

Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos

Accountability Santa Catarina's Municipal Executive Branches: a Research on Electronics Portals

Fabiano Maury Raupp

Doutor em Administração, Professor Efetivo, Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil, fabianoraupp@hotmail.com,
<http://lattes.cnpq.br/5713468691984238>

Resumo: O artigo teve por objetivo investigar a prestação de contas realizada pelo executivo de municípios do Estado de Santa Catarina nos portais eletrônicos. A pesquisa é descritiva, do tipo *survey*, com uma abordagem predominantemente qualitativa. A coleta de dados foi realizada por meio de protocolo de observação. Dos 25 portais analisados, 19 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 76,00% do universo pesquisado. Somente 24,00% dos executivos municipais atendem às exigências legais. Os resultados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos incorridos pelos executivos municipais.

Palavras-Chave: Prestação de contas, Executivo municipal, Portais eletrônicos.

Abstract: The goal of this article is to investigate the accountability of municipal executive branches of Santa Catarina State in electronic portals. The research is descriptive, survey type, with a qualitative approach. Data collection was conducted through observation protocol. Of the 25 portals analyzed, 19 showed low capacity in enabling the construction of accountability, representing 76.00% of the group studied. Only 24.00% of municipal executive branches meet the legal requirements. The results demonstrate the almost complete lack of portals usage to do the accountability of the municipal executive branches' expenses.

Key-Words: Accountability, Municipal executive branch, Electronic portal

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUÇÃO

A publicação da Lei de Acesso a Informações Públicas (Brasil, 2011) reforça a exigência de prestação de contas, por partes dos administradores públicos, contida no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e da Lei da Transparência (Brasil, 2009). Conforme o § 2º, art. 8, da Lei de Acesso a Informações Públicas, para o cumprimento do dever dos órgãos e entidades públicas em promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (Brasil, 2011).

Buscando recolher evidências empíricas sobre o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC por parte dos administradores públicos para realizar prestações de contas, optou-se por investigar o poder executivo de municípios do Estado de Santa Catarina. A opção por pesquisar o executivo municipal respalda-se no fato de que o federalismo brasileiro é especial no quadro mundial, haja vista que os municípios são entes com autonomia política, administrativa e financeira e com competências constitucionais e infraconstitucionais bem estabelecidas, e apresentam, entre si, à semelhança do País como um todo, altíssimos diferenciais de tamanho, de população e de

desigualdades socioeconômicas (Silva & Mendes, 2004). Para Sandoval-Almazan & Gil-Garcia (2012), as interações mais importantes entre os cidadãos e o governo acontecem no nível local. De fato, os portais podem ser vistos não apenas como canais para a prestação de informações do governo, mas também como um importante instrumento para a troca de informações e para permitir a participação dos cidadãos nos esforços de tomada de decisões sobre importantes assuntos que interessam a coletividade.

Diante da importância dos municípios em um sistema federalista como o do Brasil, muitas são as expectativas na forma como os recursos sob responsabilidade do executivo são aplicados, exigindo cada vez mais a prestação de contas dos gastos incorridos. É neste contexto que se desenvolve a presente pesquisa, tendo como objeto de estudo os portais eletrônicos de executivos municipais do Estado de Santa Catarina. Tem-se o pressuposto de que os portais eletrônicos de executivos municipais do Estado de Santa Catarina são, atualmente, instrumentos com baixa capacidade de promover a construção de prestação de contas, servindo, na sua maioria, como murais eletrônicos. Busca-se investigar o pressuposto apresentado por meio de pesquisa empírica, a partir da formulação do seguinte problema de pesquisa: Como estão estruturados os portais eletrônicos de executivos municipais do Estado de Santa Catarina enquanto promotores da construção de prestação de contas?



