



A Possibilidade do Controle Social Mediante o Acesso a Informações em Sites dos Municípios Gaúchos

*The Possibilities for Social Control Offered by the
Information Made Available on Municipal Websites
in the Brazilian State of Rio Grande do Sul*

Sabrina Trejes Marengo¹, Carlos Alberto Diehl²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é averiguar como os cidadãos acompanham as prestações de contas no âmbito local, por intermédio de informações prestadas nos sites de município gaúchos. A pesquisa investiga o acesso do cidadão às informações divulgadas nos sites das Câmaras Municipais no que tange aos gastos incorridos no município, e verifica se essas informações disponíveis corroboram a exigência de transparência que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina. Os dados dos portais eletrônicos observados foram coletados por meio de um formulário de observação. O universo de estudo foi formado pelos 496 municípios gaúchos. A amostra foi escolhida com base no critério de número de habitantes, que devia ser superior a 50.000, e totalizou 39 municípios. O estudo revela que nos sites analisados, embora possuam links que se denominam “transparência”, as informações, quando divulgadas, ainda são de difícil entendimento.

Palavras-chave: Participação do cidadão. Gastos. Sites. Municípios gaúchos.

ABSTRACT

This paper examines the websites available to citizens on the websites of municipalities in the southern Brazilian state of Rio Grande do Sul with respect to local government spending and the degree to which the information made available meets the transparency requirements established by the federal Law of Fiscal Responsibility. The universe consisted of 496 municipalities. From this a sample of 39 municipalities was chosen, using the criterion of number of inhabitants. Municipalities studied were those having a population of more than 50,000. A pre-structured observation form was used to record the data made available on the homepages of these municipalities. Findings reveal that the sites analyzed provide links to information and are called “transparency”, that the information is disclosed to the public in a form that is difficult for ordinary citizens to understand..

Keywords: Social control. Citizen participation. Transparency. Government spending.

¹ UNISINOS - sabrinamarengo@hotmail.com

² UNISINOS - cad@superig.com.br

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, o homem procura controlar seu patrimônio. O controle das coisas e a contabilidade nasceram há milênios, e vêm se aprimorando com o desenvolvimento da humanidade, até chegar naquilo que hoje se denomina controladoria (Gomes & Salas, 2001).

No Brasil, a contabilidade aparece de fato em 1808, quando D. João VI cria o Erário Régio. Com isso, institui o Conselho da Fazenda para administração, distribuição, contabilidade e assentamento do real patrimônio e fundos públicos do Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos, obrigando os contadores da Real Fazenda a utilizarem o método das partidas dobradas na escrituração mercantil (Slomski, 2009).

Segundo Slomski (2009), em 1850, foi criada a Lei que institui o Código Comercial. Foi ela que tornou obrigatória a escrituração contábil e a elaboração anual de balanços gerais.

Ainda conforme Slomski (2009), em 1922, foi aprovado no Brasil o Código de Contabilidade da União, e, em 1940, foi regulamentada a elaboração e a execução dos orçamentos e balanços dos Estados e municípios por intermédio do Decreto-Lei n.º 2.416. Esses instrumentos foram substituídos pela Lei Complementar n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e vigora até os dias atuais.

Após duas décadas da promulgação dessa Lei, com a difusão do computador, a contabilidade pública brasileira cria a possibilidade de controle com sistemas informatizados, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), instituído por empresas privadas brasileiras para execução, registro, acompanhamento e controle das finanças públicas brasileiras.

Após a Constituição Federal de 1988, os conceitos que contemplavam a necessidade de melhor gestão dos recursos públicos evoluíram, assim como a necessidade de melhor controle da sociedade sobre a formulação de políticas e de ações da coisa pública (Constituição Federativa do Brasil, 1998).

A sociedade passa a interferir nas políticas públicas, interagindo com o estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos

de ação do município, do próprio estado ou do governo federal, avaliando objetos, processos e resultados (Santos et al., 2004).

Segundo Raupp e Agostineto (2010), a ausência de transparência e prestação de contas dos gastos públicos é um tema recorrente em discussões sobre as deficiências da administração pública. A prestação de contas é um dos elementos básicos da *Accountability* e, desse modo, capaz de proporcionar a criação de maiores relações de confiança entre governantes e governados.

Em 2000, quase quatro anos após a promulgação da Lei n.º 4.320, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige novos padrões de controle de transparência dos atos dos gestores públicos, e, inclusive, cria a obrigatoriedade da manutenção de sistemas de custos para administração pública brasileira. Esse novo modelo de gestão pública responsável pressupõe a ação planejada e transparente, mediante o cumprimento de metas que deverão ser constantemente mensuradas, o que somente será possível por meio de uma contabilidade gerencial alimentada por padrões que devem ser estabelecidos no planejamento.

As emergências de novos modelos de gestão trouxeram à tona a importância da participação da sociedade na formulação e na avaliação das políticas públicas. Essa atuação da sociedade – o “controle social” – trata da participação do cidadão no controle da gestão pública.

