
PRESTAÇÃO DE CONTAS POR MEIO DE PORTAIS ELETRÔNICOS DE CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO DE CASO EM SANTA CATARINA ANTES E APÓS A LEI DA TRANSPARÊNCIA

ACCOUNTABILITY THROUGH WEBSITES OF LOCAL COUNCILS: A CASE STUDY IN SANTA CATARINA BEFORE AND AFTER THE TRANSPARENCY LAW

Fabiano Maury Raupp

*Doutorando pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA); Mestre em Administração pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC); Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC);
Endereço: Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2.037 — Itacorubi — CEP 88035-001, Florianópolis, SC, Brasil.
E-mail: fabianoraupp@hotmail.com*

José Antonio Gomes de Pinho

*Doutor em planejamento regional pela University of London (LSE), Professor Associado I da UFBA; Coordenador do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA;
Endereço: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela — CEP 40110-100 — Salvador, BA, Brasil.
E-mail: jagp@ufba.br*

*Recebido: 01/12/2010 Aprovado: 06/09/2011
Publicado: 20/02/2012*

RESUMO

O artigo teve por objetivo investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais antes e após a Lei da Transparência. Para tanto, foram observados 10 portais de Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina, cujos municípios possuem mais de 100.000 habitantes. O estudo parte do pressuposto de que essas câmaras têm maiores condições de desenvolver os portais eletrônicos em termos de prestação de contas, contemplando inclusive o quesito da accountability. Além disso, há a obrigatoriedade de publicação de informações relativas aos gastos incorridos a partir da Lei da Transparência. A pesquisa nos portais antes e após a Lei da Transparência demonstrou realidades pouco diferentes. A análise “após” parece reforçar a propensão à baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, identificada “antes”, sem grandes avanços.

Palavras-chave: Prestação de contas; Portais eletrônicos; Câmaras municipais; Lei da Transparência.

ABSTRACT

The goal of this article is to investigate the accountability conditions in websites of local councils before and after the Transparency Law. To do so, 10 Local Councils' portals of Santa Catarina, whose municipalities have over 100,000 inhabitants. The study assumes that these local councils have more conditions to develop the websites in terms of accountability and its items. Moreover, there is the obligatory disclosure of information regarding expenses incurred due to the Transparency Law. The research in the websites before and after the Law of Transparency demonstrated little different realities. The "after" analysis seems to reinforce the low capacity tendency of websites in accountability, identified "before", without major breakthroughs.

Keywords: Accountability; Websites; Local councils; Transparency Law.

1. INTRODUÇÃO

A expressiva disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TIC), através de diferenciados instrumentos, tem promovido avanços em diversos setores, como é o caso do setor público que tem implementado instrumentos com o objetivo de tornar mais eficiente a gestão governamental. O legislativo eletrônico faz parte dessas iniciativas e tem disponibilizado serviços à sociedade. Além disso, possibilita uma aproximação entre o cidadão e o ente governamental contribuindo, em tese, para uma maior democratização dos processos expressa pela accountability. Um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o legislativo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos.

As TIC também têm se espalhado por outros setores do Estado, tais como o Legislativo e o Executivo visando aos mesmos objetivos: maior eficiência e maior transparência. Neste artigo, se fez a opção por analisar os portais eletrônicos no âmbito do legislativo local, tendo para isso duas razões principais. A primeira refere-se a escassez de estudos sobre esta esfera de governo. A segunda, que está interligada a primeira, relaciona-se ao crescente interesse por este poder devido seu papel crucial em uma democracia e em uma federação como o Brasil. Para Santos (1998, p.713), “cada vez mais o Poder Legislativo, sua estrutura e decisões conquistam o interesse de analistas profissionais e curiosos amadores da política brasileira”.

No presente estudo, parte-se do entendimento de que, dependendo dos objetivos e da forma com que são implementados, os portais eletrônicos podem contribuir para a construção da accountability, definida com a responsabilização contínua dos governantes pelos seus atos praticados. Evidentemente, corre-se o risco, quando da criação de um portal eletrônico, de que não haja prestação de contas, e que o mesmo possa servir apenas de mural eletrônico. No entanto, necessita-se de pesquisas empíricas que possam mostrar evidências a fim de afirmar ou refutar os portais eletrônicos como tecnologia canais de promoção da accountability.

A investigação sobre a construção da accountability em portais eletrônicos de Câmaras Municipais ainda é incipiente. Os estudos normalmente abordam o Executivo, como ocorre com os trabalhos de Akutsu e Pinho (2002), Vaz (2003), Prado (2004), Akutsu (2005), Pinho (2006), Menezes (2006), Pinho, Iglesias e Souza (2006) e Amaral (2007). Já o trabalho de Cunha (2005), que trata do uso de meios eletrônico no relacionamento de vereadores com os cidadãos, aproxima-se do tema do artigo.