O governo eletrônico pode ser considerado um assunto recente e, portanto, representa uma área que carece de um maior número de estudos. Além disso, a maioria dos estudos disponíveis sobre e-gov tem seu foco na área técnica que envolve principalmente aspectos relacionados aos sistemas de informação. Desse modo, existe a necessidade de se desenvolverem pesquisas que foquem outros elementos contidos no e-gov como serviços, qualidade, satisfação, imagem e cidadãos (Damian & Merlo, 2013). Neste sentido, o artigo teve por objetivo investigar a prestação de contas realizada pelo executivo de municípios de Santa Catarina nos portais eletrônicos. A estrutura do artigo compreende cinco seções, iniciando por esta introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico construído para dar sustentação ao objeto empírico. Os procedimentos metodológicos adotados são explicitados na terceira seção. Na quarta e quinta seções, respectivamente, discutem-se os resultados obtidos e as conclusões decorrentes do estudo empreendido.

CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO

Governo eletrônico

Para Ruediger (2002), o termo governo eletrônico tem foco no uso das TIC aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade. Em termos gerais pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: aplicações web com foco para o segmento governo-negócio (G2B); aplicações web voltadas para a relação governo-cidadão (G2C); e aplicações web referentes a estratégias governo (G2G). Para Medeiros e Guimarães (2006), A Internet, como veículo de aproximação do Estado com o cidadão, é o principal instrumento para tornar o governo cada vez mais "eletrônico". A presença governamental na internet visa tornar o aparato administrativo menos aparente de forma presencial, mas, ao mesmo tempo, mais próximo do cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações.

O governo eletrônico, conforme Pinho (2008), não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online, mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TIC contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder. Nesta mesma linha, Ruediger (2002) entendeu que o governo eletrônico, além de promover relações em tempo real e de forma eficiente, poderia ser potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão.

O governo eletrônico tornou-se uma tendência global, visto que os governos de diversos países têm concentrado esforços no desenvolvimento de políticas e definições de padrões em termos

de tecnologias da informação e comunicação, buscando construir uma arquitetura que pudesse munir os cidadãos com acesso a informações e serviços (Alexandrini et al., 2007). 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 TIC, na qual os governos apropriam-se desses canais para disponibilizar serviços aos cidadãos (Santos, 2011).

Temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico. O desdobramento desses temas em políticas públicas e iniciativas concretas, explicitadas nos programas de governo, requerem o uso de tecnologia, tornando os programas de governo eletrônico elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública (Diniz et al, 2009).

Em relação ao cenário brasileiro, cabe destacar que o Brasil ocupa a 59ª posição, de 193 países avaliados, no ranking 2012 da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre governo eletrônico (ONU, 2012). Em relação aos países sul-americanos, o Brasil fica atrás de Chile (39ª), Colômbia (43ª), Uruguai (50ª) e Argentina (56ª). Destaca-se, inclusive, a iniciativa da ONU na década de 1990 de financiar e incentivar os países a implantarem o governo eletrônico para aprimorar os mecanismos de accountability,

Prado (2009) analisou os relatórios que acompanharam as edições do benchmark dos programas nacionais de governo eletrônico elaboradas pela ONU. Para o autor, nas primeiras edições (2002; 2004), a definição de governo eletrônico considerava todas as plataformas tecnológicas de informação e comunicação e aplicações em uso pelo setor público. Em sentido mais estrito, corresponderia à utilização da internet e da *world-wide-web* para disponibilizar informações e serviços aos cidadãos, o que permitiu diferenciar um conceito de governança eletrônica. Segundo Ruediger (2002), a governança eletrônica pode ser considerada a versão do governo-eletrônico capaz de proporcionar mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. Conforme D'Agostino et al. (2011), o governo eletrônico se concentra em serviços públicos prestados por meios eletrônicos aos cidadãos. Em contrapartida, a governança eletrônica assume uma dinâmica interativa entre a elite governamental e os cidadãos. Em estudos mais recentes da ONU (2005; 2007) a conceituação passou a considerar de forma mais enfática noções de governança eletrônica. Já em seu benchmark de 2008, a visão de governo eletrônico torna-se mais ampla, pois na análise não são consideradas apenas a provisão de serviços e a melhoria dos processos internos do governo, mas também a influência do governo eletrônico para a accountability (Prado, 2009).

