



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Marcelo Santos Amaral

**ACCOUNTABILITY, GOVERNO LOCAL
E DEMOCRACIA: investigação em portais
municipais do estado da Bahia.**

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

**Salvador
2007**

MARCELO SANTOS AMARAL

ACCOUNTABILITY, GOVERNO LOCAL E DEMOCRACIA:

investigação em portais municipais do estado da Bahia.

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

**Salvador
2007**

MARCELO SANTOS AMARAL

ACCOUNTABILITY, GOVERNO LOCAL E DEMOCRACIA:

investigação em portais municipais do estado da Bahia.

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador, 22 de junho de 2007.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho _____

Doutor em Planejamento Regional, University of London, LSE, Inglaterra

Universidade Federal da Bahia.

Prof^a. Dr^a. Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha _____

Doutora em Administração, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. André Luiz Martins Lemos _____

Doutor em Sociologia, Université Paris V, RENÉ DESCARTES, França.

Universidade Federal da Bahia.

A Deus.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho precisa ser creditado a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para sua elaboração. Listo abaixo os nomes daqueles que foram mais importantes nesta caminhada:

Ao Professor Doutor José Antônio Gomes de Pinho, por ter sido não apenas um orientador, mas um incentivador e companheiro de caminhada.

Aos meus inesquecíveis colegas de mestrado, pelo ambiente de amizade e carinho que tanto contribuiu para nosso crescimento no período do curso.

Aos professores e funcionários do NPGA e do NAPP, em especial à Anaélia, Daci, Zé Carlos e Bárbara, pessoas que se fizeram mais do que prestativas – tornaram-se amigas.

À CAPES, à Fainor e à Faculdade Juvêncio Terra, pelo apoio e crédito que me deram para a realização deste curso e, especialmente, aos amigos Paulo Pires, Dora Cordeiro, Marco Longuinhos, Christiane Mendes e Eduardo Khouri, que nas duas últimas instituições intervieram em meu favor, viabilizando a realização de meu curso.

À minha esposa, pela compreensão e pelo apoio essenciais para que eu pudesse me ausentar pelo tempo da dissertação. À você, Lili, meu amor!

Expect the worst, hope for the best and you'll be never disappointed.

Anônimo

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar o padrão de *accountability* que tem sido promovido pelas gestões públicas de prefeituras municipais do Estado da Bahia através de seus portais *web* e a relação entre estes níveis observados com os recursos financeiros dos municípios, com o tamanho de suas populações e com suas orientações político-ideológicas dos gestores municipais, considerando-se como contexto nesta análise a cultura patrimonialista que permeia as relações políticas na Bahia. Para isto, foram selecionados vinte municípios do interior do estado: Alagoinhas, Barreiras, Brumado, Camaçari, Dias D'Ávila, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus, Itabuna, Itapetinga, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luis Eduardo Magalhães, Paulo Afonso, Porto Seguro, Simões Filho, São Francisco do Conde, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. Por meio de um formulário elaborado para a observação destes portais, as dimensões do conceito de *accountability* foram avaliadas para cada portal municipal e os resultados, comparados aos valores de PIB, população e linhas político-ideológicas dos partidos dos gestores destes municípios. A relação identificada entre *accountability* dos portais e as orientações político-ideológicas das gestões municipais indicam que os municípios baianos estão longe de promover adequadamente *accountability* em seus portais, não por limitações de recursos financeiros, mas por questões políticas relacionadas à cultura patrimonialista.

Palavras-chave: *Accountability*, Governo Local, Cultura Política do Patrimonialismo, Democracia.

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the level of accountability that has been promoted by the public administrations of local governments in Bahia state through their web sites and the relation between those observed levels with the financial resources of the cities, the size of their populations e the political and ideological orientations of municipals executives, considering as context in this analysis the patrimonial culture that permeates the political relations in Bahia. For that, twenty cities from the inland of this state had been selected: Alagoinhas, Barreiras, Brumado, Camaçari, Dias D'Ávila, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus, Itabuna, Itapetinga, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luis Eduardo Magalhães, Paulo Afonso, Porto Seguro, Simões Filho, São Francisco do Conde, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. With a form elaborated to the observation of those sites, the dimensions of accountability concept had been evaluated for each municipal web site and the results were compared with the GIP, population and political and ideological orientations of the executive's parties of those cities. The relation identified between accountability in the web sites and the political and ideological orientations of the municipal administrations indicates that the cities of Bahia are far from adequately promoting accountability in their web sites, not for budget limitations, but for political issues related to patrimonial culture.

Keywords: Accountability, Local Government, Patrimonial Political Culture, Democracy.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	10
LISTA DE TABELAS	11
CAPÍTULO 1 – Introdução	12
1.1 Estado e Sociedade em rede.....	16
1.2 Definição da questão de partida.....	19
1.3 Estrutura do Trabalho	26
CAPÍTULO 2 – Sociedade da Informação.....	28
2.1 Teoria e crítica da Sociedade da Informação	28
2.2 <i>Accountability</i>	34
2.3 Internet e participação política.....	38
2.3.1. Portais <i>Web</i>	40
2.3.2. Participação política na Internet	44
2.3.3. Perfil do Internauta Brasileiro.....	46
2.4 <i>Accountability</i> em Portais <i>Web</i> Brasileiros	53
CAPÍTULO 3 – Governo local, cultura política e patrimonialismo	59
3.1 Governo local e reforma do Estado	59
3.2 Patrimonialismo e Neopatrimonialismo	62
3.3 Patrimonialismo na Bahia.....	64
CAPÍTULO 4 – Escolhas teóricas e metodológicas	70
4.1 Problema, objetivos e pressupostos	70
4.2 Procedimentos, técnicas e delimitação do universo da pesquisa	71
4.3 Modelo teórico.....	77
4.4 Contexto e delimitação do objeto de estudo	81
4.5 Instrumentos de Coleta de Dados.....	86

CAPÍTULO 5 – Resultados da Pesquisa	92
5.1 Análise dos Dados – por indicadores do Formulário de Análise	92
5.1.1. Configuração do portal	92
5.1.2. Transparência	96
5.1.3. Participação e Interação	98
5.1.4. Prestação de Contas	102
5.2 Análise dos Dados – por portal	104
5.3 Análise dos portais segundo PIB dos municípios.....	111
5.4 Análise dos portais segundo populações dos municípios.....	113
5.5 Análise dos portais segundo orientações político-ideológicas.....	114
CAPÍTULO 6 – Conclusões e Considerações Finais.....	118
6.1 Contribuições.....	121
6.2 Limites do estudo	122
6.3 Recomendações para estudos futuros e comentários finais.....	123
REFERÊNCIAS.....	124
APÊNDICE – Formulário de Análise	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Proporção de Domicílios que Possuem TIC	47
Figura 2.2 – Proporção de Domicílios com Computador por Renda Familiar	48
Figura 2.3 – Proporção de Indivíduos que Utilizam Governo Eletrônico, segundo Nível de Instrução	50
Figura 4.1 – Inter-relações dos Conceitos Teóricos.....	78
Figura 4.2 – Dimensões do Conceito de <i>Accountability</i>	80
Figura 5.1 – Relação entre PIB e dimensões da <i>accountability</i> dos portais <i>web</i> municipais	112
Figura 5.2 – Relação entre população e dimensões da <i>accountability</i> dos portais <i>web</i> municipais	113
Figura 5.3 – <i>Accountability</i> dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Esquerda	115
Figura 5.4 – <i>Accountability</i> dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Direita	116
Figura 5.5 – <i>Accountability</i> dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Centro	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Municípios, total e com existência de página na Internet, com indicação de alguns serviços disponibilizados pela página, segundo classes de tamanho da população.....	23
Tabela 1.2 – Municípios, total e com existência de página na Internet, com indicação de outros serviços disponibilizados pela página, segundo classes de tamanho da população.....	24
Tabela 2.1 – Atividades Desenvolvidas na Internet, por Renda Familiar	49
Tabela 2.2 – Serviços de Governo Eletrônico Utilizados na Internet, por Classe Social	51
Tabela 4.1 – Classificação dos Partidos dos Municípios Seleccionados, por Filiação Ideológica	76
Tabela 4.2 – Valor Adicionado e PIB a Preços Correntes dos Municípios Seleccionados, Bahia – 2004.....	82
Tabela 4.3 – Estimativa da População dos Municípios Seleccionados, Bahia - 2006	84
Tabela 4.4 – Partidos Políticos dos Municípios Seleccionados	85
Tabela 4.5 – Endereços dos Portais <i>Web</i> dos Municípios Seleccionados	86
Tabela 5.1 – Percentual dos indicadores de configuração dos portais	95
Tabela 5.2 – Publicação dos Atos Governamentais	96
Tabela 5.3 – Informações disponibilizadas sobre o município	97
Tabela 5.4 – Disponibilização de Endereços de E-mail	99
Tabela 5.5 – Percentual dos Municípios com Ouvidoria	100
Tabela 5.6 – Acompanhamento da execução de políticas públicas.....	103
Tabela 5.7 – Classificação dos Portais segundo Dimensões Observadas de <i>Accountability</i>	110
Tabela 5.8 – Partidos dos Municípios Seleccionados, por Filiação Ideológica	115

CAPÍTULO 1 – Introdução

Desde o final da década de 70 e início da década de 80, quando o computador pessoal já havia se tornado um fenômeno de vendas, o processamento de informações relacionado às novas tecnologias de informação e comunicação vem transformando o cotidiano de indivíduos, empresas e governos. Para os indivíduos, novas formas de lazer surgiram, assim como novas oportunidades de trabalho, além do fato de uma nova forma de comunicação e interação entre as pessoas ter surgido e ter se tornado parte do cotidiano de uma boa parcela da sociedade que pôde ter acesso a estes equipamentos. Para as empresas, as novas TIC representaram uma ferramenta poderosa para a melhoria dos processos e administração da informação, além de possibilitar a integração entre pessoas, departamentos, unidades produtivas e até entre organizações inteiras. Além das mudanças operacionais e gerenciais obtidas pelas empresas, para os governos, as novas TIC ofereceram meios para a melhor prestação de serviços e interação com a sociedade, abrindo caminho para uma gestão mais participativa e democrática.

A popularização dos microcomputadores no início da década de 80¹ e o uso comercial maciço dos computadores marcaram o início de outra etapa na história da informática e estas mudanças fizeram surgir pelo mundo um grande número de usuários, programadores e empresas envolvidos com o processo de administração e comercialização de um bem intangível e incomum: a informação. A partir desta mudança e influenciada por ela, muitas outras descobertas e inventos tecnológicos

¹ Para o Brasil, por conta da política de reserva de mercado de informática, esta popularização somente aconteceu a partir das mudanças implantadas pelo governo Collor, no início da década de 90, com a remoção das barreiras tarifárias e com os incentivos a investimentos no setor.

modificaram e realimentaram, conforme Castells (1999), o ciclo de desenvolvimento da informática: a intensa miniaturização dos circuitos, a transmissão de dados entre computadores, através do surgimento da teleinformática, o desenvolvimento das tecnologias para redes locais e redes de longa distância, e, finalmente, o surgimento da rede de redes de computadores, a Internet.

Após o desenvolvimento de muitas tecnologias voltadas para o processamento e compartilhamento de informação via redes de computadores, a Internet surgiu como o grande advento tecnológico do final do século XX, dentro de um contexto militar e de pesquisa institucional, mas também influenciada pelo movimento de contracultura dos anos 60 (LÉVY, 1999). Assim, dado este contexto de desenvolvimento, sua estrutura de troca de informações e de conexão ainda continua relativamente livre, sem sofrer um efetivo controle das comunicações e informações que trafegam em sua estrutura, e funcionando segundo um modelo de autogestão. O protocolo para troca de informações na Internet, o TCP/IP², é um exemplo desta liberdade de comunicação da Internet, já que permite o envio de informações por qualquer canal de transmissão de informações possível, viabilizando a comunicação de maneira livre e direta para todos os computadores conectados à rede.

Esta característica básica da conexão e da comunicação na Internet, aliada ao fato de não haver a possibilidade de um controle efetivo do tráfego das informações e também de não haver um controle dos conteúdos publicados na rede³, levou teóricos a pensar que as novas relações sociais e econômicas criadas pela Internet poderiam desenvolver um novo modelo de sociedade, baseado na informação e no acesso democrático a ela. As características da estrutura e do modo de comunicação da Internet e suas consequências sobre a sociedade, a economia e a política têm sido objeto de estudos e pesquisas, desde que teóricos da Sociedade

² TCP/IP, o *Transmission Control Protocol – Internet Protocol*, ou protocolo de controle de transmissão – protocolo de Internet, é o protocolo para troca de informações que estabelece os critérios pelos quais um conjunto de dados pode ser transmitido de um ponto a outro nas redes de computadores. Dado o seu funcionamento específico, possibilitou a criação de redes de computadores descentralizadas e autogeridas.

³ Casos recentes de censuras e bloqueios por conta de processos judiciais à conteúdos de determinados *sites*, inclusive no Brasil, são exemplos desta impossibilidade de controle, já que nestes casos os censores ou a decisão judicial não conseguiram bloquear efetivamente o acesso àquelas informações censuradas, por conta de recursos que a Internet oferece. Sobre liberdade e controle da informação na rede pelo Estado, ver Amaral (2007).

da Informação descreveram o surgimento de um possível novo paradigma de sociedade, baseado na produção, armazenagem e transmissão da informação. Além disto, o rápido crescimento da utilização de TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação – indicava a estes estudos que algo realmente poderia estar acontecendo em relação às relações comerciais, sociais e políticas por conta destas novas tecnologias. Em relação às mudanças políticas, Manuel Castells (2003, p. 140) afirmou então que a Internet havia solapado “[...] decisivamente a soberania nacional e o controle do Estado”, mas reconheceu que, se por um lado, após o desenvolvimento de algumas tecnologias de controle e proteção aos direitos de propriedade, a Internet não era mais “[...] uma esfera livre”, por outro também, não havia se transformado em um novo ‘*big brother*’ orwelliano (idem, p. 141).

Alguns autores – como o próprio Castells (1999) e Pierre Lévy (1999) – procuraram assim relacionar estas novas ferramentas de comunicação às novas formas de interação social, que poderiam estar modificando a dinâmica das forças políticas e sua relação com a sociedade civil. Além do desenvolvimento de diversas novas possibilidades de conexão e interação entre pessoas, também outras mudanças e conseqüências trazidas pela Internet ainda não foram bem estudadas: o surgimento do comércio eletrônico e seu desenvolvimento, as questões relacionadas à segurança dos dados pessoais e comerciais neste ambiente inseguro, o trabalho à distância e suas implicações legais, econômicas e sociais, o ensino à distância e outros tópicos similares.

Dentre outras mudanças trazidas pelas novas formas de comunicação e interação, a relação entre Estado e Sociedade Civil parece passar por um processo de reestruturação, ainda que minimizado por fatores como o pouco acesso que os cidadãos têm aos computadores e à rede mundial. No entanto, desde o início deste processo de mudanças, muitos teóricos direcionaram seus estudos para a compreensão das implicações políticas que poderiam estar ocorrendo. Uma das mudanças que a Internet pode promover em relação à democracia é a possibilidade que têm os governos de tornarem mais transparentes seus atos e de criarem canais para a participação e fiscalização de suas gestões, utilizando esta nova estrutura tecnológica de comunicação e interação. Estas ações estão relacionadas diretamente a uma das dimensões da *accountability*.

O conceito de *accountability* está relacionado a um modelo de democracia cujo padrão da promoção da transparência dos atos governamentais, da participação dos governados nas decisões e da realização destes atos indicariam uma gestão mais ou menos democrática. Akutsu e Pinho (2002) argumentam que, enquanto em democracias delegativas e patrimonialistas evita-se a transparência e prestação de contas, o próprio conceito de representação presente em democracias fortes está totalmente relacionado às obrigações decorrentes desta relação, como afirma O'Donnell (1991), pois o representante eleito deve buscar prestar contas e publicar informações relacionadas à sua gestão, enquanto do outro lado da relação, o representado precisa conhecer seus direitos e cobrar ações que os garantam.

A Internet pode, ao possibilitar a promoção da *accountability* dos governos pela abertura de diversos canais para a publicação de informações e interação, contribuir para o desenvolvimento de governos eletrônicos e *accountables* e, assim, para a promoção da democracia. Governo eletrônico, como definido por Pinho, Iglesias e Souza (2005), envolve não apenas a introdução de novas Tecnologias de Informação e Comunicação na gestão pública para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos e na prestação de serviços públicos de maneira mais ampla e acessível à população, mas, principalmente, para o incremento da *accountability*. A redução de custos que advém da melhor utilização dos recursos públicos pode disponibilizar mais recursos para o desenvolvimento econômico e social. Mas não somente isto, governo eletrônico, no sentido mais amplo atribuído por Pinho, Iglesias e Souza (2005), compreende um papel mais ativo da sociedade na proposição de serviços públicos, na definição de políticas públicas, na fiscalização da execução destas políticas e na construção do espaço político de discussão.

Avaliar a transparência de um governo, sua efetiva prestação de contas, os canais de participação nas decisões sobre políticas públicas que este governo abre aos cidadãos, todos estes pontos compreendem a avaliação da *accountability* de tal governo. Esta avaliação passou a ter um ponto de referência na legislação brasileira no momento em que a promulgação da Lei 9.755/98 obrigou união, estados e municípios a publicarem suas contas na Internet, através do portal <http://www.contaspublicas.gov.br>. No entanto, este é apenas um dos indicadores que compõem uma dimensão do conceito de *accountability*. O que esta lei de fato exige é a transparência das contas públicas pela publicação de alguns relatórios

financeiros dos entes governamentais. Mas, ainda que os governos publicassem estas contas para consulta via Internet da maneira como a lei determina, para que estes governos obtivessem um padrão de *accountability* desejável, eles precisariam também: prover informações relevantes e necessárias sobre suas gestões a todos os cidadãos, seja pela Internet, seja por outro meio qualquer; abrir canais de interação entre este governo e os cidadãos, para que estes pudessem formar opinião política e, assim, participar do processo de tomada de decisões; bem informado e debatendo as questões públicas, este cidadão poderia também contribuir, denunciar ou sugerir, dentro do processo deliberativo; viabilizar a ampla fiscalização da sociedade dos projetos em andamento etc.

Prover informações relevantes e necessárias, utilizando todas as formas possíveis de divulgação para atingir todos os cidadãos, é um dos pré-requisitos de uma gestão aberta à interação com o cidadão. Além da transparência e do atendimento dos requisitos formais, os governos, inclusive locais, para serem *accountables*, precisariam oferecer meios para viabilizar a participação política dos cidadãos, através das sugestões, reclamações e/ou questionamentos citados acima. O conceito de participação popular pode ser avaliado por alguns indicadores relacionados a estes meios, como, no caso da Internet, a existência de uma ouvidoria, acessível através do portal do município, a publicação nos portais dos e-mails dos gestores, para que a população possa ter contato direto com os tomadores de decisão, além de outras iniciativas que incentivem a participação dos cidadãos.

As possíveis mudanças na relação entre o Estado e a sociedade proporcionadas pelas novas relações sociais, econômicas e políticas trazidas pela Sociedade da Informação, e a ligação destas com o conceito de *accountability* são o ponto central da discussão deste trabalho, especialmente para a esfera local. Para isto, é necessário compreender a ligação que há entre os preceitos da Sociedade da Informação e o conceito de *accountability*.

1.1 Estado e Sociedade em rede

A respeito da relação entre Estado e Sociedade, há uma divisão teórica sobre o entendimento de como as novas tecnologias estão relacionadas às mudanças sociais, econômicas e políticas, ou como elas são uma consequência das mesmas.

Para alguns autores, como Pierre Lévy, Manuel Castells etc., a Internet pode mesmo modificar as relações entre o Estado e a sociedade civil, viabilizando a criação de meios para o controle do Estado por esta sociedade, através da maior transparência e prestação de contas das ações das gestões públicas, quando tornam pública a informação, usando os recursos da rede mundial de computadores. Segundo Akutsu (2002), os autores da teoria da Sociedade da Informação defendem que o melhor acesso dos cidadãos às informações acerca da gestão dos administradores públicos permite a estes avaliar e escolher melhor os seus governantes, fortalecendo a representação e, assim também, a democracia.

Segundo os teóricos da Sociedade da Informação, a Internet pode fornecer um meio para que governos viabilizem o controle social sobre suas gestões. Alguns estudos recentes (AKUTSU, 2002; PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2005; FREY, 2002) identificam o uso da Internet por parte de governos federais, estaduais e municipais para a divulgação de informações, tanto no nível de propaganda institucional, como suficiente para o incremento da *accountability*.

Accountability é um termo ainda sem tradução direta para o português, como já afirmava Campos (1990), mas seu conceito tem sido desenvolvido e explorado por alguns autores brasileiros desde então. Este conceito está intimamente ligado ao dever que tem um representante eleito de realizar a **prestação de contas** para com seu representado. Neste dever, incluem-se a **transparência** – publicização dos atos e das escolhas tomadas pelo representante para o representado – e a abertura à **participação** – co-gestão dos representados nas decisões e nos projetos do representante. Apesar de este conceito não ter relação direta com a Internet, sua operacionalização pode ser bem mais eficiente com o uso destas tecnologias, já que a transparência e a prestação de contas dos atos governamentais podem ser amplas e democráticas se utilizarem-se de um meio de divulgação abrangente e acessível à maior parte dos governados, e a participação política pode ser implementada ou melhorada através dos meios eletrônicos de interação social. A promessa vista pelos autores da Sociedade da Informação é que a Internet venha a ser tal meio de comunicação e interação política.

Autores de uma corrente teórica crítica a estas interpretações, como Krishan Kumar e Bernardo Sorj, entendem a evolução da Internet dentro de um contexto de

desenvolvimento econômico e político, e, portanto, não dissociado de questões como o controle da informação exercido pelo Estado, e compreendem que o Estado poderá, com as novas ferramentas tecnológicas relacionadas à Internet, até mesmo aumentar este controle sobre as atividades da sociedade civil, controlando também as informações que circulam na rede de computadores. Para Kumar (1996), não há ainda o que se poderia chamar de uma sociedade pós-industrial, ou uma sociedade onde a informação seja a base do sistema produtivo. Kumar admite no entanto que, ainda que as mudanças trazidas pela Internet precisem ser relativizadas, é possível compreender que a Internet pode modificar em certa medida a relação entre o Estado e a sociedade. Bernardo Sorj (2003) também relativiza as transformações da 'Sociedade da Informação', quando afirma que as tecnologias de informação e comunicação foram não somente o efeito, mas também a causa das transformações em curso na sociedade, no entanto sem a força suficiente para transformar o sistema produtivo e social. O autor entende não haver distinção entre a Sociedade da Informação e as outras sociedades, já que todas as sociedades dependem ou dependeram de informação.

Dominique Wolton (2003, pg. 31), ao propor uma teoria crítica às novas mídias, questiona a redução das comunicações às técnicas, '[...] a ponto de se chamar a sociedade do futuro de 'sociedade de informação ou de comunicação', pelo nome da técnica dominante". O autor não entende que o ritmo das novas tecnologias possa provocar uma mesma mudança radical na sociedade, mas que estas mudanças técnicas não representam ruptura na economia geral da comunicação. Importa para o autor a ligação entre as novas técnicas e o modelo cultural de relacionamento dos indivíduos e o projeto para o qual estas tecnologias estão destinadas (Idem, pg. 32).

Mas, se a Internet ainda não é um meio de comunicação popular e de ampla utilização pela população, ao menos tem em sua estrutura de comunicação e interação um grande potencial para operacionalizar a transparência do Estado. No aspecto da participação popular nas gestões públicas, as formas possíveis de interação entre governo e governados criadas pela Internet podem ampliar muito a *accountability* de um ente e incrementar o que se poderia chamar de democracia na era eletrônica. Para a esfera local, estas questões são ainda mais relevantes, já que é aí que ficam mais evidentes as distâncias sociais e as questões políticas, como a cultura política de participação ou cultura patrimonialista, e a tensão entre os atores

sociais se torna mais perceptível (GOHN, 2004).

1.2 Definição da questão de partida

Diante deste quadro, este estudo visa melhor descrever as maneiras pelas quais os governos municipais baianos procuram, diante das possibilidades trazidas pelas novas tecnologias, viabilizar a transparência, a fiscalização e a participação popular na tomada de suas decisões e na definição de suas políticas públicas.

