

Prestação de Contas a partir da Lei da Transparência: um Estudo em Câmaras Municipais de Santa Catarina

Fabiano Maury Raupp (UDESC) - fabianoraupp@hotmail.com

Resumo:

O objetivo do artigo consistiu em investigar o processo de prestação de contas de Câmaras Municipais a partir da 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. A construção do modelo de análise levou em consideração indicadores de baixa, média e alta capacidade para a prestação de contas. 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 responsabilização 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. A partir do cenário observado, fica a dúvida se os poucos relatórios publicados 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.

Palavras-chave: *Prestação de Contas. Lei da Transparência. Câmaras Municipais.*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Prestação de Contas a partir da Lei da Transparência: um Estudo em Câmaras Municipais de Santa Catarina

Resumo

O objetivo do artigo consistiu em investigar o processo de prestação de contas de Câmaras Municipais a partir da 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. A construção do modelo de análise levou em consideração indicadores de baixa, média e alta capacidade para a prestação de contas. 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 responsabilização 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. A partir do cenário observado, fica a dúvida se os poucos relatórios publicados 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.

Palavras-chave: Prestação de Contas. Lei da Transparência. Câmaras Municipais.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

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 e possibilitado 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. 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 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).

O objetivo deste artigo é investigar o processo de prestação de contas de Câmaras Municipais a partir da Lei da Transparência. Para tanto, foram analisados 10 portais eletrônicos de Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina. Inicialmente fez-se uma breve incursão teórica sobre 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 no poder legislativo municipal

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 herdadas 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).

3 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).

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, assuma 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

Fonte: Elaboração do autor (2010)

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

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 publicizado 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

Fonte: Elaboração do autor (2010)

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

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).

4 Lei da Transparência: ampliando o processo de prestação de contas

Na disponibilização das 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 para o processo de prestação 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 todos 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. Até 2013, a medida passa a valer para todas as cidades do país.

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, na Lei da Transparência há uma ausência do detalhamento das datas para cumprimento das exigências.

5 Legislativo eletrônico

As tecnologias da informação e comunicação (TIC), entre as quais se destacam a Internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento da sociedade do conhecimento. Neste contexto, o Estado, por intermédio do governo eletrônico (e-gov), representa um importante instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos (BRAGA e outros, 2008).

A diminuição das barreiras de acesso à informação reconfigura a estrutura tradicional da prática política. Consultar oportunidades de emprego; contatar representantes políticos; acompanhar a utilização das verbas públicas ou propor agenda de discussão das políticas públicas torna-se possível a partir das tecnologias de informação e comunicação, na qual os governos apropriam-se desses canais para disponibilizar serviços vários aos cidadãos (SANTOS, 2009).

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.

O governo eletrônico, segundo Pinho, Iglesias e Souza (2006) não pode ser visto apenas do ângulo técnico, entendido apenas como uma possibilidade tecnológica. O governo eletrônico não deve ser visto apenas com a introdução dos dispositivos da TIC, mas também com a vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e do compromisso de transparência por parte dos governos, ou seja, atividades de cunho essencialmente político.

Em termos gerais, pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: 1) aplicações *web* com foco para o segmento governo-fornecedor (G2B – *Government to Business*); 2) aplicações *web* voltadas para a relação governo-cidadão (G2C – *Government to Costumer*); e 3) aplicações *web* referentes a estratégias governo-governo (G2G – *Government to Government*). O governo eletrônico, além de promover essas relações em tempo real e de forma eficiente, poderia ainda ser potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento (RUEDIGER, 2002).

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, condições de interagir

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 é uma porta de entrada na rede mundial. 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.

Ribeiro Filho, Campelo e Araújo (2005) entendem que o governo eletrônico, sob todas as suas formas, tem um grande potencial de disseminação de informações, exercendo um papel importante no processo de accountability. Surge como um moderno instrumento de transparência, de responsabilidade social e prestação de contas, proporcionando à sociedade um meio rápido e eficiente de controle dos resultados do governo.

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. Não obstante, o legislativo também teve que adotar ferramentas informacionais que o executivo já vinha utilizando, cujo seu conjunto configurara o chamado e-gov ou governo eletrônico. 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. A utilização da internet também se constituiu 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. Cabendo, de tal modo, ao legislativo a responsabilidade de divulgar não apenas informações acerca dos seus atos, mas dos atos do executivo (Idem, 2008).

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.

