2

Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais

Fabiano Maury Raupp

Doutor em Administração 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)

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

Resumo: O objetivo do artigo consiste em investigar a utilização de portais eletrônicos de câmaras municipais para promover prestação de contas, transparência e participação. Foram analisados 93 portais de câmaras municipais de Santa Catarina em uma pesquisa descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem predominantemente qualitativa. O protocolo de observação foi o instrumento de coleta de dados, elaborado a partir do Modelo de Análise construído com base na observação empírica, aliada à investigação de modelos de análise de pesquisas na área de portais. Utilizou-se da análise descritiva para dar tratamento aos dados. Conclui-se, pela evidência empírica coletada, que o conjunto dos portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios catarinenses mostra ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability* analisadas. Os portais analisados configuram muito mais a existência de murais eletrônicos do que de espaços de construção da *accountability*. Os portais respondem a um requerimento, um impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, porém não contribuem para o desenvolvimento da transparência, da prestação de contas e da participação.

Palavras-chave: *Accountability*. Portais eletrônicos. Câmaras Municipais.

Abstract: *Perspectives of Accountability. Transparency and Participation in Electronic Portals of City Councils. The goal of this paper is to investigate the use of city*

councils' electronic portals to promote accountability, transparency and participation. 93 portals of Santa Catarina's city councils were analyzed in a descriptive study, conducted through a survey, with qualitative approach. The observation protocol was the instrument of data collection, drawn from the Analysis Model built based on empirical observation, coupled with the investigation of analysis models of research on portals. Descriptive analysis was used to give treatment to the data. It is concluded, based on the empirical evidence collected, that all the electronic portals of city councils located in the municipalities of Santa Catarina show lack of ability to enable the construction of the dimensions of accountability analyzed. The portals analyzed indicates much more the existence of electronic murals than spaces for the construction of accountability. The portals respond to a requirement, an impulse of modernity expressed by a dominant technological imperative, however, does not contribute to the development of transparency, accountability and participation.

Keywords: *accountability; electronic portals; city councils.*

1 – Introdução

Em países com características patrimonialistas/neopatrimonialistas são inexpressivos os incentivos para o exercício da *accountability* dos atos dos gestores públicos, haja vista que os governantes não se sentem obrigados a promover a prestação de contas e a transparência das ações praticadas durante o seu governo. Não se verifica também uma predisposição ao desenvolvimento de canais para participação da sociedade civil na construção dos trabalhos do ente governamental. É neste ínterim que se vislumbra a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que possam incentivar a promoção dos objetivos da *accountability*.

O patrimonialismo, herdado e implantado com a colonização lusitana, não morre na trajetória histórica de construção do Estado no Brasil, vindo a assumir uma forma neopatrimonialista na contemporaneidade, por meio da combinação de aspectos modernos e tradicionais. O conceito de patrimonialismo se atualiza com o passar do tempo, mostrando a resistência e permanência do fenômeno em suas linhas essenciais, ainda que convivendo com aspectos da modernidade capitalista. Para Pinho (1998), é possível detectar uma "resiliência" do patrimonialismo, mostrando-se este capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira, ao exibir

uma capacidade de se amoldar às novas condições sem perder sua essência. Essa movimentação poderia ser entendida como um patrimonialismo "camaleônico", que consegue não só se manter como, ao que parece, mas se reforçar no seu núcleo duro político, mesmo em face das mudanças modernizantes de porte na área econômica.

Apesar das diferentes abordagens e da dificuldade de tradução para o português, a construção de *accountability* pode ser entendida como a responsabilização contínua dos governantes e agentes públicos pelos atos praticados. Dos elementos que contribuem nessa construção, fez-se a escolha por analisar as condições de prestação de contas (CAMPOS, 1990; AKUTSU e PINHO, 2002; PINHO e SACRAMENTO, 2009; FILGUEIRAS, 2011), transparência (PINHO e SACRAMENTO, 2009; FILGUEIRAS, 2011), e participação (AKUTSU e PINHO, 2002; LOUREIRO e ABRUCIO, 2004; FILGUEIRAS, 2011), fundamentos teóricos entendidos como necessários para a compreensão do objeto empírico em observação.

Nesse contexto, o objetivo da pesquisa consiste em investigar a utilização de portais eletrônicos de câmaras municipais para promover prestação de contas, transparência e participação. Segundo Ribeiro (2010), diante de uma crise da representação parlamentar, o Poder Legislativo tenta se reinventar, adotando inovações, notadamente na forma de se relacionar com a comunidade. O contexto de uma nova ordem constitucional favorece essa dinâmica de reinvenção de instituições, importantes para a construção do Estado Democrático de Direito. O portal eletrônico faz parte dessas inovações, sendo considerado um instrumento capaz de potencializar a construção de condições de *accountability*.