As publicações não são suficientes para promover o controle social. É preciso que elas estejam ao alcance do maior número possível de pessoas, em termos de entendimento das informações. Devem permitir que qualquer indivíduo, com interesse nas divulgações, seja capaz de assimilar e compreender as informações disponíveis.

Este estudo objetiva averiguar como os cidadãos acompanham as prestações de contas no âmbito local, por intermédio de informações prestadas nos sites de município gaúchos. Foi realizada uma pesquisa exploratória, em que dados dos portais eletrônicos dos municípios gaúchos observados foram coletados por meio de um formulário de observação¹, elaborado

¹ Formulário de Observação em anexo.

com base em adaptações realizadas no modelo proposto por Santana Jr, Libonati e Vasconcelos (2009). A pesquisa foi desenvolvida com base na metodologia sugerida por Amaral (2007), e investigou a viabilidade de participação do cidadão no controle da gestão pública dos municípios gaúchos, no que tange: (1) à acessibilidade, (2) à cidadania, considerando neste aspecto o suporte a usuários com deficiência visual, (3) aos componentes ergonômicos, (4) à transparência, e (5) ao serviço público.

O trabalho visou a responder à seguinte pergunta: As informações de prestação de contas apresentadas nos sites dos municípios viabilizam a participação do cidadão no controle da gestão pública?

A contribuição do estudo é gerar informações passíveis (1) de comparar com outros estudos realizados em outros estados, (2) de auxiliar os municípios na construção de sites que

reúnam acessibilidade e clareza de informações, promovendo o controle social.

Além dessa introdução, o estudo contém a exposição do referencial teórico pertinente ao tema, seguido da apresentação dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na sequência, tem-se a apresentação e análise dos dados, finalizando com a apresentação das conclusões e das referências constantes de seu desenvolvimento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle de Gestão

Em recente trabalho, Gomes e Salas (2001) realizaram uma revisão da literatura sobre controle de gestão, conforme pode ser analisado no Quadro 1.

Quadro 1 - Revisão da literatura sobre controle de gestão.

Autor	Ano	Contribuição
Taylor, Emerson, Curch, e Fayol	1906, 1912, 1913 e 1916	A teoria desenvolvida era normativa e prescritiva, com concepção atomística do homem. Dentro desse enfoque, o homem era motivado apenas por recompensas e sanções salariais.
Max Weber	1922	Estudou o poder nas organizações. Distinguiu três tipos de poder: a autoridade carismática, o poder com base na tradição e o poder burocrático.
Elton Mayo	1933	Conseguiu jogar por terra muitas ideias de racionalidade, oriundas da escola de administração científica, provando que os trabalhadores comportavam-se regidos por outros valores e motivações, além das vantagens unicamente materiais.
Urwick	1943	Identificou cinco princípios de controle: responsabilidade, evidência, uniformidade, comparação e utilidade.
Davis	1928/ 1940/ 1951	Identificou o controle da gestão como uma função orgânica da administração.
Glover e Maze	1937	Procuraram explicar os instrumentos e métodos de controle como formas de avaliação de <i>performance</i> , por intermédio da utilização de padrões, relacionando controle de gestão à análise de custos.
Rowland	1947	Associou o controle ao planejamento.
Dent	1953	Abordou controle de gestão sob o ângulo de controle orçamentário.
Holden, Fish e Smith	1941	Realizaram um dos primeiros trabalhos empíricos sobre controle de gestão, em trinta e uma empresas industriais. Apresentaram como conclusão do estudo o controle como uma responsabilidade primária de alta direção das empresas.
Goetz	1949	Estudou o controle de gestão do ponto de vista do contador, interpretando o controle como forma de assegurar conformidade aos planos.

Fonte: Adaptado de Gomes e Salas (2010).

Gomes e Salas (2001), ainda destacam que, após a década de 1950, os estudos sofreram impacto de modelos de decisão quantitativos, de estudo do comportamento humano no cenário organizacional, e de sistemas de informação. Em consequência desses estudos, foram desenvolvidos novos conceitos que criam novas definições de controle de gestão, podendo-se destacar como principais: (a) orçamento-programa, (b) orçamento base-zero, (c) divisionalização, (d) análise de custo-benefício, e (e) contabilidade de gestão por projetos.

A partir da década de 1960 e 1970, a literatura sobre controle de gestão experimenta grande expansão, observando-se o surgimento de escolas de pensamento que procuram abordar o assunto de forma sistemática, entretanto, ainda fortemente influenciadas pelas ideias oriundas da escola de administração científica do início do século (Gomes & Salas, 2001).

Seja privada ou pública, de fins lucrativos ou não, pequena ou grande, uma organização reflete sempre um conjunto de emoções, crenças, comportamentos dos diversos atores que dela fazem parte ou que com ela se relacionam, aqui considerados: acionistas, gerentes, empregados, clientes, fornecedores, banqueiros, agentes governamentais etc. O sucesso ou fracasso de qualquer tipo de empreendimento é sempre fruto das ações e reações dessas pessoas, que se articulam em torno de suas missões ou objetivos (Amat & Gomes, 1995).