O objetivo deste artigo é investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais antes e após a Lei da Transparência, promulgada em 2009. Com o cumprimento desta Lei, qualquer cidadão brasileiro, desde que tenha acesso a Internet, pode acompanhar os gastos do seu Município, os gastos do seu Estado, os gastos da União. O acompanhamento de contratos, convênios, pagamentos, fornecedores, produzirá melhores condições para o controle social dos gastos públicos. Para

tanto, foram analisados 10 portais eletrônicos de Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina. Inicialmente fez-se uma breve incursão teórica sobre patrimonialismo, democracia delegativa, accountability, patrimonialismo no legislativo municipal, prestação de contas, lei da transparência e legislativo eletrônico, corpos teóricos entendidos como necessários para o enquadramento do objeto empírico em observação. Em seguida descreve-se o método de pesquisa. Na sequência procede-se à descrição e análise dos dados coletados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. PATRIMONIALISMO, DEMOCRACIA DELEGATIVA E ACCOUNTABILITY

A realidade brasileira pode ser melhor explicada segundo um referencial weberiano do que um marxista, pois no Brasil vigoram componentes não baseados em relações de classe que são extremamente importantes para o entendimento do poder, tais como, estruturas de poder local e regional baseadas em lideranças tradicionais, ainda poderosas, que não seguem os ditames das estruturas de classe e das sociedades modernas, industriais (SCHWARTZMAN, 1988). Deste modo, neste artigo vamos seguir um referencial weberiano, começando justamente por seu criador a respeito do tipo de dominação patrimonialista.

Na definição de Weber (1999a), o patrimonialismo constitui uma forma de dominação tradicional caracterizada pela organização do poder político de forma análoga ao poder doméstico do governante. Despojado de sua dimensão pública, o poder, nos moldes do patrimonialismo, constitui um direito próprio (do soberano) apropriado como qualquer outro objeto de sua propriedade. Partindo-se da concepção de Weber, “patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.10).

A administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana (MARTINS, 1997). O Estado no período colonial brasileiro utilizou um modelo patrimonialista e centralizador. Sempre foi poderoso, autoritário, auto-legitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Não definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moedas de troca política, terras e cargos públicos (AMORIM, 2000).

Segundo Buarque de Holanda (1969), durante e após a colonização, não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

Faoro (1998) afirma que em algumas regiões, notadamente no Nordeste, cujas marcas do patrimonialismo estão impregnadas no dia-a-dia da vida e do trabalho da sociedade, fomentou-se o surgimento de problemas e disfunções na administração de organizações públicas brasileiras dos diversos setores. Há uma freqüente utilização dos poderes políticos e das instituições para continuar a exercer com legitimidade a dominação e o regime de enriquecimento de uma camada da sociedade.

Segundo Schwartzman (1988), os regimes patrimoniais modernos são denominados neopatrimonialistas. O neopatrimonialismo não é simplesmente uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política.

Além da manutenção de características patrimonialistas, é importante considerar que a democracia

representativa não é capaz de explicar a totalidade do processo democrático brasileiro. O contexto latino-americano possui características de um modelo de democracia proposto por Guillermo O'Donnell, denominado democracia delegativa. Ainda que seguindo os parâmetros da democracia representativa, esta seria insuficiente para explicar e entender a realidade latino-americana ao ser contaminada pela referência da democracia delegativa.

A democracia delegativa se fundamenta em uma premissa básica: aquele que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. Os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes, isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados (O'DONNELL, 1991).

Na democracia delegativa, o povo outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor. Os eleitores conferem ao governante plenos poderes, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis (PINHO, 2008). Mesmo que a democracia delegativa pertença ao gênero democrático, seria difícil encontrar algo que seja mais estranho, quando não hostil, à construção e ao fortalecimento de instituições políticas democráticas. A democracia delegativa representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (O'DONNELL, 1991). O que O'Donnell está transmitindo com sua construção da democracia delegativa é que um espírito de não acompanhamento dos poderes instituídos está presente na sociedade civil nos países latino-americanos. É neste contexto, que permeia parcela representativa do processo democrático brasileiro, que se busca investigar o processo de prestação de contas em câmaras municipais antes e após a Lei da Transparência.

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

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

Vinte anos se passaram desde que Anna Maria Campos expôs a ausência do conceito e, conseqüentemente, de uma palavra que, no dicionário da língua portuguesa, traduzisse com perfeição o significado de *accountability*. Observa-se, desde então, que o cenário político brasileiro mudou substancialmente: uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável. Paralelamente uma imensa literatura tem sido produzida no intuito de analisar e compreender os impactos de tais mudanças no tecido social, bem como suas contribuições para viabilizar pelo menos uma aproximação do conteúdo do conceito da *accountability* com a realidade da administração pública brasileira (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

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

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

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

Para Maria (2010), a accountability é um mecanismo de responsabilização do político (agente) por parte dos seus eleitores (principal), que possuem um instrumento de sanção retrospectivo (voto) para “incentivar” (positivamente ou negativamente) seu representante a não se desviar dos seus interesses. Com isso, o mecanismo institucional da accountability é um meio para alcançar-se a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas.