Buscando compreender os limites do desenvolvimento da democracia pela atual utilização dos mecanismos da *accountability* e ampliando a análise de estudos anteriores para a esfera local, este trabalho busca compor um modelo de análise semelhante aos destes estudos⁴ para aplicá-lo aos portais de municípios baianos. O problema desta pesquisa relaciona também algumas das variáveis utilizadas nos estudos sobre *accountability* e sobre governo eletrônico citados na seção 2.4. Os objetivos deste trabalho são semelhantes àqueles de trabalhos anteriores⁵, ou seja, avaliar portais *web* de ente governamentais para compreender o aspecto da democracia que está relacionado com *accountability*. No entanto, objetiva-se aqui a aplicação desta análise mais direcionada para os governos locais de cidades baianas, uma realidade bem distinta das capitais e estados brasileiros já bem estudadas. Busca-se obter informações e prover análises para áreas normalmente pouco estudadas. A pesquisa pretende assim investigar qual o padrão de *accountability* que tem sido promovido pelas gestões públicas de prefeituras municipais do Estado da Bahia através de seus portais *web* e qual a relação do padrão de *accountability* observado com as orientações político-ideológicas dos gestores municipais, considerando-se como contexto a cultura patrimonialista que permeia as relações políticas na Bahia e a demanda ou uso da Internet pelos cidadãos.

A pesquisa limita-se àquelas prefeituras do Estado da Bahia que, selecionadas segundo o processo descrito na seção 4.2, representem os aspectos relacionados

⁴ Para a descrição do modelo aqui utilizado, ver Capítulo 4. Mais especificamente, para relação dos estudos anteriores, ver Seções 4.3 a 4.5 daquele capítulo.

⁵ Idem, para os objetivos deste e dos estudos citados.

ao objeto de estudo. A pesquisa também se limita a um momento histórico determinado e adota assim uma postura sincrônica e não diacrônica, já que a análise se restringe a verificar como as prefeituras municipais baianas, no momento da coleta dos dados, disponibilizavam informações públicas e viabilizavam a participação do cidadão através da Internet. Ou seja, o que se procura aqui é descrever a atual situação da promoção da *accountability* em portais municipais baianos e não o processo pelo qual estes municípios possam estar aumentando ou diminuindo seus esforços neste sentido.

A partir de pesquisas anteriores, é possível identificar alguns pressupostos segundo os quais se espera compreender melhor o problema. Um deles relaciona governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos, a maiores possibilidades de construção de melhores portais *web*, e como estes poderiam conter os elementos técnicos necessários para a promoção da transparência, prestação de contas e participação, e, neste sentido, de avançar em direção à *accountability*. Ou seja, governos locais com maiores recursos financeiros teriam assim maiores condições de implementar melhores portais *web* e, através deles, de poder incrementar a *accountability* de suas gestões (AKUTSU, 2002; PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2005, 2006).

Outra questão refere-se à vontade política dos governos municipais em criar estes meios de prestação de contas, participação popular ou disponibilização de informações públicas; para obter êxito, a implantação das TIC para incrementar os avanços em direção à *accountability*, através da Internet, depende de decisão e apoio direto das gestões municipais. No entanto, como os municípios baianos ainda são, de maneira geral, governados segundo uma cultura patrimonialista, é de se esperar que não tenham um padrão de *accountability* aceitável, tanto no aspecto legal, ainda que muitos devam cumprir apenas o que determina a lei quanto à publicação das contas públicas, quanto no desejável para a consolidação da democracia.

Accountability e a cultura patrimonialista são práticas antagônicas, demonstram os estudos citados adiante e como também será revisto neste trabalho. Nesse contexto, um conceito que parece ajudar bastante a análise é o de “democracia delegativa”, desenvolvido por Guillermo O’Donnell para buscar entender a situação da

democracia na América Latina, dado que nos países da região não se desenvolveram e vingaram os aspectos mais constitutivos da democracia representativa. Democracias delegativas, como definidas por O'Donnell (1991), são aquelas cujos representantes sentem-se eleitos com o 'direito' de governar como lhes parecer conveniente, durante o prazo para o qual foram eleitos, sem o explícito dever de prestar contas de suas ações e decisões. Esta característica aproxima tais democracias do patrimonialismo e as afasta da transparência e prestação de contas relacionadas ao conceito de *accountability*.

A Bahia e, principalmente, os municípios do interior baiano são historicamente e persistentemente patrimonialistas. Pinheiro (1999, p. 49), ao estudar o processo histórico da política na Bahia, introduz o estudo argumentando que “[...] nosso sistema de capitânias e outras formas de exercício do poder onde o público e o privado nunca estavam delimitados, nos trouxe de forma muito arraigada, o patrimonialismo político”. Este patrimonialismo, ao lado da particular falta de recursos dos governos municipais baianos, conduz à conclusão prévia de que *accountability* é um conceito ainda longe de ser introduzido e praticado no jogo político da Bahia.

Um estudo realizado por Sacramento (2004), sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a *accountability* e a cultura política do patrimonialismo, pesquisou municípios da Região Metropolitana de Salvador – RMS. Partindo da seleção de seis municípios desta região, o estudo chegou a conclusões que apontam para uma prática bastante superficial de *accountability* por parte destas gestões. Considerando a privilegiada situação destes municípios em termos de PIB, quadro que se compatibiliza com uma sociedade civil mais diversificada e avançada e também com governos supostamente mais transparentes, o que se pode esperar dos menores e mais pobres municípios baianos é uma política ainda menos *accountable*, situação onde as condições acima apontadas são muito mais escassas.

Apesar de esta afirmação indicar que municípios baianos ainda não possuem *accountability* aceitável, existem alguns exemplos de médios municípios que, pelo posicionamento político do grupo no poder, ou pelo avanço da participação popular e da cidadania naquelas cidades, desenvolveram ações relacionadas com tecnologia

da informação e comunicação – como a criação de portais *web* – para a promoção da transparência e da participação dos cidadãos, como os exemplos dos casos citados adiante no item Portais *Web*. Aqueles exemplos ali citados demonstram que o compromisso com a democracia e com procedimentos que encorajam a democracia pode estar conduzindo mais estas gestões à implantação de sistemas *accountables*, do que a disponibilidade de recursos financeiros, *vis a vis* outros municípios mais ricos e menos *accountables*. Se levarmos em consideração que o volume de recursos para a implantação de sistemas tecnológicos para viabilizar interações com a sociedade não é tão alto assim, isso pode nos levar a postular que, efetivamente, deve prevalecer o compromisso político de perseguir a *accountability* do que a questão financeira. Obviamente, naqueles municípios onde a indigência financeira é determinante, estes estão definitivamente afastados da possibilidade de empreender esforços para a implantação desses sistemas tecnológicos.

Neste sentido, outra questão que se pode levantar, e que está relacionada à cultura patrimonialista, refere-se ao posicionamento ideológico dos partidos políticos que estão no comando da gestão local e que desenvolvem diferentes formas de gestão pública municipal segundo estes diferentes posicionamentos. Assim, a análise dos municípios segundo a orientação ideológica do partido do gestor municipal pode levar a algumas considerações sobre a relação entre o comprometimento que possuem as diferentes gestões, representantes de diferentes linhas político-ideológicas, com a transparência, a prestação de contas e a abertura de canais para a participação popular.

Outros meios existem e podem ser utilizados para promover a *accountability* de um governo sem, necessariamente, a utilização de avançadas TIC. Um exemplo ilustrativo disto e que demonstra o avanço da participação popular na definição de metas e projetos da gestão municipal pode ser visto nas conferências para a discussão do Plano Plurianual Participativo, promovidas pelo município de Vitória da Conquista, que, segundo depoimento de Paulo César Cerqueira (2006), envolve “[...] toda uma discussão sobre prestação de contas”, além de ser um canal para que a população possa participar da gestão pública. Cerqueira admite que outra forma de promover esta participação, através dos meios tecnológicos, pode também ser viável, mas ele a considera como “[...] uma forma complementar e até talvez mais colada [sic] à população”. No entanto, ao comparar as formas distintas de promover

a participação popular, Cerqueira pondera que

“[...] tanto uma como outra oferecem limitações. [...] Porém, esta nossa [forma de promover a] participação acaba não pegando a população de um modo geral. Assim, como também quando você [a] faz via os veículos de comunicação de massa, ela acaba passando uma prestação de contas muito fria e que talvez as pessoas não se atentem tanto.”

Considerando que as formas de promover a participação ainda não estão bem definidas e, em muitos casos, distantes da prática da administração pública, procurar descrever os meios pelos quais algumas gestões promovem e como elas promovem a participação e a transparência é condição necessária para o aumento do conhecimento sobre estas práticas. As escolhas dos melhores meios para a promoção da *accountability* também revelam as influências das orientações político-ideológicas dos partidos, além de refletirem as condições sócio-econômicas das gestões locais e serem, em certa medida, influenciadas pelas demandas da sociedade.

Tabela 1.1 – Municípios, total e com existência de página na Internet, com indicação de alguns serviços disponibilizados pela página, segundo classes de tamanho da população.

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com existência de página na Internet				
		Total	Serviços disponibilizados pela página			
			Serviços informativos	Acesso a formulários e documentos	Ouvidoria	Links para outros órgãos municipais
Total	100,00%	38,90%	28,87%	5,31%	6,01%	10,45%
Até 5.000	100,00%	28,26%	19,06%	1,10%	1,62%	4,49%
De 5.001 a 20.000	100,00%	32,57%	23,34%	2,81%	3,19%	6,42%
De 20.001 a 100.000	100,00%	53,53%	41,76%	7,97%	11,31%	16,25%
De 100.001 a 500.000	100,00%	84,02%	71,23%	34,70%	27,85%	50,23%
Mais de 500.000	100,00%	97,06%	76,47%	73,53%	52,94%	79,41%

Fonte: Adaptado de BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

A relevância política do tema *accountability* também se confirma pela recente iniciativa do governo federal de produzir levantamentos de dados pelo IBGE, relacionados à publicação de informações e disponibilização de serviços através da Internet pelos municípios brasileiros. Alguns dados desta publicação fornecem informações que direcionam esta pesquisa exatamente para seus pressupostos e estão dispostos na Tabela 1.1, que mostra a situação da implantação de recursos de Internet nos municípios do Brasil, reforçando a escolha feita dos municípios a serem

analisados neste estudo.

Pelos dados da Tabela 1.1, é possível notar, por exemplo, que municípios com maior número de habitantes, e conseqüente maior disponibilidade de recursos⁶, oferecem mais freqüentemente serviços, informações e meios de participação ou canais de interação, como as ouvidorias. Para todos os itens relacionados na pesquisa, municípios médios, com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, estão sempre acima da média brasileira. Por exemplo, 27,85% (um percentual em si já baixo) dos municípios deste grupo disponibilizavam ouvidoria, contra apenas 6,01% do total dos municípios em geral. Também é possível se perceber que, para todos os itens de serviços disponibilizados nos portais *web*, os percentuais de municípios que disponibilizam informações ou serviços crescem para municípios mais populosos. Isto acontece principalmente nos itens de serviços mais avançados, como na disponibilização do acesso a formulários e documentos – cresce de 1,1%, do grupo de cidades com menor número de habitantes, para 73,53%, do grupo de cidades mais populosas.

Tabela 1.2 – Municípios, total e com existência de página na Internet, com indicação de outros serviços disponibilizados pela página, segundo classes de tamanho da população.

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	(Ver Seção 5.4)Municípios					
	Total	Com existência de página na Internet				
		Total	Serviços disponibilizados pela página			
			Licitações	Notícias	Consulta a processos	Diário oficial
Total	100,00%	38,90%	9,71%	11,46%	3,18%	16,56%
Até 5.000	100,00%	28,26%	4,19%	5,67%	1,18%	10,38%
De 5.001 a 20.000	100,00%	32,57%	5,89%	7,72%	1,90%	12,35%
De 20.001 a 100.000	100,00%	53,53%	16,32%	17,31%	3,87%	23,23%
De 100.001 a 500.000	100,00%	84,02%	41,10%	46,12%	18,26%	55,25%
Mais de 500.000	100,00%	97,06%	67,65%	82,35%	58,82%	82,35%

Fonte: Adaptado de BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

Na Tabela 1.2, pode-se notar também, para outros itens analisados pela pesquisa do IBGE, que há maior freqüência de serviços relacionados com *accountability* nos

⁶ Sobre a relação entre o tamanho da população e o volume de gastos dos municípios, dada a disponibilidade de seus recursos financeiros, ver o trabalho de Guimarães Neto, Porsse e Porsse (1999) sobre a descentralização no Brasil.

portais de municípios mais populosos. Comparando-se os percentuais totais de serviços disponibilizados pelos municípios, é possível verificar também que a disponibilização de serviços informativos é bem mais freqüente, enquanto que a possibilidade de contato com a ouvidoria do município (visto na tabela anterior) e também a consulta a processos do ente ocorrem com bem menos freqüência.

No entanto, somente pela análise destes dados não é possível afirmar até que ponto o orçamento reduzido e/ou a escassez de recursos materiais e humanos dificultam governos locais de prestarem contas de suas gestões e de se desvencilharem de sua cultura patrimonialista, dadas outras variáveis envolvidas. Também escapa a estes dados a forma como – e até que ponto – a cultura patrimonialista, remanescente especialmente em muitos municípios do interior baiano, tem impedido estes municípios de avançar rumo à transparência dos governos locais. Mas, a partir destas informações e com a análise dos dados sobre a disponibilização de informações de médios e grandes municípios baianos, é possível comparar e afirmar se estarão eles também acima de uma avaliação média brasileira⁷ quanto à prática de *accountability*.

Em relação à Lei de Contas Públicas, alguns autores não consideraram como prática de *accountability* o cumprimento destas exigências legais por parte das gestões públicas. Quando examinadas as exigências legais impostas pela Lei 9.755/98 – Lei das Contas Públicas, muitos entes governamentais que cumprem esta lei e disponibilizam informações sobre suas gestões financeiras poderiam ser considerados *accountables*, apesar do cumprimento desta exigência não demonstrar um compromisso político do gestor público em procurar a transparência de seu governo, mas apenas uma adequação promovida por imposição da lei.

É importante dizer que não se busca aqui analisar a implementação de governos eletrônicos, mas sim as dimensões da *accountability* que governos municipais possam estar promovendo em seus portais. Assim, os serviços prestados pelas gestões municipais via hternet, que indicam ações de governos eletrônicos, não compõem este modelo de análise por não estarem diretamente ligados ao conceito

⁷ Esta média pode ser entendida na pesquisa do IBGE como sendo os percentuais da linha 'Total' das tabelas citadas.

de *accountability*. O objetivo é buscar avaliar comparativamente, dentro da seleção dos municípios, as iniciativas no sentido de incrementar a *accountability* utilizando as novas tecnologias de informação. Para isto, busca-se aqui analisar os portais dos municípios, avaliando como se dá a transparência das informações, das ações e das políticas públicas municipais, como também a promoção da participação popular na gestão do município, procurando assim descrever o posicionamento político do gestor municipal em relação à *accountability*. Assim, o objetivo aqui é limitar-se a observar que dimensões da *accountability* as gestões municipais têm desenvolvido, dados os seus contextos social, político e econômico.

1.3 Estrutura do Trabalho

O trabalho está dividido em seis capítulos. Neste primeiro capítulo, foram apresentados um breve histórico, a relevância e a atualidade do tema, a questão que norteia a pesquisa e o contexto do objeto do estudo, além dos pressupostos de estudos anteriores que orientaram a elaboração da pesquisa.

No segundo capítulo, são discutidos os conceitos de *Accountability* e da teoria da Sociedade da Informação, além de exposta a crítica a esta teoria. A relação entre Internet e participação política é vista tanto do ponto de vista dos gestores municipais, como do ponto de vista do cidadão e de sua pré-disposição em participar do debate político, seja através da Internet, seja por qualquer outro canal de interação. Ao final do capítulo, são apresentados alguns estudos anteriores sobre *accountability* e suas relações com as análises da atual pesquisa.

O terceiro capítulo traz a discussão sobre a reforma do Estado e os governos locais, sobre como as mudanças políticas recentes que fortaleceram os municípios brasileiros. O capítulo também trata da conceituação de patrimonialismo, de neopatrimonialismo e de cultura política, especialmente analisando as referências sobre o patrimonialismo histórico do estado da Bahia.

As escolhas metodológicas estão relacionadas no quarto capítulo, que descreve a estratégia, os objetivos, pressupostos e contexto do estudo. São apresentados também os critérios para delimitação do universo da pesquisa. Além disto, um modelo de teórico é apresentado, com as relações entre os conceitos tratados neste

estudo e as dimensões do conceito principal da pesquisa, *accountability*. Ao final do capítulo, são apresentados os indicadores que compõem o instrumento para coleta dos dados da pesquisa, o Formulário de Análise.

No quinto capítulo, são apresentados os resultados da coleta dos dados da pesquisa e suas análises. A análise é feita em dois momentos distintos: primeiro, são analisados os dados coletados através do Formulário de Observação, depois, são relacionados os resultados da primeira análise aos dados dos municípios selecionados.

No sexto capítulo, são feitas as considerações finais com base nas análises apresentadas no capítulo precedente, além de apontados os limites desta pesquisa e as possíveis linhas de pesquisas futuras.

CAPÍTULO 2 – Sociedade da Informação

Ao analisar as conseqüências políticas do uso disseminado de computadores e das implicações da rede mundial de computadores na democracia, é necessária uma revisão teórica que apresente a teoria da Sociedade da Informação e os conceitos relacionados à disseminação da informação através da rede de computadores. Neste capítulo, esta revisão é realizada juntamente com uma construção do conceito de *accountability*, como também se faz uma descrição da demanda por participação política que pode haver no outro lado da relação entre o Estado e a sociedade. Complementando esta seção, alguns e relevantes estudos anteriores sobre *accountability* em portais brasileiros são relacionados.

2.1 Teoria e crítica da Sociedade da Informação

Desde que Daniel Bell (1977) escreveu sobre o surgimento de uma nova sociedade, baseada na produção de informação, muitos debates surgiram a respeito de quais seriam os reais efeitos das transformações tecnológicas trazidas pelo advento do computador digital moderno. Autores como Peter Drucker e Alvin Toffler afirmavam também que uma transição encontrava-se em curso na sociedade e que estava relacionada com a informação. Ainda enquanto muitos estudos sobre esta transição não haviam sido concluídos, a convergência das tecnologias de computação e de telecomunicações fez surgir uma nova onda de transformações, que culminaram com o desenvolvimento da Internet.

Após 38 anos de existência, a Internet ainda tem sido objeto de estudos diversos que buscam identificar que mudanças ela promove ou desencadeia nos mais

distintos setores da vida moderna, como já foi dito anteriormente. Os hábitos de consumo, a comunicação e interação social, as relações de trabalho e também a política, todos estes aspectos da vida parecem estar sendo gradativamente modificados com a popularização do acesso à rede mundial de computadores e estas modificações são complexas e estão intrinsecamente ligadas. Estes fatos podem estar relacionados a uma possível nova realidade social, econômica e política, que já foi chamada de 'Aldeia Global' (McLUHAN, 1974), 'Sociedade da Informação' (CASTELLS, 1999), 'Sociedade do Conhecimento' (DOWBOR, 2006a) ou ainda 'Economia Pós-Industrial' (BELL, 1977).

Apesar de ter sido criada com fins militares, ou seja, restritos, a Internet cresceu de maneira totalmente nova, veloz e imprevisível. O fato de a informação ser acessível a qualquer usuário conectado ao mundo e também o fato de a Internet não possibilitar um controle centralizado efetivo levaram alguns autores a acreditar em um possível novo modelo de democracia baseado no livre fluxo de informações, onde cidadãos possam ter acesso ao conhecimento especializado e possam participar das gestões de seus governos, fiscalizando e interagindo com ele. Para os autores da chamada teoria da Sociedade da Informação, a revolução da Tecnologia da Informação estaria modificando positivamente não somente o acesso à informação, como também as relações comerciais, as interações sociais e, como consequência destas mudanças e de outras específicas, as relações políticas modernas.

Como apontam alguns autores (CASTELLS, 1999, 2003, DOWBOR, 2006a, LEVY, 1999), a Internet vem abrindo possibilidades de comunicação e participação dos cidadãos na tomada de decisões de políticas públicas. Castells (2003, p. 114) afirma que "[...] a Internet está se tornando um meio essencial de comunicação e organização em todas as esferas de atividade". Para Dowbor (2006a), a ampla possibilidade de comunicação que a Internet oferece para um indivíduo conectar-se com qualquer outro, mundo afora e em tempo real, gera uma grande transformação no sistema de relações sociais e políticas. Lévy (1999, p. 111) afirma que o "[...] processo de interconexão já tem, e terá ainda mais no futuro, imensas repercussões na atividade econômica, política e cultural".

A crítica desta linha teórica é feita por alguns autores como Kumar (1996), que

reconhece como inegável a rápida difusão das tecnologias da informação e suas conseqüentes mudanças no âmbito social, mas que também afirma que o mesmo não se pode dizer quanto à economia ou à política. Kumar (1996, p. 46) afirma que a “Sociedade da Informação não evoluiu de maneira neutra, isenta de juízos de valor”, significando com isto afirmar que não foram as tecnologias de informação e comunicação que moldaram ou transformaram as estruturas políticas e econômicas, mas o contrário, sua aplicação “[...] confirma e reforça padrões existentes” (Idem, p. 44). Sorj (2003, p. 37) também afirma que as tecnologias de informação e comunicação não foram suficientes, *per sí*, para provocar a transformação do sistema produtivo e social, mas funcionaram como “catalizadoras, aceleradoras, potencializadoras e reordenadoras” de uma transformação já em curso.

É importante notar que Kumar reconhece a revolução de informação, mas não a Sociedade de Informação enquanto novo paradigma, já que para este autor estes conceitos não são coincidentes, e acrescenta:

“A revolução de informação talvez esteja mudando de maneira complexa nossas atitudes em relação à política, ao trabalho, à vida familiar e à identidade pessoal, mas, até agora, isso não parece estar se somando em uma nova forma de sociedade” (Idem, p. 172).

Corroborando com esta afirmação, Bernardo Sorj (2003) questiona a denominação ‘Sociedade da Informação’ enquanto teoria, já que todas as sociedades dependem ou dependeram de informação. Mais apropriado para o autor seria considerar as novas sociedades como “[...] capitalistas de consumo de bens tecnológicos” (idem, p. 35), onde o impacto e as conseqüências da ampla utilização de tecnologia sejam evidenciados como identificadores das novas relações sociais, econômicas e políticas destas sociedades.

Kumar, apesar de não reconhecer a existência de um novo paradigma de sociedade, afirma que as mudanças da revolução de informação podem levar a outras mais significativas. Por exemplo, na dimensão da política, o autor afirma que “[...] a globalização da informação e a da comunicação sugere possibilidades de uma nova estrutura de cidadania e democracia nas quais até agora mal se pensou” (Idem, p. 172). Compreendendo esta afirmação no contexto da análise de Sorj, estas possibilidades se aplicariam especificamente apenas àquelas sociedades onde a tecnologia seja utilizada amplamente pelos seus indivíduos, organizações e Estado.

Bernardo Sorj (2003) afirma também que as novas tecnologias convergem para fortalecer transformações que já se desenrolavam há algumas décadas, como o crescimento em importância e valor do setor de serviços nas novas economias, a valorização do conhecimento e da tecnologia agregada aos novos produtos em detrimento do valor dos insumos físicos, o surgimento e proliferação de empresas multinacionais etc. Assim para o autor, a revolução da informação e da comunicação é alimentada e também alimenta um conjunto de transformações políticas, sociais e econômicas que juntas poderiam significar uma mudança paradigmática, não fosse o fato de este processo não estabelecer novas formas de produção ou um novo modelo de sistema produtivo, mas de re-estabelecer o próprio capitalismo, como afirma Kumar.

Além destes questionamentos, autores como Winner (*apud* CUNHA e SANTOS, 2005) sugerem que as novas tecnologias, a despeito de criar e expandir novas formas de comunicação e interação, aumentarão o poder daqueles que já o detêm. Além disto, alguns estudos têm demonstrado que a Internet cria meios para motivar e informar os cidadãos já participantes do processo político (NORRIS, 2003 *apud* CUNHA e SANTOS, 2005), mas não consegue incluir politicamente os que já excluídos se encontravam, como também se conclui na análise dos dados sobre a utilização da Internet no Brasil, apresentado adiante no item 2.3.3.

Bernardo Sorj (2003, p. 48-49) separa os impactos e conseqüências das novas TIC, especialmente da Internet, nas relações políticas em três níveis: **e-governança**, no provimento de novas e melhores formas de divulgação de informações públicas e de prestação de serviços, melhorando assim a “[...] eficácia, eficiência, qualidade, transparência e fiscalização dos atos de governo [...]”, **e-governo**, criando novas possibilidades de participação e interação dos representados nos processos de tomada de decisão, e **e-política**, re-estruturando e re-organizando os atores políticos, criando assim uma nova forma de fazer política. Todas estas dimensões indicam a relação que há entre os novos meios de comunicação e interação, com o conceito moderno de democracia.