Foram analisados 93 portais de câmaras municipais de Santa Catarina em uma pesquisa descritiva, realizada por meio de um estudo de levantamento, com abordagem predominantemente qualitativa. Primeiramente, são apresentadas as considerações iniciais. Após, faz-se uma incursão teórica sobre patrimonialismo e *accountability*. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Posteriormente, expõem-se a descrição e a análise dos resultados. Por fim, são tecidas as conclusões.

2 – Fundamentos Teóricos

2.1 – Patrimonialismo

Para Weber (1999), nenhuma forma de dominação contenta-se voluntariamente com motivos puramente materiais ou afetivos ou racionais referentes a valores, como possibilidades de sua persistência. Dependendo da natureza da legitimidade pretendida, diferem o tipo da obediência e o quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação.

Existem três tipos de dominação legítima: de caráter racional – baseada na legitimidade das ordens estatuídas e do direito do mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); de caráter tradicional – baseada na crença cotidiana de ordens e poderes senhoriais tradicionais, vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional); e de caráter carismático – baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por ela reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 1999).

Neste artigo o interesse recai sobre a dominação tradicional na perspectiva de discussão do papel do vereador. Nessa forma de dominação, o senhor (ou os vários senhores) emergem a partir de regras tradicionais, ocorrendo a obediência baseada na dignidade pessoal que lhe é atribuída pela tradição. Tal obediência está assentada no hábito, resultando em um comportamento estabelecido com base nos costumes, o que gera uma relação de dominação enraizada nos parâmetros de funcionamento da sociedade. A dominação tradicional se legitima na validade das ordenações e nos poderes de mando construídos pela tradição. As relações estabelecidas entre o quadro administrativo (quando existe um) e o soberano não são determinadas pelo dever imposto pelo cargo, mas por relações de fidelidade pessoal do servidor em relação ao soberano. A obediência não se dá em relação a uma ordem institucionalizada, mas à pessoa do soberano pelo estatuto da tradição. Nesse contexto, as ordens são legítimas, em parte

derivadas da força da tradição, em parte pelo poder de arbítrio do soberano em interpretar essa tradição (WEBER, 1999).

Entre as diversas formas de dominação tradicional, não raro misturadas, de distinção fluidas ou fronteiras cinzentas, destacam-se a "gerontocracia" (governo em que o exercício do poder destina-se aos mais velhos), o "patriarcalismo" (casos em que o poder se define pelo pertencimento a uma determinada família, normalmente sendo a dominação exercida por um indivíduo chefe da comunidade doméstica – *pater familias* –, determinado segundo regras de sucessão), o "sultanismo" (em que predomina o livre-arbítrio do governante, baseado em um aparato administrativo próprio montado para fazer valer suas ordens), o "feudalismo" (forma de dominação baseada na existência de um contrato de *status*, entre vassalo e suserano, regido pelo sentimento de fidelidade pessoal entre ambos – baseado na ideia de "honra"), e, finalmente, o "patrimonialismo" (dominação exercida com base não em um contrato, mas em um direito pessoal, construindo-se uma relação de obediência ao chefe, de sujeição instável e íntima derivada do direito consuetudinário – "porque assim sempre ocorreu") (WEBER, 1999).

Aplicando-se esse referencial à realidade brasileira, Schwartzman (1988) defende que esta pode ser mais bem entendida e explicada com base em um referencial weberiano, não marxista, tendo em tela que no Brasil vigoram com força componentes não baseados em relações de classe que são importantes e decisivos para o entendimento da construção e funcionamento do poder, a saber, as estruturas de poder local e regional, baseadas em lideranças tradicionais, ainda poderosas, que não obedecem aos cânones das estruturas de classe e das sociedades modernas industriais.

O Estado brasileiro constitui-se, conforme Schwartzman (1988), de duas características predominantes. Inicialmente, por um sistema burocrático e administrativo que se denomina, para seguir a tradição weberiana, de neopatrimonial, e que se caracteriza pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem subordinados a um poder central e dependentes dele, formando aquilo que Faoro (2008) chamou de "estamento burocrático". Quando esse tipo de administração se moderniza, e

segmentos do antigo estamento burocrático vão se profissionalizando e burocratizando, surge uma segunda característica do Estado brasileiro, que é o despotismo burocrático. Do imperador-sábio D. Pedro II aos militares da Escola Superior de Guerra, passando pelos positivistas do Sul e tecnocratas do Estado Novo, os governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e que não têm, na realidade, que dar muita atenção às formalidades da lei.