6 Métodos e procedimentos

A pesquisa realizada para investigar as condições de prestação de contas nos portais eletrônicos de câmaras municipais 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

Fonte: Elaboração do autor (2010)

Quadro 3 – Modelo de análise

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 baixa, média ou alta 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 de construir portais mais desenvolvidos contemplando inclusive o quesito da accountability. O acesso aos portais foi realizado nos dias 21 e 22 de junho de 2010.

7 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. A ocorrência dos indicadores de prestação de contas, 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			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							

Fonte: Elaboração do autor (2010)

Quadro 4 – Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais selecionados

A investigação do processo de prestação de contas por meio dos portais eletrônicos parece demonstrar uma propensão à baixa capacidade das câmaras municipais em prestar contas. A inexistência de publicação de qualquer tipo de demonstrativo ou impossibilidade de localização durante o período de observação foi identificada no portal que pertence à Câmara de Lages. Já os portais de Joinville, Itajaí e Chapecó disponibilizam um link que remete ao portal de transparência do Governo do Estado de SC, possibilitando o download de relatórios detalhados de despesas, contratos e processos licitatórios.

O portal da Câmara de Palhoça disponibiliza 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. Os portais de São José e Jaraguá do Sul apresentam divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de Relatórios Legais.

A Câmara de Florianópolis divulga relatórios de execução do cronograma de ações do legislativo. 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.

Os portais de Criciúma e Blumenau disponibilizam todos os RGF dentro do prazo legal. O portal de Criciúma também disponibiliza os seguintes relatórios gerenciais: 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 esta dimensão da accountability, 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.

8 Conclusões

A investigação sobre o processo de prestação de contas de Câmaras Municipais a partir da Lei da Transparência partiu de um modelo de análise concebido a partir de indicadores agrupados em estratos de capacidade (baixa, média, alta). A opção por câmaras localizadas em municípios com mais de 100.000 habitantes deve-se a obrigatoriedade de publicação de informações relativas aos gastos incorridos a partir da Lei de Transparência. Além disso, o estudo parte do pressuposto de que essas possuem maiores condições de desenvolver os portais eletrônicos em termos de prestação de contas, contemplando inclusive o quesito da accountability.

Observou-se uma inexistência de publicação de qualquer tipo de demonstrativo ou impossibilidade de localização durante o período de observação no portal da Câmara de Lages. Os portais de Joinville, Itajaí e de Chapecó disponibilizam um link que remete ao portal de transparência do Governo do Estado de SC. Já o portal da Câmara de Palhoça disponibiliza um link que remete ao site de uma empresa terceirizada, fornecedora do software de contabilidade pública.

Os portais de São José e Jaraguá do Sul apresentam divulgação parcial e/ou fora do prazo do conjunto de Relatórios Legais. A Câmara de Florianópolis, além da divulgação parcial dos Relatórios Legais, divulga relatórios de execução do cronograma de ações do legislativo. Os portais de Criciúma e Blumenau disponibilizam todos os RGF dentro do prazo legal. O portal de Criciúma também disponibiliza relatórios gerenciais.

A investigação do processo de prestação de contas por meio dos portais eletrônicos demonstra uma propensão à baixa capacidade das câmaras municipais em prestar contas. 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.

Conclui-se que os portais eletrônicos observados 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.

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.

BRAGA, Lamartine Vieira e outros. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 59, n.1, p.05-21, jan./mar. 2008.

BRASIL. **Interlegis**: comunidade virtual do poder legislativo. Disponível em <www.interlegis.gov.br> Acesso em 18 jun. 2009.

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

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. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: volume III relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

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.

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.

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.

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.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; CAMPELO, Sebastião Marcos; ARAÚJO, Fabio da Silva. Os websites dos tribunais de contas como instrumentos de accountability: uma análise empírica das informações disponibilizadas. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXIX, 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O tradicionalismo em declínio: mudanças político-institucionais e tendências eleitorais após 1964 no interior paulista. **Perspectivas**, São Paulo, n. 16, p. 213-231, 1993.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. 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.

KUSCHNIR, Karina. **Política e sociabilidade**: um estudo de Antropologia Social. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1998.

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.

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.

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.

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, Otávio; PÓ, Marcos Vinicius. 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.

SANTOS, José Carlos Sales dos. Informação e democracia digital: possibilidades de participação nos *websites* dos deputados da assembleia legislativa do Estado da Bahia. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XI, 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.

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: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999a, v.1.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999b, v. 2.

ZURRA, Rômulo José de Oliveira; CARVALHO, Márcio André 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.