Pierre Lévy (1999, p. 186) ao descrever seu conceito de democracia eletrônica, afirma que esta consiste em encorajar

[...] a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos.

Este conceito de democracia eletrônica em Lévy está desta forma relacionado com o conceito de *accountability*, já que, para esta democracia, se fazem necessárias a transparência das políticas públicas, a participação política dos cidadãos e a fiscalização pelos cidadãos dos atos dos governantes através das novas tecnologias.

Cunha e Santos (2005) afirmam que democracia eletrônica vai além das consultas feitas com a população através de meios como a Internet, como em enquetes ou votações eletrônicas, mas compreende todos os meios possíveis para a interação entre os grupos políticos participantes do processo democrático. Esta seria mais uma forma possível de comunicação entre os diversos atores políticos, não somente entre cidadãos e gestores públicos, mas também entre políticos.

Para Dahl (*apud* SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 69), o conceito de democracia tem como característica chave “[...] a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Este conceito de democracia, que define uma relação aberta e transparente entre governo e governados como princípio para a participação e inclusão dos cidadãos, é o modelo que se espera de uma sociedade digitalmente incluída, com acesso às informações públicas, livre para associar-se através das novas formas de comunicação e para se expressar politicamente e sem impedimentos. No entanto, com ou sem as mudanças trazidas pela revolução digital, esta contínua responsividade por parte do governo ainda está longe de ser alcançada, especialmente para as democracias de países periféricos, como o Brasil (O’DONNELL, 1991).

Joan Subirats (2001), ao referir-se à insatisfação crescente quanto ao funcionamento das democracias modernas e suas ‘promessas não cumpridas’, aponta a necessidade de melhor participação dos cidadãos nas democracias representativas e enumera os problemas que surgem ao se tentar implementar soluções para resolvê-los. Subirats indica o ritualismo excessivo como uma das dificuldades que os cidadãos enfrentam para participar das decisões públicas e diz que, por conta disto,

não há mecanismos que possam assegurar aos representados que os representantes eleitos, no período entre eleições, possam prestar contas do que fazem, ou seja, não há *accountability* por parte dos representantes durante o curso de seus mandatos. Entre as soluções apontadas pelo autor para incrementar a participação popular está a melhora dos canais de comunicação-informação para “[...] incrementar os contatos e a recepção dos sinais dos cidadãos.” [tradução nossa] (SUBIRATS, 2001, p. 36).

Assim, o conceito de *accountability* está ligado à discussão sobre democracia e participação, e, conseqüentemente, a utilização das novas TIC na potencialização de suas dimensões. Para Akutsu (2002), o conceito de *accountability* envolve o processo de delegação de responsabilidade do representado para o representante, para que este proceda à gestão e posterior prestação de contas do bom uso dos recursos administrados. Akutsu acrescenta que a transparência das políticas públicas e ações governamentais, além da prestação das contas públicas, é outra característica do ‘prestar contas’ relacionado ao *accountability*.

Descrever a *accountability* dos municípios requer antes a compreensão da dinâmica do desenvolvimento local. Dowbor (2006b) compreende o desenvolvimento local como aquele que:

“[...] coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos. Dessa forma, não é possível deixar de considerar fatores como qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia.”

Este conceito nos remete à idéia de participação popular na tomada de decisões, assim como na obtenção da informação necessária aos cidadãos sobre as ações dos gestores públicos. A democratização do acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia são aspectos do desenvolvimento local que estão relacionados à *accountability* e, conseqüentemente, ao conceito de democracia, como visto acima. Ao viabilizar a participação e informar o cidadão de suas ações e políticas, o governo municipal está socializando o poder e democratizando o acesso aos serviços públicos.

As questões que são tratadas neste trabalho envolvem assim os conceitos de

accountability, democracia e Sociedade da Informação, buscando compreender como governos locais podem ser considerados eletrônicos ao utilizar a Internet para promover a *accountability*, fortalecendo a democracia no âmbito de suas gestões e acompanhando a evolução da Sociedade da Informação. O conceito de *accountability*, sua relação com o tema da pesquisa e a relação entre participação política e Internet são os temas tratados nas seções que se seguem.

2.2 Accountability

O conceito de *accountability* apresenta em diversos autores várias dimensões, todas relacionadas direta ou indiretamente ao provimento de informações por parte dos governantes aos governados e às possibilidades que o acesso a estas informações oferece àqueles que as acessam. Este conceito tem assim ligação com transparência – pelo oferecimento de informações – e participação – consequência do acesso dos governados às informações sobre os atos dos governantes.

A OECD (*apud* PRADO, 2004) define *accountability* como sendo “a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que os resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos”. Este conceito está ligado mais diretamente às primeiras dimensões da *accountability* – o dever de prestação de contas e a transparência consequente deste dever. Em um dos primeiros estudos realizados por este órgão (OECD, 1999 *apud* RUEDIGER, 2003), algumas questões já demonstravam que não apenas a transparência seria elemento essencial para a promoção do conceito de governo eletrônico e da *accountability*. Como analisa Ruediger (2003, pg. 1252),

Neste estudo, observou-se sobre o governo eletrônico que o potencial das novas tecnologias eletrônicas aplicadas aos processos de governo devem acompanhar outras mudanças paralelas, como o advento de uma nova geração de líderes tecnicamente letrados; o aperfeiçoamento de tecnologias de interatividade, *feedback* e trabalho em grupo; maior prioridade dos tomadores de decisão em utilizar esses recursos extensamente; uma maior exigência da sociedade civil sobre transparência, participação e eficiência.

A prestação de contas e a transparência dos atos governamentais podem ser consideradas como dois aspectos ou duas dimensões de um só conceito: *accountability*. No entanto, as Nações Unidas (ARMSTRONG, 2005 *apud* SILVEIRA;

SILVEIRA, 2006) entendem que transparência refere-se ao provimento de informações sobre decisões e desempenho da gestão pública, enquanto que *accountability* refere-se à obrigação da prestação de contas e responsividade dos agentes públicos pelas decisões tomadas. Silveira e Silveira (2006) afirmam porém que estes são conceitos 'co-dependentes'.

O'Donnell (1998) divide o conceito em duas partes e entende como *accountability* vertical a existência de mecanismos de avaliação e punição de governos, proporcionado por eleições livres e justas, além da liberdade de opinião e de associação, do oferecimento de ampla informação aos cidadãos, e da possibilidade de articulação de reivindicações e denúncias dos atos dos governos. Apesar de entender que eleições livres e justas não garantem a vinculação dos eleitos às promessas feitas aos eleitores quando da realização do pleito durante seus mandatos, assim como a liberdade de imprensa não garante que haja ações de governo no sentido de atender às suas reivindicações ou investigar suas denúncias, O'Donnell afirma que a existência da *accountability* vertical assegura que países que desenvolvam estas ações sejam mais democráticos.

O'Donnell (1998) define *accountability* horizontal como sendo a possibilidade que têm agências estatais de fiscalizar e punir atos delituosos de governos, através do direito e do poder legal de fazê-los. A possibilidade de fiscalizar, entretanto, tem total relação com o nível de acesso que tais agências possuem às informações necessárias para este fim. Desta forma, *accountability* horizontal é a transparência das ações das gestões públicas em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las, assim como *accountability* vertical é a transparência das gestões em relação aos eleitores, que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas. Mas não somente isto, no caso da *accountability* vertical, a participação dos governados no processo de tomada de decisões vai além da ação corretiva e da fiscalização punitiva, mas relaciona-se principalmente com a ação preventiva, no sentido de poder co-participar da gestão pública no processo deliberativo.

Ruediger (2003), ao examinar como os mecanismos de governo eletrônico poderiam facilitar a reestruturação da administração pública, afirma que o acesso às informações por parte da sociedade, e conseqüente participação desta sociedade no

processo de tomada de decisões, pode levar governos a tomar melhores decisões. Defende o autor que o conceito de *governance* está ligado ao provimento eficiente de informações, tanto interna, como externamente, e que, quanto mais informações dispõem os tomadores de decisão, tanto mais eficiente ela será. O autor também conclui que o provimento assimétrico de informações aumenta a assimetria do acesso a estas informações, e aumentando assim as possibilidades de escolhas menos eficientes. Esta assimetria de informações, conforme Santos (2005), também é um dos obstáculos para a efetiva participação nos processos de tomada de decisões e na promoção de mecanismos de fiscalização característicos da *accountability*.

Em relação às tecnologias da informação e às possibilidades que elas oferecem às gestões públicas, diz Ruediger (2003, pg. 1279), “[...] um provimento melhor e mais democrático de informações seria assim possível, potencialmente diminuindo a ineficiência de escolhas políticas e aumentando a eficiência da burocracia estatal”. Governo eletrônico, governança eletrônica e *accountability* são assim conceitos conexos, porém distintos.

Eisenberg (2006) aponta quatro formas possíveis para o poder público realizar as possibilidades democráticas da Internet: a prestação de serviços públicos, a democratização do acesso à comunicação eletrônica, através de iniciativas para a alfabetização digital, o apoio à interação política através da criação, incentivo e suporte de novas formas de interação social, a implementação de mecanismos de democracia eletrônica, como plebiscitos eletrônicos ou consultas on-line. Apesar de estes itens estarem intrinsecamente ligados ao conceito de governo eletrônico, como entendido por Eisenberg e outros autores, apenas os dois últimos estão também ligados diretamente ao conceito de *accountability*, enquanto que o segundo, as ações para a promoção da inclusão digital, tem relação indireta com sua efetividade. Neste sentido, um governo pode ser considerado eletrônico não apenas quando faz uso dos recursos tecnológicos relacionados à informação e comunicação, mas também quando promove ativamente a democracia via Internet através da divulgação de informações públicas, da facilitação do acesso aos serviços públicos e da abertura de canais para a participação efetiva dos cidadãos no processo deliberativo. Este seria o conceito de governo eletrônico no sentido ampliado, descrito por Pinho, Iglesias e Souza (2005) e mencionado anteriormente.

O conceito de *accountability* envolve não somente a transparência dos atos de governo e a prestação de contas destes atos, como também a promoção da participação da sociedade no processo de tomada de decisões. Vaz (2003) entende que a própria promoção da participação compreende duas categorias básicas, a transparência e a interatividade, mas ambas relacionam-se às informações disponibilizadas pelos portais governamentais e à forma como estas informações são disponibilizadas. A participação efetiva requer “[...] certo nível de institucionalização da abertura da organização pública ao fornecimento de informações” (Idem, pg. 68) e percebe-se nesta transparência a realização da vontade política em promover a participação. *Accountability* depende assim de vontade política em ser transparente e em promover a participação.

No entanto, como afirma Dagnino (2004), a promoção da participação, como instituída na Constituição brasileira de 1998, refere-se às instâncias de tomada de decisões nas quais a sociedade civil se vê representada e de qual processo toma parte, juntamente com o Estado. Mas a noção de participação requer também e antes disto o compartilhamento do poder de decisão na formulação das políticas, e não se reduz ou não pode ser reduzido à participação na escolha e implementação das políticas públicas. Assim, a promoção da participação refere-se antes aos espaços públicos existentes para a interação e formação da opinião pública, à definição das escolhas políticas e também às próprias escolhas.

Robert Behn (1998), ao tratar da questão central existente na relação entre o conceito de *accountability* e o novo paradigma da gestão pública, identifica quatro componentes nesta questão, que levam a quatro outras perguntas ligadas ao que o autor compreende como necessário para a resolução do problema da *accountability* na gestão pública: quem decide quais os resultados desejados, quem é responsável pela produção destes resultados, quem é responsável pela abertura e transparência deste processo e, finalmente, como são implementadas a participação e transparência. As quatro questões levantadas por Behn estão ligadas à transparência dos atos governamentais, à participação popular na definição das políticas públicas e na escolha destas políticas, à fiscalização dos resultados das escolhas feitas e ao *feedback* do próprio processo. Precisa responder às quatro questões acima a gestão que queira promover efetivamente *accountability*. No entanto, como afirmam Akutsu e Pinho (2002, p. 732), “[...] sem uma sociedade civil

organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*'. Como também afirma Ruediger (2003), o potencial democrático da Internet depende, dentre outros fatores, de uma exigência maior da sociedade civil por transparência e participação.

Em resumo, como se pode observar na análise destes autores, o conceito de *accountability* aponta para três dimensões principais, quais sejam: **Transparência**, **Participação** e **Prestação de Contas**. Reconhecemos aqui que estas três dimensões não são independentes, mas interdependentes, visto que, por exemplo, prestar contas é uma forma de ser transparente e promover a participação é uma forma de incrementar a prestação de contas. Porém, a análise da *accountability* por estas três dimensões assim delimitadas amplia o conceito, porquanto conduz a uma análise mais detalhada e específica das ações que possam promover a transparência, a prestação de contas e a participação.

2.3 Internet e participação política

Ainda que alguns autores relativizem as possíveis mudanças que as novas TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação – possam promover na sociedade, alguns estudos têm apontado algumas possibilidades concretas de mudanças, a serem realizadas em curto prazo. Esta seção procura descrever as possibilidades que a Internet promove no sentido de incrementar a democracia, seja pela criação de novos meios para a divulgação mais eficiente e mais abrangente da informação pública, seja pela construção de um espaço público propício para o debate, que possa contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade mais participativa.

No entanto, ao analisar estas possibilidades, deparamo-nos com o problema inicial de abordar a questão sob dois sentidos distintos. Primeiro, podemos estudar as possibilidades que são abertas pela rede mundial de computadores ao cidadão para que este tenha acesso facilitado às diversas fontes de informações públicas na rede, para que possa interagir com outros cidadãos no sentido de debater os temas da agenda pública e para que possa assim exercer a fiscalização dos atos de entes públicos. O cidadão deve também poder se conectar a movimentos sociais e políticos através das novas tecnologias de informação e comunicação para se mobilizar e, assim, poder exercer pressão política sobre seus governantes – a

cibermilitância. Ao buscar analisar estas possibilidades, um dos primeiros objetivos desta linha de análise seria traçar um perfil do uso da Internet por parte dos cidadãos no sentido de compreender seu acesso aos serviços de governo eletrônico, descrever sua capacidade e vontade de participar do debate político, de compor novos movimentos políticos através destas novas formas de comunicação e assim exercer mais efetivamente sua cidadania.

Outra forma de abordar a questão das possibilidades democráticas da Internet seria analisar os recursos que os governos dispõem para, através da Internet, promover a participação daquele cidadão, como também para disponibilizar informações relevantes para a construção de sua cidadania, para viabilizar a prestação de serviços públicos via computadores ou para criar um espaço público que torne possível o debate entre cidadãos. Esta é a linha de análise deste trabalho.

Ambas as formas vistas acima para abordar o objeto em questão se referem às possibilidades democráticas da Internet, ainda a serem confirmadas por estudos empíricos. No entanto, estas abordagens de análise levam a estratégias de pesquisa diferentes quando se propõe realizar um estudo da situação em que se encontra a relação entre cidadãos e governos nos dias atuais. O objetivo específico desta pesquisa e que delimita um campo de estudo é analisar as iniciativas dos governos municipais no sentido de promover a participação popular em suas gestões, a transparência das informações públicas e a prestação de contas de maneira mais democrática por estes governos.

Neste sentido, a análise das características dos munícipes conectados que estão do outro lado desta relação e do uso que estes fazem dos novos meios de comunicação e interação pode contextualizar este estudo, já que um governo local que procure promover a *accountability* via Internet precisa, para obter sucesso ou efetividade de suas ações, contar com cidadãos que tenham real acesso aos recursos por ele disponibilizados e que façam uso destes recursos de maneira eficaz. E, ainda que o acesso aos recursos de informática não seja universal ou esteja longe de o ser, compreender a forma com que os cidadãos que hoje possuem este acesso estão fazendo uso destas possibilidades é compreender também as oportunidades que podem se abrir com a ampliação do acesso à Internet e aos recursos das TIC. É também através do perfil de internauta que podemos

compreender que tipo de cobranças os executivos municipais sofrem no sentido de prover meios de transparência e participação através da Internet.

No entanto, tanto a análise das iniciativas democráticas dos governos na Internet, quanto a descrição dos recursos democráticos da Internet e do uso que os cidadãos fazem destes recursos foram pouco estudados, especialmente no Brasil. Como afirma Eisenberg (2006), há poucos estudos sobre o impacto da Internet nos mecanismos de participação e representação política existentes, apesar de alguns autores se mostrarem bastante otimistas quanto às possibilidades democráticas do meio. O autor compreende, no entanto, que ainda que o impacto político da Internet possa não ser tão grande, “[...] não há dúvida que esta inovação tecnológica terá alguma influência sobre a dinâmica política destas sociedades” (Idem, p. 2).

Do ponto de vista das ações dos governos, concretamente pode não haver por parte de uma gestão municipal sequer a disponibilização de informações básicas sobre suas ações na Internet, mas outros governos podem, por outro lado, fazer uso dos recursos das TIC e avançar até o ponto de serem considerados governos eletrônicos no sentido ampliado, como conceituado por Pinho, Iglesias e Souza (2005).

Apesar de haver várias formas de se promover *accountability* em gestões públicas, entende-se aqui que a Internet já é um meio de divulgação de informações tão ou mais importante que outros meios de comunicação, e as gestões públicas não podem ficar à margem desta realidade. As páginas da WWW⁸ são um veículo moderno e de fácil acesso às gestões municipais para a promoção da *accountability* e os portais *web*, uma implementação viável para a grande maioria dos municípios brasileiros, como será visto adiante.

2.3.1. Portais *Web*

Para concretização de algumas promessas democráticas da Internet, alguns recursos se mostram especialmente úteis. O exemplo mais citado da utilização democrática da Internet são os portais *web*. Um portal governamental é um

⁸ *World Wide Web*, ou teia de abrangência mundial, é uma das tecnologias para publicação e troca de informações da Internet, mas não é ela própria o que se pode chamar de Rede Mundial de Computadores. A *web*, como é comumente chamada, é muito confundida com a própria Internet, da qual faz parte.

documento em hipertexto disponibilizado por um ente na *web*, capaz de divulgar informações com facilidade e abrangência, criar canais de comunicação e interação entre governantes e governados, prover meios para a prestação de serviços públicos e desta forma promover a *accountability*. Lemos e outros (2006a) afirmam que os portais *web* podem ajudar na regeneração dos espaços públicos, na prestação de serviços públicos de melhor qualidade, na divulgação de informações públicas – e conseqüente transparência da gestão pública, além de criar um canal de comunicação e interação entre governantes e governados. Ainda que o foco do estudo destes autores tenha sido analisar a interface dos portais quanto à acessibilidade, navegabilidade etc., a partir de suas observações é possível concluir que, dos muitos recursos que já se encontravam à disposição dos governos estudados, poucos foram efetivamente utilizados para promover aquelas possibilidades que os autores apontaram. Estes seriam exemplos de governos eletrônicos no sentido restrito – conceito descrito por Pinho, Iglesias e Souza (2005), cujas utilizações dos recursos das novas TIC para a promoção da democracia estão limitadas pelas próprias escolhas das gestões, face às possibilidades descritas anteriormente.

Para Lévy (1999, p. 186), os portais que promovem:

a difusão de propagandas governamentais sobre a rede, o anúncio dos endereços eletrônicos dos líderes políticos, ou a organização de referendos pela Internet nada mais são do que caricaturas de democracia eletrônica.

Os portais *web* são recursos tecnológicos relativamente simples e acessíveis para administrações de municípios de médio e grande portes promoverem a democracia por meio digital em suas gestões. A facilidade com a qual as informações podem ser acessadas, a ligação do portal com as páginas de outros entes governamentais – especialmente daqueles encarregados da fiscalização do mantenedor do portal, os tipos de informações disponíveis aos cidadãos, a possibilidade de interação e participação que o portal promove etc., todos estes aspectos podem ser considerados como indicadores para uma análise dos portais e sua relação com este conceito de democracia.

As possibilidades democráticas da Internet podem ser em boa parte concretizadas simplesmente com a utilização de tecnologias já acessíveis à maioria dos gestores

municipais, podendo ser implementadas através dos recursos dos portais *web*. Um exemplo da viabilidade destas possibilidades foi demonstrado pelo governo municipal de Belo Horizonte, que criou uma página – <http://www.opdigital.pbh.gov.br>, acessível através de seu portal governamental – <http://www.pbh.gov.br>, que possibilitou aos cidadãos daquela cidade votar nas obras candidatas às dotações de seu orçamento bienal. A comunidade do município se mobilizou em torno da votação eletrônica de tal maneira que, ao final da apuração, cerca de 500 mil votos haviam sido contabilizados pelo *site*. Segundo Cíntia Baio (2006), os moradores da faixa etária jovem da cidade chegaram a criar uma campanha para a escolha de uma das obras candidatas, uma quadra poli-esportiva, através de *sites* de relacionamento e também através de outros *sites* criados pelos próprios jovens. Este projeto de votação eletrônica, considerado pela administração local como o primeiro orçamento digital do mundo, mostra o potencial democrático da Internet para promover a mobilização política, mesmo levando-se em conta que boa parte dos munícipes daquela cidade ainda não tem acesso à rede mundial de computadores.

Os portais são meios relativamente baratos para a publicação de informações públicas e para a criação de canais de comunicação entre os governantes e governados. Os recursos tecnológicos mais avançados ou a utilização eficiente de recursos mais simples, como a votação eletrônica da cidade de Belo Horizonte, apenas demonstram que estas possibilidades ainda têm muito a ser exploradas pelos gestores públicos. No entanto, apenas com a criação de um simples portal, muitos recursos de comunicação e interação tornam-se imediatamente disponíveis às gestões. Divulgar um endereço de e-mail para contato direto do munícipe e seu governante, criar um espaço para fórum de debates a respeito de temas relevantes à comunidade e acompanhar as discussões que ali possam ocorrer, publicar as informações sobre orçamentos e projetos, enfim, todos estes itens podem ser implementados a partir de um projeto relativamente simples de portal *web*.

Portanto, para muitos recursos tecnológicos já disponíveis e acessíveis e para as gestões municipais que possuem portais *web*, a questão da promoção da *accountability* depende mais da decisão do governante em oferecê-los ou não, ou seja, depende mais da vontade política e do comprometimento com a democracia do gestor, do que das limitações técnicas e orçamentárias. Em decisão recente, o governo do Estado do Rio de Janeiro vetou um projeto de lei da assembléia

legislativa que obrigava a publicação das contas do Estado, através da liberação do acesso ao sistema financeiro estadual de informações ao público (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007). Este fato vai de encontro às expectativas dos teóricos da Sociedade da Informação, quando demonstra restringir ao invés de ampliar o uso dos recursos tecnológicos para a promoção da *accountability*, além de também demonstrar que a decisão política é em muitos casos fator mais preponderante para a não promoção da transparência das gestões do que a escassez de recursos financeiros.

Exemplo contrário ao do governo do Rio de Janeiro é o município de Santo André, na região metropolitana de São Paulo, que dispõe de portal *web* bastante completo, cujas informações e serviços disponibilizados procuram alterar a forma de o cidadão relacionar-se com a prefeitura (SANTO ANDRÉ, 2006). Apesar não ser um município de grande porte do ponto de vista da disponibilidade de recursos financeiros para investimentos, demonstrou interesse em investir em sistemas de informação para a promoção da democracia via Internet.

Outro exemplo que ilustra a relação que há entre ‘vontade política’, ‘recursos financeiros’ e ‘*accountability*’ é Piraí, um pequeno município do interior de estado do Rio de Janeiro, com apenas 24 mil habitantes (BRASIL, 2006). Mesmo dispondo de poucos recursos para quaisquer investimentos, conseguiu executar um projeto de cidade digital que incluiu, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (SILVA M., 2007), 95% dos habitantes do município, criando uma infra-estrutura que consegue atualmente atrair novos investimentos e gerar empregos, tendo sido citada como a ‘mais modesta cidade digital’ em matéria da revista americana *Newsweek*⁹.

Governos municipais que possuem portais *web* e que não promovem minimamente qualquer meio de interação com seus governados, ou qualquer transparência de seus atos, demonstram inequivocamente estar mais ligados a um tipo de democracia delegativa, como definida por O’Donnell (1991), do que a uma democracia representativa e *accountable*. Apesar de terem à sua disposição recursos tecnológicos suficientes para promover minimamente a transparência de suas gestões, recusam-se a publicar informações relevantes aos cidadãos, a abrir suas gestões para a fiscalização e a tornarem suas decisões mais democráticas.