2.2 – *Accountability*

Heidemann (2009) entende que, quer em termos conceituais, quer operacionais, a questão da *accountability* é particularmente complicada para o cidadão brasileiro, sobretudo em virtude de sua dependência histórica e cultural a regimes de governo autocráticos e até despóticos. Segundo Campos (1990), falta aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra.

Em seu sentido amplo, a *accountability* corresponde à preocupação central da "ética da responsabilidade", como a define Guerreiro Ramos. Mas, em seu sentido estrito e aplicado, ou contextual, refere-se apenas a relações sociais circunscritas, como as previstas nos sistemas racional-burocráticos de prestação de serviços, por exemplo. Quer em sentido abrangente, quer no específico, trata-se de uma preocupação imprescindível a todo governante e agente público com genuína eficácia organizacional (HEIDEMANN, 2009).

A *accountability* representa, para Campos (1990), a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade, para que a segunda proceda à gestão de recursos, gerando obrigação de o gestor prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso de seus recursos.

Pinho e Sacramento (2009), tentando encontrar o significado mais preciso da palavra *accountability*, consultaram diversos dicionários no sentido de apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido interpretado e traduzido para

o português. Nessa busca, confirmaram que ainda não existe uma palavra única na língua pátria para expressar o termo em inglês, constatando que seu significado compreende responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, bem como premiação e/ou castigo.

Para Filgueiras (2011), a *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* exigem, além de prestação de contas, transparência das ações do Estado diante da sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência. A democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político. Dessa forma, as crescentes delinquências do homem público tornam necessária uma política da transparência, que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania (FILGUEIRAS, 2011).

Somente com a *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability* (AKUTSU e PINHO, 2002).

O conceito de *accountability*, conforme Filgueiras (2011), permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade. Loureiro e Abrucio (2004, p. 52), por sua vez, 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".

3 – Procedimentos Metodológicos

O objeto de análise são as câmaras municipais de Santa Catarina que possuem portal eletrônico, investigadas confome delineamento apresentado por meio da figura 1:

Figura 1 – Tipologias da pesquisa, coleta e análise dos dados

Tipologias da pesquisa	• Pesquisa descritiva quanto aos objetivos • Pesquisa de levantamento quanto aos procedimentos • Pesquisa quali-quantitativa quanto à abordagem do problema
Coleta dos dados	• Protocolo de observação
Análise dos dados	• Análise descritiva

Fonte: Elaboração própria.

O protocolo de observação foi utilizado com o objetivo de identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise. A elaboração do modelo de análise – subsidiada, primeiramente, pela investigação de experiências anteriores de diversos autores e instituições (DINIZ, 2000; AKUTSU; PINHO, 2002; MORAES, 2004; PRADO, 2004; PINHO, 2008), que pesquisaram portais eletrônicos – foi necessária a fim de identificar indicadores de prestação de contas, transparência e participação para sua composição. Além de experiências acadêmicas anteriores em estudos com portais, foram observados, também, os portais eletrônicos das câmaras municipais das 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia), para identificar outros indicadores de prestação de contas, transparência e participação. O modelo de análise é apresentado por meio da figura 2.

Figura 2 – Modelo de análise

Prestação de Contas	
Capacidade	**Indicadores**
Nula	Inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais

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

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Modelo de Análise, será considerado com nula capacidade em prestar contas 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 Empírica

Na análise dos portais eletrônicos de câmaras municipais de Santa Catarina, os dados foram organizados por classes populacionais. A divisão da análise em classes de população foi escolhida considerando-se as classes de tamanho da população dos municípios brasileiros, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4.1 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios com até 5.000 habitantes

Seguindo-se as classes populacionais adotadas pelo IBGE, foram analisados, primeiramente, os portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios com até 5.000 habitantes. A partir dos itens do protocolo, foram feitas as visitas aos portais eletrônicos e anotadas as informações disponíveis. Após a observação dos portais e registro dos indicadores encontrados, fez-se a consolidação do nível de capacidade dos portais para cada uma das dimensões (participação, transparência e participação), obtendo-se os resultados apresentados na figura 3.

Figura 3 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Agronômica	média	média	baixa
2	Ermo	baixa	média	nula
3	Galvão	baixa	média	nula
4	Iomerê	baixa	média	nula
5	Jupiá	baixa	alta	nula

6	Lacerdópolis	baixa	nula	nula
7	Novo Horizonte	nula	alta	nula
8	São Bernardino	baixa	média	nula
9	São Martinho	baixa	baixa	baixa

Fonte: Dados da pesquisa.