O estudo da accountability envolve a análise de diferentes mecanismos institucionais de responsabilização. Para O'Donnell, estes mecanismos (dimensões) são divididos em duas vertentes principais. A primeira é a accountability vertical, tendo nas eleições o instrumento principal, possibilitando a efetivação de mecanismos tradicionais como a premiação e o castigo. A segunda é a accountability horizontal, contemplando o tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles (O'DONNELL, 1998). Na primeira, os cidadãos eleitores podem controlar as ações desempenhadas pelo representante durante seu mandato. Na segunda, os poderes possuem mecanismos capazes de questionar, e eventualmente punir, maneiras impróprias de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Enquanto a accountability vertical pressupõe uma ação entre desiguais (cidadãos e representantes), a accountability horizontal pressupõe uma relação entre iguais (os poderes constituídos) (O'DONNELL, 1991). A accountability horizontal é fraca ou inexistente em quase todos os países americanos. Por definição, a dimensão eleitoral da accountability vertical existe. Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal da accountability vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de accountability vertical (O'DONNELL, 1998).

O patrimonialismo constitui o sistema de dominação mais frequente da dominação tradicional. Sua estrutura organizacional decorre do exercício do poder efetuado por uma autoridade senhorial, a qual está legitimada pela tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sobre um determinado território (WEBER, 1999b).

Dominação é a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa toda espécie de possibilidade de exercer poder ou influência sobre outras pessoas. A dominação assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. É um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta do dominador ou dos dominadores influi sobre os atos dos outros (do dominado ou dos dominados) de tal sorte que, num grau socialmente relevante, estes atos têm lugar como se o dominado tivesse adotado, por si mesmo e como máxima de seu agir, o conteúdo do mandato (obediência) (WEBER, 1999a).

Neste trabalho interessa a dominação tradicional como uma perspectiva de discussão do vereador. Nela, determina-se o senhor (ou os vários senhores) em virtude de regras tradicionais. A ele se obedece em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição. A obediência se dá por motivos de hábito, porque tal comportamento já faz parte dos costumes. É a relação de dominação enraizada na cultura da sociedade.

A dominação tradicional se especifica por encontrar legitimidade na validade das ordenações e poderes de mando herdados pela tradição. Os que exercem a dominação estão determinados pela tradição. Os dominados não são membros de uma associação, mas companheiros ou súditos do senhor. Pode haver ou não quadro administrativo. As relações do quadro administrativo (quando existe um) com o soberano não são determinadas pelo dever do cargo, mas pela fidelidade pessoal. Não se obedece a uma ordem estatuída, mas à pessoa delegada pela tradição. As ordens são legítimas em parte pela força da tradição, em parte pelo arbítrio do soberano em interpretar essa tradição (Idem, 1999a).

Weber tem sido convocado pela literatura, predominantemente, para explicar o atraso da sociedade brasileira, com o que se tem limitado a irradiação da sua influência a uma sociologia da modernização. Daí que a mobilização desse autor pela perspectiva do atraso se faça associar ao diagnóstico que reivindica a ruptura como passo necessário para a conclusão dos processos de mudança social que levam ao moderno. Tem-se, então, que uma obra radicalmente inscrita na cultura política do Ocidente, com seus valores universalistas, impasses e promessas de realização, seja descortinada pelo ângulo do Oriente e dos caminhos possíveis para a sua modernização (VIANNA, 1999).

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo (FAORO, 1998).

Notadamente em relação ao legislativo municipal brasileiro, há um aspecto importante que é a sua relação com o executivo municipal. Tal relação só pode ser devidamente compreendida após a análise da importância que o atendimento às demandas dos eleitores assume na atividade política cotidiana dos vereadores. A maior parte das demandas que o vereador recebe tem sua solução condicionada ao atendimento por parte do executivo e de suas secretarias. O vereador é permanentemente confrontado com uma escolha, que confere inteligibilidade à dinâmica relacional entre executivo e legislativo: apoiar o governo e o prefeito e ter maior possibilidade de eles corresponderem aos seus interesses, ou ser oposição e ter sua capacidade de atendimento cerceada (LOPEZ, 2004).

A vereança, assumindo o papel de atendente das necessidades individuais privadas, faz emergir uma relação de clientela, criando, assim, uma relação público-privado que passa pela forma como se estabelece o controle sobre recursos políticos. O que distingue o vereador do tradicional coronel não é necessariamente sua posição na estrutura econômica, que lhe propicia fazer favores, mas essencialmente ter privilégios como homem público, ou seja, é a condição de vereador que lhe permite exercer influência tanto junto a órgãos públicos quanto junto a instituições privadas. No exercício da vereança, cria vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor. Do seu desempenho na manutenção dos vínculos dependerá seu sucesso como vereador e sua reeleição (KERBAUY, 1993).

Especialmente na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados. Há nos eleitores a percepção de que, se por um lado o atendimento às demandas depende do acesso do vereador à administração municipal, por outro, o fato mesmo de tornar-se vereador, estar no cargo é, em si, um atributo que lhe confere parte dos acessos (LOPEZ, 2004). Ter acesso é o que diferencia os políticos e, em especial, os vereadores, das demais pessoas. O acesso é um bem escasso e que não pode ser comprado, mesmo por quem tem muito dinheiro. Para se obter acesso, é preciso entrar para a política (KUSCHNIR, 1998).