⁹ Disponível em <http://www.msnbc.msn.com/id/5076471/síto/newsweek/>.

2.3.2. Participação política na Internet

Desde que a Internet foi vista como um possível canal para incrementar a participação política ou mesmo para promover uma participação que antes não seria possível, alguns autores passaram a estudar até que ponto seria possível ao cidadão comum ter sua opinião levada em conta pelos gestores públicos através da rede. Pippa Norris (2006), citando estudos iniciais sobre o tema da participação política dos usuários da Internet e uma possível inclusão pela rede dos excluídos políticos, conclui que aqueles estudos indicam que os cidadãos que são alcançados pelos recursos democráticos da Internet são os mesmos que já se encontravam engajados no processo político antes da rede mundial de computadores. O problema aqui parece ter relação com a exclusão digital, que pode coincidir com a exclusão da vida política daqueles indivíduos excluídos social e economicamente, já que os excluídos do processo deliberativo são também aqueles economicamente excluídos do uso dos novos meios de participação. Esta observação pode ser confirmada na análise do perfil econômico dos internautas brasileiros, quando comparado ao perfil do cidadão politicamente participante.

Uma questão então levantada por Norris (2006) é exatamente a preocupação em se saber se a Internet dará voz a estes excluídos, ou apenas fortalecerá as relações de exclusão já existentes, após a consolidação e popularização de seu uso. Se apenas aqueles atores da vida política, os antigos formadores de opinião e sujeitos ativos do processo político, fizerem uso político dos recursos da Internet, não teremos uma mudança significativa em termos políticos, mas um fortalecimento das estruturas políticas vigentes. Esta possibilidade parece levar alguns governos a promoverem projetos de inclusão digital, buscando simplesmente trazer à participação estes cidadãos economicamente excluídos. Mas a questão que Lemos (2006b) levanta é se o simples oferecimento de recursos materiais para acesso às TIC seria suficiente para incluir efetivamente indivíduos social e economicamente excluídos. Formar alguém para o uso de aplicativos como Windows, Word e Excel, como cita o autor, está relacionado mais à “[...] adaptação de procedimentos às técnicas correntes [...]”, e não ao reforço de “[...] processos cognitivos questionadores [...]”, que poderiam levar tal indivíduo à uma inclusão no processo político (Idem, p. 6).

Participação política efetiva requer cidadãos capazes de compreender o processo de

construção coletiva, cientes da natureza política dos interesses contrários e capazes de somar suas opiniões ao debate político. Assim, não seria possível, apenas com o provimento de acesso aos recursos computacionais, viabilizar a participação política efetiva daqueles indivíduos tão fortemente excluídos da vida pública – social e economicamente. Não pode o espaço virtual¹⁰ diferir tanto em essência do espaço público comum, para que a participação política seja incrementada, de maneira tão simplista, em um e em outro não. Steffen (2004), identificando o novo espaço digital criado pela Internet, afirma que:

a caracterização da Internet como meio de comunicação social surge do somatório entre a sua tecnologia, a linguagem que se desenvolve desta e dos usos, incidências e valores dados a estes pelos diversos e diferenciados usuários, atores e campos. Estes, assim, podem interagir, trocar, inserir e ofertar os mais diversos conteúdos, fazer visíveis e colocar em pauta suas visões e opiniões e circular seus fazeres e processos de e para os demais usuários e campos em larga escala.

Este espaço digital pode e deve oferecer possibilidades tecnológicas de interação horizontal, o que, segundo citado por Sivaldo Silva (2005, p. 452), poderia promover “[...] mudanças no modo de operação da política contemporânea”. Mas o próprio autor recomenda um debate mais cauteloso em relação ao alcance destas mudanças, especialmente em respeito às mudanças políticas (Idem).

Costa (2006), em seu estudo sobre as mídias eletrônicas, conclui que os hábitos de uso dos internautas são individualizados e gerenciados por eles. Rapidez, comodidade e agilidade são as principais vantagens da comunicação mediada por computador, apontadas pelos pesquisados neste estudo. Estes hábitos individualizados são difíceis de definir e descrever, pois são moldados pelas muitas influências aos diversos conteúdos que um internauta¹¹ possa ter acesso. Mas é preciso saber até que ponto as características desta comunicação contribuem para oferecer melhores possibilidades de participação política aos indivíduos, dada a fluidez e superficialidade aparentes dos hábitos observados nestes internautas.

Assim, a apropriação que faz o cidadão dos recursos democráticos da Internet pode

¹⁰ Segundo Lévy (1999), virtual pode ter três sentidos: o técnico, o corrente e o filosófico. Usa-se aqui o sentido filosófico do termo, relacionado àquilo que existe em potência e não em ato, mas que também constitui a realidade e é parte importante dela.

¹¹ Internauta é um dos termos conhecidos para designar o usuário da Internet.

ser considerada como politicamente efetiva quando ao menos aqueles recursos disponibilizados pelos governos são utilizados pelos cidadãos, que deveriam até se ressentir de uma presença mais eficaz do poder público na rede. Esta dissertação, no entanto, não cobre uma investigação sobre a ação da sociedade civil nesse contexto. Logicamente, essa situação é definida por uma relação dialógica entre governo e cidadãos, mas o atual trabalho não investiga este outro lado da equação.

A próxima seção busca compreender que demanda têm estes recursos e informações públicas já disponibilizadas na Internet

2.3.3. Perfil do Internauta Brasileiro

No outro sentido da análise, o uso que fazem os cidadãos dos recursos disponibilizados pelos governos na Internet pode ser avaliado em duas etapas: primeiro, analisando o perfil político do cidadão predisposto a participar do debate político; e segundo, traçando-se o perfil do internauta, suas características etárias, econômicas, sociais etc., para assim relacionar aquele perfil de cidadão participativo com este perfil de internauta. As conclusões destas duas análises podem ser corroboradas por alguns indicadores de uso por parte dos internautas dos recursos dos governos eletrônicos. Ou seja, se o internauta médio corresponder ao cidadão participante, os indicadores de uso dos serviços públicos na Internet serão altos.

Para realizar uma análise conforme esta possibilidade de abordagem, algumas questões iniciais relacionadas ao perfil do internauta brasileiro precisam ser esclarecidas: quem é este internauta brasileiro, quais são seus hábitos de navegação, como estaria este internauta predisposto a participar do debate político e como demonstra esta predisposição. O estudo recente sobre o uso das tecnologias de informação e da comunicação, realizado pelo Comitê Gestor da Internet (BRASIL, 2006c), traz alguns esclarecimentos sobre estas questões e lança alguma luz sobre os hábitos dos internautas brasileiros. Será feita aqui uma análise dos principais aspectos destes dados e sua relação com o perfil do cidadão comum, para compreender a demanda de participação política que pode haver naqueles internautas.

Para compreender o uso que fazem os internautas brasileiros dos recursos disponibilizados pelos governos, é necessário compreender o perfil deste internauta

e quais os seus hábitos de navegação de uma forma geral. Os dados utilizados nesta seção foram compilados pelo Comitê Gestor da Internet – CGI, e estão disponíveis no *site* <http://www.nic.br/indicadores/usuarios/index.htm>.

O rádio alcançou um público considerável em menos tempo que a televisão, mas a Internet parece ter se beneficiado da base tecnológica instalada quando de sua popularização, ou seja, de microcomputadores pessoais em domicílios com telefones fixos instalados, já que em apenas cinco anos ela pode formar um público¹² de 50 milhões de internautas (ALVES, 2006). Apesar do computador de mesa ter ainda pouca penetração nos lares brasileiros (Figura 2.1), considerando o fato do uso deste equipamento ter se popularizado há tão pouco tempo no Brasil e ao se comparar, por exemplo, o valor de um microcomputador pessoal ao valor de uma antena parabólica, cujo processo de popularização ocorreu alguns anos antes, é possível se observar que a demanda por computadores cresceu mais rapidamente e já superou a demanda das antenas parabólicas.

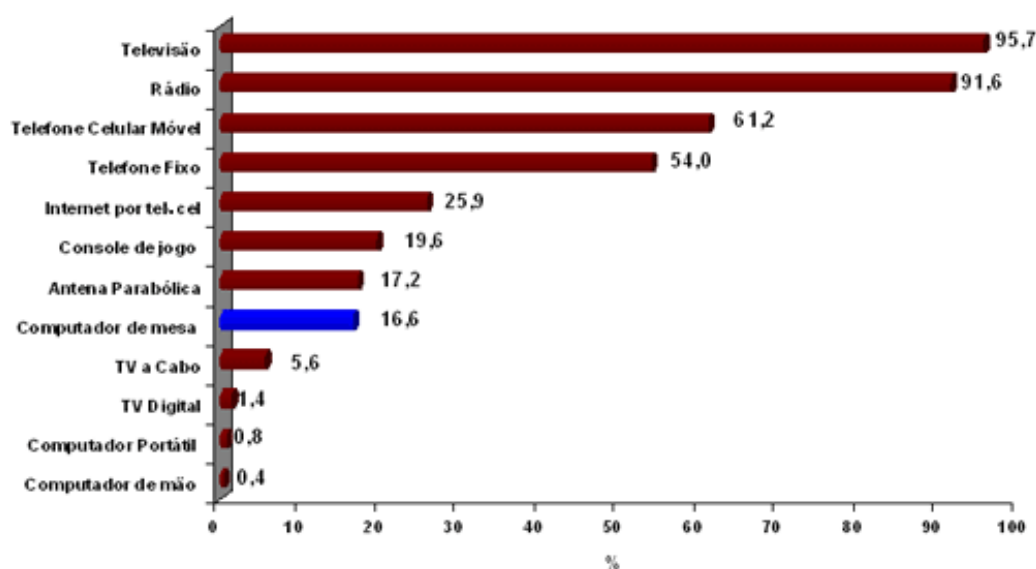


Figura 2.1 – Proporção de Domicílios que Possuem TIC

Fonte: CGI.br (BRASIL, 2006c).

A televisão ainda é a principal fonte de informação e lazer dos indivíduos, mas o telefone celular, a Internet via telefone celular e os computadores estão cada vez mais acessíveis. Apesar de o telefone fixo ter modificado há décadas as formas de comunicação da sociedade, em 2005, apenas 54,02% dos domicílios brasileiros

¹² 'Público' aqui se refere aos internautas que se conectavam regularmente à rede.

possuíam acesso à rede telefônica fixa, contra 16,57% dos domicílios com computadores de mesa (Figura 2.1). Se observadas outras formas de acesso a computadores, como os equipamentos das organizações, acessíveis aos seus funcionários, das instituições de ensino, acessíveis a alunos e professores, dos centros de informática e associações diversas, o alcance do computador se amplia consideravelmente.

Outro fato a ser notado aqui é que o índice de penetração do uso de telefone nos domicílios passou por uma forte elevação desde a reforma e privatização do sistema de telefonia no Brasil, refletindo assim os investimentos feitos ao longo de muitos anos neste setor, enquanto que a popularização dos computadores pessoais é ainda um fato muito recente na realidade brasileira. O crescimento vertiginoso do número de aparelhos celulares também atesta a penetração e influência das novas TIC no cotidiano do cidadão brasileiro. O número de aparelhos celulares ultrapassou o de telefones fixos desde 2004, e continua em forte ritmo de crescimento.

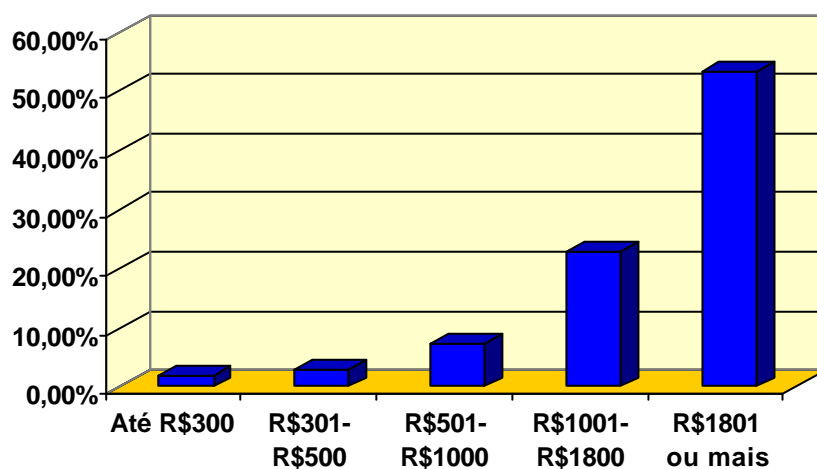


Figura 2.2 – Proporção de Domicílios com Computador por Renda Familiar

Fonte: CGI.br (BRASIL, 2006c).

Quando o percentual de domicílios com computadores é dividido em regiões, verifica-se que regiões mais ricas do Brasil têm maior percentual de lares com computadores. Este fato é corroborado por duas outras análises: a maior penetração do computador nas classes sociais mais altas e, conseqüentemente, a maior proporção dos domicílios com computador nas famílias de renda mensal superior (Figura 2.2). O uso da tecnologia crescerá de maneira desigual para segmentos desiguais da sociedade (CASTELLS, 1999). Assim, os principais usuários da Internet

são aqueles de maior poder aquisitivo, de maior classe social e com maior nível de instrução formal.

O poder aquisitivo é um forte fator limitante da aquisição de computadores. Para domicílios com renda familiar igual ou maior que R\$ 1.800,00, a penetração dos computadores de mesa é de 52,46%, contra 7,27% da faixa de renda familiar correspondente à renda média do brasileiro¹³ – R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00. Este dado corrobora com a afirmativa de que os usuários da Internet são, principalmente, aqueles que ganham mais, ou seja, indivíduos de classe social elevada. Esta exclusão econômica e social acaba por acentuar a exclusão digital, que por sua vez aumenta as exclusões anteriores, ao manter parte da sociedade privada de meios para conectar-se a informações e serviços disponíveis na rede. Dos indivíduos das classes D e E, cerca de 75% nunca usaram um computador, enquanto que cerca de 65% dos domicílios com renda familiar mensal de mais de R\$ 1.800,00, e que possuem computador, o usam diariamente.

Tabela 2.1 – Atividades Desenvolvidas na Internet, por Renda Familiar

	Total	Até R\$ 300	R\$ 301 - R\$ 500	R\$ 501 - R\$ 1.000	R\$ 1.001 - R\$ 1.800	R\$ 1.800 ou mais
Comunicação	81,67	82,44	59,94	74,58	80,91	89,48
Treinamento e Educação	56,45	57,43	59,47	54,46	57,41	57,08
Busca de informações e serviços online	80,96	60,51	67,46	73,52	79,02	89,05
Lazer	71,25	76,41	82,61	68,99	71,62	70,65
Interação com autoridades públicas	28,22	13,92	16,54	19,87	26,25	39,04
Banking, compra e venda de bens e serviços	17,68	2,88	4,09	10,99	17,99	26,12

Fonte: CGI.br (BRASIL, 2006c).

Quando se observa o tipo de atividade desenvolvida na Internet, vemos que apenas pequena parcela dos internautas – cerca de 28% – busca interagir com autoridades públicas, contra 81,67% dos que usam a Internet como meio de comunicação. Este

¹³ A renda média para o ano de 2004 foi de R\$ 765,90 (Fonte: IBGE – disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2005/default.shtm>>)

dados reflete parcialmente o uso político da rede, além de demonstrar que há um maior interesse pela troca de mensagens eletrônicas (e-mails), mensagens instantâneas, *chats* etc. Se o cidadão politicamente participante reflete um uso mais voltado à busca de informações públicas relevantes e se este cidadão corresponde aos indivíduos das classes sociais mais elevadas, esta hipótese encontra reforço no dado que mostra que apenas 13,92% dos que possuem renda inferior buscam este tipo de informação, contra 39,04% dos que ganham mais. De qualquer forma, dentro deste grupo de renda, esta opção ainda é a segunda que menos aparece nas manifestações dos pesquisados, demonstrando que a iniciativa mais ligada a um conteúdo político é pouco acionada pelos cidadãos. É importante ressaltar que estes percentuais referem-se apenas ao total dos indivíduos que já estão conectados, ou seja, não há interesse ou não há cultura política que motive a busca de informações e serviços públicos relevantes por parte de mais de 85% dos internautas com rendimento familiar mensal até R\$ 300,00.

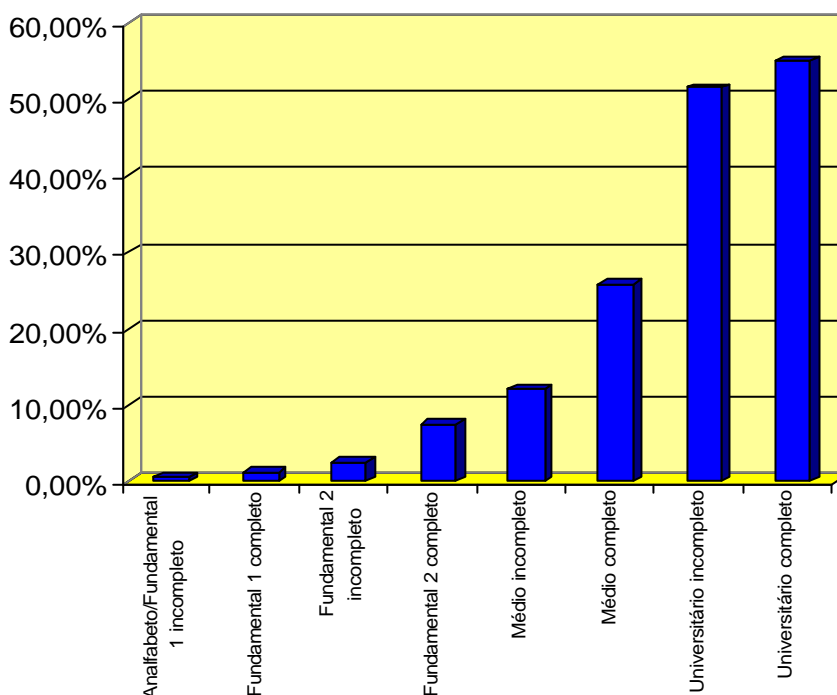


Figura 2.3 – Proporção de Indivíduos que Utilizam Governo Eletrônico, segundo Nível de Instrução

Fonte: CGI.br (BRASIL, 2006c).

A esta conclusão podemos também chegar quando analisamos as atividades dos usuários de Internet divididos por grau de instrução: aqueles com maior nível de educação formal buscam mais serviços relacionados ao governo eletrônico. A Figura 2.3 acima ilustra esta afirmativa. Assim, como afirma Pierre Lévy, o crescimento da Internet se dará de acordo com a lógica de concentração já existente, perpetuando

ou ampliando as distorções econômicas de uma dada região (Lévy, 1999, p. 185):

As maiores densidades de acesso ao ciberespaço e de uso das tecnologias digitais coincidem com os principais núcleos mundiais de pesquisa científica, de atividade econômica e de transações financeiras.

É possível verificar então que esta divisão do acesso aos recursos computacionais por classes sociais pode ter o potencial de ampliar a própria divisão, como entende Lévy. Assim, a tendência é que indivíduos com baixo nível de instrução, talvez até por perceberem em sua maioria uma baixa renda, continuarão sem acesso ou sem interesse ao acesso às informações públicas disponíveis na Internet, inclusive e principalmente àquelas relacionadas à definição e condução das políticas públicas que poderiam inclusive melhorar ou transformar sua situação econômica e social.

Tabela 2.2 – Serviços de Governo Eletrônico Utilizados na Internet, por Classe Social

Percentual (%)	CLASSE SOCIAL			
	A	B	C	DE
Declaração de Imposto de Renda	65,87	49,96	32,46	14,63
Consulta ao CPF - Cadastro de Pessoa Física	58,41	48,87	50,13	52,06
Pagamento de IPVA, multas, licenciamento	31,56	19,55	14,52	6,09
Informações sobre serviços públicos de educação	27,13	22,42	19,87	22,04
Inscrição em concursos público (Polícia Militar, etc.)	24,79	25,38	28,82	27,46
Pagamento de taxas de serviços públicos (água, luz, etc)	20,85	9,44	7,4	2,64
Informações sobre direitos do trabalhador (Previdência, etc.)	17,86	10,61	10,82	5,04
Pagamento de IPTU e outros impostos	16,29	4,89	4,51	1,35
Obtenção de certidões negativas	14,76	8,32	6,06	2,92
Informações sobre emprego	10,86	15,62	20,14	23,31
Informações sobre serviços públicos de saúde	10,21	11,18	11,91	9,64
Informações sobre como emitir documentos (RG, CPF, etc.)	8,23	10,78	7,82	9,05
Boletim de ocorrência	6,49	2,55	2,47	1,79
Informações sobre programas assistenciais (Bolsa família, etc.)	2,41	6,13	7,66	8,52

Fonte: CGI.br (BRASIL, 2006c).

As conclusões de Lévy são confirmadas especialmente no que se refere ao acesso aos tipos de serviços de governo eletrônico disponibilizados na Internet (Tabela 2.2). Para a maioria dos tipos de serviços de governo eletrônico pesquisados, são as classes A, B e C que fazem maior uso dos recursos disponíveis. Aqui também se vê que boa parte da motivação no uso da Internet por parte dos indivíduos das classes

D e E refere-se ao acesso a serviços públicos básicos, como programas assistenciais do governo ou informações sobre emprego. No caso de acesso a esses programas assistenciais, o percentual de acesso, 8,52%, pode ser considerado alto, levando-se em conta que se destina aos grupos de mais baixa renda da sociedade que, seguramente, não dispõe de computador ou de acesso fácil a este. Isto mostra, indiretamente, como as TIC permeiam toda a sociedade. E para serviços como declaração do imposto de renda ou pagamento de taxas de serviços públicos, são as classes A e B os principais usuários. Alguns serviços, como o pagamento de IPVA e IPTU, estão diretamente relacionados ao fato de serem estas classes sociais mais elevadas detentoras de maior patrimônio, como carros e casas.

Mas o que estes dados também demonstram é que a utilização dos recursos e serviços disponibilizados pelo setor público ocorre naqueles itens que são objeto do interesse dos cidadãos usuários, mas principalmente do governo, como a declaração do Imposto de Renda. A pesquisa, no entanto, não faz menção à utilização dos recursos da Internet com o objetivo político de apresentar sugestões, exigir direitos, criticar o setor público, enfim, de interagir e exercer a cidadania, portanto não cobre estas possibilidades. Embora os dados possam somente diferenciar o uso dos serviços de governo eletrônico que fazem as diversas classes sociais, é possível generalizar dizendo que há pouco interesse ou pouco conhecimento da existência destes serviços públicos ou ainda não há preparo ou cultura política, e mais especificamente cultura política digital, para sua utilização. Esta afirmação pode ser corroborada com o dado citado anteriormente de que mais de 70% dos internautas das classes A e B têm acesso regular à Internet e, no entanto, como se vê nas figuras 2.2 e 2.3, apenas uma pequena parcela dos internautas deste grupo faz uso regular dos serviços públicos disponíveis na Internet, o que confirma a afirmação anterior.

Ao analisar esta descrição do perfil do internauta brasileiro em relação ao uso que faz de sua conexão à Internet, é possível confirmar em linhas gerais que o internauta brasileiro pertence às classes A, B e C, tem escolaridade elevada em relação à média brasileira, usa a Internet com bastante frequência, especialmente para comunicar-se, tem pouco interesse em informações ou serviços públicos, mas utiliza aqueles serviços eletrônicos que facilitam seu cotidiano, como pagamentos de taxas

e impostos.

Assim, apesar do crescimento da Internet no Brasil nos últimos anos e do tempo de conexão dos brasileiros à Internet ser um dos maiores do mundo¹⁴, o internauta brasileiro ainda não demonstra cultura política necessária para tirar proveito dos benefícios políticos que a rede mundial de computadores pode prover, ainda que os serviços e informações disponíveis sejam poucos. Poucos cidadãos navegam durante muito tempo, enquanto os muitos outros sequer têm acesso à rede, e os poucos conectados não demonstram fazer uso político do meio.

Em relação ao acesso aos recursos computacionais, a questão que se pode levantar é que, se houvesse uma inclusão digital rápida dos setores excluídos da sociedade (classes sociais mais baixas), qual o tipo de acesso que estes indivíduos teriam e que tipo de uso eles fariam dos recursos de governos eletrônicos? Na outra ponta da análise, também é possível questionar que, se houvesse uma disponibilização massiva de informações públicas e serviços públicos por parte dos governos, qual parcela da sociedade seria efetivamente beneficiada e que percentual dela faria uso destes recursos de governo eletrônico? As respostas a estas questões estão assim relacionadas com a cultura política, o conceito de governo eletrônico e *accountability*.