De acordo com Diehl e Queiroz (2000), o sistema de controle de gestão deve refletir o posicionamento estratégico da empresa e estar desenhado para contemplar os agentes envolvidos, de forma a influenciá-los em direção à estratégia. Assim, compreender o contexto em que a empresa está inserida e quais as inter-relações existentes entre os agentes envolvidos devem ajudar para o desenho do sistema de controle de gestão.

Segundo Beuren e Gibbon (2001), um sistema de controle de gestão deve promover a consecução eficiente e eficaz dos objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico e operacional da empresa, além de compatibilizar a estrutura organizacional e a responsabilidade dos gestores com eles, bem como motivar as pessoas dentro da organização.

2.2 Gestão Pública

Tanto nas entidades públicas, quanto nas empresas privadas, é importante conhecer os custos dos produtos e serviços, bem como o resultado econômico. Para Slomski (2009), não basta saber quanto arrecadou e como gastou. É preciso evidenciar para a sociedade qual foi o resultado econômico produzido pelo gasto, quais e quantos foram os serviços prestados, qual é o seu preço de mercado, qual a receita econômica produzida e se a entidade está produzindo lucro ou prejuízo econômico.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nos casos em que as necessidades de gastos são maiores que a disponibilidades dos recursos, orienta para que o município: (1) planeje as metas de entradas, saídas e saldos de recursos; (2) explore ao máximo as receitas próprias; (3) seja cauteloso com despesas permanentes e dívidas; e (4) divulgue as contas públicas, com fácil compreensão (BNDES, 2010).

Para entender sobre o planejamento público do município, é preciso entender que as metas fiscais são os resultados a serem perseguidos em termos de receita, despesa e resultado, bem como de dívida.

Segundo Slomski (2009), o processo de planejamento nos Municípios brasileiros dá-se por meio de um conjunto de instrumentos, tais como: o Plano Diretor do Município, o Programa de Governo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

Para que o gestor público possa desenvolver a contento seu papel de tomada de decisão para captação e distribuição dos recursos públicos, é necessário que tenha conhecimento da situação do seu município, no que se refere à capacidade fiscal, ou seja, da capacidade de gerar receitas suficientes para financiar as despesas necessárias ao provimento de bens e serviços públicos a sua população.

Dessa mesma forma, o cidadão, para que possa exercer seu direito de cidadania e controle do recurso público, deve conhecer a estrutura das despesas do município, bem como os percentuais de dispêndios permitidos para cada rubrica.

Para auxiliar na investigação proposta neste estudo, o Quadro 2 demonstra os montantes da receita do município, que já têm destinação certa.

Quadro 2 - Estrutura de gastos do município.

Rubrica	Percentual (limite)
Poder Legislativo	7% Municípios com população entre 100.000 e 300.000 habitantes; 6% Municípios com população entre 300.001 e 500.000 habitantes; 5% Municípios com mais de 500.000 habitantes.
Ensino Público	25% da receita resultante de impostos
Saúde	15% da arrecadação dos impostos
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	20% dos impostos
Dívida	13% da receita corrente líquida
Pessoal	Até 60% da receita corrente líquida, sendo 6% para legislativo e 54% para o executivo.

Fonte: Adaptação da Legislação Brasileira.

A Constituição Federal estabelece que os atos praticados pelos gestores públicos para a consecução dos objetivos da sua gestão são passíveis de controle quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e às renúncias de receita (Constituição Federativa do Brasil, 1988). A fiscalização do município será exercida pelo poder legislativo municipal mediante controle externo, pelos sistemas de controle interno do executivo municipal, e pelo cidadão brasileiro mediante controle social.

São instrumentos de transparência da Gestão Fiscal: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal. Esses instrumentos devem estar devidamente publicados, conforme regula a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.1 Nova Gestão Pública

A segunda metade do século XX marca o início da era do conhecimento e da informação (Lastres, 1999), caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas que impõem novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas. Trata-se de um processo de reestruturação produtiva apoiado no desenvolvimento científico e tecnológico e na globalização de mercados. Nesse contexto, parece haver um consenso entre estudiosos da teoria organizacional de que o sucesso de uma organização seja, cada vez mais, influenciado pela sua capacidade de implementar formas flexíveis de gestão que possam fazer face às mudanças do mundo contemporâneo.

Existem múltiplas terminologias para denominar o Novo Gerencialismo, e várias razões que explicam o seu surgimento e a sua adoção nos diversos níveis do setor público. Autores como Dunleavy e Hood (1995) denominam as mudanças que estão ocorrendo na Administração Pública de *Nueva Gestión Pública* (NGP), na versão em espanhol ou *New Public Management* (NPM), na versão em inglês. Na versão em português, Ferlie *et al.* (1999) chamam de Nova Administração Pública (NAP).

Segundo Mendes e Teixeira (2000), o sentido dado pelo Novo Gerencialismo às inovações gerenciais é a introdução, nos diversos níveis do setor público, de mecanismos de mercado e a transferência do conjunto de ideias, valores e técnicas predominantes no setor privado para esse setor. Assim, associam-se baixo nível de separação público-privado e baixo grau de generalização das regras que regulam as relações entre estes setores.