Accountability

Passados mais de vinte anos, Campos (1990) escreveu sobre a dificuldade de tradução do termo *accountability* que resultasse em português o espectro de significados existentes no termo em inglês. Segundo a autora, a ausência do conceito de *accountability* no Brasil decorria principalmente da sua pobreza política, pois o cidadão optava por esperar que o Estado defendesse e protegesse os interesses não organizados, ao invés de atuar na organização de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado. Da mesma forma, Heidemann (2009) entende que em termos conceituais ou operacionais, a questão da *accountability* ainda é particularmente complicada para o cidadão brasileiro, especialmente em virtude de sua dependência histórica e cultural de regimes de governo autocráticos e até despóticos.

Para Akutsu e Pinho (2002, p.731), o conceito de *accountability* contempla duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”. Loureiro e Abrucio (2004, p.52) também destacam na *accountability* o sendo de responsabilização, considerado “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”. Para tanto, observam os autores a necessidade de regras e arenas, nas quais a *accountability* possa ser exercida, bem como práticas de negociação ampliadas entre os atores, buscando tornar públicas e legítimas as decisões adotadas. A responsabilização do político (agente), conforme Maria (2010), pode ser feita por seus eleitores (principal), tendo para isso um instrumento de sanção retrospectivo (voto) que pode “incentivar” (positivamente ou negativamente) seu representante a não se desviar dos seus interesses.

O'Donnell (1998) define mecanismos institucionais de responsabilização, inculcados no conceito de *accountability*, divididos em duas vertentes principais. A primeira é a *accountability* vertical, tendo nas eleições o instrumento basilar, possibilitando a concretização de mecanismos tradicionais como a premiação e o castigo. A segunda é a *accountability* horizontal, contemplando o tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles (O'Donnell, 1998). Na primeira vertente os eleitores podem controlar as ações desempenhadas pelo representante durante seu mandato. Na segunda os poderes possuem mecanismos capazes de questionar, e eventualmente punir, maneiras impróprias do ocupante do cargo no cumprimento de suas responsabilidades. A *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais (cidadãos e representantes), já a *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais (os poderes constituídos) (O'Donnell, 1991).

Prestação de contas

Outro conceito importante na construção teórica do artigo refere-se à prestação de contas, expresso no próprio conceito de

accountability. Pinho e Sacramento (2009) buscaram o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português. Constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. Afirma ainda os autores que a *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas.

No contexto específico da exigência legal, o art. 70 da Constituição Federal define que “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, 1988). Portanto, a prestação de contas deve ser fase obrigatória perante um superior imediato, um órgão ou entidade que repassa recursos, para qualquer circunstância em que um cidadão use, utilize ou esteja responsável por recursos e/ou bens públicos (Pereira, 2010).

Em relação ao conteúdo da prestação de contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) em seu art. 48, define os seguintes instrumentos: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; pareceres prévios; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. O art. 58 complementa os instrumentos definindo como elementos necessários na prestação de contas o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação (Brasil, 2000). A Lei da Transparência (2009) traz um texto semelhante, porém, enfatiza que a prestação de contas deve ser conter informações sobre as receitas e despesas. No que concerne à despesa deverão ser divulgados atos praticados pelas unidades gestoras na sua execução, com a disponibilização dos dados referentes ao correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, o procedimento licitatório realizado. Em relação à receita deverá ser divulgado o lançamento e o recebimento por parte das unidades gestoras, inclusive àquelas receitas definidas como recursos extraordinários (Brasil, 2009). A Lei de Acesso a Informações Públicas enfatiza instrumentos já destacados nas duas leis anteriores. O inédito refere-se ao registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (Brasil, 2011). Este último, por sua vez, bastante geral, e dependendo da interpretação, pode referir-se a instrumentos já definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência.

