29%
	não há divulgação no site deste tipo de relatório	14,29%
Total da questão		100,00%
5) Os relatórios divulgados no site são de fácil entendimento?	Sim	95,45%
	Não	4,55%
Total da questão		100,00%
6) A prestação de contas	Sim	68,18%

realizada no site da câmara municipal é suficiente?	Não	31,82%
Total da questão		100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

O conjunto de respostas indica que os Presidentes atribuem importância para a prestação de contas por meio do portal. Entre os sujeitos da pesquisa, 86,36% responderam ser muito importante e 13,64% importante. Dentre os fatores que motivam a ocorrência da prestação de contas, a alternativa mais citada foi “porque acreditamos que a prestação de contas é um valor fundamental”. Além disso, e como já era de se esperar, a questão legal também motiva tal processo.

Em relação aos relatórios legais, 77,27%, destacaram que a divulgação no site ocorre no prazo exigido pela legislação. Segundos os respondentes, alguns portais divulgam também relatórios que explicam os gastos da câmara e que não são exigidos pela legislação, sendo que 46,43% efetuam as divulgações mensalmente.

Para que a prestação de contas possa efetivar sua razão de ser, torna-se necessário que os relatórios divulgados sejam de fácil entendimento pelos cidadãos. Para 95,45% dos respondentes, os relatórios divulgados no site são de fácil entendimento, o que inclui relatórios legais e relatórios que explicam os gastos incorridos e que não são exigidos pela legislação. Essa é a percepção dos Presidentes. Como a pesquisa não investigou a compreensão da sociedade civil, fica difícil afirmar algum contraditório. No entanto, 31,82% dos respondentes acreditam que a prestação de contas atualmente realizada por meio do site da câmara municipal não é suficiente, podendo ser aperfeiçoada.

Recorre-se, na sequência, aos indicadores identificados nos portais para as Câmaras cujos Presidentes responderam o questionário, conforme figura 2.

Nº	Câmara Municipal	Prestação de contas
1	Água Doce	baixa
2	Anchieta	baixa
3	Balneário Camboriú	baixa
4	Blumenau	baixa
5	Brusque	baixa
6	Chapecó	baixa
7	Concórdia	baixa
8	Florianópolis	alta
9	Gaspar	baixa
10	Içara	baixa
11	Imbituba	nula
12	Iomerê	nula
13	Joinville	alta
14	Laguna	alta
15	Morro da Fumaça	nula
16	Nova Veneza	nula
17	Pinhalzinho	nula
18	Pomerode	nula
19	São Bento do Sul	nula
20	Taió	nula
21	Timbó	alta
22	Tubarão	nula

Figura 2: Prestação de contas nas Câmaras participantes do questionário

Fonte: Dados da pesquisa.

Mesmo a percepção dos Presidentes indicando que a prestação de contas por meio do portal é positiva, observa-se algumas contradições entre as respostas aos questionários e

aquilo que foi identificado no portal. Dos 22 respondentes, 13,64% indicaram que não há prestação de contas nos portais eletrônicos. Contudo, se consideramos a prestação de contas realizada (tabela 2), esse percentual é de 40,90%, pois 9 portais possuem nula capacidade em realizar a prestação de contas, ou seja, há uma inexistência de qualquer tipo de Relatório e/ou impossibilidade de sua localização no portal. Os presidentes dessas câmaras entendem que a prestação de contas ocorre, mas efetivamente ela não acontece em maior número de casos do que os percebidos pelos presidentes. Notamos assim que existe uma defasagem entre os resultados auferidos pelo nosso Modelo de Análise e a percepção dos presidentes das Câmaras, que vêem uma situação muito mais positiva do que efetivamente ela é. Isso pode demonstrar um, digamos, espírito "corporativista", de defesa de sua instituição ou uma incapacidade de perceber a insuficiência dos demonstrativos.

Em se tratando de relatórios legais, 77,27% acreditam que a divulgação no site ocorre no prazo exigido pela legislação. Porém, pela prestação de contas realizada, apenas 18,18% efetuam tal divulgação, que corresponde aos portais que indicaram uma alta capacidade. Considerando os níveis de capacidade observados na figura 2, a contradição parece existir também em relação aos percentuais obtidos nas perguntas 4, 5 e 6 da tabela 2. Os presidentes afirmam que a divulgação dos relatórios acontece no prazo e que tais relatórios são suficientes na prestação de contas, todavia essa também não é a realidade observada em maior número de casos do que os percebidos pelos presidentes.