2.2.2 Accountability

Prestar contas é um dos princípios das boas práticas de governança corporativa. Segundo Fernandes (1995), a prestação de contas a que estão obrigados os administradores públicos não representa uma suspeita em relação às atividades por eles desenvolvidas. Representa, somente, uma informação disponibilizada à população, concernente à maneira como seu dinheiro foi empregado.

De acordo com Mota (2006, p. 25), “a *accountability* reafirma o princípio da igualdade, ao colocar no mesmo patamar cidadãos e agentes públicos”. Dessa forma, os cidadãos terão a possibilidade de controlar a execução dos atos públicos e da gestão, uma vez que esses indivíduos encontram-se no poder para cumpri-los.

Segundo Amaral (2007), *accountability* é conceituada sob diversas dimensões, que se relacionam direta ou indiretamente com o fornecimento de informações, por parte de um órgão aos seus interessados, bem como com as possibilidades que o acesso a esses dados proporciona. Esses conceitos fundamentais estão pautados na transparência – pelo provimento de informações – e na participação, em consequência de a informação estar acessível a quem desejar.

2.3 Controle Social e Cidadania

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, evoluíram os conceitos que contemplavam a necessidade de melhor gestão dos recursos públicos e da necessidade de melhor controle da sociedade sobre a formulação de políticas e de ações da coisa pública. Nesse contexto, o controle social foi incorporado com maior ênfase, procurando estabelecer espaços à participação da população, de tal forma que permitisse o poder da cidadania.

A importância de exercer o controle social está em tratar-se de recursos públicos. É direito de qualquer cidadão entender e controlar a vinculação e a aplicação desses valores, e, para tanto, a disponibilidade de mídias acessíveis constitui parte da estratégia política necessária ao exercício da cidadania em âmbito local ou, mesmo, nacional.

Segundo Dalmo Dallari (1998), “cidadania” é uma palavra que teve sua origem do latim “*civitas*”, que quer dizer “cidade”. A palavra “cidadania” foi usada na Roma Antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que ela tinha ou podia exercer.

No Brasil, os princípios da transparência e do controle social encontram-se consagrados na Constituição Federal de 1988: o exercício da cidadania é um dos fundamentos da República.

Dallari (1998) comenta que a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Para o autor, quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

O uso da Internet propiciou aos governos a oportunidade singular de abertura dos meios de relacionamento com a sociedade, acarretando a criação de novos serviços, promovendo a participação mais efetiva do cidadão na administração pública seja por meio de críticas, seja de sugestões. Ruediger (2002, p. 30) menciona que o governo eletrônico “mais do que um provedor de serviços on line, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade”.

Para Santana Jr., Libonati e Vasconcelos (2009), a principal contribuição que o uso da Internet pode trazer para a divulgação das ações governamentais é a redução do custo do exercício da cidadania, uma vez que o cidadão terá oportunidade de despender quantidade menor de tempo e dinheiro para obtenção das informações do seu interesse, consolidando os fundamentos da sociedade democrática.

2.4 Casos Recentes

Um estudo realizado por Raupp e Agostinetto (2010) observou os relatórios publicados nos portais eletrônicos de seis municípios de Florianópolis. O objetivo do trabalho era verificar se os portais indicavam a prestação de contas dos gastos incorridos. O estudo apontou que a prestação de contas por meio de portais eletrônicos ainda não é uma realidade entre as Câmaras Municipais da Grande Florianópolis seja por meio de mapa de site, por ferramenta interna de busca, seja por um link específico.

Outro estudo semelhante foi o de Tait et al. (2005). Os autores analisaram os sites municipais sob a óptica de critérios ergonômicos com a abordagem a cidadania. Essa pesquisa apresenta tanto informações para *sites* municipais, quanto recomendações para sua elaboração.

Observa-se um forte interesse de pesquisadores nessa área. A evidenciação das infor-

mações públicas pela Internet pode impulsionar a promoção da democracia, pois possibilita a interação do cidadão com o governo.

Amaral (2007) realizou uma pesquisa nos sites municipais do Estado da Bahia, com intuito de verificar a situação da accountability nos portais municipais baianos. O autor levanta uma questão importante no que diz respeito às informações geradas pelos municípios, quanto à vontade política dos governos municipais em criar esse meio de prestação de contas, de participação popular ou disponibilização de informações públicas.

A acessibilidade das informações não está somente na forma como essas informações estão disponibilizadas no site, mas também no seu teor, e no quanto os municípios querem que elas sejam de domínio público, pois cabe a eles decidir se as informações que disponibilizam são acessíveis ou não, principalmente em termos de entendimento.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação Metodológica

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é de natureza descritiva e exploratória, pois procura descrever as características de um fenômeno. Neste caso, o fenômeno pode ser entendido como a divulgação de informações nos sites das Prefeituras Municipais Gaúchas.

Segundo Gil (1999), a pesquisa descritiva visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis; já a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo, tentando torná-lo explícito ou construir hipóteses.

Quanto à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa. A pesquisa qualitativa justifica-se por ser uma forma adequada de entender a natureza de um fenômeno social. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas (Richardson, 1999).