Uma característica que merece destaque é a existência de redes de relações pessoais construídas dentro de setores da administração pública, entre vereadores e funcionários públicos, que representam uma importante estratégia na maximização da capacidade de atendimento. Nestas relações, a assimetria de poder (econômico ou político), prestígio ou status instaura a dependência pessoal. A assimetria é a base de sustentação das relações de patronagem, pois a relação estabelecida – mesmo sendo de ajuda recíproca –

apresenta desigualdade nos termos da troca, permitindo a uma das partes a subordinação da outra, sob pena de suspensão dos benefícios concedidos. Muitas vezes, a indicação de pessoas para empregos públicos atende ao interesse do vereador em facilitar o seu acesso a um setor administrativo específico. Mesmo havendo reciprocidade, pois o vereador concede o emprego e o funcionário, as benesses públicas, há uma inegável assimetria de poder, fundada na dependência do funcionário em relação ao vereador, que é o responsável pela manutenção do emprego do funcionário (LOPEZ, 2004).

Silverman (1977) destaca que de modo geral, as relações de patronagem são definidas como relações informais, em que há assimetria de poder, prestígio ou status, com obrigações recíprocas e, na maior parte das vezes, personalizadas. Os vínculos criados são relativamente contínuos, conquanto flexíveis. As relações emergem, sobretudo, em contextos em que há controle rígido ou escassez na distribuição de recursos (materiais ou imateriais). Toda esta literatura tende a identificar o vereador como o político mais próximo das populações locais, de suas necessidades. Em um contexto ainda marcado pela presença de fortes traços de tradicionalismo, o vereador parece expressar a forma mais pura de dominação tradicional, mais especificamente patrimonialista.

4. PRESTAÇÃO DE CONTAS

No contexto da accountability, a qualidade e a quantidade de informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas através de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo, e que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para que aperfeiçoem sua avaliação, *a posteriori*, dos atos do governo, não apenas dos resultados (PRZEWORSKI, 1998).

A accountability avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública se refere à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial à alocação de recursos. Neste tipo de accountability, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e a efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados (PRADO e PÓ, 2007).

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

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

O processo de 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).

A prestação de contas a que estão obrigadas às câmaras municipais refere-se a publicização dos Anexos I, V, VI e VII do Relatório de Gestão Fiscal, definidos nos art. 48, 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e elaborados conforme orientações da Portaria 577, de 15 de outubro de 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional. Para câmaras localizadas em municípios com até 50.000 habitantes, a periodicidade e o prazo de publicação dos Anexos são explicitados no Quadro 1.

1º Semestre	
Demonstrativo	Prazo para publicação
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de julho
2º Semestre	
Demonstrativo	Prazo para publicação
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar Anexo VII – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência

Quadro 1: Periodicidade e prazo de publicação dos Anexos para câmaras de municípios com até 50.000 habitantes

Fonte: Elaboração dos autores (2010).

As câmaras localizadas em municípios com até 50.000 habitantes deverão publicar o Anexo I semestralmente e os demais Anexos anualmente. Em relação às câmaras localizadas em municípios com mais de 50.000 habitantes, a exigência é diferente apenas para o Anexo I, que deverá ser publicado a cada quadrimestre, conforme Quadro 2.

1º Quadrimestre	
Demonstrativo	Prazo para publicação
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de maio
2º Quadrimestre	
Demonstrativo	Prazo para publicação
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de setembro
3º Quadrimestre	
Demonstrativo	Prazo para publicação
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar Anexo VII – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência

Quadro 2: Periodicidade e prazo de publicação dos Anexos para câmaras de municípios com mais de 50.000 habitantes

Fonte: Elaboração dos autores (2010).

Para 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 utilizados para veicular o processo de prestação de contas, como meios eletrônicos, meios impressos (jornais, revistas, Diário Oficial), meios presenciais (audiências públicas), mídia falada e televisionada. Mesmo diante de uma diversidade de meios capazes de possibilitar a prestação de contas, há que se considerar que, 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).

5. LEI DA TRANSPARÊNCIA: AMPLIANDO O PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Na disponibilização de informações a partir da prestação de contas, percebe-se a crescente utilização de meios eletrônicos para publicar as informações, permitindo que a sociedade tenha a oportunidade de acompanhar as ações que estão sendo tomadas pelos gestores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza em seu art. 48 que aos instrumentos de prestação de contas “será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, LRF, 2000). A utilização de meios eletrônicos foi reforçada pela Lei da Transparência que assegura a “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”.

Para os fins a que se refere tal liberação, os entes da Federação deverão disponibilizar 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 (BRASIL, LEI DA TRANSPARÊNCIA, 2009).

A Lei da Transparência abrange os entes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Lei, aprovada em 2009, estabeleceu os seguintes prazos para o cumprimento das determinações: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. A partir de 27 de maio de 2010, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros com mais de 100.000 (cem mil) habitantes precisam atender aos ditames preconizados, já que passou a vigorar a Lei da Transparência.