Apesar da ênfase na exigência legal de prestar contas, ressalta-se que o estudo adota uma perspectiva ampliada do conceito, que deve ensejar, além da exigência legal, um valor fundamental capaz de contribuir na construção de processos expressos pela *accountability* (Pinto, 1999; Prado, 2004; Prado & Pó, 2007; Pinho & Sacramento, 2009; Filgueiras, 2011). Conforme Pinto (1999), o processo evolutivo da *accountability* passa pela pesquisa e pelo desenvolvimento de tecnologias voltadas à prestação de contas públicas, no sentido de que seja elaborada de forma clara e inteligível. Conseqüentemente, também passa pelo processo de troca de experiências quanto à gestão pública cidadã, devendo constituir-se num meio de promover a cidadania. Em

parte, esses ideais foram engendrados pelo conceito de governo eletrônico, que corresponde ao primeiro foco teórico do artigo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

A pesquisa empreendida é descritiva, realizada por meio de um estudo survey, com abordagem predominantemente quantitativa. O objeto empírico consiste nos portais eletrônicos de executivos municipais do Estado de Santa Catarina, cujo município tenha população superior a 50.000 habitantes, o que resultou em 25 portais investigados. A identificação dos municípios, portes populacionais e endereços eletrônicos é feita na Tabela 1.

Tabela 1: Municípios, portes populacionais e endereços eletrônicos

<i>Posição</i>	<i>Município</i>	<i>Porte Populacional</i>	<i>Endereço do portal</i>
1	Joinville	526.338	www.joinville.sc.gov.br
2	Florianópolis	433.158	www.pmf.sc.gov.br
3	Blumenau	316.139	www.blumenau.sc.gov.br
4	São José	215.278	www.pmsj.sc.gov.br
5	Criciúma	195.614	www.criciuma.sc.gov.br
6	Chapecó	189.052	www.chapeco.sc.gov.br
7	Itajaí	188.791	http://novo.itajai.sc.gov.br
8	Lages	174.985	www.lages.sc.gov.br
9	Jaraguá do Sul	148.353	www.jaraguadosul.com.br
10	Palhoça	142.558	www.palhoca.sc.gov.br
11	Balneário Camboriú	113.319	www.balneariocamboriu.sc.gov.br
12	Brusque	109.950	www.pnbrusque.com.br
13	Tubarão	98.412	www.tubarao.sc.gov.br
14	São Bento do Sul	76.215	www.saobentodosul.sc.gov.br
15	Caçador	71.886	www.cacador.sc.gov.br
16	Concórdia	69.462	www.concordia.sc.gov.br
17	Camboriú	65.520	www.camboriu.sc.gov.br
18	Navegantes	63.764	www.navegantes.sc.gov.br
19	Rio do Sul	62.658	www.riodosul.sc.gov.br
20	Araranguá	62.308	www.ararangua.net
21	Biguaçu	59.736	www.bigua.sc.gov.br
22	Gaspar	59.728	www.gaspar.sc.gov.br
23	Indaial	57.068	www.indaial.sc.gov.br
24	Maíra	53.361	www.maíra.sc.gov.br
25	Canoinhas	52.937	www.pmc.sc.gov.br

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A configuração de Santa Catarina mostra um Estado formado por pequenos e micromunicípios. Os micromunicípios (população total de até 5.000 habitantes) representam 37% do total. Apenas 25 municípios possuem acima de 50.000 habitantes e somente um, Joinville, conta com mais de 500.000 habitantes. São 12 municípios com mais de 100.000 habitantes, respondendo por 43% da população estadual: Balneário Camboriú, Blumenau, Brusque, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Lages, Palhoça e São José. O Estado não apresenta grandes concentrações populacionais. A população encontra-se distribuída uniformemente, sendo as cidades majoritariamente de pequeno e médio tamanho.

A opção por municípios com população superior a 50.000 habitantes fundamenta-se no pressuposto de que esses municípios devem ter suas prefeituras com maiores condições (financeiras, recursos humanos) de construir portais mais desenvolvidos, contemplando inclusive o quesito da *accountability*. Por conta do porte da rede de cidades que se tem em Santa Catarina, fez-se o corte em três classes para agrupar os portais dos executivos municipais: de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 200.000 habitantes; mais de 200.000 habitantes. A opção pela apresentação dos resultados baseada no tamanho populacional levou em consideração duas razões colocadas por Raupp e Pinho (2013): há a expectativa de que à medida que a

população cresce aumentam as condições de mais recursos tecnológicos, financeiros e humanos para construir os portais; municípios de um mesmo grupo populacional devem ter mais homogeneidade, gerando resultados mais próximos.