Para a coleta de dados, utilizou-se um formulário de observação, elaborado com base no modelo proposto por Santana Jr., Libonati e Vasconcelos (2009), e na metodologia sugerida

por Amaral (2007), com algumas adaptações dos critérios utilizados para avaliação dos portais eletrônicos.

3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados

Para analisarem-se os dados, optou-se pela análise de conteúdo determinada por Bardin (2007). Para o autor, ela se constitui em um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores qualitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou à recepção dessas mensagens.

Foram selecionadas para o estudo Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul de cidades com população superior a cinquenta mil habitantes. A escolha desse critério dá-se em virtude de que, para municípios com população inferior a esse número, a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal é facultativa. A divulgação do Relatório com seus demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre (BRASIL, 2000).

As informações populacionais foram obtidas no site do IBGE. Entre os 496 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, 39 possuem população superior a cinquenta mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1 - Estimativa da População dos Municípios Selecionados - RS - 2007.

População	N.º municípios
De 50.001 até 100.000	21
De 100.001 até 200.000	8
De 200.001 até 300.000	6
De 300.001 até 400.000	3
De 400.001 até 500.000	0
Acima de 500.000	1
TOTAL	39

Fonte: BRASIL (IBGE).

A relação dos portais da *web* dos municípios selecionados consta da Tabela 2. Os endereços dos portais foram obtidos pelo site de busca Google.

Tabela 2 - Endereço dos Portais Web dos Municípios Selecionados.

Município	Portal Web
Alvorada	http://www.alvorada.rs.gov.br
Bagé	http://www.bage.rs.gov.br
Bento Gonçalves	http://www.bentogoncalves.rs.gov.br
Cachoeirinha	http://www.cachoeirinha.rs.go.br
Camaquã	http://www.camaqua.rs.gov.br
Campina do Sul	http://www.pmcgs.pr.goc.br
Canela	http://canela.rs.gov.br
Canoas	http://www.canoas.rs.gov.br
Carazinho	http://www.carazinho.rs.gov.br
Caxias do Sul	http://www.caxias.rs.gov.br
Cruz Alta	http://www.cruzalta.rs.gov.br
Erechim	http://www.pmerechim.rs.gov.br
Esteio	http://www.esteio.rs.gov.br
Farroupilha	http://www.farroupilha.rs.gov.br
Gravataí	http://www.gravatai.rs.gov.br
Guaiíba	http://www.quaiba.rs.gov.br
Igrejinha	http://www.igrejinha.rs.gov.br
Montenegro	http://www.montenegro.rs.gov.br
Novo Hamburgo	http://www2.novohamburgo.rs.gov.br
Passo Fundo	http://www.pmpf.rs.gov.br
Pelotas	http://www.pelotas.com.br
Porto Alegre	http://www2.portoalegre.rs.gov.br
Rio Grande	http://www.riogrande.rs.gov.br
Santa Cruz do Sul	http://www.santacruz.rs.gov.br
Santa Maria	http://www.santamaria.rs.gov.br
Santa Rosa	http://www.santarosa.rs.gov.br
Santana do Livramento	http://www.sdolivramento.com.br
Santo Ângelo	http://www.santoangelo.rs.cnm.org.br
São Borja	http://www.saoborja.com.br
São Gabriel	http://www.saogabriel.rs.gov.br
São Leopoldo	http://www.saoleopoldo.rs.gov.br
Sapiranga	http://www.sapiranga.rs.gov.br
Sapucaia do Sul	http://www.sapucaiaidosul.com.br
Taquara	http://www.taquara.com.br
Uruguaia	http://www.uruguaiana.rs.gov.br
Vacaria	http://www.vacaria.rs.gov.br
Venâncio Aires	http://www.pmva.com.br
Viamão	http://www.viamao.rs.gov.br

Fonte: Google. <http://www.google.com.br>

4 ANÁLISE E COLETA DE DADOS

A coleta de dados ocorreu por meio da observação direta e extensiva, ou seja, observação nos portais eletrônicos dos municípios relacionados na Tabela 2, buscando averiguar como os cidadãos acompanham as prestações de contas no âmbito local, por intermédio de informações prestadas nos sites de município gaúchos, no que tange: (1) à acessibilidade, (2) à cidadania, considerando nesse aspecto o suporte a usuários com deficiência visual, (3) aos componentes ergonômicos, (4) à transparência, e (5) ao serviço público.

Para isso, elaborou-se um formulário de observação baseado no modelo proposto por Santana Junior, Libonati e Vasconcelos (2009), e da metodologia sugerida por Amaral (2007), com algumas adaptações. Os portais foram avaliados em relação ao conteúdo apresentado em suas páginas, no momento da observação.

Os critérios estabelecidos no formulário de observação, foram classificados utilizando a avaliação de três níveis de atendimento: não atende, atende parcialmente, e atende totalmente, conforme descrição a seguir.

Critério: Dados do portal.

Descrição: Verificou-se se havia a indicação de responsabilidade pela manutenção do portal.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando da não constatação da informação;
- atende totalmente: quando da constatação da informação.

Critério: Mapa do site.