Na síntese das dimensões analisadas, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas foram as seguintes: nula (7), baixa (2), média (0), alta (0). A predominância é de portais com nula capacidade, ou seja, não há prestação de contas nos portais de câmaras municipais localizadas em municípios com até 5.000 habitantes, nem mesmo divulgação de relatórios legais. Constata-se que essa dimensão da *accountability* não é uma prioridade dos legisladores dos municípios analisados e/ou não há interesse em publicizar os gastos incorridos por meio digital.

As ocorrências dos níveis de capacidade para a transparência foram as seguintes: nula (1), baixa (1), média (5), alta (2). A predominância de portais com média capacidade, nesta classe de municípios, mostra que a construção da transparência pode ser mais favorável quando comparada à prestação de contas, pois não só apresentam média capacidade, a maioria, como também contemplam portais com alta capacidade.

No que concerne à participação, as ocorrências dos níveis de capacidade foram as seguintes: nula (1), baixa (7), média (1), alta (0). Neste conjunto, se sobressaem os portais com baixa capacidade, mostrando a precariedade na construção dessa dimensão. Não há, de fato, predisposição à participação por meio dos portais, mesmo existindo a tecnologia capaz de potencializá-la.

A análise aqui deveria, na verdade, recair naquelas câmaras que se destacam – a rigor apenas uma (Agronômica), com duas capacidades "média". Isso leva a concluir que não só as dimensões consideradas não estão presentes, como também parece que os recursos e os parâmetros digitais não chegaram a esses locais. As ocorrências nos portais de câmaras municipais localizadas

em municípios com até 5.000 habitantes, para a prestação de contas, transparência e participação, evidenciam a ausência de construção de accountability.

4.2 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios de 5.001 a 10.000 habitantes

Na sequência de observações, foram analisados os portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios com tamanho populacional de 5.001 a 10.000 habitantes, o que resultou em 8 portais analisados. Os níveis consolidados de capacidade dos portais para cada uma das dimensões (participação, transparência e prestação de contas) são apresentados por meio da figura 4.

Figura 4 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Água Doce	baixa	média	baixa
2	Anchieta	baixa	média	baixa
3	Bom Retiro	baixa	nula	baixa
4	Grão-Pará	baixa	baixa	baixa
5	Irani	baixa	média	média
6	Passo de Torres	baixa	média	nula
7	Rio do Oeste	nula	média	nula
8	Trombudo Central	baixa	média	nula

Fonte: Dados da pesquisa.

Na síntese das dimensões analisadas, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas foram as seguintes: nula (3), baixa (4), média (1), alta (0). A predominância é de portais com baixa e nula capacidades, respectivamente, evidenciando um inexpressivo avanço em relação à classe anterior. Esse cenário revela que, mesmo no grupo de câmaras localizadas nos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes, é visível a precariedade no uso dos portais para disponibilizar

informações sobre os gastos incorridos no Legislativo municipal. Permanece, portanto, a dificuldade e/ou impossibilidade em criar condições para construção de *accountability* por meio da prestação de contas.

As ocorrências dos níveis de capacidade para a transparência foram as seguintes: nula (1), baixa (1), média (6), alta (0). Em relação à classe anterior, mantém-se a predominância de portais com média capacidade, apesar do retrocesso percebido, visto que não foram identificados portais com alta capacidade. Da mesma forma, a transparência também se manteve mais ativa que a prestação de contas.

No que concerne à participação, as ocorrências dos níveis de capacidade foram as seguintes: nula (1), baixa (7), média (0), alta (0). Destacam-se, nesta dimensão, os portais com baixa capacidade, ou seja, não há, neste grupo de câmaras municipais, portais eletrônicos que permitam uma predisposição à participação da sociedade civil.

Essas duas primeiras classes são semelhantes, não só no total de câmaras municipais mas também em termos de ocorrência dos indicadores de cada dimensão analisada. Ainda comparando com a classe anterior, nesta classe, também, apenas um município se destaca, alcançando o nível "médio" em duas dimensões, caso de Irani, novamente o município que se aproxima da classe superior. Acredita-se, inclusive, que o tratamento do legislador é o mesmo em todas as dimensões: não há prestação de contas; há indícios de transparência dos atos; e não há uma predisposição a participação. Somadas as duas classes, têm-se 17 portais que não potencializam a construção de *accountability*.

4.3 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios de 10.001 a 20.000 habitantes

A análise da terceira classe populacional, que contemplou municípios de 10.001 a 20.000 habitantes, compreendeu um número mais expressivo de portais em relação às duas classes anterio-

res, tendo um total de 22 portais eletrônicos de câmaras municipais analisados, conforme os resultados apresentados na figura 5.