2.4 *Accountability* em Portais Web Brasileiros

Alguns estudos no Brasil já trataram da relação entre democracia e novas tecnologias de informação e comunicação. Dentre eles, destacam-se o trabalho de Luiz Akutsu (2002) sobre portais de estados e capitais brasileiros, os estudos de Pinho, Iglesias e Souza (2005, 2006) também sobre portais de estados e capitais e o trabalho sobre portais de Cunha e Reinhard (2001). Estes estudos chegaram à conclusões praticamente idênticas em relação à *accountability* promovida pelos entes governamentais através dos portais *web*. Com exceção de alguns portais, a promoção da participação, da interação dos entes com a sociedade, da transparência dos atos públicos e da viabilização da fiscalização destes atos pelos cidadãos ficou muito aquém do possível, dadas as possibilidades trazidas pelas

¹⁴ Ver <http://www.opovo.com.br/tecnologia/680688.html>.

novas tecnologias. Também os trabalhos de André Lemos e outros (2006a), Sivaldo Pereira da Silva (2005) e Cunha e Santos (2005) caminham no mesmo sentido.

André Lemos e outros (2006a) propuseram um modelo metodológico para avaliar as interfaces de portais governamentais, a partir do estabelecimento de critérios de análise de interfaces destes portais. Nesta análise, que abrangeu três capitais brasileiras e um estado, foram contemplados itens como **acessibilidade** – facilidade para que todos os cidadãos possam dispor das informações dos *sítes*, **otimização** – acesso rápido às informações dos portais, **navegabilidade** – facilidade na busca e obtenção das informações disponíveis nas páginas e sub-páginas do portal e **tratamento de erros** – que se refere à manutenção do portal para que a informação esteja sempre disponível. Os resultados desta pesquisa prévia apontavam para uma “[...] significativa deficiência nas interfaces dos portais avaliados” (Idem, p. 133), indicando que, dos critérios estabelecidos no modelo de análise deste trabalho, os portais selecionados conseguiram aprovação em apenas pouco mais da metade.

Sivaldo Pereira da Silva (2005) avaliou os graus de participação democrática que capitais brasileiras têm desenvolvido através do uso de novas tecnologias de comunicação e informação, em especial pela Internet. Avaliando vinte e quatro casos segundo uma escala de cinco graus de participação democrática conceituados pelo autor, sendo o primeiro o menos participativo e o quinto, o mais participativo, nenhum dos casos estudados promoveu qualquer ação correspondente ao grau quatro ou cinco. O autor conclui então que a democracia digital promovida à época pelas cidades brasileiras era elementar, não havendo indícios de rupturas no modelo de democracia promovido pelos casos analisados e com uma sub-utilização das potencialidades democráticas das TIC por parte das maiores cidades brasileiras.

Apesar de não terem analisado especificamente portais *web* de gestões públicas, o estudo de Cunha e Santos (2005) é bastante ilustrativo do quadro político brasileiro no que tange a democracia eletrônica. Ao analisar o uso que fazem os vereadores das grandes cidades dos meios eletrônicos para a promoção da democracia via interação com os cidadãos, os autores concluem que, apesar de a grande maioria deles possuir endereço eletrônico e outras formas de comunicação e interação eletrônicas à sua disposição, “[...] o canal com o cidadão não está aberto.” (idem, p. 80) e “[...] os vereadores não fazem uso dos recursos de tecnologia da informação

na sua comunicação e interação com o cidadão” (idem, p. 85). Essa pesquisa mostra como se confirma a ausência da promoção de uma política de interação com a sociedade também na esfera do legislativo, ou seja, falta uma cultura política de relação com a sociedade, de contato com esta por parte do poder público.

Assim, estes estudos indicaram que pouco havia em termos de promoção da *accountability* via portais *web* por parte de capitais e estados brasileiros. Se, porém, para grandes cidades as análises já apontaram para este resultado, o que esperar de cidades médias baianas, contando com menos recursos para a implementação de portais *web*, historicamente patrimonialistas e sem uma cultura de participação e transparência? Esta questão orienta este trabalho a uma análise não apenas do padrão de *accountability* promovido pelas gestões municipais baianas, como também para sua relação com as orientações político-ideológicas destes gestores municipais, dados os limites de recursos financeiros à disposição destes municípios e o patrimonialismo baiano.

O estudo de Luiz Akutsu (2002) analisou as iniciativas de governos no sentido de incrementar a *accountability* através da Internet, que, utilizando um modelo de análise adaptado do *Australian National Audit Office* para avaliar os portais governamentais, descreveu o nível de comprometimento do governo federal, estados e municípios com a *accountability*. Após analisar estudos anteriores sobre *accountability* e rever estudos sobre o patrimonialismo na cultura política brasileira, o autor aplica sua análise a portais de capitais e estados brasileiros, concluindo que, na maioria dos casos estudados, havia poucas evidências que indicassem “avanços em direção a uma Democracia Forte [...]” (AKUTSU, 2002, p. 126).

No entanto, como pode ser visto no trabalho de Akutsu, alguns exceções existem e assim alguns entes governamentais foram bem avaliados quanto à alguns aspectos da implementação da *accountability* em suas gestões. Por outro lado, foram muitos os casos de entes governamentais, inclusive estados, que demonstraram pouco compromisso com a *accountability*. Isto pode ter acontecido porque, no âmbito de uma federação tão heterogênea como o Brasil, muitas realidades políticas podem coexistir. Assim, entes governamentais geridos segundo um modelo de democracia mais avançada e consolidada e outros ainda geridos segundo uma cultura patrimonialista estão todos representados no grupo dos dez estados com maior PIB,

segundo o corte empírico daquela pesquisa. A partir das conclusões deste estudo, poder-se-ia supor então que para uma realidade como o estado da Bahia, pouco propícia para o desenvolvimento de gestões públicas abertas e participativas e onde a escassez de recursos aflige a maior parte dos municípios, esta classificação deva ficar bem abaixo de uma avaliação média nacional.

Pinho, Iglesias e Souza (2005, 2006) também estudaram a democracia eletrônica e seu trabalho parte também do mesmo pressuposto do trabalho de Akutsu, ou seja, que governos mais desenvolvidos economicamente possuem maiores condições para implementar os meios de divulgação eletrônicos de informações públicas, promover a interação com os cidadãos e a participação popular em políticas públicas. A partir desta e de outras experiências, estes autores desenvolveram um modelo adaptado de análise para verificar como governos estaduais constroem seus portais e como estes portais viabilizam a sua *accountability*. Foram analisados no primeiro trabalho seis estados brasileiros – aqueles com maior desenvolvimento econômico (PIB) – e, no segundo trabalho, nove estados brasileiros, mais o distrito federal. As conclusões apontaram, no primeiro estudo, para a descrição de um quadro ainda em transformação: governos pouco transparentes e sem preocupações em relação à participação efetiva dos cidadãos em suas gestões, apesar de os portais demonstrarem aplicação de recursos tecnológicos suficientes para o avanço dos aspectos relacionados à *accountability*. As conclusões do segundo estudo indicaram que os governos pouco se abriam para a *accountability* e para a participação popular, confirmando e ampliando as observações do trabalho anterior.

Os trabalhos de Akutsu e de Pinho, Iglesias e Souza demonstraram que havia uma relação entre as variáveis analisadas em seus modelos – recursos financeiros, patrimonialismo e *accountability* – e os resultados observados em suas pesquisas – governos pouco *accountables* e que refletiam uma cultura patrimonialista ainda forte. A partir da análise destas pesquisas, surgem algumas questões, que servem de sinalização para este presente trabalho, em relação ao nível mínimo de condições econômicas necessárias para viabilizar a implementação de canais de comunicação via Internet entre os governos e os cidadãos. Governos municipais possuem menos recursos econômicos disponíveis do que os estados, apesar das mudanças pelas quais o Brasil passou nos últimos anos em relação ao fortalecimento financeiro dos

municípios, pelo processo de redemocratização da era pós-governo militar e pela descentralização promovida no nível federal (PINHO, 2006). Como afirma José Raimundo Fontes (2006), prefeito de um dos municípios baianos:

“Os anos 90 trazem para a administração pública uma série de inovações, seja no âmbito dos programas federais, que são transferidos gradativamente para os municípios, ou seja, os municípios passam a assumir uma série de responsabilidades que antes de certa maneira eram mais concentrados na esfera federal e na estadual”.

Estas transferências de responsabilidades conseqüentes da descentralização são acompanhadas de aumentos no repasse de recursos para os municípios para viabilizar a execução destas novas atribuições, melhorando os seus orçamentos. Porém, não é possível afirmar que municípios que recebam aporte de recursos destinados à aplicação em determinados programas de governos possam dispor destes recursos para sua aplicação em outros projetos, como em portais eletrônicos. Muitos recursos têm sua aplicação atrelada à sua receita ou transferência – a chamada vinculação de receitas e despesas.

Otávio Prado (2004), por outro lado, não encontrou correlação entre a disponibilidade de recursos financeiros de gestões públicas e a promoção de transparência em seus portais, assim como também não houve correlação entre o nível de desenvolvimento humano de suas populações com o padrão de transparência observado em seus portais. Prado, no entanto, observa que a dimensão político-institucional, traduzida pelas orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores, parece influir mais decisivamente na promoção da transparência dos portais *web* analisados.

Portanto, muitos fatores podem contribuir para que municípios promovam ou não *accountability* em suas gestões, através de seus portais: a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos, o tamanho e composição de sua população, a cultura política patrimonialista e/ou as orientações político-ideológicas dos partidos dos prefeitos. A análise da promoção das dimensões da *accountability* nos portais municipais pode demonstrar que gestões estão preocupadas com este conceito de transparência e prestação de contas, necessário ao fortalecimento da democracia. Porém, não encontrar vestígios de ações governamentais no sentido da promoção da *accountability* pode significar que governos locais são

propositadamente não *accountables*, ou seja, buscam a aproximação a um tipo de democracia delegativa e, conseqüentemente, mais patrimonialista. Isto leva a dois questionamentos: **1** – É de se esperar que em uma sociedade fortemente marcada pelo patrimonialismo os municípios sejam *accountables*? **2** – As diferentes orientações político-ideológicas das gestões municipais conseguem criar diferentes estruturas de *accountability*?

CAPÍTULO 3 – Governo local, cultura política e patrimonialismo

3.1 Governo local e reforma do Estado

A descentralização promovida pela Reforma do Estado Brasileiro e Constituição de 1998 fez com que os governos locais passassem a desempenhar um papel mais importante na política nacional. Os municípios passaram a ter à disposição de seus orçamentos um montante maior de recursos, ainda que vinculados a determinadas receitas, por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em contrapartida, tiveram que aperfeiçoar suas políticas de gestão fiscal e financeira.

As mudanças, ampliadas pela gestão neoliberal dos governos Collor e FHC, favoreceram o surgimento de um novo paradigma de governo local, como afirma Pinho (2006), caracterizado pela busca por inovações e procedimentos democráticos. Os governos locais tornaram-se mais fortes e houve maior concorrência entre eles. Prado (2004) também afirma que, no processo de reforma do Estado, foi a busca por maior eficiência na gestão dos recursos públicos que despertou a preocupação de governantes com a participação dos cidadãos e com a transparência dos atos de seus governos, como formas de aumento do controle e também da legitimação daquelas gestões. Assim, o autor entende que o próprio conceito de governo eletrônico surge no contexto deste processo de reforma, e intrínseco a ele, a preocupação com *accountability*.

Apesar disto, em relação à reforma do Estado e ao novo paradigma da gestão pública, Robert Behn (1998) entende não haver neste uma resposta precisa para o problema da necessidade de *accountability* nas gestões. Como afirma Behn, este novo paradigma não responde à principal questão da *accountability*, já que a busca

pela eficiência neste caso não responde ao problema de quem na estrutura gerencial pública deve se responsabilizar pelos atos governamentais e de que forma o faz. A 'responsividade' ou *accountability* dos governos locais não faz parte, ao menos diretamente, da busca pela melhor utilização dos recursos públicos. O autor afirma que os defensores da nova gestão pública não se preocupam com o conceito da *accountability* política, enquanto que no paradigma da administração pública ela "[...] não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo" (Idem, p. 5).

Cunha e Reinhard (2001), por outro lado, entendem que os governos locais serão mais eletrônicos à medida que perceberem que a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação reduz consideravelmente os custos de transação, tornando a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. No entanto, a prestação eficiente de serviços públicos é apenas uma das dimensões do conceito de *accountability* e não é possível afirmar que um governo local mais eficiente é, por conseguinte, um governo mais transparente. Mas é possível esperar que um governo mais eficiente tenha maiores possibilidades técnicas de ser também um governo mais transparente do que outro que utilize os recursos públicos de maneira menos eficiente.

Assim, com o fortalecimento dos governos locais, estes podem implementar ações que objetivam a eficiência e o melhor uso dos recursos públicos. Mas em que medidas estarão estes governos comprometidos com um conceito mais amplo de democracia, com transparência e participação, e como estarão utilizando a Internet para desenvolver esta democracia? A descrição destas ações contribui para o entendimento desta questão, mas também é preciso entender que outros fatores podem estar influenciando os governos locais no sentido de serem mais ou menos *accountables*.

A busca pela legitimação política também leva governos locais a criarem projetos que promovam a participação e a transparência de suas gestões. Para Klaus Frey (2002), a globalização cria desafios, coloca em risco a governabilidade e exige inovação por parte dos administradores públicos. A legitimidade política é um dos aspectos da governabilidade e as novas Tecnologias de Informação e Comunicação podem contribuir para a criação de novas formas de participação e interação entre

os setores público e privado. Em seu trabalho, Frey analisou as possibilidades desta contribuição e as limitações da realidade à efetivação destas promessas. Como conclusão, o autor afirma que, mais do que com limitações tecnológicas – ou econômicas, pode se acrescentar – a realização do potencial democrático da Internet está relacionada com a decisão política do governo local.

Ao definir esfera pública e diferenciá-la de espaço público, Maria da Glória Gohn (2004, p. 71) afirma que este “[...] lugar de mediação institucional da participação organizada da sociedade civil [...]” é também o lugar para a efetivação da publicização dos atos da gestão pública, para o reconhecimento do direito de todos à participação nesta gestão e para o exercício por parte dos cidadãos da fiscalização e vigilância sobre esta gestão. Ao reconhecer as mudanças trazidas pela globalização e reformas políticas neoliberais como motivadoras do debate sobre a ampliação da esfera pública, a autora relaciona esta ampliação a novos conceitos, como governança e governança local. É no nível local que setores organizados e grupos políticos e econômicos se opõem na busca pela democratização dos espaços públicos (Idem, p. 77):

Esta tensão é mais perceptível ao nível local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente, e onde reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil.

A cultura política – como valores, crenças e comportamentos que afetam a ação política – pode colaborar ou prejudicar a implantação de práticas voltadas para a viabilização de participação nas gestões públicas, para a transparência dos atos públicos e para a fiscalização destes atos por parte dos cidadãos. O debate em torno da ampliação da esfera pública remete ao desenvolvimento de uma nova cultura política no país, relacionada com estas práticas. Mas as antigas práticas de grupos patrimonialistas, oligárquicos ou clientelistas se contrapõem a esta nova cultura política de participação e transparência, já que “[...] informação, conhecimento e ação são condições para o exercício do poder [...]” (idem, p. 89).

Assim, para as realidades locais onde as antigas práticas clientelistas e patrimonialistas são dominantes ou remanescentes, espera-se que projetos que se aproximem do paradigma da *accountability* não sejam implantados sem resistência destes grupos de interesse – ou que o sejam, por conta de imposições de um novo

patamar de consenso, mas sem efetividade para a transparência e participação. Por exemplo, a iniciativa de criação de um portal de um município que se encaixe nesta descrição pode resultar em apenas um mural eletrônico de informações pouco relevantes para a fiscalização, para a transparência das ações públicas e para a viabilização da participação efetiva dos cidadãos. A próxima seção analisa a cultura política baiana em seu contexto histórico, relacionando-a ao patrimonialismo histórico e neopatrimonialismo, por se entender que a questão da cultura política é decisiva para a tomada de decisão referente à construção de portais e seu conteúdo.

3.2 Patrimonialismo e Neopatrimonialismo

A cultura política patrimonialista, como conceituada por Weber, é fruto do tipo de dominação tradicional:

Ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo [...]. Denominamos patrimonial toda a dominação que, originariamente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal, e sultanista toda a dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição. (WEBER, 1991, p. 151 e 152)

A cultura fruto desse tipo de dominação não faz distinção entre o espaço e patrimônio públicos e a esfera privada, tanto no exercício de seu poder, quanto no uso dos recursos econômicos do Estado. O patrimonialismo contrapõe-se ao modelo racional-legal, que se legitima através de ordens estatuídas e dos direitos e deveres dos que foram nomeados segundo estes estatutos. O costume 'inviolável' que permeia a relação de domínio do tipo patrimonialista de Weber é uma relação social que impõe a vontade dos dominadores sobre os dominados, seja de maneira pacífica, seja belicosa. Este conceito remete ao entendimento dos costumes que legitimam esta dominação tradicional, ou seja, à cultura política.

Ao buscar as origens das práticas que caracterizam a cultura patrimonialista, alguns autores como Raymundo Faoro e Simon Schwartzman explicam que, desde o período colonial, a não separação dos interesses públicos dos interesses pessoais, a concessão de poderes e privilégios aos donatários das capitâncias hereditárias foram as principais causas do arraigamento desta cultura política no Brasil. E,

mesmo depois de muito tempo, durante o período do regime militar (1964 – 1985), o patrimonialismo continuou a se renovar como prática na política brasileira, e núcleos de eficiência e competência, resultado do crescimento e profissionalismo de muitos setores da economia e do Estado, passaram a coexistir com formas arcaicas e ineficientes, remanescentes da cultura patrimonialista (BRASIL, 2006b). Assim, tem-se como consequência uma “[...] modernização incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política [...]” (MARTINS *apud* AKUTSU, 2000, p. 52).

A partir da década de 80, com o início da transição do regime militar para a democracia, surge uma nova situação em que o Estado, formado à margem da revolução burguesa, mantém-se patrimonialista pelo fato de suas elites buscarem a continuidade de estruturas tradicionais através de novas formas de dominação (SCHWARTZMAN, 1988). O patrimonialismo burocrático conceituado por Schwartzman é moderno por se legitimar através da competência funcional baseada em regras criadas racionalmente e é ao mesmo tempo não-contratual por ser uma forma de dominação tradicional que não possui seu componente legal. Este patrimonialismo, conceituado por Schwartzman como ‘neopatrimonialismo’, pode ser identificado nas análises das histórias econômicas de regiões do Brasil e na maneira pela qual suas elites procuraram prolongar seu domínio sobre as estruturas políticas.

A principal característica deste neopatrimonialismo, como definido por Schwartzman (1988), é que este resistiu ou se adequou às novas reformas do aparelho do Estado, implementadas nos governos democráticos de Collor e FHC. Apesar de buscar a eficiência gerencial e o controle administrativo na gestão pública, e entendendo não haver mais a predominância dos valores patrimonialistas, esta reforma não conseguiu evitar que muitos esquemas de corrupção fossem instalados, demonstrando que muitos atores políticos ainda possuem posicionamento patrimonialista. Para além do sentimento de impunidade que motiva políticos a praticar corrupções, existe o sentimento de que o patrimônio público não pertence a ninguém e pode ser disposto por seus interesses. É esta coexistência entre busca pela eficiência e novos métodos de gerencial administrativa pública, patrimonialismo e clientelismo de políticos brasileiros que fundamenta a conceituação de Schwartzman.

Governos locais, onde a cultura patrimonialista ainda se faz perceptível nas relações

políticas, como é o caso dos governos locais de países da América Latina, nela incluído o Brasil, necessitariam passar por uma mudança bastante complexa do modelo de democracia, caracterizada por O'Donnell como delegativa (1991), para uma democracia representativa e participativa, para que *accountability* fosse desenvolvida enquanto prática política. O patrimonialismo, enquanto conjunto de valores e comportamentos políticos baseados na relação de dominação tradicional descrita por Weber, mostra-se incompatível com uma cultura política democrática de participação e transparência. Em uma democracia delegativa, ações patrimonialistas são freqüentes, já que os representantes não se sentem obrigados a prestar contas de seus atos e se sentem mais distantes e alheios à vontade de seus representados. As eleições, mecanismo principal da *accountability* vertical, não são suficientes para impor esta obrigação aos políticos durante todo o seu mandato (O'DONNELL *apud* VIEIRA, 2005). Já em uma democracia representativa e participativa, há um sentimento de dever prestar contas que leva os representantes a uma conduta mais vigiada pelos representados e este comportamento leva esta gestão à transparência, à prestação de contas e à participação aberta nas gestões públicas. É neste modelo que se podem observar as dimensões do conceito de *accountability* e, de fato, é esta prática que distingue um modelo do outro (O'DONNELL, 1991).

3.3 Patrimonialismo na Bahia

Na Bahia, o patrimonialismo não só teve continuidade durante o período militar e após a redemocratização recente, como se manteve fortalecido. A história política baiana pode ser descrita por meio da análise feita por Schwartzman. Segundo este autor, regiões que viveram um período de apogeu econômico seguido por uma decadência econômica tiveram o patrimonialismo arraigado pelas elites, as quais, em busca de meios para permanecer no poder e no controle dos recursos estatais, estabeleceram uma cooptação autoritária:

[...] regiões brasileiras como o Nordeste, o Rio de Janeiro e Minas Gerais, que amargaram decadência econômica, vivenciaram, a partir de suas elites, o fortalecimento do patrimonialismo e do sistema político de cooptação autoritária de atores sociais para compensar, extra-economicamente, tal decadência. (SCHWARTZMAN *apud* CAMPANTE, 2003, p. 171)

A Bahia tem assim uma história política marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, e esta cultura se perpetuou até nossos dias. Pinheiro (1999, p. 72), depois de relatar

um histórico do patrimonialismo baiano e de alguns casos característicos e ilustrativos de patrimonialismo neste estado, conclui afirmando que a Bahia manteve até hoje a mesma cultura política do início do século XX, sendo que “[...] a parte moderna, emancipada da Bahia não determina a sua política. É a parte perdedora de sempre [...]” que determina sua cultura política. O patrimonialismo ainda faz parte da cultura política de muitos atores políticos e de boa parte dos relacionamentos políticos, especialmente na Bahia.

A história política baiana e a formação de sua cultura política começam no período colonial. Para Schwartzman (1988), a nomeação de Tomé de Sousa como primeiro governador estabeleceu relações ambíguas entre o espaço público e o privado. Favores, clientelismo, apropriação dos recursos públicos, privatização do poder político, todos estes fatores identificados neste período, contribuíram para formar a base da cultura política brasileira.

A continuidade da dominação das elites no exercício do poder é descrita por Pinheiro (1999) como um processo que passa pela ocupação dos altos cargos nas milícias e ordenanças do século XVII, reproduzindo e perpetuando as hierarquias sociais: “[...] o contubérnio entre o poder público e o poder privado está montado já no Brasil colonial” (PINHEIRO, 1999, p. 53) e esta relação perdurou durante três séculos.

Em meados do século XIX, a Bahia começa a vivenciar uma estagnação econômica que, segundo Pinheiro (1999, p. 57), leva-a ao "estagnamento de suas estruturas sociais e fixação do passado como referência recorrente no presente". A relação feita por este autor é de que, quando o declínio econômico adveio sobre as elites, o exercício da política, no sentido do uso do aparato do Estado, é o alívio ao drama da perda do poder econômico. Assim, argumenta o autor, a estagnação econômica levou ao agravamento das práticas patrimonialistas, que por sua vez distanciaram a Bahia do centro dos grandes movimentos políticos, como a campanha abolicionista e a republicana. Esta análise é passível de críticas por outros autores quanto ao nível de relação que possa existir entre o declínio econômico do Estado com o aprofundamento de sua cultura patrimonialista. Schwartzman também utiliza esta linha de análise, que foi a base do estudo de Pinheiro.

Assim, após o fim do período próspero na economia baiana, restam às elites o serviço público, os concursos e a continuidade da ocupação de seus cargos (MATTOSO *apud* PINHEIRO, 1999). Isto acontece às custas das trocas de favores, do clientelismo e de uma relação de fidelidade entre padrinhos e apadrinhados, tudo patrocinado pelo erário público. A continuidade destas elites no domínio do poder político desta forma irá sedimentar uma tradição, fonte e origem de uma cultura que confere prestígio e poder social destas elites.