Descrição: Verificou-se se havia mapa do site que orientasse o visitante.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando da não constatação do suporte;
- atende totalmente: quando da constatação do suporte.

Critério: Ferramentas de busca.

Descrição: Verificou-se se havia ferramenta interna de busca que, por meio de palavra-chave, remetesse ao conteúdo do portal.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando da não constatação da ferramenta;
- atende totalmente: quando da constatação da ferramenta.

Critério: Suporte a deficientes visuais.

Descrição: Verificou-se a existência ou não do suporte.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando da não constatação do suporte;
- atende parcialmente: quando da constatação do suporte em algumas seções do site;
- atende totalmente: quando da constatação do suporte em todas as seções do site.

Critério: Cor, otimizando a legibilidade do conteúdo.

Descrição: Analisou-se se o site dispõe de páginas com cores que não provoquem dificuldade na leitura das fontes e visualização das imagens.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: caso não tenha ocorrido atendimento em parte alguma do site avaliado;
- atende parcialmente: caso tenha ocorrido o atendimento em apenas parte do site.
- atende totalmente: caso tenha ocorrido atendimento em todo site.

Critério: Legibilidade das fontes.

Descrição: Verificou-se se o tamanho e a serifa das fontes otimizam a legibilidade do conteúdo.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: caso não tenha ocorrido atendimento em parte alguma do site avaliado;
- atende parcialmente: caso tenha ocorrido o atendimento em apenas parte do site;
- atende totalmente: caso tenha ocorrido atendimento em todo site.

Critério: Agrupamento de objetos da mesma classe.

Descrição: Avaliou-se a disposição dos agrupamentos de informações de mesma natureza, que devem estar próximas, por exemplo, itens que dizem respeito a serviços ao contribuinte e a serviços informações devem estar em

locais próximos uns aos outros, com links para secretários de governo.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: caso não tenha ocorrido atendimento em parte alguma do site avaliado;
- atende parcialmente: caso tenha ocorrido o atendimento em apenas parte do site;
- atende totalmente: caso tenha ocorrido atendimento em todo *site*.

Critérios: Prestação de contas, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária, lei orçamentária anual, relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, versões simplificadas dos relatórios, e legislação municipal.

Descrição: Observou-se a existência ou não de tais serviços.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando da não constatação do serviço;
- atende totalmente: quando da constatação do serviço.

Critério: Serviços prestados ao contribuinte (Alvarás, ISSQN, IPTU, ITBI).

Descrição: Verificou-se o fornecimento de tais serviços, como emissão de guias e consulta de débitos.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: no caso do não fornecimento de serviço algum pertinente a este critério;
- atende parcialmente: no caso de atender no mínimo um serviço;
- atende totalmente: no caso de o site fornecer todos os serviços pertinentes e este critério.

Critério: Serviços de informativos aos cidadãos (eventos e programas referentes à educação, à cultura, ao lazer, ao esporte, à saúde, ao turismo).

Descrição: Verificou-se o fornecimento de informações pertinentes às categorias abrangidas por esse critério.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando foi constatada a omissão total de tais informações;
- atende parcialmente: quando do fornecimento de informações de, no mínimo, uma categoria;

- atende totalmente: quando observado o fornecimento de informações de todas as categorias.

Critério: Canal de comunicação (chat, e-mail).

Descrição: Verificaram-se os meios de comunicação – chat e e-mail – entre cidadão/contribuintes e o governo municipal.

Classificação em nível de atendimentos:

- não atende: quando não constatado nenhum canal de comunicação;
- atende parcialmente: quando constatada a ocorrência de um ou outro meio;
- atende totalmente: quando constatada a ocorrência de ambos os métodos de comunicação.

Critério: Acesso Intranet para servidores.

Descrição: Verificou-se a disponibilidade ou não de acesso através de login e senha para servidores públicos para fornecimento de informações restritas a esse tipo de usuário.

Classificação em nível de atendimento:

- não atende: quando não constatada a disponibilidade do serviço;
- atende totalmente: quando constatada a disponibilidade do serviço.

5 RESULTADOS

Foram analisados, nesta pesquisa, 39 sites municipais do Estado do Rio Grande do Sul. Para análise dos dados, seguiu-se a estrutura do formulário de observação. Dessa forma, os critérios analisados agruparam-se: quanto à acessibilidade, quanto à cidadania, quanto à transparência, e quanto ao serviço público. As atribuições em cada item foram: (1) não atende, (2) atende parcialmente, e (3) atende totalmente.

Avaliação quanto à acessibilidade

A questão da acessibilidade envolve alguns aspectos relevantes como: (1) a identificação do setor da gestão municipal responsável por manter o portal; (2) a ferramenta de mapa do site, presente em muitas páginas web de iniciativa privada, que pode mostrar com rapidez e objetividade o resumo do conteúdo que está em um determinado portal (além disso, um portal mais complexo em termos de informações precisa ser acessível em todas as suas instâncias); e (3) a busca interna, que facilita o

acesso às informações do site, completando a funcionalidade do mapa do site. Pelos resultados de aplicação, 41% dos sites municipais atendem totalmente ao critério de “dados do portal”, 21% apenas possuem “mapa do site” e 49% possuem “ferramenta de busca”, conforme ilustra a Tabela 3.