Figura 5 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Balneário de Piçarras	baixa	baixa	nula
2	Bombinhas	baixa	baixa	nula
3	Campo Alegre	baixa	baixa	nula
4	Corupá	baixa	baixa	nula
5	Dionísio Cerqueira	média	alta	nula
6	Faxinal de Guedes	baixa	baixa	nula
7	Garopaba	nula	média	nula
8	Imaruí	baixa	alta	nula
9	Itapoá	baixa	baixa	baixa
10	Lebon Régis	média	baixa	nula
11	Massaranduba	média	baixa	baixa
12	Morro da Fumaça	média	média	nula
13	Nova Veneza	baixa	baixa	nula
14	Palmitos	média	baixa	nula
15	Papanduva	média	alta	baixa
16	Pinhalzinho	alta	baixa	nula
17	Pouso Redondo	baixa	média	nula
18	Schoroeder	média	baixa	nula
19	Seara	baixa	baixa	nula
20	Siderópolis	baixa	baixa	nula
21	Taió	média	alta	nula
22	Turvo	baixa	alta	nula

Fonte: Dados da pesquisa.

No sumário das dimensões analisadas, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais em relação à prestação de contas foram as seguintes: nula (19), baixa (3), média (0), alta (0). Percebe-se que é praticamente nula a capacidade de prestação

de contas dos portais eletrônicos de câmaras localizadas em municípios de 10.001 a 20.000 habitantes, o que mostra uma involução em relação aos dois grupos anteriores e, talvez, permita concluir que não há nenhum automatismo em quanto maior a população, maior a condição de prestar contas.

Para a transparência, as ocorrências dos níveis de capacidade nos portais foram as seguintes: nula (0), baixa (14), média (3), alta (5). Percebe-se que a predominância é de portais com baixa capacidade, embora alguns avanços sejam percebidos, principalmente pela presença de indicadores de alta capacidade. Cabe ressaltar que outros portais apresentaram indicadores de alta capacidade, mas não receberam a classificação "alta capacidade" por não oferecer, cumulativamente, indicadores de média capacidade.

No tocante à participação, as ocorrências dos níveis de capacidade foram as seguintes: nula (1), baixa (12), média (8), alta (1). Nesta dimensão se sobressaem, primeiramente, portais com baixa capacidade e, na sequência, portais com média capacidade. Mesmo que este grupo mostre avanços em relação aos dois anteriores, em razão do número de portais com média capacidade, a realidade ainda é de portais sem condições para que se efetive a participação dos cidadãos nos trabalhos do Legislativo municipal.

Na síntese do grupo de ocorrências, há uma predominância de portais com baixa capacidade em construir a prestação de contas, transparência e participação da sociedade civil. Assim, o avanço nas classes populacionais ainda não mostra predisposição dos vereadores em construir a *accountability*.

4.4 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios de 20.001 a 50.000 habitantes

A quarta classe populacional de observações compreende portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios com tamanho de 20.001 a 50.000 habitantes, tendo um total de 29 portais analisados. Cabe ressaltar que cinco municí-

pios têm mais de 40.000 habitantes, aproximando-se da classe superior, embora a maioria tenha entre 20.000 e 30.000 habitantes. Os resultados são apresentados na figura 6.

Figura 6 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Araquari	baixa	baixa	nula
2	Barra Velha	média	média	baixa
3	Braço do Norte	baixa	baixa	baixa
4	Campos Novos	baixa	alta	nula
5	Capinzal	média	baixa	alta
6	Capivari de Baixo	baixa	baixa	baixa
7	Fraiburgo	baixa	baixa	nula
8	Guaramirim	baixa	baixa	nula
9	Imbituba	média	baixa	nula
10	Itaiópolis	média	alta	nula
11	Itapema	média	baixa	baixa
12	Ituporanga	baixa	baixa	nula
13	Joaçaba	baixa	baixa	baixa
14	Maravilha	média	baixa	nula
15	Orleans	baixa	baixa	baixa
16	Penha	baixa	baixa	baixa
17	Pomerode	baixa	baixa	nula
18	Porto União	baixa	alta	baixa
19	Rio Negrinho	baixa	baixa	baixa
20	São Francisco do Sul	baixa	baixa	nula
21	São Miguel do Oeste	alta	baixa	baixa
22	São Lourenço do Oeste	nula	baixa	baixa
23	Sombrio	baixa	baixa	nula
24	Tijucas	média	baixa	nula
25	Timbó	baixa	alta	alta
26	Urussanga	baixa	média	baixa

27	Videira	baixa	baixa	baixa
28	Xanxerê	alta	alta	nula
29	Xaxim	média	baixa	nula

Fonte: Dados da pesquisa

Na síntese das dimensões analisadas, as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais na prestação de contas foram as seguintes: nula (14), baixa (13), média (0), alta (2). A predominância é de portais com nula e baixa capacidades, respectivamente, mostrando uma pequena evolução em relação à última classe. Pelo tamanho populacional, eram de se esperar portais mais estruturados em termos de prestação de contas; porém, mantém-se, nesta classe, a dificuldade e/ou impossibilidade em criar condições para construção da *accountability* por meio da prestação de contas.