O período político da primeira república é marcado, na Bahia, pela dominação de grupos políticos centrados na pessoa de alguns líderes. Pinheiro (1999, pg 64) afirma que "ao contrário de outros estados da federação, partidos políticos de sentido republicano (com um programa político e participação das massas) não se formaram aqui". Ao contrário, mesmo após a revolução de 1930, décadas depois, a política baiana ainda era dominada por chefes políticos, e não por partidos com tradição republicana. Assim, na Bahia, segundo Pinheiro (1999), desde os anos revoltos da década de 30, o patrimonialismo político assume duas características marcantes. A primeira delas é a co-dependência do governador com as lideranças e oligarquias municipais do interior.

A revolução de 30, para Pinheiro (1999), apesar de ter sido um acerto de contas entre o avanço e o atraso na política brasileira, não teve os mesmos efeitos na Bahia, onde além de não ter efetivamente ocorrido, teve a administração estadual conduzida por um jovem tenente, Juracy Magalhães, a contra-gosto da oligarquia local, que procurou apoio político no interior do estado junto à então oposição, distanciando a oligarquia rural da oligarquia urbana:

[...] a oligarquia rural apóia a interventoria porque esta não liquida seus interesses locais. E pela mesma razão, apóia o Estado Novo que liquida os seus organismos de representação, mas estabelece diretamente com ela uma relação de clientelismo. O adesismo de 1930 tinha o sentido da política na Bahia. O Estado Novo não rompia com esta política. A Bahia pese aos avanços políticos da revolução de 1930, continua subsumida no seu atraso secular. (Pinheiro, 1999, p. 67)

Sampaio (*apud* Pinheiro, 1999) indica que a busca do interventor Juracy Magalhães pelo apoio político dos grupos do interior, em troca de novos favores e garantia para aqueles concedidos em governos anteriores, foi uma herança deixada às gerações seguintes. Como afirma Pinheiro (1999, p. 68), "[...] o poder continua sendo um

empreendimento privado de quem o detém e o clientelismo, sua forma mais concreta de distribuição". Para o autor, sem o apoio dos políticos do interior rural baiano, o governador não sustentaria seu poder e, de forma compensatória, os políticos locais necessitam estar próximos aos poder estadual para se manterem soberanos em seus municípios. Essa troca é descrita a seguir por Pinheiro (1999, p. 69):

[...] Levando em conta o tamanho do Estado e a dimensão do rural sobre o urbano, predomina de sobra o mundo rural na determinação política de quem vai para o poder ou fica nele. Não é um problema de poder econômico, mas de força política residual. A política nunca será um espaço vazio. Aqui está ocupado, como força hegemônica, pelo que há de mais atrasado no estado: o chefe político do interior. A aspiração política deste personagem começa e termina na sua região, no seu município. A sua relação com o poder estadual se esgota no controle local. Isto significa que será sempre apoiado na capital o político que 'vai ganhar'. O contrário também é verdadeiro: será atendido o chefe político local que lhe garantir a vitória, num jogo de 'cartas marcadas' onde a lógica política não é universal, mas local. Alianças e rompimentos se dão a cada eleição entre os mesmos indivíduos e os mesmos partidos sem que nenhuma outra lógica, ideologia ou projeto político perpassa o processo.

A outra característica política deste estado, segundo Pinheiro, é que na Bahia o que se tornou fundamental não foi o partido político em si, mas, sim, o personagem. Assim, desde o início da República, o que importa é o viannismo, o severinismo, o marcelismo, o calmonismo e, mais recentemente, o carlismo.

Ainda de acordo com Pinheiro, no patrimonialismo baiano, a figura do governador é fundamental porque, simplesmente, ele detém nas mãos os cargos políticos e administrativos. Isto implica que para quem estiver ao lado do governador e seu partido, tudo; para quem estiver na oposição, nada. Mesmo que o vínculo estabelecido aqui seja – e geralmente é – utilitarista. "Isto independente da ética, da legitimidade, da legalidade, da responsabilidade profissional ou funcional e dos atos e atitudes de quem se postasse em qualquer um dos lados." (Idem, p. 11).

Desenvolvendo-se com essas características, a política baiana não sofreria grandes transformações a partir do golpe militar de 1964. Pelo contrário, adequou-se bem às práticas e políticas dos golpistas. E não se transformou com as mudanças após a volta do Estado de direito e da transição democrática, já que ainda era dominada por chefes políticos, aliados aos políticos do interior, em um pacto através da troca de favores e do uso do poder: "Os nossos políticos são os mesmos, são conservadores e têm cadeira cativa no poder. Ademais, reforçam o assédio

particular ao poder com a multissecular visão patrimonialista do estado” (PINHEIRO, 1999, p. 76).

Com a tomada do poder pelos militares em 64, a dinâmica política nacional é reestruturada, e, assim como no resto do país, restam na Bahia apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), representante do governo, e, na oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Pinheiro (1999, p. 72) aponta que “[...] em todos os municípios da Bahia, a oligarquia vai apoiar o partido da situação por motivos óbvios: estava no poder”. Diferentemente do MDB, a ARENA se fez presente em todos os municípios, tendo como um de seus expoentes Antônio Carlos Magalhães – ACM. Pinheiro (1999) afirma que, desde o primeiro governo (1971-74), ACM se impôs aos demais políticos do partido.

As relações dientelísticas se aprofundam sob o conhecimento do governo central, que é apoiado pelo governo estadual e seus representantes locais. Para Pinheiro (1999, p. 72) “[...] a corrupção, o desmando administrativo, o enriquecimento ilícito deitaram raízes profundas na vida pública brasileira [...]”, e segue dizendo que, com a volta do Estado de direito, este cenário se modificou muito e que

[...] a corrupção do executivo passou a ser uma coisa irregular, episódica, localizada (...). Na Bahia, entretanto, esta situação perdura. Personagem central da política baiana desde o início dos anos 70, ACM acumulou muito poder a partir da forma como se aproximou do poder central durante o regime militar. Justamente por isto, passou a ser apoiado pelos políticos do interior e também da capital. (Idem, p. 72)

Na análise de Pinheiro, foi a ausência de um desenvolvimento econômico, a exemplo de outros estados, que fez com que a cultura patrimonialista não se modificasse ao longo da história baiana, pelo contrário, arraigou-se como tradição. Apesar da industrialização baiana promovida por ACM nos anos 60 e 70, as mudanças não foram suficientes para promover uma melhoria econômica da população do estado e, assim, não puderam promover também quaisquer mudanças no quadro político baiano. Esta população “[...] permaneceu na marginalidade econômica, na dependência de alguém, uma dependência que tem sempre um preço político [...]”, neste caso, o preço da continuidade das estruturas patrimonialistas (PINHEIRO, 1999, p. 75).

O patrimonialismo baiano se manteve e se renovou sob o poder das elites políticas,

liderado pela figura do governador, que aglutina as lideranças locais sob o seu manto protetor, dando e recebendo apoio político a elas. Assim como no início do século XX, a figura do governador não representa um partido ou uma política nacional, mas apenas a expressão de sua própria imagem.

O trabalho de Carlos Milani (2006, p. 205) conclui no mesmo sentido de Pinheiro, quando aponta como limite para o desenvolvimento de gestões públicas participativas, além de outros, o fato de “[...] a política na Bahia [ser] fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional”. Em sua análise de alguns estudos sobre experiências de gestão pública participativa na Bahia, o autor observa que o patrimonialismo afirma-se neste estado pela apropriação privada dos bens públicos e pela individualização do poder, alheia ao sentido de grupo, o que torna a figura do chefe político como central.

Assim, para as atuais realidades municipais baianas, onde as antigas práticas clientelistas e patrimonialistas são dominantes ou remanescentes, é de se esperar que projetos que se aproximem do paradigma da *accountability* não sejam implantados sem resistência destes grupos políticos – ou que o sejam sem efetividade para a promoção da participação e transparência. Por exemplo, a iniciativa de criação de um portal de um município que possa se encaixar neste paradigma talvez resulte em apenas um mural eletrônico de informações, pouco relevante para promover a fiscalização, transparência das ações públicas e participação efetiva dos cidadãos. Mas, por outro lado da análise, também pode indicar que as políticas de transparência e participação definidas pelas gestões municipais não entendem que a Internet possa ser o meio adequado para atingir estes objetivos.

As referências vistas aqui parecem indicar que *accountability* enquanto parte do modelo de uma democracia mais moderna e relacionada à cultura de participação e transparência pode ser uma prática distante para os municípios baianos.

CAPÍTULO 4 – Escolhas teóricas e metodológicas

Este capítulo trata das questões metodológicas, da questão da pesquisa, dos seus objetivos e pressupostos, de seu objeto de estudo, descreve as dimensões da *accountability* a serem observadas nos portais, o modelo teórico utilizado nas análises e o instrumento de coleta de dados escolhido por conta destes itens anteriores.

4.1 Problema, objetivos e pressupostos

A questão de pesquisa, como descrita no item 1.2, relaciona governos locais, *accountability* e cultura patrimonialista: qual o padrão de *accountability* tem sido promovido nos portais web de municípios baianos, considerando-se as orientações político-ideológicas dos gestores municipais, seus orçamentos e a cultura patrimonialista no Brasil e na Bahia, em específico?

O objetivo geral deste estudo é analisar se as gestões públicas de prefeituras municipais do Estado da Bahia têm ou não incrementado a *accountability* utilizando a Internet e até que ponto suas escolhas políticas, entendidas no contexto das orientações político-ideológicas dos gestores públicos, seus recursos limitados e o patrimonialismo baiano estão refletidos no padrão de promoção desta *accountability* demonstrado nos seus portais web.

Os objetivos específicos são: compreender o uso das novas TIC, em especial dos portais *web*, na promoção da democracia, através do conceito de *accountability*; descrever as limitações impostas pela cultura patrimonialista, pelas escolhas partidárias, contextualizadas pelas linhas partidárias dos gestores municipais, e pela

escassez de recursos financeiros na promoção da *accountability*; descrever a demanda por participação nas gestões municipais que pode haver por parte da sociedade; avaliar neste contexto o padrão de *accountability* promovido pelas prefeituras municipais em seus portais web.

Os pressupostos que foram adotados aqui são que: governos locais com mais recursos financeiros à disposição têm maiores condições de construir melhores portais e, nesse sentido, de promover a *accountability* através da Internet; os diferentes partidos políticos dos gestores municipais influenciam a promoção de diferentes níveis de *accountability*, segundo seus diferentes conceitos de democracia; a cultura patrimonialista limita e/ou condiciona direta ou indiretamente as ações de *accountability* dos governos municipais baianos.

4.2 Procedimentos, técnicas e delimitação do universo da pesquisa

Para analisar o fenômeno em seu contexto e sem a possibilidade do controle do pesquisador sobre os eventos que envolvem este fenômeno, é necessária uma estratégia de estudo de caso (YIN, 2001). O Método do Estudo de Caso “[...] não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado” (GOODE & HATT *apud* BRESSAN, 2000). Nesta pesquisa, as relações entre as variáveis envolvidas na análise requerem não uma quantidade estatística de observações, mas coerência estrutural e/ou temporal das relações que podem ser observadas (AKUTSU, 2002).

Diferentemente do Método Histórico e do Método Experimental, no Método de Estudo de Caso as questões do ‘como’ e do ‘porque’ são explicadas com a investigação dos eventos em curso, ouvindo-se depoimentos de indivíduos participantes ou realizando a coleta de dados sem a manipulação do comportamento do evento por parte do investigador. Ou seja, o contexto do objeto estudado não pode ser isolado no Método de Estudo de Caso, apesar de não haver controle sobre ele. Eisenhardt (*apud* GONDIM, 2005, p. 51) afirma que os estudos de casos “[...] focam sobre o entendimento da dinâmica presente dentro de um contexto ou cenário singular”. Desta forma, como foi dito no item 1.2, esta pesquisa limita-se a um momento determinado, mas considera o contexto sócio-político de seu objeto, sem a necessidade de descrever o processo histórico pelo qual os municípios chegaram ou

não a um determinado padrão de *accountability*.

Yin (2001, p. 23) enumera três condições adequadas para a escolha do Método de Estudo de Caso como estratégia de pesquisa, todas elas contempladas neste trabalho: primeiro, o tipo proposto de questão é de **natureza explanatória** porque lida “[...] com ligações operacionais que necessitam ser traçadas ao longo do tempo [...]” (Idem, p. 25); segundo, **não há controle** do pesquisador sobre os eventos comportamentais efetivos; e, finalmente, o estudo de caso é a melhor estratégia neste caso, pois seu foco está direcionado a **acontecimentos contemporâneos**. Diferentemente de uma pesquisa histórica, este estudo de caso tem a possibilidade de “[...] lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações” (Idem, p. 27).

Optou-se por realizar um estudo de casos múltiplos, conforme denominação de Yin (2001), ou caso coletivo, segundo a denominação de Stake (*apud* GONDIM, 2005). Nesta forma de pesquisa, os casos estudados equivalem a vários experimentos e sua lógica de análise equivale à lógica da replicação dos experimentos, com a diferença de que nestes há controle por parte do pesquisador sobre as variáveis estudadas (YIN, 2001). Como a unidade de análise é igual para todos os casos estudados, ou seja, portais *web* municipais, este é um estudo de casos múltiplos holístico (idem).

A lógica da ‘replicação’, como descrita por Yin (2001), é semelhante ao processo de repetição de experimentos para verificação de um fato observado. Um pesquisador que, em determinadas condições de um experimento, chegue a uma conclusão qualquer, fará novos e semelhantes experimentos para verificar a repetição do fato. Ele pode manter as condições do primeiro experimento para observar a repetição do resultado em um outro teste, ou pode alterar uma das variáveis que influenciam este resultado, para compreender as relações internas que possam existir entre as variáveis. Esta replicação caracteriza a investigação dos experimentos múltiplos. Yin (idem, p. 69) argumenta que “[...] a lógica subjacente ao uso de estudos de casos múltiplos é igual [...]”, com a exceção já citada de que, em estudos de casos múltiplos, o pesquisador não tem controle sobre as variáveis e deve buscar casos específicos que possam repetir condições semelhantes e condições contrastantes, para assim alcançar (YIN, 2001, p. 69):

- *Replicações literais*, onde resultados semelhantes são observados em casos semelhantes; e
- *Replicações teóricas*, onde resultados diversos são observados em casos diferentes, mas explicados por razões previsíveis.

Para que estes resultados possam ser alcançados, é preciso expor em que condições é provável que se encontre – ou que não se encontre – um dado resultado. É a partir desta estrutura teórica que se torna possível mais tarde generalizar para novos casos (Idem, p. 69). Portanto, a seleção dos casos a serem estudados deve buscar oferecer condições para os testes que darão sustentação a esta teoria.

Assim, um dos problemas iniciais relacionados à delimitação do universo desta pesquisa é a seleção dos municípios a serem pesquisados. Apesar de não haver a necessidade de generalização estatística por este se tratar de um estudo de casos múltiplos, com base na teoria já existente, alguns critérios foram estabelecidos para que se possa generalizar analiticamente, conforme a lógica de replicação:

A estrutura [teórica] precisa expor as condições sob as quais é provável que se encontre um fenômeno em particular (uma replicação literal), assim como as condições em que não é provável que se encontre (uma replicação teórica). (YIN, 2001, p. 53)

Para que tanto a replicação teórica quanto a literal seja possível neste trabalho, a seleção dos casos partiu de premissas presentes na teoria desenvolvida em trabalhos anteriores. Segundo Akutsu (2000), governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos terão maiores avanços em direção à Sociedade da Informação e, conseqüentemente, melhores condições de construir instrumentos de sua *accountability*. Seria então possível supor que governos municipais com poucos recursos financeiros e, conseqüentemente, poucos recursos humanos e tecnológicos apresentarão pouca ou nenhuma ação no sentido de incrementar práticas de *accountability* em suas gestões – provável condição em que não seria provável encontrar o fenômeno da *accountability*.

Neste sentido, foram selecionados para este estudo vinte municípios médios¹⁵ do Estado da Bahia, porque, pelas suas condições sócio-econômico-financeiras (maiores PIB do estado), representam aqueles que maiores possibilidades têm para investir em governo eletrônico e, supostamente, para promover *accountability* via Internet. Estas possibilidades que têm estes governos de promover a *accountability* dependem também das escolhas políticas de seus gestores, que refletem suas escolhas partidárias e a cultura política na qual estão envolvidos. Como se busca observar a possível diversidade de portais, segundo o critério de sua *accountability*, em relação à possível diversidade de orientações político-partidárias, o tamanho desta seleção é adequado a este objetivo – um número menor de municípios representaria menos diversidade de partidos, como um número maior de municípios abrangeria municípios fora das condições de seleção acima apontadas.

Outros critérios também foram escolhidos para definir a seleção dos municípios a serem estudados¹⁶:

- **Existência de portais web instalados**, já que os portais *web* são a unidade de análise deste trabalho. No momento da definição da seleção dos municípios, buscou-se através de *site* de busca¹⁷ a confirmação da existência do portal municipal e seu endereço na *web*. Assim, alguns municípios que atendiam aos primeiros critérios de seleção, com valores de PIB e população relativamente grandes para a realidade baiana, ficaram de fora por não possuírem portais *web* criados ou disponibilizados no momento da busca;
- **Composição de um quadro diversificado de partidos políticos** para os municípios estudados – já que um dos objetivos deste estudo é descrever as limitações do desenvolvimento de *accountability* por conta das diferentes escolhas partidárias, é necessário compor uma seleção diversa, para que análises comparativas possam ser feitas com os casos estudados. Como em uma experimentação (YIN, 2005), o que se procura aqui é alterar uma das

¹⁵ Considerando sua posição relativa na tabela dos valores de PIB municipal e também no tamanho de sua população.

¹⁶ O resultado da seleção, segundo estes critérios, será visto adiante, no item 4.4.

¹⁷ As informações sobre a existência dos *sites* e sobre seus endereços *web* foram obtidas pelo Google, ferramenta de busca da Internet.

variáveis e observar a possível mudança no resultado obtido.

Estes critérios também procuram estabelecer ligação entre a construção teórica e as observações dos casos escolhidos. Em relação ao critério de se selecionar municípios geridos por diferentes partidos, espera-se assim encontrar condições favoráveis a replicações literais sobre a relação entre as escolhas políticas dos gestores e suas linhas partidárias. Também, em relação aos partidos políticos dos municípios da seleção, buscou-se uma composição heterogênea de partidos, mas que pudesse também refletir, ainda que em parte, a proporção destas linhas partidárias do quadro de municípios baianos.

Para categorizar os diferentes partidos políticos e suas ideologias, utilizou-se aqui do mesmo procedimento metodológico do trabalho de Rodrigues (2002), que, a partir do estudo da definição ideológica feita por diversos autores, dividiu os partidos políticos selecionados em sua análise em três blocos. Assim como afirma este autor, acompanhamos aqui a classificação deste trabalho, aceitando “[...] as avaliações da maior parte dos especialistas, meios de comunicação e pelos eleitores mais informados [...]”, como descrito no trabalho de Rodrigues (2002, p. 32). A esta classificação, acrescentou-se também a classificação sugerida por Figueiredo e Limongi (*apud* PRADO, 2004), que, além de confirmar as classificações de Rodrigues, amplia o quadro partidário, acrescentando outros partidos. De antemão, é necessário ter em mente que construir uma taxonomia de partidos no Brasil é algo extremamente complexo, dificultoso e sujeito a justos questionamentos, devido à falta de definição ideológica clara dos partidos. Esta tarefa se torna ainda mais desafiante, quando se está olhando para partidos políticos no interior em geral, e mais ainda no interior da Bahia. Mais especificamente, por falta de espaço político, muitas vezes uma liderança local tradicional busca abrigo partidário em uma legenda que tem pouca identidade com seu pensamento, mas que viabiliza seu projeto político. Esta relação se explica, em parte, pela “[...] concepção individual do poder institucional [...]” que é a marca da política na Bahia, como afirma Milani (2006, p. 205). É esta concepção de poder, que não tem sentido de grupo, classe ou partido, que muitas vezes afasta as gestões municipais das linhas político-ideológicas de seus partidos.

Apesar das mudanças efetuadas a partir de 1964, a forma como os estados e

municípios determinam o comportamento dos políticos e dos partidos não se alterou. Como afirma Mainwaring (2001, p. 204), “[...] nos partidos *catch-all*, que ainda dominam a competição eleitoral no Brasil, os partidos respondem, antes de tudo, aos interesses locais e estaduais [...]”. Nestes partidos, os políticos “[...] entram e saem em função de quem está no partido e do que representam tanto no nível estadual, quanto no federal”. (Idem, p. 204).

Muitos parlamentares do PDS na Bahia, por exemplo, primeiro se transferiram para o PFL, em 1984-85, depois para o PMDB, em 1986. Nenhuma dessas migrações teve muito a ver com sua afinidade com o perfil nacional do PFL ou PMDB; aliás, os líderes do PMDB eram seus adversários históricos. Na verdade, as migrações se explicavam pelo fato de que seu adversário na Bahia, Antonio Carlos Magalhães, inicialmente era uma figura dominante no PDS e depois para o PFL, em janeiro de 1986. (Idem)

Como se verifica a política na Bahia, e no Nordeste em geral, move-se por adesão a personalidades. Este personalismo, como afirmam Mainwaring e Torcal (2005), enfraquece a institucionalização dos partidos, enfraquecendo também a *accountability* eleitoral. Há, desta forma, uma relação já identificada por estes autores, corroborada por Prado (2004), entre as orientações político-ideológicas e a *accountability* promovida pelas gestões públicas.

Tabela 4.1 – Classificação dos Partidos dos Municípios Seleccionados, por Filiação Ideológica

Classificação	Partidos
Direita	PFL, PL e PP
Centro	PSDB, PSDC ¹⁸ e PMDB
Esquerda	PT e PSB

Fonte: Adaptada dos estudos de Rodrigues (2002) e Prado (2004)

Assim, a Tabela 4.1 dispõe os partidos políticos dos gestores dos casos de estudo deste trabalho, seguindo a classificação criada por Rodrigues (2002) e por Figueiredo e Limongi (*apud* PRADO, 2004). Prado ainda complementa a classificação sugerida por Figueiredo e Limongi com as características ideológicas identificadas por Norberto Bobbio (2001 *apud* PRADO, 2004). É sabido que os partidos políticos sofrem de uma descaracterização ideológica, ficando difícil identificar uma clara convergência entre o que dizem os seus estatutos e o que

¹⁸ A classificação deste partido como de centro foi feita com base em sua composição de aliança para a última eleição do município selecionado, já que há apenas um município é gerido por prefeito desta linha partidária e já que este partido, o PSDC, não consta dos estudos acima citados sobre linhas partidárias.

realizam na prática. Essa situação agrava-se mais nos menores municípios, onde as personalidades locais se impõem ao partido, mais ainda do que na política nacional, como afirmado acima. De qualquer forma, os partidos estão dados, o quadro partidário é conhecido e é neste universo que temos que nos mover. Assim, adotamos essa classificação sabendo das dificuldades que ela encerra, como qualquer outra, diga-se de passagem, considerando o terreno pantanoso que é classificar os partidos por critérios ideológicos no Brasil.

Em relação à qualidade desta pesquisa, segundo testes indicados por Yin (2001, p. 54-60): para teste da **validade do construto**, serão analisadas as fontes de evidências – os dados coletados da observação dos portais *web* dos municípios, além dos dados secundários referenciados nos capítulos teóricos; para teste da **validade interna**, as relações causais – por exemplo, entre cultura patrimonialista e *accountability* – serão estabelecidas de acordo com a explanação dos instrumentos de coleta de dados adiante descritos; para teste da **validade externa**, a lógica de replicação dos estudos de casos múltiplos será suficiente para as generalizações analíticas a serem feitas; e para teste da **confiabilidade**, dada a especificidade do objeto de análise – portais *web* em constante mudança, não seria possível compor um banco de dados para a armazenagem digital de cópias das páginas visitadas, mas os endereços dos portais foram relacionados para consulta, além de se fazer aqui a descrição dos procedimentos utilizados para a coleta dos dados.

4.3 Modelo teórico

A Figura 4.1 ilustra os conceitos tratados nesta análise e suas inter-relações inferidas a partir da teoria.

A cultura política de uma localidade influencia e é influenciada pela gestão municipal (GOHN, 2004). As práticas patrimonialistas de um governo local podem, por exemplo, contribuir para a perpetuação da cultura patrimonialista daquele município (PINHEIRO, 1999). Ainda que se possa entender que é a cultura política que mais influencia o modelo de gestão do executivo municipal, é possível que também esta gestão possa promover práticas que modifiquem, ainda que em longo prazo, a cultura política de uma comunidade (LÉVY, 1999).