Tabela 3 - Análise quanto à acessibilidade.

Quanto à acessibilidade	1		2		3	
	N.º Sites	%	N.º Sites	%	N.º Sites	%
Dados do portal	23	59	0	0	16	41
Mapa do site	31	79	0	0	8	21
Ferramentas de busca	18	46	2	5	19	29

Avaliação quanto à cidadania

A questão da cidadania envolveu um aspecto relevante, considerando que o público que acessa a Internet é bastante diversificado. Pelos resultados de aplicação, nenhum site municipal atende totalmente a usuários com deficiência visual, e 13% atende parcialmente, ou seja, possui o suporte apenas em algumas seções do site, conforme pode ser evidenciado na Tabela 4.

Tabela 4 - Análise quanto à cidadania.

Quanto à cidadania	1		2		3	
	N.º Sites	%	N.º Sites	%	N.º Sites	%
Suporte a deficientes visuais	34	87	5	13	0	0

Avaliação quanto aos componentes de software

Os resultados da avaliação mostram um bom desempenho na área de Interface humano-computador. A maioria dos sites preenche os requisitos. A exceção encontrada foi no item “cor, otimizando a legibilidade do conteúdo”, pois 8% dos sites analisados apresentavam cores que dificultavam a leitura de alguns links do portal. Os resultados são demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 - Análise quanto a componentes de software.

Quanto a componentes de software	1		2		3	
	N.º Sites	%	N.º Sites	%	N.º Sites	%
Cor, otimizando a legibilidade do conteúdo	0	0	3	8	36	92
Legibilidade das fontes	0	0	0	0	39	100
Agrupamento de objetos da mesma classe	0	0	0	0	39	100

Avaliação quanto à transparência

A Tabela 6 evidencia o não atendimento aos itens de prestação de contas determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Pode-se observar que nenhum dos sites dos municípios analisados atende 100% a qualquer um dos critérios investigados neste estudo. Quanto ao critério de prestação de contas, embora todos os municípios possuam um link denominado “transparência”, a divulgação dos gastos incorridos no município foi percebida em 69% dos sites analisados.

Tabela 6 - Quanto à transparência.

Quanto à transparência	1		2		3	
	N.º Sites	%	N.º Sites	%	N.º Sites	%
Prestação de contas e o respectivo parecer prévio	10	26	0	0	27	69
Plano Plurianual (PPA)	29	74	0	0	10	26
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	26	67	0	0	13	33
Lei Orçamentária Anual (LOA)	26	67	0	0	13	33
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	19	49	0	0	20	51
Relatório de Gestão Fiscal	19	49	0	0	20	51
Versões simplificadas dos relatórios acima descritos	37	95	0	0	2	5
Legislação municipal	8	21	0	0	31	79

Quanto às informações emitidas nos relatórios, muitos deles não o faziam de forma clara, ou seja, o que efetivamente havia sido gasto em cada despesa, como folha de pagamento, saúde, ensino etc. Com relação aos demais relatórios, constatou-se que os municípios analisados, em sua maioria, não os divulgam. Outra verificação é com relação à legislação do município: ela deveria estar divulgada em todos os sites analisados, no entanto isso ocorre apenas em 79% dos portais eletrônicos observados.

Avaliação quanto aos serviços públicos

O resultado da avaliação mostrou que 41% dos sites contemplam todos os serviços analisados neste critério; 69% dos sites divulgam informações referentes à educação, à cultura, ao lazer, ao esporte, à saúde e ao turismo. Todos os sites analisados apresentam pelo menos um canal de comunicação, e, quanto ao acesso intranet, 13% dos sites analisados não atendem a esse critério, que verifica a inclusão dos servidores por meio digital, possibilitando uma nova forma de gerenciamento do setor público pelo uso do governo eletrônico, modificando os processos de trabalho na estrutura organizacional. Os resultados estão evidenciados na Tabela 7.

Tabela 7 - Quanto ao serviço público.

Quanto ao Serviço Público	1		2		3	
	N.º Sites	%	N.º Sites	%	N.º Sites	%
Serviços prestados ao contribuinte (Alvarás, ISSQN, IPTU, ITBI)	6	15	17	44	16	41
Serviços informativos aos cidadãos (eventos e programas referentes à educação, cultura, lazer, esporte, saúde, turismo)	5	13	7	18	27	69
Canal de comunicação (chat, e-mail)	0	0	15	83	3	17
Acesso intranet para servidores	26	67	0	0	13	33

6 CONCLUSÕES

O estudo teve como objetivo averiguar como os cidadãos acompanham as prestações de contas no âmbito local, por meio de informações prestadas nos sites de município gaúchos. A prestação de contas por intermédio de portais eletrônicos ainda não é uma realidade entre as Câmaras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, pois, em sua maioria, embora esses portais possuam links que se denominam “transparência”, as informações, quando divulgadas, ainda são de difícil entendimento.