As ocorrências dos níveis de capacidade para a transparência foram as seguintes: nula (0), baixa (22), média (2), alta (5). Comparada à classe anterior, permanece nesta a predominância de portais com baixa capacidade, bem como um número reduzido de portais com alta e média capacidades. Não há, portanto, transparência dos atos dos legisladores locais e/ou condições para sua construção.

No que concerne à participação, as ocorrências dos níveis de capacidade foram as seguintes: nula (1), baixa (18), média (8), alta (2). Destacam-se, nesta dimensão, os portais com baixa capacidade, sem muitas expectativas para o exercício da participação, ou de contribuições efetivas à construção da *accountability*.

Considerando-se com bom "desempenho" aqueles portais que têm pelo menos 2 níveis (médio e/ou alto) em um total de 3 dimensões, podem-se destacar as seguintes câmaras: Barra Velha, Capinzal, Itaiópolis (com o agravante de ter um nula), Timbó e Xanxerê. Os demais casos são desalentadores. Portanto, com exceção da prestação de contas, em que a maioria das ocorrências divide-se entre a nula e a baixa capacidade, na transparência e na participação predominam portais com baixa capacidade. O

conjunto de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios com tamanho de 20.001 a 50.000 habitantes está estruturado de forma a não possibilitar a construção da *accountability*, mantendo a realidade dos três grupos anteriores.

4.5 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios de 50.001 a 100.000 habitantes

Nesta seção apresentam-se as análises referentes aos portais de câmaras localizadas em municípios de 50.001 a 100.000 habitantes. Após a observação dos portais e registro dos indicadores encontrados, fez-se a consolidação do nível de capacidade para cada uma das dimensões (participação, transparência e prestação de contas), conforme os resultados apresentados por meio da figura 7.

Figura 7 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Biguaçu	média	baixa	nula
2	Caçador	alta	baixa	nula
3	Camboriú	baixa	baixa	nula
4	Canoinhas	alta	alta	baixa
5	Concórdia	média	alta	baixa
6	Gaspar	média	baixa	baixa
7	Içara	baixa	baixa	baixa
8	Indaial	alta	baixa	nula
9	Laguna	baixa	baixa	alta
10	Mafra	baixa	baixa	nula
11	Rio do Sul	baixa	alta	alta
12	São Bento do Sul	baixa	baixa	nula
13	Tubarão	baixa	baixa	nula

Fonte: Dados da pesquisa.

A síntese realizada demonstra que os portais eletrônicos apresentaram as seguintes ocorrências de níveis de capacidade para

a prestação de contas: nula (7), baixa (4), média (0), alta (2). Nesta dimensão se sobressaem os portais com nula capacidade, que acompanham a tendência das classes anteriores. A quase ausência de prestação de contas nos portais de câmaras localizadas em municípios de 50.001 a 100.000 habitantes revela o descaso, intencional ou não, do Legislativo municipal com o processo de construção de *accountability*, em que haveria uma expectativa de se encontrarem câmaras mais estruturadas.

Percebe-se que os portais não atendem nem mesmo o mínimo exigido, que são os relatórios exigidos pela legislação (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011). Destaca-se a publicação da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações Públicas, que reforça a obrigação dos agentes públicos em utilizar meios eletrônicos na divulgação de informações acerca dos atos praticados na administração pública. Algumas das exigências estão contempladas na Lei n.º101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei n.º 131, de 27 de maio de 2009, denominada comumente de Lei da Transparência.

Em relação à transparência, foram identificadas as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (10), média (0), alta (3). O predomínio de baixa capacidade mostra que há descaso e/ou falta de vontade política não apenas em veicular informações acerca dos gastos incorridos, mas também em tornar mais transparente as atividades realizadas pelos vereadores.

No que concerne à participação, encontram-se as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (7), média (3), alta (3). Esta dimensão, apesar do predomínio de portais com baixa capacidade, apresenta-se mais ativa quando somadas as ocorrências da média e alta capacidade. A participação, considerando as classes analisadas, é a primeira dimensão a apresentar indícios de construção de *accountability*, como era de se esperar, pelo tamanho populacional.