4.2 Percepções sobre a transparência

A percepção dos Presidentes de Câmaras Municipais sobre a transparência por meio dos portais eletrônicos é sintetizada na tabela 3.

Tabela 3: Percepção dos Presidentes de Câmaras sobre a transparência por meio dos portais eletrônicos

Questões	Respostas	%
7) A utilização do site na transparência das atividades dos vereadores é:	muito importante	100,00%
	Importante	0,00%
	pouco importante	0,00%
	não é importante	0,00%
Total da questão		100,00%
8) As atividades desenvolvidas pelos vereadores são divulgadas no site de maneira transparente?	Sim	86,36%
	Não	13,64%
Total da questão		100,00%
9) A linguagem utilizada para divulgar no site as atividades dos vereadores é de fácil entendimento?	Sim	90,91%
	Não	9,09%
Total da questão		100,00%
10) A transparência das atividades dos vereadores no site da câmara municipal é suficiente?	Sim	63,64%
	Não	36,36%
Total da questão		100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

Todos os 22 Presidentes que participaram da pesquisa acreditam que a utilização do site na transparência das atividades dos vereadores é muito importante. Entretanto, 13,64% não utilizam o site para divulgar, de maneira transparente, as atividades desenvolvidas.

Assim como questionados acerca da prestação de contas, perguntou-se aos Presidentes se a linguagem utilizada para divulgar no site as atividades dos vereadores é de fácil entendimento. A maioria, 90,91%, acreditam que a linguagem é de fácil entendimento. Da mesma forma, perguntou-se também se a utilização do site, atualmente, na transparência das atividades dos parlamentares é suficiente, sendo que 63,64% acreditam que sim, e 36,36%

entendem que a transparência pode ser aperfeiçoada.

Aparentemente, a dimensão transparência recebeu uma percepção semelhante à dimensão prestação de contas no conjunto de respostas dadas pelos Presidentes das Câmaras analisadas. Da mesma forma, fez um comparativo com os níveis de capacidade atribuídos a partir da observação nos portais, conforme figura 3.

Nº	Câmara Municipal	Transparência
1	Água Doce	Média
2	Anchieta	Média
3	Balneário Camboriú	Alta
4	Blumenau	Baixa
5	Brusque	Baixa
6	Chapecó	Alta
7	Concórdia	Alta
8	Florianópolis	Alta
9	Gaspar	Baixa
10	Içara	Baixa
11	Imbituba	Baixa
12	Iomerê	Média
13	Joinville	Alta
14	Laguna	Baixa
15	Morro da Fumaça	Média
16	Nova Veneza	Baixa
17	Pinhalzinho	Baixa
18	Pomerode	Baixa
19	São Bento do Sul	Baixa
20	Taió	Alta
21	Timbó	Alta
22	Tubarão	Baixa

Figura 3: Transparência nas Câmaras participantes do questionário

Fonte: Dados da pesquisa.

Para 86,36% dos Presidentes, as atividades desenvolvidas pelos vereadores são divulgadas no site de maneira transparente. Entretanto, essa não é a realidade demonstrada na figura 3. De acordo com a observação nos portais, 50,00% das Câmaras que participaram respondendo o questionário possuem baixa capacidade em construir condições para a transparência indicando, assim, que existe uma defasagem entre o que mostram os dados coletados através do Modelo de Análise e a percepção dos Presidentes das câmaras analisadas. Novamente, conforme argumentado anteriormente, pode ser uma percepção defensiva por parte desses presidentes, diga-se, vereadores também.

Da mesma forma, parecem fragilizadas as respostas fornecidas às duas perguntas seguintes. A maioria dos parlamentares acredita que a linguagem utilizada para realizar a divulgação é adequada, além de entenderem que a transparência das atividades dos vereadores no site da câmara municipal é suficiente. Ainda que este trabalho não tenha enveredado por esta temática, é possível especular que, talvez, os presidentes consultados entendam que a linguagem seja compreensível pois lidam com isso todo o dia e, assim, lhes parece fácil, mas isto não seria assim percebido pelo cidadão comum. Assim, os percentuais obtidos para estas duas perguntas (90,91% entendem que a linguagem utilizada é de fácil entendimento e

63,64% acreditam que a transparência realizada no site da câmara municipal é suficiente) não possuem equivalência nos dados obtidos a partir da observação nos portais.