Quanto à acessibilidade das informações que poderiam ser facilitadas com o uso de ferramentas simples, como “mapa do site”, e ferramenta interna de “busca”, ficou evidenciado neste estudo que os sites, em sua maioria, não as possuem, e muito menos possuem suporte para deficientes visuais, dificultando a divulgação de informações para todos os tipos de usuários.

Comparando com os estudos relacionados no item 2.5 deste artigo, é possível constatar que a inexistência da cultura de accountability apontada no Estado da Bahia e na Grande Florianópolis também é uma realidade no Estado do Rio Grande do Sul.

Com base nos problemas encontrados nos sites municipais analisados e apresentados, procedeu-se à elaboração de um conjunto de recomendações para que os desenvolvedores de sites municipais possam incluir em seus projetos: (1) dispor no site as informações de forma clara, de modo a não deixar dúvidas quanto ao seu conteúdo e manuseio; (2) buscar uma abordagem vinculada à cidadania, procurar tratar e respeitar as especificidades dos usuários portadores de deficiência, para os quais já existem softwares à disposição; (3) respeitar as diferenças de cultura, grau de escolaridade, faixa etária, entre outros; (4) incluir serviços públicos para a população, evitando filas e gastos com recursos humanos e materiais para o atendimento localizado no prédio das prefeituras; (5) incluir informações na linha de prestação de contas para que a população compreenda a utilização dos impostos arrecadados, bem como incluir um gráfico com percentuais, que facilitará entender o atingimento dos percentuais de cada rubrica; (6) incluir acesso à Internet para os

servidores; (7) disponibilizar mais um canal de comunicação para que as pessoas que acessam o site sintam-se seguras e obtenham as respostas de forma rápida.

REFERÊNCIAS

- Amaral, M. S. (2007). *Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia*. 134 f. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Amat, J. M., & Gomes, J. S. (1995). *Controle de gestão: uma perspectiva global*. Anais do Congresso Internacional de Custos, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, SP, Brasil, 4.
- Apolinario, F. (2007). *Dicionário de metodologia científica*. [s. l.]: Atlas.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - BNDES. *Uma Introdução à Contabilidade Pública de Custos*. Informe - SF, n. 18, ago. 2000. Recuperado em 5 julho, de <http://www.federativo.bndes.gov.br>.
- Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. Edições 70. Reimpressão ISBN 9789724411545.
- Beuren, I. M., & Gibbon, A. R. de O. (2001, setembro). *Controles estratégicos e operacionais de gestão*. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Campinas, S. P. Brasil, 25.
- Campos, C. J. G. (set./out., 2004). *Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde*. Revista Brasileira Enfermagem. Brasília, 5(4), 611.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- Diehl, C. A., & Queiroz, A. D. (2000, agosto). *Controle de gestão e o ciclo de inovação: aspectos dinâmicos de custeio*. Anais do Congresso Brasileiro de Custos. Recife, PE, Brasil, 7.
- Dallari, D.. (1998). *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1995, May/Aug.). *De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública; ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados*. GAPP, (3), 104-114.
- Ferlie, E. et al. (1999). *A nova administração pública em ação*. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Revisão Técnica de Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ENAP.
- Fernandes, F. S. (1995, jul./set.). *Prestação de contas: instrumento de transparência da administração*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, (127), 161-168.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (5ª. ed.). São Paulo: Atlas.
- Gomes, J. S., & Salas, J. M. A. (2001). *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional* (3a. ed.). São Paulo: Atlas.
- IBGE (2007). *População recenseada e estimada, segundo os municípios Rio Grande do Sul*. Recuperado em 3 jul., 2010, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimada007/estimada.shtm?c=1>. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.
- Lastres, H. M. M. (1999). *Informação e conhecimento na nova ordem mundial*. Ciência da Informação, 28(1).
- Lei Federal n. 4.320 de 17 de março de 1964.
- Mendes, V. L. P. S., & Teixeira, F. L. (2000, setembro). *O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública*. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Florianópolis, SC, Brasil, 24.
- Mota, A. C. Y. H. de A. (2006). *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Departamento de Ciências Política, São Paulo, SP, Brasil.
- Raupp, F. M., & Agostineto, R. C. (2010, julho). *Investigando a prestação de contas em portais eletrônicos de câmara municipais*. Anais do Congresso de Controladoria e Contabilidade da Universidade de São Paulo, SP, Brasil, 10.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Ruediger, M. A. (2002, set/dez). Governo eletrônico e democracia - uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, Salvador, 9, (25), 29-43.

Santana Junior, J. J. B. de S., Libonati, J. J., & Vasconcelos, M. T. de C. (2009). Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgão governamentais. *Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, SP, Brasil, 9.

Santos, J. R., Soares, P. R. R., & Fontoura, L. F. M. (2004). Análise de conteúdo: a pesquisa qualitativa no âmbito da geografia agrária. *Anais do Encontro Estadual de Geografia*. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 24.

Slomski, V. (2009). *Controladoria e governança na gestão pública* (1. ed. 3. reimpr.). São Paulo: Atlas.

Tait et al. (2005, jan./jun.). Estrutura de informação para sites municipais: reunindo cidadania e ergonomia. *Acta Scientiarum*, Maringá, 27(1) 51-60.