Nesta classe, três municípios (Canoinhas, Concórdia e Rio do Sul) se destacam, alcançando o nível médio e/ou alto em duas

dimensões. Contudo, no sumário de ocorrências, percebem-se ausência de construção de prestação de contas e transparência e indicativo de construção de participação. Ainda assim, no conjunto, os portais não se mostram estruturados para contemplar a *accountability*, pois nenhum atende a todos os requisitos.

4.6 – Portais de câmaras municipais localizadas em municípios de 100.001 a 500.000 habitantes

A sexta e última classe populacional de observações compreende portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios com 100.001 a 500.000 habitantes, tendo um total de 12 portais analisados. Cabe destacar que a Câmara Municipal de Joinville, mesmo estando localizada em um município com mais de 500.000 habitantes, foi agrupada na classe de 100.001 a 500.000 habitantes. Os resultados são apresentados na figura 8.

Figura 8 – *Accountability*/Síntese das dimensões analisadas

Nº	Câmaras Municipais	Participação	Transparência	Prestação de Contas
1	Balneário Camboriú	baixa	alta	baixa
2	Blumenau	baixa	baixa	baixa
3	Brusque	baixa	baixa	baixa
4	Chapecó	alta	alta	baixa
5	Criciúma	alta	alta	alta
6	Florianópolis	alta	alta	alta
7	Itajaí	média	baixa	baixa
8	Jaraguá do Sul	baixa	baixa	alta
9	Joinville	alta	alta	alta
10	Lages	baixa	baixa	baixa
11	Palhoça	alta	baixa	baixa
12	São José	alta	alta	baixa

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir do sumário dos níveis de capacidade dos portais para a prestação de contas, foram identificadas as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (8), média (0), alta (4). Percebe-se que o predomínio, mesmo na classe com o maior tamanho populacional, continua sendo de portais com baixa capacidade. Nesta classe observa-se, inclusive, o descumprimento da legislação, considerando que a Lei da Transparência, aprovada em 2009, estabeleceu o prazo de um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes divulgarem, por meios eletrônicos, relatórios legais que explicitam as despesas incorridas. A construção da prestação de contas acontece somente nos portais das Câmaras de Criciúma, Florianópolis, Jaraguá do Sul e Joinville.

Em relação à transparência, foram observadas as ocorrências: nula (0), baixa (6), média (0), alta (6). O predomínio é de portais com baixa e alta capacidade, sendo que não foram identificados portais com média capacidade. Apesar do número representativo de portais com alta capacidade, 50% dos portais não estão estruturados de maneira a promover a transparência dos atos dos vereadores.

As ocorrências dos níveis de capacidade dos portais para a participação foram: nula (0), baixa (5), média (1), alta (6). Predominam, nesta dimensão, os portais com alta capacidade em construir a interação entre o cidadão e os vereadores. Em termos de ocorrências dos níveis de capacidade, esta dimensão contribui para a criação de condições de *accountability* a partir dos portais.

Há, pela primeira vez, dois portais com nível alto nas três dimensões (Criciúma, Florianópolis, Joinville) e dois portais com nível alto (Chapecó e São José). No entanto, os restantes, sete, ainda apresentam predominância de baixa capacidade, o que é preocupante, considerando que são os municípios mais avançados e desenvolvidos do Estado. Em síntese, comparando com o grupo anterior, a situação melhora um pouco. Entretanto, ainda há municípios com classificação baixa em todas as dimensões (Blumenau, Brusque e Lages).