Na coleta de dados o instrumento utilizado foi o protocolo de observação que, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo. O protocolo fundamentou-se no modelo de análise proposto por Raupp (2011), que considera os seguintes indicadores de prestação de contas: Inexistência de prestação de

contas; Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos; Divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos; e Divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares dos gastos incorridos. Os indicadores foram agrupados em quatro categorias: nula capacidade, baixa capacidade, média capacidade e alta capacidade. Procurou-se verificar a capacidade dos portais de executivos municipais em construir a prestação de contas por meio do modelo de análise apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Modelo de análise

Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos
Média	Divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos
Alta	Divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares

Fonte: Raupp (2011)

O modelo proposto por Raupp (2011) considera com nula capacidade o portal no qual seja observada a inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização. Em caso de divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos, o portal eletrônico apresenta baixa capacidade em prestar contas. A média capacidade do portal será indicada a partir da divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos. A alta capacidade do portal será identificada quando

houve divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares dos gastos incorridos.

RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Análise dos portais do executivo de municípios com 50.001 a 100.000 habitantes

Os acessos aos portais do executivo de municípios com 50.001 a 100.000 foram feitos no dia 20 de abril de 2013 e a ocorrência dos indicadores foi sintetizada na Figura 2.

Figura 2 – Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais do executivo de municípios com 50.001 a 100.000 habitantes

Capacidade	Indicadores	Municípios												
		Araranguá	Biguaçu	Caçador	Camboriú	Canoinhas	Concórdia	Gaspar	Indaial	Mafra	Navegantes	Rio do Sul	Tubarão	São Bento do Sul
Nula	Inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização													
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	
Média	Divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos			x			x							X
Alta	Divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares													

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A ocorrência dos indicadores de prestação de contas identificada na figura 2 demonstra que a maioria dos portais de executivos de municípios com 50.001 a 100.000 habitantes promovem divulgações parciais e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos. A partir das observações individuais, percebe-se que o portal de Araranguá é completo em termos de estrutura dos relatórios que pretende oferecer, visto que os links existem, mas nem todos os relatórios estão disponibilizados. Neste portal, as informações atualizadas referem-se aos relatórios de Gestão Fiscal, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e informações sobre licitações. A estrutura de disponibilização de relatórios do portal de Biguaçu é

idêntica ao portal de Araranguá, porém, só as informações sobre licitações estão atualizadas. A prestação de contas no portal de Camboriú compreende informações sobre licitações e compras. Nos portais de Canoinhas e Indaial, apesar da disponibilização de um conjunto considerável de informações, não foram observados relatórios sobre receitas e despesas de 2013. Os portais de Gaspar, Navegantes e Tubarão não apresentam os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. O portal de Mafra apresenta parcialmente o conjunto de informações legais exigidas para 2012. No portal de Rio do Sul não foram encontrados todos os Relatórios de Gestão Fiscal.

Apesar da ausência de portais com inexistência de indicadores

de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização, há, nesta classe populacional, descumprimentos de executivos municipais em relação às exigências legais (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011), visto que não disponibilizam nos portais eletrônicos o conjunto completo de informações requeridas pela legislação. Somente 3 portais divulgam, no prazo, o conjunto de exigências legais: Caçador, Concórdia e São Bento do Sul. Da mesma forma, não foram identificadas divulgações, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares. A síntese das dimensões analisadas mostra que as ocorrências para os níveis de capacidade dos portais desta classe foram: nula (0), baixa (10), média (3), alta (0). Os portais estão distribuídos nos grupos de baixa e média capacidades, com

predominância de portais com baixa capacidade. Este cenário revela que, mesmo diante da exigência legal, é visível a precariedade no uso dos portais para disponibilizar informações sobre os gastos incorridos no executivo municipal, além de não contribuir para criar condições para construção de *accountability*.

Análises dos portais do executivo de municípios com 100.001 a 200.000 habitantes

As visitas aos portais do executivo de municípios com 100.001 a 200.000 habitantes e a anotação das informações disponíveis foram realizadas no dia 21 de abril de 2013. A ocorrência dos indicadores do modelo de análise observada é sintetizada na Figura 3.