Houve, portanto, uma ampliação no processo de prestação de contas das Câmaras Municipais que, na perspectiva legal, restringia-se aos Anexos I, V, VI e VII do Relatório de Gestão Fiscal. Contudo, diferentemente dos Anexos, há uma ausência do detalhamento de datas para publicação de contratos, convênios, pagamentos e fornecedores, exigida a partir da Lei da Transparência.

6. DO GOVERNO ELETRÔNICO AO LEGISLATIVO ELETRÔNICO

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

práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento.

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

Segundo Cardoso (2004), com o governo eletrônico há uma profunda alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

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

Um portal pode assumir a configuração de sites públicos que permitem ao cidadão realizar um conjunto de serviço. A partir do portal, muitos usuários definem seus próximos passos na Web. Os portais representam locais de intensa visitação. Portanto, ser reconhecido como um portal, está diretamente relacionado à força com que o site atrai visitantes. Os serviços mais comuns de um portal incluem serviços de e-mail, bate-papo (chat), serviços de busca e serviços de notícias, gratuitos ou não (CUNHA, 2000).

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

Independentemente do poder e da esfera governamental, há concordância nas possibilidades de aumento de participação da sociedade civil com a implementação do governo eletrônico. Ainda que existam iniciativas de construção de portais no legislativo, esta esfera do poder não tem atraído o interesse de pesquisadores na mesma intensidade da investigação em portais do executivo (KERBAUY, 2005).

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

A disponibilização de informações varia muito entre as Casas Legislativas, havendo por parte de algumas a disponibilização de uma quantidade razoável de informação e por outras uma disponibilização ainda incipiente. O estudo investigou o uso da transparência pública nas 27 assembleias legislativas estaduais do Brasil. Mais especificamente, buscou mensurar o nível de transparência nos portais eletrônicos dessas assembleias legislativas. A partir dessa mensuração foi apresentado um ranking geral da transparência, constatando que 74% dos portais legislativos estaduais encontram-se em um nível insuficiente e baixo de transparência. A utilização da internet se constitui em uma ferramenta de apoio ao legislativo na consecução de seu papel de agente fiscalizador dos atos do executivo, a qual, se for

explorada em sua plenitude, pode possibilitar que este Poder torne-se verdadeiramente um agente da accountability (Idem, 2008). Ressalta-se, portanto, a importância do aperfeiçoamento do legislativo eletrônico por conta da prestação de contas, transparência, participação popular e, por conseguinte, da accountability.

Neste contexto, cabe destacar a iniciativa do Senado Federal, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que criou o Programa Interlegis com o objetivo de modernizar e integrar o Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal e de promoção da maior transparência e interação desse Poder com a sociedade. Os meios utilizados são as novas tecnologias de informação (Internet, videoconferência e transmissão de dados), que permitem a comunicação e a troca de experiências entre as Casas Legislativas e os legisladores e entre o Poder Legislativo e o público, visando aumentar a participação da população no processo legislativo. Há a disponibilização de um Portal Modelo para casas legislativas associadas, no qual é oferecido um modelo de portal na Internet para os legislativos de diferentes esferas. Por meio do legislativo eletrônico, as casas legislativas podem publicar diversos tipos de conteúdo na Internet, aumentando a transparência de suas atividades e a interação com a sociedade. Mais de três mil Câmaras Municipais já receberam computadores e impressoras do Programa para se ligarem à Internet, usarem o correio eletrônico e colocarem suas informações à disposição dos internautas.

7. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A pesquisa realizada para investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de câmaras municipais do Estado de Santa Catarina é de cunho avaliativo e exploratório, realizado por meio de estudo de casos múltiplos, com abordagem predominantemente qualitativa. Para tanto, foi construído um modelo de análise, conforme apresentado no Quadro 3.

Prestação de Contas	
Capacidade	Indicadores
Baixa	Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de Relatórios Legais
Média	Divulgação do conjunto de Relatórios Legais no prazo
	Divulgação parcial do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas
Alta	Divulgação do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas
	Divulgação de Relatórios Gerenciais dos gastos incorridos

Quadro 3: Modelo de análise

Fonte: Elaboração dos autores (2009).

Os indicadores foram agrupados em 3 categorias: baixa capacidade, média capacidade e alta capacidade. Observando a ocorrência ou não dos indicadores, procurou-se detectar a capacidade dos portais em construir condições para a prestação de contas.

A partir do Modelo de Análise, foi elaborado um Protocolo de Observação para coletar os dados disponíveis nos portais eletrônicos mantidos pelas câmaras municipais. O Protocolo de Observação, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo e usam o protocolo ou formulário para registrar as informações. Os indicadores foram agrupados de acordo com as dimensões consideradas, conforme Modelo de análise apresentado no Quadro 3.