4.2 Percepções sobre a participação

A percepção dos Presidentes de Câmaras Municipais sobre a participação por meio dos portais eletrônicos é apresentada na tabela 4.

Tabela 4: Percepção dos Presidentes de Câmaras sobre a participação por meio dos portais eletrônicos

Questões	Respostas	%
11) O uso do site da câmara municipal enquanto canal de participação dos cidadãos é:	muito importante	90,91%
	Importante	9,09%
	pouco importante	0,00%
	não é importante	0,00%
Total da questão		100,00%
12) Os canais de participação no site são de fácil entendimento para a população?	Sim	81,82%
	Não	18,18%
Total da questão		100,00%
13) O cidadão pode opinar através do site durante a tramitação das matérias?	Sim	59,09%
	Não	40,91%
Total da questão		100,00%
14) A participação popular funciona melhor na base das:	relações presenciais	95,45%
	Site	4,55%
Total da questão		100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme observado na tabela 4, solicitou-se a opinião dos Presidentes sobre o uso do site enquanto canal de participação dos cidadãos. Apontaram como muito importante o uso do site para este fim, 90,91% das indicações. Dos sujeitos da pesquisa, 81,82% responderam que os canais de participação no site são de fácil entendimento para a população e 18,18% responderam que os canais não são de fácil entendimento.

Para 59,09% dos respondentes, o cidadão pode opinar através do site durante a tramitação das diferentes matérias. Contudo, 40,91% afirmam que não há possibilidade de participação dos cidadãos, por meio do site, durante o processo de tramitação. Mesmo com toda a tecnologia da informação e comunicação à disposição do processo democrático, 95,45% acreditam que a participação popular funciona melhor na base das relações pessoais, e não por meio do site.

O nível de capacidade dos portais para promover a participação nas Câmaras cujos Presidentes responderam o questionário é apresentado na figura 4.

Nº	Câmara Municipal	Participação
1	Água Doce	Baixa
2	Anchieta	Baixa
3	Balneário Camboriú	Baixa
4	Blumenau	Baixa
5	Brusque	Baixa
6	Chapecó	Alta
7	Concórdia	Média
8	Florianópolis	Alta
9	Gaspar	Média
10	Içara	Baixa
11	Imbituba	Média

12	Iomerê	Baixa
13	Joinville	Alta
14	Laguna	Baixa
15	Morro da Fumaça	Média
16	Nova Veneza	Baixa
17	Pinhalzinho	Alta
18	Pomerode	Baixa
19	São Bento do Sul	Baixa
20	Taió	Média
21	Timbó	Baixa
22	Tubarão	Baixa

Figura 4: Participação nas Câmaras cujos Presidentes responderam o questionário

Fonte: Dados da pesquisa.

Mesmo a maioria dos respondentes entendendo que o uso do portal da câmara municipal enquanto canal de participação dos cidadãos é muito importante, em 59,09% dos portais não foram observadas condições para que ocorra uma efetiva participação, haja vista que dos 22, 13 foram classificados com baixa capacidade.

Quanto à tramitação das matérias, 59,09% dos respondentes afirmaram que o cidadão pode opinar através do portal. Contudo, constatamos por meio da análise direta dos portais que 54,54% das câmaras não divulgam as matérias nas fases de tramitação. Neste sentido, não há como o cidadão participar (opinar) se não há transparência das ações (divulgação das matérias durante a tramitação).

No comparativo da participação com base nas relações presenciais ou por meio do site, a maioria dos Presidentes entende que a participação funciona melhor a partir das relações presenciais. Isso pode ajudar a explicar a ausência dos meios digitais para promover a participação.

Algumas contradições foram percebidas quando comparamos as respostas dos Presidentes dos legislativos com os dados obtidos na observação direta dos portais, em relação a prestação de contas, transparência e participação. Inclusive, fica a dúvida se realmente alguns dos Presidentes tem conhecimento da estrutura dos portais, dadas as divergências encontradas. Há uma percepção de que o uso dos meios digitais para promoção destas dimensões é importante, todavia, a construção efetiva de condições da *accountability* não acontece na maioria dos portais eletrônicos investigados.

5 CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo comparar a percepção de presidentes de câmaras municipais sobre o uso dos portais eletrônicos para prestação de contas, transparência e participação com os dados obtidos a partir de observação direta nos portais destas câmaras. A percepção dos Presidentes decorre da aplicação de um questionário enviado por correio eletrônico. O questionário foi direcionado aos Presidentes por supor que representem a Câmara e que tenham mais conhecimentos sobre seu funcionamento bem como dos portais eletrônicos. Para identificar o nível de capacidade dos portais em promover prestação de contas, transparência e participação, foi utilizado um Modelo de Análise construído a partir de indicadores identificados em experiências anteriores, bem como nos portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes.