Figura 3 – Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais do executivo de municípios com 100.001 a 200.000 habitantes

Capacidade	Indicadores	Balneário Camboriú	Brusque	Chapecó	Criciúma	Itajaí	Jaraguá do Sul	Lages	Palhoça
Nula	Inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização								
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos	x	x	x	x	x			
Média	Divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos						x	x	X
Alta	Divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares								

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A prestação de contas em executivos de municípios com 100.001 a 200.000 habitantes praticamente não difere da situação analisada na classe anterior. Considerando o tamanho populacional em questão, era de se esperar que neste conjunto de portais fosse observada a divulgação completa de informações exigidas pela legislação pertinente (Brasil, 2000; Brasil, 2009; Brasil, 2011). Dos 8 portais, 5 apresentaram divulgações parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais dos gastos incorridos. Nos portais de Balneário Camboriú, Criciúma, Itajaí, e Palhoça não foram localizados os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. O portal de Brusque disponibiliza um conjunto considerável de informações, porém, não foram observados relatórios sobre receitas e despesas. No portal de Chapecó foram encontrados diversos relatórios legais, porém, a maioria sem atualização para 2013. Além disso, não foram encontrados no portal de Chapecó os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Já os portais de Jaraguá do Sul, Lages e Palhoça

disponibilizam todas as informações exigidas legalmente.

Na síntese do conjunto de portais eletrônicos observam-se as seguintes ocorrências de níveis de capacidade para a prestação de contas: nula (0), baixa (5), média (3), alta (0). Nesta classe se sobressaem os portais com baixa capacidade, que acompanha a tendência da classe anterior. Os resultados revelam o descaso, intencional ou não, do executivo municipal com o processo de construção de *accountability*, onde haveria uma expectativa de se encontrar portais mais estruturados.

Análise dos portais do executivo de municípios com mais de 200.000 habitantes

Os acessos aos portais do executivo de municípios com mais de 200.00 habitantes foram feitos no dia 22 de abril de 2013 e a ocorrência dos indicadores foi sintetizada na Figura 4.

Figura 4 – Ocorrência dos indicadores de prestação de contas nos portais do executivo de municípios com mais de 200.000 habitantes

Capacidade	Indicadores	Blumenau	Florianópolis	Joinville	São José
Nula	Inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização				
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos	x	x	x	X
Média	Divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos				
Alta	Divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares				

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A última classe populacional apresenta a situação que menos favorece a construção de condições de prestação de contas, pois em todos os portais foram observadas divulgações parciais e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais, conforme observado na Figura 4. No portal de Blumenau algumas informações não estão atualizadas. Além disso, não foram localizados os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Os portais de Florianópolis e São José, apesar de disponibilizarem um conjunto considerável de informações, não mantêm atualizados os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. No portal de Florianópolis não foi possível acessar os Relatórios de Gestão Fiscal. Os achados da pesquisa também revelam, nesta classe, o descumprimento da legislação (Brasil, 2000; Brasil, 2009; Brasil, 2011).

A partir do sumário dos níveis de capacidade dos portais para a prestação de contas, foram identificadas as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (4), média (0), alta (0). Considerando o porte populacional da classe que contempla, inclusive, a capital do Estado, a prestação de contas deveria mostrar-se mais ativa, já que tais prefeituras devem possuir melhores condições de estruturar os portais eletrônicos. A expectativa era, inclusive, de localizar, além do conjunto de exigências legais no prazo, relatórios complementares.

Síntese da prestação de contas nos portais de executivos municipais

A síntese da prestação de contas nos portais de executivos de municípios do Estado de Santa Catarina com mais de 50.000 habitantes é evidenciada na Tabela 2.