Seguindo-se os itens do Protocolo foram feitas as visitas aos portais eletrônicos e anotadas as informações disponíveis. Foram selecionados os portais eletrônicos de câmaras cujo município possui população acima de 100.000 habitantes. A escolha de municípios com este porte populacional deve-se a

obrigatoriedade de publicação de informações relativas aos gastos incorridos, em meios eletrônicos de acesso público, a que estão sujeitos tais entes a partir da Lei de Transparência. Além disso, assume-se aqui o pressuposto de que, pelo porte populacional, esses municípios devem ter suas câmaras com maiores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos contemplando inclusive o quesito da accountability. Assume-se também que deve haver nesses municípios maiores, com a existência de uma sociedade mais complexa e plural, a busca de maior cobrança aos poderes instituídos, entre eles o Legislativo municipal, por parte da sociedade civil.

Para tanto, como o intuito foi investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de Câmaras Municipais antes e após a Lei de Transparência, fez-se um primeiro acesso aos portais nos dias 09 e 10 de julho de 2009. Um segundo acesso aos portais foi realizado nos dias 21 e 22 de junho de 2010.

8. RESULTADOS

O Estado de Santa Catarina divide-se em 293 municípios e não apresenta grandes concentrações populacionais. As cidades são, em sua maioria, pequenas e médias e distribuídas uniformemente. Do total de municípios, apenas 10 cidades possuem mais de 100.000 habitantes. Mesmo a capital, Florianópolis, distingue-se das outras capitais brasileiras, não apresentando um volume populacional alto, o que confere ao Estado de SC uma especificidade única. Na faixa de 100.001 a 200.000 habitantes estão os municípios: Chapecó, Criciúma, Itajaí, Jaraguá do Sul, Lages, Palhoça e São José. Os municípios de Blumenau, Florianópolis e Joinville possuem uma população acima de 200.000 habitantes. Os resultados das observações, apresentados na sequência, são sumarizados antes e após a Lei da Transparência.

8.1 Prestação de contas antes da Lei da Transparência

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas em julho de 2009 (antes das exigências Lei da Transparência), nos portais selecionados, é sintetizada no Quadro 4.

Indicadores	Florianópolis	São José	Criciúma	Palhoça	Jaraguá do Sul	Joinville	Blumenau	Itajaí	Lages	Chapecó
Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de Relatórios Legais	x	x	x	x	x	x	x			
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais no prazo										
Divulgação parcial do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas										
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas										
Divulgação de Relatórios Gerenciais dos gastos incorridos	x									

Quadro 4: Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados antes da Lei da Transparência.

Fonte: Elaboração dos autores (2009).

Como pode-se observar no Quadro 4, a maioria das Câmaras Municipais presta contas do conjunto de Relatórios Legais de forma parcial e/ou fora do prazo do legal em seus portais. Dentre os relatórios, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal é o mais recorrente, além dos balancetes financeiros mensais. A

maioria das constatações remete a uma média capacidade dos portais eletrônicos em promover condições para o processo de prestação de contas.

Há, todavia, portais com inexistência de publicação de qualquer tipo de demonstrativo ou impossibilidade de localização durante o período de observação dos mesmos. Estes portais pertencem às Câmaras de Itajaí, Lages e Chapecó.

A Câmara de Florianópolis divulga relatórios de execução do cronograma de ações do legislativo, enquadrados, para fins do presente estudo, na categoria “Divulgação de Relatórios Gerenciais dos gastos incorridos”. Os relatórios gerenciais são relatórios produzidos pelo ente e que extrapolam as exigências legais. No tocante à prestação de contas, foco do estudo, interessa-nos os relatórios gerenciais que abordem no seu conteúdo elementos dos gastos incorridos na câmara municipal. Destaque para o relatório denominado Plano de Metas. Esse relatório descreve as atividades programadas para três programas: Programa de Controle de Custos, Programa de Controle e Acessibilidade e Programa de Modernização Institucional. Para cada atividade dos programas é indicado o estágio/fase em que se encontra (Planejado, Em Execução, Executado). Além disso, a Câmara de Florianópolis publica relatórios de execução orçamentária de exercícios anteriores. Ainda que haja avanços nesses dois casos, em nenhum portal observado houve divulgação dentro do prazo.

Comentando os resultados obtidos, mesmo a Câmara de Florianópolis, capital do Estado, apresenta apenas resultados parciais. Chama atenção o fato dos três municípios que não apresentam os relatórios, serem municípios com uma importante base industrial, o que pressupõe uma sociedade civil mais complexa, sofisticada do ponto de vista da divisão de trabalho e de constituição de interesses mais organizados (empresariado, trabalhadores industriais, e mesmo comércio, serviços). Assim, mesmo em municípios com base industrial como estes não se verifica um cumprimento da lei e, ao que parece (o que demandaria estudos mais específicos) mobilização da sociedade. Ainda vale mencionar que o município de Lages foi palco de uma das primeiras experiências de governo mais democrático ainda no regime militar nos anos 70, como relatado no livro *A Força do Povo*, de Márcio Moreira Alves. Caberia ver, o que não é objeto deste artigo, se essa capacidade de mobilização se perdeu.

8.2 Prestação de contas após a Lei da Transparência

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas em junho de 2010 (após as exigências da Lei da Transparência), nos portais selecionados, é sintetizada no Quadro 5.