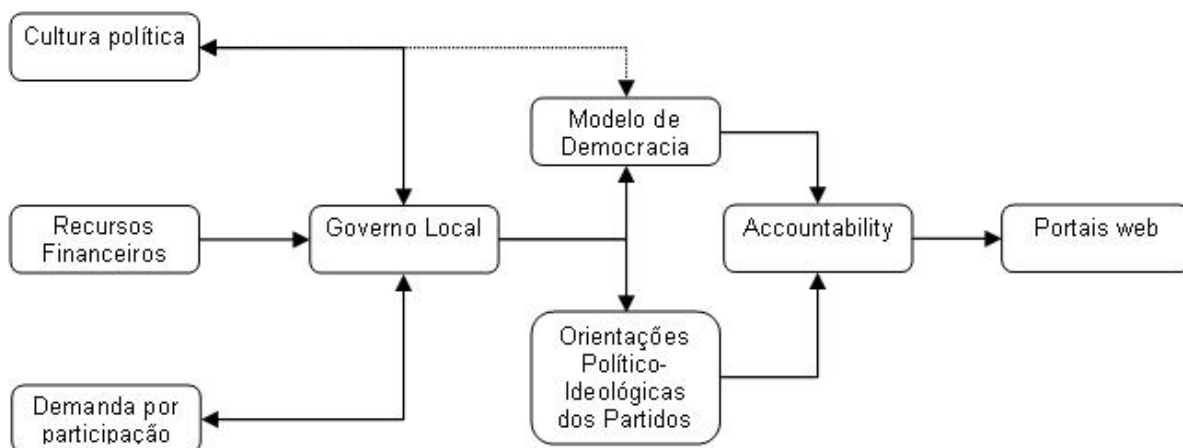


Figura 4.1 – Inter-relações dos Conceitos Teóricos

Os recursos financeiros limitam as gestões municipais no investimento em portais *web* tecnologicamente mais avançados e com melhores recursos relacionados à prestação de contas, interação e disponibilização de informações (AKUTSU, 2002). Esta variável concorre com a cultura política e a demanda dos munícipes por participação para incentivar – ou inibir – a gestão municipal a promover um determinado modelo de democracia e a fazer suas escolhas políticas, segundo as orientações político-ideológicas do partido da gestão. Em relação a este ponto, seria desejável, apesar de complexo, dadas as inter-relações e interações das variáveis envolvidas, determinar que item tem maior ou menor influência neste processo, e como as orientações ideológicas dos partidos dos gestores influenciam e são influenciadas pelo modelo de democracia desejado por estes gestores.

É, finalmente, o tipo de democracia delegativa ou de democracia representativa presente em cada município que determinará o padrão de *accountability* desejado pela gestão municipal (SILVA, 2005). Mas este padrão de *accountability* deve também estar sendo influenciado pelas diferentes orientações políticas dos partidos. O'Donnell (1991, p. 32), por outro lado, argumenta que, em democracias delegativas, o candidato eleito apresenta-se como “[...] acima de todos os partidos [...]”, representando a “[...] corporificação da nação e o principal curador do interesse nacional” [tradução nossa]. Para municípios cujos gestores se encaixem neste perfil de representação descrito por O'Donnell, pode se esperar que orientações político-ideológicas tenham influência relativa sobre as escolhas dos prefeitos eleitos e este padrão ou ausência de *accountability* se refletirá no tipo de portal que um município possui.

Outras linhas de interação podem ser traçadas entre estas variáveis, mas aqui elas não estão explicitadas no modelo, por não terem influência direta sobre a *accountability*. Por exemplo, as orientações político-ideológicas são influenciadas e também contribuem para formar a cultura política de uma comunidade, assim como a demanda por participação pode moldar os procedimentos partidários e também influir indiretamente a *accountability* de uma gestão por esta via. Mas estas relações não influenciam diretamente o resultado final de *accountability* de uma gestão, sendo que o fazem indiretamente, como descrito acima.

Na relação final entre *accountability* e portais *web*, é possível dizer que em uma democracia delegativa, onde a *accountability* não é um valor praticado pela gestão municipal, não se encontrarão iniciativas significativas nos portais no sentido de promoção da transparência, participação ou interação. Ainda que esta gestão seja pressionada ou impulsionada pelas mudanças da Sociedade da Informação, não haverá incentivos ou motivação política para isto – apenas seria implementado um portal com recursos mínimos, ou apenas para ‘marcar presença’ no ambiente *on-line*. Já em um tipo de democracia representativa, cuja promoção da *accountability* faça parte dos valores dos representantes, deverá haver recursos avançados no *site*, a menos que a gestão municipal não tenha recursos financeiros suficientes ou não compreenda que este canal de comunicação seja o mais eficiente meio para promoção deste conceito. Como podemos perceber o problema comporta vários recortes, mostrando assim sua complexidade. É importante salientar, no entanto, que, considerando-se os objetivos e o problema desta pesquisa, não há a necessidade aqui de se constatar quais municípios têm ou não governos segundo o modelo de democracias delegativas, o que exigiria um outro tipo de investigação e de foco diferentes do deste trabalho. Apesar de mensurar a *accountability* dos portais municipais, diz-se aqui que governos que desenvolvam portais com pouca promoção da *accountability*, a despeito da disponibilidade de recursos e conseqüente possibilidade de implantar bons portais, têm fortes probabilidades de se enquadrarem dentro das características das democracias delegativas.

Também é preciso descrever que dimensões compõem o conceito principal deste trabalho – *accountability* – e que serão mensuradas pelo instrumento de coleta de dados. Como visto abaixo na Figura 4.2, a transparência, a participação dos representados na definição de políticas públicas e a prestação de contas dos

representantes a estes representados compõem a definição de *accountability* para este estudo. As dimensões nas quais se compõe o conceito de *accountability* são um resumo do que foi exposto no item 2.2 deste trabalho. Este esquema ilustra as categorias teóricas do conceito encontradas naqueles autores, apesar de nenhum deles ter sintetizado o conceito de *accountability* da maneira como este trabalho o faz.

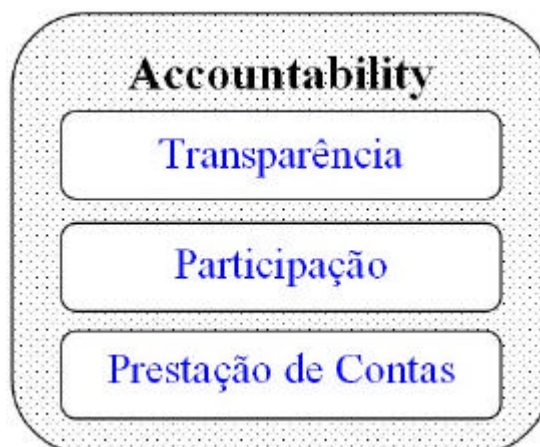


Figura 4.2 – Dimensões do Conceito de *Accountability*

Transparência é a publicação espontânea de informações relevantes e confiáveis relacionadas à condução da gestão pública. Por exemplo, disponibilizar leis, decretos e editais municipais relacionados a concursos, licitações ou outros serviços corresponde a ser transparente na execução destas políticas. Por outro lado, disponibilizar informações de maneira superficial ou parcial, e com características de publicidade política, como informações sobre ações públicas na forma de panfletos eletrônicos pode corresponder ao contrário deste conceito de transparência (LÉVY, 1999), por conta de mostrar apenas os fatos que o ente deseja que se tornem conhecidos. Também é importante destacar que o fato de uma gestão disponibilizar informações por obrigação legal não deve ser entendido como um exemplo de *accountability*, como argumentam Pinho, Souza e Iglesias (2005).

Participação popular é um conceito bastante utilizado em estudos sobre sociedade civil. Como afirma Evelina Dagnino (2004), ações para a promoção da participação são aquelas que possam abrir canais de apuração da vontade popular em relação a alguma decisão ou para o debate que possa resultar em tomada de decisão, o que a autora identifica como parte do processo de alargamento da democracia vivenciado pelo Brasil da atualidade. Além disto, a promoção da interação entre os cidadãos

para a definição desta participação também compõe este aspecto e está ligada à criação de espaços públicos para o compartilhamento do poder do Estado (Idem). Será mais *accountable* o governo que promova esta interação com o objetivo de fortalecer a participação que ele também viabiliza.

Prestação de contas talvez seja o aspecto que mais se relaciona com a origem do termo *accountability*. Mosher (*apud* Silva, 2002, p. 38) define como responsabilidade objetiva o dever de ser *accountable* e afirma que *accountability* “[...] acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho”. Decorrem desta responsabilidade, o prestar contas do representante ao representado e o direito deste de cobrar estas ações.

Assim, estas três dimensões se mostram bastante interligadas, já que um cidadão melhor informado terá mais condições para participar do debate sobre as decisões, para participar no próprio processo decisório e para cobrar a prestação das contas da política implementada. Parte destas dimensões é chamada por Silva (2002) de Controle Social.

4.4 Contexto e delimitação do objeto de estudo

A Bahia é um estado cujos municípios são bastante desiguais em termos de renda e produção de bens e serviços. Segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, apenas dez municípios detinham cerca de 60% do PIB baiano (BAHIA, 2007). Os municípios que podemos considerar médios, 40 de um total de mais de 400, detinham cerca de 20% do PIB, restando apenas cerca de 20% da produção de bens e serviços do estado para os mais de 360 pequenos e micro municípios. Em relação à renda média, a Bahia estava bem abaixo do valor da união em 2000 – R\$ 390,00 de rendimento médio baiano para R\$ 638,00 de rendimento médio brasileiro. Além desta distância entre médias, por conta da concentração demográfica e econômica do estado, poucos municípios possuíam rendimento médio igual ou acima do valor médio do Estado – apenas 23 municípios dos 415 pesquisados, ou 5,54% do total. Estes números mostram uma realidade bem conhecida dos habitantes do estado: municípios muito pobres e pequenos, frutos da divisão política do passado, na maior parte economicamente inviáveis e que sobrevivem por conta do repasse de verbas do estado e da união.

As delimitações do objeto que estão implícitas no problema referem-se ao aspecto geográfico – apenas prefeituras de municípios baianos – e ao aspecto político – apenas o poder executivo dos municípios será objeto de análise. Além disto, dado o pressuposto de que governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos têm maiores condições de implementar melhores portais *web*, foram selecionadas as vinte prefeituras com os maiores PIB baianos, partindo-se da suposição que as prefeituras que possuem melhores orçamentos à disposição para gastos são as maiores produtoras de bens e serviços do estado. A Tabela 4.2 abaixo relaciona os valores dos PIB dos municípios selecionados¹⁹.

Tabela 4.2 – Valor Adicionado e PIB a Preços Correntes dos Municípios Selecionados, Bahia – 2004

Município	PIB 2004 (R\$ milhão)
Camaçari	15.892
São Francisco do Conde	9.262
Feira de Santana	2.609
Simões Filho	2.170
Ilhéus	1.853
Dias D'Ávila	1.227
Luis Eduardo Magalhães	1.107
Itabuna	1.078
Vitória da Conquista	1.036
Lauro de Freitas	1.025
Paulo Afonso	1.003
Juazeiro	950
Barreiras	926
Alagoinhas	824
Jequié	638
Teixeira de Freitas	440
Itapetinga	386
Porto Seguro	370
Brumado	362
Guanambi	219
Total	43.377

Fonte: BAHIA, SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (Adaptado). Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2007.

O valor médio do PIB dos municípios baianos para o ano de 2004 foi de 208 milhões, segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do

¹⁹ O município de Salvador não foi selecionado porque se procura aqui abranger apenas os médios municípios do estados. Além disto, a cultura política da capital difere muito dos municípios do interior.

estado (BAHIA, 2007). Os valores somados do PIB dos municípios selecionados representam exatamente metade do PIB total do estado, mas a quantidade de cidades selecionadas representa apenas cerca de 5% do total das cidades baianas. Este baixo percentual de representação não compromete a análise que se busca realizar com esta pesquisa, já que, apesar de o número de cidades escolhidas não ser representativo diante do total de cidades baianas, o objetivo é analisar as cidades médias do estado, e a população que habita nas vinte cidades selecionadas representa aproximadamente 22% da população baiana (Tabela 4.3), além de os valores de PIB de cada município ser sempre maior que o valor médio do PIB dos municípios do estado, como citado acima. A distância entre o percentual de cidades selecionadas (cerca de 5%) e a relação entre a soma dos PIB das cidades selecionadas e o PIB total do município (Cerca de 50%) demonstram a má distribuição na produção de riqueza no estado, além de indicarem que poucos municípios podem ser considerados médios²⁰, segundo este critério. Apesar de não haver necessidade de representação estatística do número de casos selecionados, é importante destacar também que este quadro ilustra bem a desigualdade que existe no Estado da Bahia, onde alguns municípios concentram grandes populações e boa parte da produção de bens e serviços, e outros são pouco populosos e com reduzida produção de bens e serviços.

Assim, estes municípios selecionados são os que possuem maiores condições econômicas para investimento em um projeto de portal *web*, dado o pressuposto apresentado anteriormente. Mas, uma vez verificados os portais destes municípios, é também possível supor que cidades menores e com menor disponibilidade de recursos também sejam melhor compreendidas pela análise deste trabalho. Nestes casos, optou-se por manter esses municípios que não podem ser considerados como 'médios' do ponto de vista populacional, por se entender aqui que o critério de seleção dos municípios com melhores condições financeiras seja o mais determinante.

A Tabela 4.3 relaciona os números das populações dos municípios selecionados²¹.

²⁰ Aqui, no entanto, não se objetiva utilizar este critério de classificação, para efeito da escolha dos municípios.

²¹ Salvador possui população considerável, que representa sozinha cerca de 20% da população do

A grande maioria das cidades selecionadas possui população acima da média de população dos municípios do estado, cerca de 33 mil habitantes por município. Ainda que São Francisco do Conde e Luís Eduardo Magalhães tenham populações abaixo deste valor, a produção de bens e serviços nestes municípios é apreciável o suficiente para serem considerados como médios municípios, para fins da análise deste trabalho (vide Tabela 4.2).

Tabela 4.3 – Estimativa da População dos Municípios Selecionados, Bahia - 2006

Município	População
Feira de Santana	535.820
Vitória da Conquista	290.042
Ilhéus	220.932
Itabuna	205.070
Juazeiro	203.261
Camaçari	197.144
Jequié	148.992
Lauro de Freitas	146.150
Alagoinhas	139.818
Barreiras	138.037
Porto Seguro	133.976
Teixeira de Freitas	121.156
Simões Filho	107.561
Paulo Afonso	102.689
Guanambi	75.572
Brumado	64.486
Itapetinga	60.722
Dias D'Ávila	54.150
São Francisco do Conde	30.069
Luis Eduardo Magalhães	22.081
Total	2.997.728

Fonte: BRASIL. IBGE (Adaptado). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/estimativa.shtm?c=1>>. Acesso em 17 jan. 2006

Alguns aspectos metodológicos coincidem neste projeto com as escolhas de outros trabalhos, como os de Pinho, Iglesias e Souza (2005, 2006). Assim como nestes estudos, a unidade de estudo é o portal de governo, neste caso os portais *web* das prefeituras municipais. Porém, o modelo de análise aqui desenvolvido contempla a

estado, e, também por isto, não foi selecionada para este estudo, por se tratar de uma cidade com realidade social, econômica e política bem distinta do objeto deste trabalho.

análise das dimensões da *accountability* descritas no item 4.3 acima, além de considerar a filiação partidária dos gestores municipais (Tabela 4.4). Estes dados serão utilizados para que se relacionem as diferentes orientações político-ideológicas dos gestores aos diferentes modelos de democracia que os gestores municipais estão implementando, especialmente através dos portais *web*.

Como se pode ver na Tabela 4.4, a composição dos partidos políticos dos municípios selecionados atende aos critérios da pesquisa, como descrito no item 4.2, a diversidade partidária e a quantidade a ser estudada é também adequada. Um número menor de municípios seria menos representativo das diferentes orientações político-ideológicas baianas e um número maior de casos incluiria pequenos municípios, onde predomina o PFL e seus partidos associados, aumentando o predomínio de uma linha de partidos de direita e desbalanceando a diversidade partidária.

Tabela 4.4 – Partidos Políticos dos Municípios Selecionados

Município	Partido
Alagoinhas	PT
Barreiras	PSDB
Brumado	PL
Camaçari	PT
Dias D'Ávila	PFL
Feira de Santana	PFL
Guanambi	PSDB
Ilhéus	PMDB
Itabuna	PFL
Itapetinga	PMDB
Jequié	PP
Juazeiro	PFL
Lauro de Freitas	PT
Luis Eduardo Magalhães	PP
Paulo Afonso	PSB
Porto Seguro	PL
São Francisco do Conde	PFL
Simões Filho	PL
Teixeira de Freitas	PSDC
Vitória da Conquista	PT

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 06 fev. 2007.

A relação dos endereços dos portais *web* dos municípios selecionados consta da

Tabela 4.5. Os endereços dos portais foram obtidos pelo *site* de buscas Google. Como um dos critérios para seleção dos municípios para este estudo é a existência de portal *web* instalado no momento da pesquisa, alguns municípios que atendiam aos primeiros critérios de seleção, com valores de PIB e população relativamente elevados para a realidade baiana, ficaram de fora, como no caso do município de Valença, cuja página *web* não foi encontrada na Internet, mas cuja existência anterior foi atestada pelas referências ao endereço www.valenca-ba.gov.br em outras páginas da *web*. Assim como ocorrido no caso de Valença, é importante observar que existe a possibilidade de que algum dos portais dos municípios selecionados possa ser retirado da Internet após esta coleta dos dados desta pesquisa. Como dito antes, as conclusões desta pesquisa baseiam-se no resultado da análise de um instantâneo dos portais *web* dos municípios, retirado em um dado momento – o momento da coleta dos dados *in loco*.

Tabela 4.5 – Endereços dos Portais *Web* dos Municípios Selecionados

Município	Portal <i>Web</i>
Alagoinhas	http://www.alagoinhas.com.br
Barreiras	http://www.barreiras.ba.gov.br
Brumado	http://www.brumado.ba.gov.br
Camaçari	http://camacari.com.br
Guanambi	http://www.guanambi.ba.gov.br
Dias D'Ávila	http://www.diasdavila.ba.gov.br
Feira de Santana	http://www.feiradesantana.ba.gov.br
Ilhéus	http://www.ilheus.ba.gov.br
Itabuna	http://www.itabuna.ba.gov.br
Itapetinga	http://www.itapetinga.ba.gov.br
Jequié	http://www.jequie.ba.gov.br
Juazeiro	http://www.juazeiro.ba.gov.br
Lauro de Freitas	http://www.laurodefreitas.ba.gov.br
Luis Eduardo Magalhães	http://www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br
Paulo Afonso	http://www.pauloafonso.ba.gov.br
Porto Seguro	http://www.portoseguro.ba.gov.br
São Francisco do Conde	http://www.pmsfconde.ba.gov.br
Simões Filho	http://www.simoesfilho.ba.gov.br
Teixeira de Freitas	http://www.teixeiradefreitas.ba.gov.br
Vitória da Conquista	http://www2.pmvc.com.br

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

4.5 Instrumentos de Coleta de Dados

Para coleta de dados, será utilizado o **Formulário de Observação** (Anexo 1) para categorização das informações disponíveis nos diversos *sites* mantidos pelas prefeituras municipais.

A metodologia que se utilizou aqui foi, seguindo os itens do Formulário de Observação, visitar os portais *web* dos municípios e anotar as informações disponíveis, categorizando-as e classificando-as para a análise dos dados. A partir dos estudos anteriores e considerando as variáveis analisadas aqui (Modelo teórico, Item 4.3), foram selecionados os vinte portais municipais, conforme critérios já descritos na seção 4.2. As conclusões sobre a *accountability* observada nos portais serão então cruzadas com os dados sobre as orientações ideológicas dos partidos dos gestores municipais, seu PIB e o tamanho de sua população. Os resultados deste cruzamento deverão apontar quais relações existem entre estas variáveis e o padrão de *accountability* observado nos portais *web*.

Na elaboração de seu Formulário de Observação, Pinho, Iglesias e Souza (2005, 2006) agruparam as questões a serem aplicadas de acordo com a natureza dos dados e dividiram o formulário em quatro tópicos principais, cada um deles relacionado a uma dimensão do conceito de *accountability*. Muitas das questões daquele trabalho foram adaptadas para este estudo. As adaptações referem-se principalmente ao fato de o conceito de *accountability* ser o foco desta análise, implicando em se buscar identificar suas dimensões, enquanto que nos trabalhos de Pinho, Iglesias e Souza os portais foram avaliados segundo o conceito mais amplo de governo eletrônico.

As questões do formulário deste estudo foram distribuídas em quatro grupos temáticos (conforme Anexo 1), o primeiro como introdução às questões de estrutura e configuração do portal e os outros três relacionados às dimensões do conceito de *accountability*, como visto na Figura 4.2. Também como foi dito na página 81, estas dimensões se mostram bastante interligadas, de modo que questões relacionadas à transparência corroboram para o entendimento da promoção da participação, já que cidadãos participantes devam ser também cidadãos bem informados, ou prestação de contas também é uma forma de transparência. A análise dos portais municipais, entretanto, deverá levar em conta os diversos aspectos de cada dimensão, mensurados através dos dados de cada seção do Formulário de Observação.