Tabela 2 – Síntese da prestação de contas nos portais de executivos municipais de Santa Catarina

Classe Populacional	Ocorrências			
	nula	baixa	média	Alta
De 50.001 a 100.000 habitantes	0	10	3	0
De 100.001 a 200.000 habitantes	0	5	3	0
Acima de 200.000 habitantes	0	4	0	0
Total	0	19	6	0

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Como mostra a Tabela 2, na síntese das capacidades dos portais há uma concentração nos níveis baixa e média, com 19 e 6 ocorrências, respectivamente, no total de 25 portais pesquisados. Os dados revelam que 76,00% dos executivos municipais não atendem, por meio dos portais, nem mesmo o mínimo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei de Transparência (2009) e Lei de Acesso a Informações Públicas (2011). Na análise por classes populacionais, percebe-se que não há uma evolução na prestação de contas, à medida que se analisam municípios com maior população. Pelo contrário, enquanto nas duas primeiras classes foram observados portais com média capacidade, a última classe só apresenta portais com baixa capacidade. Contudo, não foram observados portais com nula capacidade, o que pode demonstrar um movimento dos executivos no sentido de atender a legislação.

Por outro lado, também não foram observados portais com alta capacidade, ficando distante a perspectiva de prestação de contas enquanto um valor fundamental capaz de contribuir na construção de processos expressos pela *accountability* (Pinto,

1999; Prado, 2004; Prado & Pó, 2007; Pinho & Sacramento, 2009; Filgueiras, 2011). A utilização do portal eletrônico não está voltada à prestação de contas públicas, no sentido de que seja elaborada de forma clara e inteligível, também não se constitui num meio de promover a cidadania. Não há, nem mesmo, uma efetiva prestação de contas, pois, conforme Prado (2004), este processo não deve se restringir a questões legais, mas constituída de uma etapa mais avançada de análise, em que além de verificar a disponibilidade de informações, verifica a existência de justificativa das contas apresentadas.

Os achados coadunam com pesquisas anteriores, como é o caso da pesquisa realizada por D'Agostino et al. (2011) com municípios dos EUA, e Sandoval-Almazan & Gil-Garcia (2012) com municípios do México. Em ambos os estudos os autores constaram, a partir dos resultados de avaliações com portais de governos locais, que a maioria dos portais segue a visão de provedores de informação e de serviços, e que um modelo de governança eletrônica local ainda está em seus estágios muito

iniciais. Ressaltam que o governo eletrônico em municípios ainda é mais retórica e menos realidade, pelo menos em alguns países.

CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo investigar a prestação de contas realizada pelo executivo de municípios do Estado de Santa Catarina nos portais eletrônicos. Dos 25 portais analisados, 19 apresentaram capacidade baixa em possibilitar a construção de prestação de contas, correspondendo a 76,00% do universo pesquisado. Somente 24,00% dos executivos municipais atendem às exigências legais (Brasil, 2000; Brasil, 2009; Brasil, 2011). Esses dados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos incorridos pelos executivos municipais.

Percebe-se que a prestação de contas não é uma prioridade da maioria dos executivos municipais do Estado de Santa Catarina com população acima de 50.000 habitantes. Mesmo que a prestação de contas não deva se restringir a questões legais, na maioria dos executivos caracteriza-se pela divulgação parcial e/ou fora do prazo legal. Se nem mesmo a Lei é atendida, há poucas expectativas de que os executivos possam publicizar relatórios simplificados que demonstrem uma prestação de contas enquanto um valor fundamental capaz de contribuir na construção de processos expressos pela *accountability* (Pinto, 1999; Prado, 2004; Prado & Pó, 2007; Pinho & Sacramento, 2009; Figueiras, 2011). , possibilitando acessibilidade às informações que procuram explicar a gestão dos recursos públicos empreendida. Os resultados da presente pesquisa se aproximam de resultados de pesquisas anteriores (D'Agostino et al. 2011; Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2012), que demonstram uma subutilização do governo eletrônico pelo executivo local.