Indicadores	Florianópolis	São José	Criciúma	Palhoça	Jaraguá do Sul	Joinville	Blumenau	Itajaí	Lages	Chapecó
Divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de Relatórios Legais	x	x		x	x	x		x		x
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais no prazo			x				x			
Divulgação parcial do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas										
Divulgação do conjunto de Relatórios Legais em versões simplificadas										
Divulgação de Relatórios Gerenciais dos gastos incorridos	x		x							

Quadro 5: Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados a partir da Lei da Transparência.

Fonte: Elaboração dos autores (2010).

A investigação do processo de prestação de contas por meio dos portais eletrônicos após a Lei da Transparência demonstrou uma realidade pouco diferente em termos de ocorrência dos indicadores considerados no modelo de análise. A nova realidade parece reforçar a propensão à baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, sem grandes avanços, já que muitos portais mantiveram a mesma situação. Vale a pena, porém, observar que dois municípios que estavam deficitários se moveram no sentido de melhorar sua performance “accountabílica”, Criciúma e Blumenau, agora estão no prazo certo. E também, registrando os desempenhos positivos, Itajaí e Chapecó, agora aparecem divulgando dados ainda que fora do prazo. Reticente continua a Câmara de Lages, sem qualquer demonstrativo de contas. Por outro lado, adotando a postura do *in dubio, pró réu*, poder-se-ia argumentar que o período de tempo foi curto (11 meses), incapaz, portanto, de promover mudanças efetivas em estruturas consolidadas historicamente. Mesmo a Câmara Municipal de Florianópolis, capital do Estado, de onde por princípio se esperaria uma melhor situação, esta não acontece.

A inexistência de publicação de qualquer tipo de demonstrativo ou impossibilidade de localização durante o período de observação mantém-se no portal que pertence à Câmara de Lages. Frente aos pífios resultados obtidos, decidimos pesquisar outros elementos nos portais e assim pudemos observar a existência de links, que estão presentes, por exemplo, nos portais das Câmaras de Itajaí e de Chapecó. Os links mencionados remetem ao portal de transparência do Governo do Estado de SC, possibilitando o download de relatórios detalhados de despesas, contratos e processos licitatórios.

Os portais eletrônicos das Câmaras de Florianópolis, São José, Palhoça, Jaraguá do Sul e Joinville também mantiveram a mesma situação, com pequenas alterações. O portal da Câmara de Palhoça passou a disponibilizar um link que remete ao site de uma empresa terceirizada, fornecedora do software de contabilidade pública, disponibilizando um detalhamento dos gastos por tipo de despesa, por favorecido, por órgão e por projeto/atividade. O portal da Câmara de Joinville também passou a disponibilizar um link que remete ao portal de transparência do Governo do Estado de SC, de maneira idêntica aos portais de Itajaí e de Chapecó.

A principal alteração em termos de capacidade de prestar contas foi observada no portal eletrônico da Câmara de Criciúma, que passou a disponibilizar todos os RGF dentro do prazo legal, além de relatórios gerenciais. Dentre os relatórios gerenciais, há o relatório diário das compras de bens e serviços, extratos de contratos, balanços mensais e anuais.

Considerando a propensão à baixa capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, percebe-se que o conjunto de legislativos locais, objeto de estudo, pode estar dispensando importância para este processo, mesmo não tendo o presente trabalho realizado uma análise de conteúdo acerca dos relatórios que integram o processo de prestação de contas. Tal importância poderia ser reforçada se um número mais expressivo de portais divulgasse, mesmo que parcialmente, os Relatórios Legais na versão simplificada.

Os Relatórios Legais são elaborados a partir de uma linguagem técnica e específica utilizada na Contabilidade Governamental, cujo entendimento normalmente restringe-se aos profissionais que atuam nesta área. A partir do cenário observado, fica a dúvida se os relatórios são publicados de maneira espontânea e representam uma iniciativa do legislativo local em promover a prestação de contas por meio do portal eletrônico, ou se a publicização ocorre em razão da normativa legal exigir alguma estratégia de divulgação.

O processo de prestação de contas relaciona-se, principalmente, à publicização da origem e utilização dos recursos públicos, e sua efetivação é essencial para que o exercício da accountability ocorra. Contudo, esta não parece ser a realidade dos portais observados, onde a divulgação dos relatórios ocorre normalmente de forma parcial e/ou fora do prazo legal. Se os relatórios legais não são publicados na sua totalidade e dentro do prazo legal, mesmo existindo uma legislação que obriga e especifica as sanções para o não cumprimento disto, estamos distantes de uma situação em que a sociedade civil poderá acessar, por meio dos portais eletrônicos, a essência da prestação de contas e exigir a responsabilização pelos gastos públicos. Pesquisas posteriores poderão esclarecer se a disponibilização de informações nos portais do

Legislativo corresponde apenas à uma disposição da lei ou à reclamação de uma suposta sociedade civil ativa, desejosa de participar.