5 – Conclusões

O artigo teve por objetivo investigar a utilização de portais eletrônicos de câmaras municipais para promover prestação de contas, transparência e participação. No conjunto de portais analisados, a predominância é de portais com capacidade nula em prestar contas, nas câmaras municipais localizadas em municípios com até 5.000 habitantes. No grupo de câmaras dos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes, ainda predominam portais com capacidade baixa e nula, evidenciando um inexpressivo avanço em relação à classe anterior. Permanece, portanto, a dificuldade e/ou impossibilidade em criar condições para construção da *accountability* por meio da prestação de contas. Percebe-se que é nula a capacidade de prestação de contas dos portais eletrônicos de câmaras localizadas em municípios de 10.001 a 20.000 habitantes, o que mostra uma involução em relação aos dois grupos anteriores e, talvez, permita concluir que não há automatismo em quanto maior a população maior a condição de prestar contas. Na classe de 20.001 a 50.000 habitantes, destacam-se os portais com capacidade nula e baixa, respectivamente. Pelo tamanho populacional, eram de se esperar portais mais estruturados em termos de prestação de contas. A quase ausência de prestação de contas nos portais de câmaras localizadas em municípios de 50.001 a 100.000 habitantes revela o descaso, intencional ou não, do Legislativo municipal com o processo de construção de *accountability*, justamente onde haveria uma expectativa de se encontrar em portais mais avançados e desenvolvidos. Na última classe, de 100.001 a 500.000 habitantes, mesmo tendo o maior tamanho populacional, predominam portais com capacidade baixa. Nesta classe observa-se, inclusive, o descumprimento da legislação, considerando que a Lei da Transparência, aprovada em 2009, estabeleceu o prazo de um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes divulgarem, por meios eletrônicos, relatórios legais que explicitem as despesas incorridas. O cumprimento da lei e a respectiva construção da prestação de contas acontecem somente nos portais das Câmaras de Criciúma, Florianópolis, Jaraguá do Sul e Joinville, todos da última classe populacional.

No tocante à transparência, há uma predominância de portais com média capacidade em municípios com até 5.000 habitantes, o que mostra que a construção da transparência pode ser mais favorável quando comparada às condições da prestação de contas, pois não só apresentam capacidade média, a maioria, como também contemplam portais com capacidade alta. Contudo, não dá para afirmar se as atividades dos vereadores são realmente "transparencializadas" ou se as matérias são editadas antes de serem veiculadas. Na classe de 5.001 a 10.000 habitantes, mantém-se a predominância de portais com capacidade média de transparência, apesar do retrocesso percebido em relação à classe anterior, visto que não foram identificados portais com capacidade alta. Da mesma forma, a transparência também se mantém mais ativa que a prestação de contas. Na classe 10.001 a 20.000 habitantes, percebe-se que a predominância é de portais com capacidade baixa, embora alguns avanços sejam percebidos, principalmente pela presença de indicadores de capacidade alta. Comparada ao grupo anterior, a classe de 20.001 a 50.000 habitantes mantém a predominância de portais com capacidade baixa, bem como um número reduzido de portais com capacidade alta e média. Não há, portanto, transparência dos atos dos legisladores locais e/ou condições para sua construção. O predomínio de portais com capacidade baixa, no grupo de 50.001 a 100.000 habitantes, mostra que há descaso e/ou falta de vontade política não apenas em veicular informações acerca dos gastos incorridos, mas também em tornar mais transparente as atividades realizadas pelos vereadores. Na última classe se sobressaem os portais com capacidade baixa e alta, sendo que não foram identificados portais com capacidade média.

Nos municípios com até 5.000 habitantes, pode-se perceber uma presença majoritária de portais com capacidade baixa em promover a participação. Isto ocorre também no grupo de 5.001 a 10.000 habitantes, com portais com capacidade baixa de participação, ou seja, nestes dois primeiros grupos de câmaras municipais não se encontram portais eletrônicos que predisponham a sociedade civil à participação. Na classe de 10.001 a 20.000 habitantes, predominam portais com capacidade baixa, mas já se nota um número apreciável de portais com capacidade média de par-

ticipação. Nos grupos de 20.001 a 50.000 habitantes e de 50.001 a 100.000 habitantes, voltam a ter destaque (negativo, é óbvio) os portais com capacidade baixa, para o exercício da participação, superando em número aqueles com capacidade média. Na última classe, predominam os portais com capacidade alta em construir a interação entre o cidadão e os vereadores, mas não sendo desprezível a quantidade de portais com baixa capacidade de participação mesmo nessa classe de municípios maiores.

Era de pressupor que, pelo tamanho populacional, municípios maiores, com maior população, teriam suas câmaras com mais condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos, contemplando, inclusive, o quesito da *accountability*, partindo do princípio que seriam municípios mais desenvolvidos economicamente. Além disso, era de pressupor também que em municípios maiores, com a existência de uma sociedade mais complexa e plural, a busca de maior cobrança dos Poderes instituídos, entre os quais o Legislativo municipal, por parte da sociedade civil, seria bem maior. Contudo, essas questões não foram confirmadas. Na análise realizada por classes populacionais, constatou-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da *accountability*, uma expectativa inicial da pesquisa, que gera, assim, frustração em relação a uma possível democratização dos maiores centros.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. 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.

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 Acesso a Informações Públicas. **Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

CAMPOS, A. M. *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.

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.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

HEIDEMANN, F. G. Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 ago. 2011.

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

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

PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998.

PINHO, J. A. G. 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, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, 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 Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

RIBEIRO, G. W. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: *Campus*, 1988.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Impressa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v.1.