Conclui-se, pela evidência empírica coletada, que o conjunto de executivos municipais respondem a um requerimento, um impulso da modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, porém, mostra ausência de capacidade de viabilizar a construção de *accountability* por meio da prestação de contas. Nunca é demais lembrar que a construção de portais eletrônicos e o conteúdo que eles apresentam também dependem da vontade dos atores que representam a instituição, que ainda não cultivam o espírito da *accountability*, de um efetivo desnudamento frente à sociedade civil. Além disso, em uma sociedade civil pouco exigente e incapaz de exercer pressão sobre seus dirigentes, sobre a classe política, não se pode esperar, em geral, muito mais do que a precária prestação de contas encontrada na pesquisa empírica, pois as instituições se sentem desobrigadas de incentivar o exercício da *accountability* (Raupp & Pinho, 2012).

Os portais eletrônicos observados, na forma como estão, não possuem condições para uma efetiva prestação de contas. Os resultados demonstram indicativos de que os portais eletrônicos encontram-se em um estágio de murais eletrônicos e não como promotores de incentivos ao exercício da democracia, o que chama atenção, dada a importância do poder executivo municipal. É necessário lembrar que este movimento depende também da organização e pressão da sociedade civil, aspecto que este estudo

não contemplou.

REFERÊNCIAS

- Akutsu, L.; Pinho, J. A. G. (2002). Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 36(5), p.723-745, set./out.
- Alexandrini, F. et al. (2007). Estratégias em governo eletrônico municipal – prefeitura virtual. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- Brasil. (2009). Lei da Transparência. *Lei Complementar n° 131, de 27 de Maio de 2009*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.
- Brasil. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. *Lei Complementar n° 101, de 04 de Maio de 2000*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília.
- Brasil. (2011). 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.
- Campos, A. M. (1990). *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p.30-50, fev./abr.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Damian, I. P. M., & Merlo, E. M. (2013). Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. *Revista de Administração Pública*, 47, 877-900.
- Diniz, Eduardo Henrique; Barbosa, Alexandre Fernandes; Junqueira, Alvaro Ribeiro Botelho; Prado, Otavio. (2009). O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(1), p. 23-48, jan/fev.
- D'Agostino, M. J., et al. (2011). A study of e-government and e-governance: an empirical examination of municipal websites. *Public Administration Quarterly*, 35(1), 3-25.
- Figueiras, Fernando. (2011). Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, (84), p. 353-364.
- Heidemann, F. G. Ética da responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Orgs.). (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L. (2004). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 24(1), p.50-72, jan./mar.
- Maria, J. F. A. (2010). Desenho institucional e *accountability*: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 18(35), p. 27-40, fev.
- Medeiros, P. H. R.; Guimarães, T. de A. (2006). A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. *Revistas de Administração de Empresas Eletrônica*, São Paulo, v. 46, (4), p. 1-13, out/dez.
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, (31), p.25-40, out.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, (44), p.27-54.
- ONU. Organização das Nações Unidas (2012). *E-Government survey 2012*. New York: ONU.
- Pereira, Jerônimo Rosário Tanan. (2010). *Gestão e controle de recursos públicos: um estudo sobre a rejeição de prestação de contas dos governos municipais do estado da Bahia*. 112 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 42(3), p.471-493, maio./jun.
- Pinho, J. A. G.; Sacramento, A. R. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), p.1343-1368, nov./dez.
- Pinto, Luiz Paulo Freitas. (1999). *O papel da publicidade na prestação de contas do governo: a visão dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. 166p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Prado, O. (2004). *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Prado, O.; Pó, M. V. (2007). 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.
- Prado, O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil*. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Raupp, Fabiano Maury. (2011). *Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Raupp, Fabiano Maury; Pinho, José Antonio Gomes de. (2012). Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso a informações públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, V, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Raupp, Fabiano Maury; Pinho, José Antonio Gomes de. (2013) Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração (FEA-USP)*, v. 48, n. 4, p.770-782, out./nov./dez.

Ruediger, M. A. (2002). Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA.

Organizações & Sociedade, Salvador, 9(25), p.29-43, set./dez.

Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(Suppl. 1).

Santos, J. C. S. (2011). *Informação pública e participação política em rede: uma análise da governança eletrônica nos websites dos deputados do Estado da Bahia*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia.

Silva, M. V. C. P.; Mendes, E. V. (2004). *Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa*. Belo Horizonte: Minas Gerais, Secretaria de Estado de Saúde.