9. CONCLUSÕES

Na observação dos indicadores de prestação de contas, antes das exigências da Lei da Transparência, a maioria dos indicadores identificados estão nos estratos baixa e média capacidade. Os demonstrativos são divulgados parcialmente e/ou fora do prazo legal e, em menor proporção, há uma inexistência de qualquer tipo de demonstrativo e/ou impossibilidade de sua localização. A ausência de divulgação dos RGF na forma simplificada, mesmo que de forma parcial, dificulta o entendimento e a acessibilidade às informações que procuram explicar a gestão dos recursos públicos empreendida.

A investigação do processo de prestação de contas por meio dos portais eletrônicos após a Lei da Transparência demonstrou uma realidade pouco diferente em termos de ocorrência dos indicadores considerados no modelo de análise. A análise “após” parece reforçar a propensão à média capacidade dos portais eletrônicos em prestar contas, identificada “antes”, sem grandes avanços, já que muitos portais mantiveram a mesma situação. De qualquer modo, percebe-se uma certa movimentação das câmaras de alguns municípios no sentido de atenderem à lei, o que deve ser visto como um indicador positivo na direção da accountability. Por outro lado, deve ser ponderado, como já o foi, que a Lei ainda é bem recente e que a adequação à esta pode levar algum tempo. No entanto, tem que se contra argumentar que esta adequação não deve ser difícil do ponto de vista técnico passando a ser o problema da não adequação e não efetivo atendimento à Lei ser explicado mais por componentes políticos e de cultura política do que técnicos. Assim, nunca é demais lembrar que a construção de portais eletrônicos e o conteúdo que eles apresentam é função do papel desempenhado pela instituição que representam, no caso o legislativo municipal, que ainda não cultivam o espírito da accountability, de um efetivo desnudamento frente à sociedade civil. Também deve ser considerado, como já ponderado do ponto de vista teórico que o portal em si é uma via de mão dupla: o que ele contém expressa o que pensam os seus dirigentes responsáveis e também os representantes da sociedade civil. Em uma sociedade civil pouco exigente e capaz de exercer pressão sobre seus dirigentes, sobre a classe política, não se pode esperar, em geral, muito mais do que encontrado.

Conclui-se que os portais eletrônicos observados, na forma como estão, não possuem condições para a construção de uma efetiva prestação de contas. Entretanto, o presente estudo demonstra indicativos de que os portais eletrônicos possam estar migrando do estágio de murais eletrônicos para promotores de incentivos ao exercício da democracia local, o que é um alento dada a importância do poder legislativo, sendo necessário lembrar que este movimento depende também, como dito acima, da organização e pressão da sociedade civil, aspecto que este estudo não contemplou, mas que será objeto de investigação futura.

10. REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, 2005, Santiago. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2005.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 36, n.5, p.723-745, set./out. 2002.

- AMARAL, Marcelo Santos. **Accountability, governo local e democracia**: investigação em portais municipais do Estado da Bahia. 2007. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 51, n.2, p.94-104, abr./jun. 2000.
- BRASIL. **Interlegis**: comunidade virtual do poder legislativo. Disponível em <www.interlegis.gov.br> Acesso em 18 jun. 2009.
- BRASIL. Lei da Transparência. **Lei Complementar nº 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 nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**. Porto Alegre, vol. 1, p. 99-144, 1997.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.
- CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990.
- CARDOSO, René Fernando. Um estudo sobre os resultados da utilização da bolsa eletrônica de compras no governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 55, n. 4, p. 31-44, out./dez. 2004.
- CENEVIVA, R., FARAH, M. F. S. 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. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão**: estudo de casos no Brasil. 2000. 172f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da. O uso dos 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.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. v. 2. São Paulo: Globo, 1998.
- KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, out. 2005, p. 337-365.
- KERBAUY, M. T. M. O tradicionalismo em declínio: mudanças político-institucionais e tendências eleitorais após 1964 no interior paulista. **Perspectivas**, São Paulo, n. 16, p. 213-231, 1993.
- KUSCHNIR, K. **Política e sociabilidade** : um estudo de Antropologia Social. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1998.
- LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

- LOPEZ, Feliz G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, n. 22, jun. 2004, p. 153-177.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**. São Paulo, ano 24, n. 1, p.50-72, jan./mar. 2004.
- MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes e CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MENEZES, Graziela Arakawa Freire de. Análise do grau de maturidade de iniciativas de governo eletrônico em governos estaduais: um estudo de caso no governo da Bahia. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p.25-40, out. 1991.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.
- PINHO, José Antonio Gomes de; IGLESIAS, Diego Moura; SOUZA, Ana Carolina Pereira de. Portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXX, 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio./jun. 2008.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.
- 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 Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.
- PRADO, O.; PÓ, M. V. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA. **Organização & Sociedade**, Salvador, v.9 n.25, p.29-43, set./dez. 2002.

- SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.
- SILVERMAN, S. Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy. In: SCHMIDT, S. W. **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California, 1977.
- VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação**. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.
- VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos**, n. 53, p. 33-47, mar. 1999.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: 1999a, v.1.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: 1999b, v. 2.
- ZURRA, R. J. de O.; CARVALHO, M. A. de. O E-Legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, III, 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.