Em relação à prestação de contas, mesmo a percepção dos Presidentes indicando que é positiva, observa-se algumas contradições entre as respostas aos questionários e aquilo que foi identificado no portal. Os presidentes dessas câmaras entendem que a prestação de contas ocorre, mas efetivamente ela não acontece em maior número de casos do que os percebidos pelos presidentes. Notamos que existe uma defasagem entre os resultados auferidos

pelo Modelo de Análise e a percepção dos presidentes das Câmaras, que vêem uma situação muito mais positiva do que efetivamente ela é. Isso pode demonstrar um, digamos, espírito "corporativista", de defesa de sua instituição ou uma incapacidade de perceber a insuficiência dos demonstrativos. Os presidentes afirmam que a divulgação dos relatórios acontece no prazo e que tais relatórios são suficientes na prestação de contas, todavia essa também não é a realidade observada em maior número de casos do que os percebidos pelos presidentes.

No tocante à transparência, de acordo com os Presidentes, as atividades desenvolvidas pelos vereadores são divulgadas no portal de maneira transparente. Entretanto, essa não é a realidade demonstrada pelos portais. Existe uma defasagem entre o que mostram os dados coletados através do Modelo de Análise e a percepção dos Presidentes das câmaras analisadas. Novamente, conforme argumentado anteriormente, pode ser uma percepção defensiva por parte desses presidentes, diga-se, vereadores também. Ainda que este trabalho não tenha enveredado por esta temática, é possível especular que, talvez, os presidentes consultados entendam que a linguagem seja compreensível, pois lidam com isso todo o dia e, assim, lhes parece fácil, mas isto não seria assim percebido pelo cidadão comum.

Quanto à participação das matérias, a maioria dos respondentes afirma que o cidadão pode opinar através do portal. Contudo, constatamos por meio da análise direta dos portais que 54,54% das câmaras não divulgam as matérias nas fases de tramitação. Neste sentido, não há como o cidadão participar (opinar) se não há transparência das ações (divulgação das matérias durante a tramitação). No comparativo da participação com base nas relações presenciais ou por meio do site, a maioria dos Presidentes entende que a participação funciona melhor a partir das relações presenciais. Isso pode ajudar a explicar a ausência dos meios digitais para promover a participação.

Algumas contradições foram percebidas quando comparamos as respostas dos Presidentes dos legislativos com os dados obtidos na observação direta dos portais, em relação à prestação de contas, transparência e participação. Inclusive, fica a dúvida se realmente alguns dos Presidentes tem conhecimento da estrutura dos portais, dadas as divergências encontradas. Há uma percepção de que o uso dos meios digitais para promoção destas dimensões é importante, todavia, a construção efetiva de condições da *accountability* não acontece na maioria dos portais eletrônicos investigados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 39, n.2, p.401-420, mar./abr. 2005.

AGOSTINETO, Raquel; RAUPP, Fabiano Maury. Prestação de contas por meio eletrônico: um estudo em câmaras municipais da Grande Florianópolis/SC. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, v. 6, n. 3, p. 64-79, jul./set., 2010

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.

BORDENAVE, J. *O que é a participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei da Transparência. *Lei Complementar n° 131, de 27 de Maio de 2009*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. *Lei Complementar n° 101, de 04 de Maio de 2000*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; SANTOS, Ghabryelle Schwarzbach dos. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. *Organização & Sociedade*, Salvador, v.12, n.35, p.69-89, out./dez. 2005.

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

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, 2006, Santiago, Chile. *Anais...* CLAD, 2005.

KIM, Pan Suk et al. Toward participatory and transparent governance: report on the sixth global forum on reinventing government. *Public Administration Review*, v. 65, n. 6, nov./dec., 2005.

MORAES, Patricia B. *Cidade, comunicação e tecnologia da informação*: uma análise de portais governamentais brasileiros. 2004. Dissertação (Mestrado), Facom/UFBA, Salvador.

PEREIRA, J. M. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, VII, Lisboa. *Anais...* Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun. 2008.

PRADO, O. *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, 2004.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011.

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

SILVA, L. M. da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Silvaldo Pereira da et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, I, 2009, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2009.