1. **Configuração do portal** – procura qualificar a facilidade da apresentação das informações e da navegação pelos cidadãos no portal do ente. As questões referem-se a:
 - 1.1. **Dados do portal** – que são as informações para identificação única do objeto de análise, para cada um dos casos estudados, além da indicação do setor da gestão municipal responsável por manter o portal. A responsabilidade da manutenção do portal pode indicar o comprometimento do gestor com o projeto ou ainda demonstrar seu distanciamento;
 - 1.2. **Mapa do site** – esta ferramenta, presente em muitas páginas *web* de portais da iniciativa privada, pode mostrar com rapidez e objetividade o resumo do conteúdo que está disponível em um determinado portal. Além disto, um portal mais complexo em termos de divulgação e publicação de informações precisa ser acessível em todas suas instâncias;
 - 1.3. **Ferramenta interna de busca** – a busca interna facilita o acesso às informações do portal, complementando a funcionalidade do mapa do *site*. A presença de uma ferramenta interna de busca demonstra a preocupação e o investimento do ente na qualidade do portal, já que este não é um recurso tecnológico simples de ser implementado. Uma questão secundária refere-se ao tipo de informação que pode ser acessada por esta ferramenta de busca, e que pode demonstrar a intenção do ente em mostrar ou não todo o conteúdo do portal ao cidadão comum;
 - 1.4. **Informações jornalísticas sobre a gestão** – que podem indicar o tipo de informação que o ente deseja destacar na página principal do portal. Muitas prefeituras podem produzir suas próprias notas jornalísticas, mas seu conteúdo pode não ser isento ou efetivamente ‘jornalístico’;
 - 1.5. **Layout do portal** – que também mostra o cuidado e o investimento do ente no desenvolvimento do portal e indica a importância deste meio de divulgação de informações para o gestor. A disposição das informações pode também colaborar para o acesso às informações pelos cidadãos;
 - 1.6. **Condições de acesso a links demandados pelos cidadãos** – porque além de disponibilizar as informações, o portal precisa facilitar o acesso às

páginas, não somente com ferramentas de busca, bom *layout* e mapa do *site*, mas também por uma estrutura de páginas que facilite a navegação do cidadão pelo seu conteúdo;

1.7. Existência de links para todos os setores do governo – que indica a coordenação dos esforços do setor mantenedor do portal com as outras secretarias do governo, além de indicar se há coordenação no sentido de promover a *accountability* por este meio. O envolvimento de todas as secretarias no provimento de informações, por sua vez, indica a importância do portal enquanto projeto de governo ;

2. Transparência – são os indicadores que demonstram que utiliza o governo faz do portal para promover ações espontâneas no sentido de disponibilizar informações sobre planos e políticas públicas, além de notícias sobre a cidade e região. Busca-se também avaliar o nível de informação pública disponibilizada pelo ente relacionada aos diversos aspectos do município. O nível das informações pode ser tão superficial como em um *outdoor* ou panfleto eletrônico, ou pode ser completo e comprometido com a *accountability*, ao disponibilizar inclusive informações sobre projetos e políticas públicas ainda em elaboração. Os itens analisados são:

2.1. Seção de atos de governo – que demonstra que, além de realizá-las, o ente se preocupa em transparecer suas ações. Notas superficiais e autopromotoras, no entanto, podem demonstrar o contrário. Também a atualização do portal demonstra, junto com outros itens da análise, o nível de comprometimento do ente com o empreendimento do portal;

2.2. Informações gerais sobre o município – que, além de serem muito simples de disponibilizar, demonstram o mínimo interesse do gestor em promover a cidade através da Internet. Disponibilizar estas informações não significa muito, em termos de *accountability*. Mas não publicá-las pode indicar a falta de interesse ou capacitação no desenvolvimento do portal como meio de publicação e divulgação de informações. O enfoque destas informações também pode fornecer indicações sobre os objetivos da manutenção do portal pelo ente;

2.3. Notícias locais e/ou gerais – que significam uma importante ligação do

portal governamental com a imprensa local. Como muitos órgãos de imprensa são ligados a grupos políticos, muitas vezes adversários do gestor municipal, a existência desta seção pode representar um problema de informação para o ente, a menos que o portal contenha *links* para todos os órgãos de imprensa do município;

3. **Participação e Interação** – busca avaliar as possibilidades de participação e interação dos cidadãos através da Internet. A interação por meio do portal entre governo e cidadãos pode ser observada pelos *links* disponíveis para contatos, atendimentos alternativos e canais para exposição de reclamações, sugestões, solicitações de outras informações ou para a discussão de políticas públicas. As questões referem-se a:

3.1. **E-mail dos setores e gestores** – item bastante simples de se implementar do ponto de vista da tecnologia, mas bem complexo do ponto de vista da transparência e da participação desejada pelos gestores públicos. A simples disponibilização de endereço eletrônico para contato direto com os setores públicos pode incrementar bastante o padrão de interação e participação promovidas pelo portal. E se há a possibilidade de contato direto com as autoridades responsáveis pelas decisões sobre políticas públicas demandadas pelos cidadãos, isto demonstra mais disposição do ente em ser transparente e participativo;

3.2. **Existência de ouvidoria e possibilidade de contato via portal** – que complementa o item anterior ou supre sua falta na promoção da transparência e interação com os cidadãos;

3.3. **Canal para discussão das políticas públicas** – indica o interesse do ente em promover o debate na sociedade a respeito das decisões a serem tomadas pela gestão municipal. Existem varias formas de se promover esta interação, algumas bem simples do ponto de vista da tecnologia, mas todas bem complexas do ponto de vista da *accountability*: fóruns, listas de discussão ou bate-papos virtuais, todos com a participação dos gestores municipais para moderar e orientar as discussões, além de fazer a ligação destas discussões com os problemas, soluções e decisões tomadas por estes gestores;

- 3.4. **Indicação de resposta às demandas da sociedade** – correspondendo à prestação de contas necessária para a promoção da democracia através da *accountability*. A indicação de resposta pode ser um resultado da ação descrita nos itens anteriores e os complementaria;
4. **Prestação de Contas** – refere-se às prestações de contas que vão além daquelas exigidas por lei, como já foi explicado na página 80, ou seja, as contas públicas disponibilizadas por força de lei não podem ser compreendidas como exemplo de *accountability*. Os relatórios publicados precisam ser acessíveis ao cidadão comum, não apenas no sentido da facilidade ao *link* destes relatórios, mas também que eles sejam claros e objetivos ao dispor a informação financeira. Os itens analisados são:
- 4.1. **Disponibilização do cronograma das políticas públicas** – um dos itens mais complexos, em termos tecnológicos e do ponto de vista da promoção da *accountability*, e que, se executado corretamente, demonstra inequívoco interesse da gestão pública em ser transparente e em buscar trazer a sociedade para a co-gestão das ações governamentais;
- 4.2. **Acompanhamento da execução de políticas públicas** – para viabilizar a fiscalização da sociedade na execução e cumprimento de obras e projetos municipais, especialmente quando há contratação de empresas privadas, mas também nas ações das secretarias. Este é um item essencial para o desenvolvimento do conceito de *accountability* e para a realização de um modelo de democracia mais colado com o cidadão, além de ir de encontro às práticas patrimonialistas;
- 4.3. **Respostas às discussões nos portais** – para os portais que implementam meios de promoção do debate e interação com os cidadãos, é necessário criar um canal de publicação das decisões tomadas com base nesta interação e participação. Esta prestação de contas reveste de importância e relevância os próprios canais de participação.

CAPÍTULO 5 – Resultados da Pesquisa

Neste capítulo, serão apresentados os resultados das coletas e análises dos dados dos portais estudados. Os dados coletados nesta seção foram obtidos com a observação dos portais selecionados no período de 01 a 07 de março de 2007. A análise dos dados foi dividida em duas partes, com o objetivo de avaliar cada item do formulário em separado e, depois, cada portal individualmente. O resultado destas análises produziu uma classificação dos municípios, segundo as dimensões da *accountability* observadas em seus portais *web*. A partir desta classificação, e comparando-a com as informações sobre PIB, população e orientações político-ideológicas dos prefeitos dos municípios, conclui-se este capítulo com a descrição das relações entre estas variáveis de pesquisa.

5.1 Análise dos Dados – por indicadores do Formulário de Análise

Os portais foram avaliados em cada um dos indicadores do formulário segundo o conteúdo apresentado em seus portais no período de observação. Ao final de cada subseção do formulário, são feitas considerações gerais, na forma de um resumo, sobre as informações levantadas nos portais dos municípios.

5.1.1. Configuração do portal

As questões desta seção do Formulário de Análise buscaram avaliar a estrutura básica de um portal com um mínimo de recursos. O mapa do portal, a ferramenta de busca, o nível de acesso às principais informações do portal, o layout das informações e *links* do portal e as notas jornalísticas são itens comuns em portais, e estas facilidades devem estar presentes em portais governamentais que procuram

desenvolver *accountability* através da Internet.

Em relação a estas questões, o quadro observado na maioria dos portais é bem similar e característico, como se vê a seguir:

Mapa do site: dentre os vinte portais analisados, apenas um deles – Porto Seguro – se preocupou em criar esta ferramenta. Uma página secundária do portal de Feira de Santana, a página da secretaria da fazenda, também disponibilizou esta ferramenta, mas o portal principal da prefeitura não o fez. O portal da cidade de Camaçari possuía um mapa do site, mas este listava apenas o primeiro nível de *links* do portal, funcionando mais como uma repetição do conteúdo do que como uma ferramenta para resumir o conteúdo do portal ao visitante.

Ferramenta interna de busca: também neste item, os portais municipais demonstraram similaridade. Apenas quatro municípios disponibilizavam uma ferramenta de busca interna – Alagoinhas, Guanambi, Jequié e Juazeiro. Apesar de ser este um recurso bem mais simples, do ponto de vista tecnológico, já que alguns sites de busca viabilizam a utilização de seus recursos para compor portais, como é o caso do site Google, 80% das prefeituras não disponibilizaram esta ferramenta para o cidadão. E, mesmo para os quatro portais que viabilizaram esta ferramenta, sua abrangência limitou-se às notas do portal ou a uma parte limitada de seu conteúdo.

Informações jornalísticas sobre a gestão: este ponto é o que mais caracteriza o conjunto dos portais estudados. Apenas dois portais não disponibilizam notas em sua página principal de portal – Dias D'Ávila e Itapetinga. Porém, parece haver um consenso no desenvolvimento de portais governamentais de que as notas informativas a serem disponibilizadas devam ser produzidas internamente, pela assessoria de comunicação ou órgão correspondente, pois nenhum dos portais estudados fez referência a matérias de jornais da região. Apenas o portal de Teixeira de Freitas 'importou' notas do TSE, mas não citou precisamente a fonte da notícia.

A característica comum desta seção para todos os casos estudados é de informes publicitários sobre as ações das prefeituras: informações sem sentido crítico e com tom de campanha política. Os textos dos informes repetem-se nos diversos portais dos municípios: "*A prefeitura inaugura...*", "*Uma das principais obras foi concluída...*",

“A prefeitura realiza ação em...”. Apesar destes ‘informes’, muitas prefeituras utilizaram também este espaço para publicar o andamento de concursos públicos, divulgando editais e resultados finais de seleção. Mas não foi encontrada nenhuma nota que se referisse a alguma resposta destas gestões às reclamações ou questionamentos da população, como adiante se verá também que não houve disponibilização de espaço para que os munícipes pudessem fazê-los.

Layout do portal: este item demonstra em parte o cuidado do responsável pela criação e manutenção do portal, mas pode significar apenas o resultado de uma contratação de empresa especializada. Como se pôde comprovar em alguns casos, a prefeitura simplesmente terceirizou a confecção do portal, e a empresa especializada aplicou uma disposição padronizada das informações, o que fez com que o portal do município ficasse similar a outras páginas criadas por tal empresa. Em relação à maioria dos portais, onze deles apresentavam *layout* satisfatório. Consideraram-se como itens positivos: a disposição dos *links*, a separação das seções do portal, o destaque às informações da página principal e o aspecto gráfico geral. Os outros portais ficaram entre o razoável e o ruim. O caso de Itapetinga, porém, é atípico, já que o portal possuía nada mais do que uma página em branco contendo apenas dois *links* – um para informações sobre os pregões presenciais promovidos pela prefeitura, outro para as tomadas de preços. Ou seja, não havia *layout* neste portal.

Condições de acesso a *links* demandados pelos cidadãos: para a maioria dos visitantes de portais *web*, a maneira como estão dispostos os *links* para a informação pode significar a não leitura desta informação, já que a navegação na Internet é difusa e rápida (COSTA, 2006). Neste sentido, facilitar o acesso às partes mais importantes do portal dispondo os *links* mais importantes na página principal e de maneira destacada pode incentivar o visitante do portal municipal a acessar estas informações. Para este item, apenas um portal, o de Jequié, foi avaliado como excelente, sete foram avaliados como bons, e os doze outros portais foram tidos como aceitáveis ou ruins. O problema aqui tem ligação com os informes publicitários já ditos acima. As prefeituras querem dar destaque às suas realizações, através das notas na primeira página do portal, e não aos *links* demandados pelos cidadãos, como os serviços que efetivamente viabilizam no portal os contatos com os gestores que porventura publicam as contas públicas do município.

Existência de *links* para todos os setores do governo: para que o munícipe possa encaminhar suas dúvidas, queixas ou denúncias, os *sites* de todos os setores do governo precisam estar disponíveis e bem visíveis no portal do ente. Neste item, não foi avaliada apenas a existência dos *links* para os setores do governo no portal, mas também a maneira como estavam dispostos e que informações sobre estes setores eles acessavam. Assim, apesar de que apenas quatro portais não disponibilizavam estes *links*, oito portais o faziam para páginas que, na verdade, não informavam muito sobre os setores listados. Muitas vezes, os portais informavam apenas o nome dos secretários, uma lista de atribuições e/ou ações pontuais do setor, e, algumas vezes, os telefones das secretarias. Apenas sete portais fizeram ligação das páginas das secretarias e autarquias dos municípios, e, de fato, estas páginas forneciam informações sobre o departamento.

Tabela 5.1 – Percentual dos indicadores de configuração dos portais

Indicador	% de portais que o desenvolvem
Mapa do <i>site</i>	10%
Ferramenta interna de busca	20%
Informações (notas jornalísticas) em destaque na página inicial	90%
<i>Layout</i> agradável	55%
Boas condições de acesso aos <i>links</i> demandados	45%
<i>Links</i> para todos os setores da administração	50%

Construção do autor.

Em resumo, para esta seção da análise do Formulário de Observação, é possível concluir afirmando que os portais em geral não estão bem desenvolvidos, tanto nos aspectos tecnológicos aqui avaliados, quanto no cuidado que deve ter o gestor em construí-lo para que as informações fiquem bem à disposição dos visitantes que acessam o *site*. A característica principal dos portais analisados é a superficialidade das informações, caracterizando a maioria dos portais como um ‘mural eletrônico’ para as gestões municipais, e o item que mais promove este tipo de caracterização são as notas publicadas pelas secretarias ou assessorias de comunicação, em destaque nos portais para ‘informar’ os visitantes dos atos do governo que a este

interessam publicar. Surpreende o encontrado, já que a tecnologia é bem conhecida, está disponível e não representa um grande custo para os orçamentos municipais. A barreira, no caso em apreciação, é que essa tecnologia deve ser direcionada para uma aplicação mais política. Assim, o não uso da tecnologia parece que não estar relacionado à tecnologia em si, mas ao conteúdo político que está associado a ela, ou é esperado dela.

5.1.2. Transparência

Os indicadores avaliados nesta seção da análise não demandam avançados recursos tecnológicos por parte das prefeituras e, por isto, demonstram que suas implementações dependem mais do posicionamento político e evidenciam assim a vontade política do gestor em manter ou não um portal como fonte de informações e transparência para o cidadão.

Tabela 5.2 – Publicação dos Atos Governamentais

Situação observada	Portais	%
Sim, com destaque na página principal do portal e atualizada regularmente	Alagoinhas Feira de Santana Jequié	15
Sim, com destaque na página principal do portal, mas sem indicação de atualização constante e/ou com informações defasadas	Dias D'Ávila Lauro de Freitas Simões Filho Vitória da Conquista	20
Parcialmente, através de notas publicadas sem regularidade na página principal do portal	Barreiras Brumado Camaçari Ilhéus Itabuna Luís Eduardo Magalhães Paulo Afonso Teixeira de Freitas	40
Não publica	Guanambi Itapetinga Juazeiro Porto Seguro São Francisco do Conde	25

Construção do autor.

Seção de atos de governo: poderiam se considerar as notas publicitárias como sendo publicações dos atos governamentais dos governos estudados. No entanto, elas precisariam estar dispostas de maneira que fosse fácil compreender que ações os diversos setores da administração tem ou não realizado. Por isto, é necessário que estes atos estejam dispostos em uma seção à parte e que esta seção seja

atualizada com freqüência, para que os visitantes possam visualizar com facilidade estas informações e para que possam acompanhar o desenvolvimento das ações do ente. Se estas informações estão dispostas juntamente com outros informes, ficará difícil ao visitante identificar e separar os atos da gestão dentre as muitas informações do portal.

Como se vê na Tabela 5.2, a maioria dos portais selecionados não disponibilizava a relação dos atos de governo, ou o faziam de maneira esporádica e não regular. Apenas três portais possuíam esta seção e a atualizavam diariamente, ainda que estas informações estivessem distribuídas no conteúdo das páginas das secretarias. Sabe-se que manter um portal atualizado com os atos do governo demanda uma apreciável quantidade de recursos humanos. Conseqüentemente, esta atualização depende da situação financeira de cada prefeitura e, talvez por isto, este item tenha ficado tão aquém das possibilidades dos portais.

Tabela 5.3 – Informações disponibilizadas sobre o município

Principais Informações Disponibilizadas	Portais	%
Turísticas	Barreiras	25
	Ilhéus	
	Juazeiro	
	Lauro de Freitas	
	Porto Seguro	
Econômicas	Alagoinhas	30
	Camaçari	
	Jequié	
	Luis Eduardo Magalhães	
	Simões Filho	
Históricas	São Francisco do Conde	40
	Brumado	
	Dias D'Ávila	
	Feira de Santana	
	Guanambi	
	Itabuna	
Nenhum	Paulo Afonso	5
	Teixeira de Freitas	
	Vitória da Conquista	
	Itapetinga	

Construção do autor.

Informações gerais sobre o município: aproveitando a oportunidade para publicar informações acessíveis a qualquer parte do mundo, praticamente todos os portais não perderam a oportunidade de promover o turismo ou de atrair investimentos para seus municípios. Alguns municípios enfocaram o turismo – como no caso de Ilhéus, outros, os aspectos econômicos – como Camaçari. Muitos portais demonstraram ser

esta a principal seção do portal na visão de seu mantenedor, contendo numerosas informações sobre os diversos aspectos do município. Outros demonstraram atribuir menor importância a este item do portal. Chama a atenção o fato de municípios que são centros econômicos expressivos, como Feira de Santana e Vitória da Conquista, não investirem e explorarem esta condição, no sentido de divulgarem seus atributos econômicos, o que certamente representa uma manifestação da não consciência da gestão na capacidade que tem o portal para divulgar o município e atrair novos investimentos.

Considerando a quantidade e qualidade das informações disponibilizadas, foi possível caracterizar o principal tipo de informações oferecidas sobre o município, como se vê na Tabela 5.3.

Notícias locais e/ou gerais: apenas um portal se preocupou em disponibilizar as notícias publicadas por órgãos de imprensa – Porto Seguro. Porém, este portal utiliza uma tecnologia de software que seleciona automaticamente as notícias de diversas fontes externas e as monta em um *banner*²² do portal. Outros portais, como o da prefeitura de Alagoinhas, publicaram um *link* para um órgão da imprensa local, e como o da prefeitura de Camaçari, que publica algumas notícias locais, mas redigidas pela assessoria de comunicação. O *site* de Jequié publica uma lista dos órgãos de imprensa local, mas sem *links* para suas páginas.

Em resumo, no que se refere ao conjunto dos indicadores que compõem a publicação espontânea de informações relevantes e confiáveis relacionadas à condução da gestão pública, há pouca transparência e os portais, como visto na seção anterior, se preocupam mais em promover determinados atos da gestão do que em prover as informações de maneira mais abrangente. As gestões municipais, com algumas exceções, demonstram que vêem a Internet como um meio acessório de comunicação e ainda não fazem uso pleno de suas possibilidades para a comunicação e divulgação de informações.

5.1.3. Participação e Interação

²² *Banner* é um quadro característico da linguagem das páginas *web*, geralmente retangular, muito utilizado para anúncios publicitários e para destacar informações em documentos da *web*. Neste caso, o *banner* mostra um conteúdo dinâmico, ou seja, é atualizado automaticamente pelo computador que hospeda o portal.

Esta seção do Formulário de Observação foi a que mais se destacou negativamente na avaliação deste estudo, sabendo-se porém ser esta a categoria mais complexa e da qual se esperava uma resposta que dificilmente seria dada, conforme tem sido verificado em pesquisas mencionadas anteriormente bem, como na literatura em geral, inclusive internacional. Vários recursos tecnológicos poderiam ser utilizados pelas gestões através dos portais para criar canais de interação entre os munícipes e para promover a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação, ainda que esta participação ocorresse apenas em parte das decisões tomadas pelas gestões municipais. Os vários meios, relacionados no formulário (Anexo 1), compreendem recursos básicos e médios da *web*, do ponto de vista tecnológico, o que significa que não deve ter sido a limitação de recursos para investimento nos portais o motivo para sua não implementação.

Tabela 5.4 – Disponibilização de Endereços de E-mail

Situação observada	Portais	%
Disponibilizou os endereços de e-mails dos departamentos e/ou dos gestores	Alagoinhas Barreiras Feira de Santana Paulo Afonso Porto Seguro Teixeira de Freitas	30
Disponibilizou parcialmente os endereços de e-mail dos departamentos e/ou gestores	Luís Eduardo Magalhães Jequié	10
Não disponibilizou endereços de e-mail, mas criou formulários de 'Fale Conosco'	Brumado Camaçari Dias D'Ávila Guanambi Ilhéus Juazeiro Simões Filho São Francisco do Conde	40
Não disponibilizou qualquer meio de contato do visitante do portal com o ente	Itabuna Itapetinga Lauro de Freitas Vitória da Conquista	20

Construção do autor.

E-mails dos setores e gestores: apesar da facilidade em se criar e publicar endereços eletrônicos na Internet, quatro portais não disponibilizaram os *e-mails* dos prefeitos e secretários, nem criaram os formulários do tipo 'Fale Conosco'. Dois portais disponibilizaram endereços eletrônicos para contato dos cidadãos com os departamentos, mas não os endereços para contato direto com os gestores. A maior parte dos portais, apesar de não ter publicado os endereços de e-mail, disponibilizou

o formulário para envio de mensagens – ‘Fale Conosco’. Este formulário, porém, não significa a garantia de que uma mensagem destinada a um determinado secretário chegue ao seu destino, nem dá ao remetente uma comprovação do envio de seu texto.

Os dados da Tabela 5.4 mostram que os portais, em geral, não se abrem ao contato e à interação com a sociedade, demonstrando assim um enclausuramento do executivo, o que corrobora com as observações de Akutsu (2002) que, a partir da definição de democracia por O’Donnell e após observar que a grande maioria dos portais *web* analisados em seus estudos não disponibilizava os e-mails dos gestores públicos, afirma serem estes traços da Democracia Delegativa, onde o chefe não pode ser questionado pelos cidadãos. Os resultados aqui apurados ainda ficam mais graves quando se considera, conforme observado acima, que não se sabe o destino efetivo das mensagens enviadas pelos cidadãos. A não existência de um canal de contato com a sociedade, em um número expressivo de portais, já indica um fechamento das relações com a sociedade.

Existência de ouvidoria e possibilidade de contato via portal: com exceção de Lauro de Freitas, da secretaria de saúde de Jequié e de Feira de Santana, nenhum dos portais municipais disponibilizou os contatos da ouvidoria do município, se ela realmente existir. A inclusão deste item na análise dos portais não significa uma exigência dura e excessiva, especialmente quando se observa a Tabela 1.1, já que, em média, metade dos municípios brasileiros na faixa populacional de 100.001 a 500.000 habitantes criou ouvidorias e disponibilizou seu contato na Internet. Desta forma, os percentuais das cidades deste estudo que estão nesta faixa de população e que possuem ouvidoria podem ser vistos na Tabela 5.5 abaixo.

Tabela 5.5 – Percentual dos Municípios com Ouvidoria

Faixa de População	Com Ouvidoria	Média Brasileira*
20.001 a 100.000	0 %	16,25 %
100.001 a 500.000	15,38 %	50,23 %
500.001 acima	100 %	79,41 %

* Fonte: IBGE (BRASIL, 2006).

Ainda que os percentuais referentes aos municípios acima selecionados não sejam estatisticamente relevantes, observa-se que, para a faixa populacional intermediária,

da qual fazem parte 13 dos 20 municípios deste estudo, os municípios baianos estão bem aquém da média nacional. Os municípios aqui analisados são aqueles na Bahia que, se supõe, maiores condições possuem para desenvolver portais *web* mais avançados e, conseqüentemente, melhores condições técnicas possuem para implementar ações como a instalação de ouvidores em suas gestões. No entanto, como constataram Pinho, Souza e Iglesias (2005, p. 12), a despeito de em seus estudos não terem identificado a implantação de ouvidorias como uma ação muito consistente, “[...] deve se observar que tudo isto implica na montagem de uma nova cultura do serviço público, que se defronta com toda uma cultura de fechamento à cidadania”. No presente estudo e para os casos estudados, pode-se dizer então que esta cultura de ‘fechamento à cidadania’ prevalece sobre a possível abertura da gestão através da promoção plena da *accountability*.

Canal para discussão de políticas públicas: apesar das opções que um portal oferece para a criação de meios de discussão, como os fóruns, *chats*²³ e *mailing lists*²⁴, nenhum município criou qualquer canal para discussão de políticas públicas. O município de Brumado possui um mural de recados, aberto a qualquer visitante do portal. Mas, além de este tipo de comunicação não ser o mais adequado à interação, não há qualquer indicação de resposta dos gestores a respeito dos questionamentos feitos pelos visitantes do portal. No portal de Itabuna há um link chamado ‘Participe da Elaboração do Plano Diretor e Política Habitacional de Itabuna’, mas seu direcionamento no portal não leva o internauta a qualquer canal de discussão, não indicando como o cidadão poderia participar, e dando a clara impressão, então, que se trata de uma chamada apenas para constar. O portal de Jequié possui apenas uma enquete na página principal. Nos portais de Simões Filho e Vitória da Conquista, apesar de haver muitas informações sobre o processo deliberativo do orçamento participativo, as páginas deste projeto e também o portal não promovem qualquer meio à participação. Isto não quer dizer que não haja, nestes casos, participação em absoluto por outro meio, o que se verifica é que não há participação por via digital – ainda não estão instalados esses procedimentos, mais do que isso, essa cultura.

²³ Salas para conversas on-line, ou salas de bate-papo.

²⁴ Fóruns de discussão através de listas de e-mail, onde os participantes enviam mensagens para o servidor de *mailing list*, que as direciona aos participantes, conduzindo assim a discussão.

Respostas às discussões nos portais: entre todos os portais estudados, apenas Simões Filho oferece a possibilidade de consulta às demandas dos munícipes feitas através do portal. Ao lado do formulário 'Fale com a prefeitura' o visitante pode digitar um código de acesso para consulta da resposta à sua mensagem. Em nenhum outro portal há qualquer indicação de resposta às mensagens enviadas através da Internet.

Em resumo, não há sinais de promoção da participação ou da interação entre governantes e governados nos portais *web* dos municípios estudados. Ainda que os recursos estejam à disposição dos gestores para serem implementados, nenhum deles optou por criar qualquer canal de abertura de discussão com os munícipes pela Internet. Confirmando e corroborando o que disseram Pinho, Souza e Iglesias (2005, p. 16), não se localizou nos portais *web* um “[...] diálogo aberto com o público”, nem qualquer sinal de “[...] mobilização dos cidadãos”, de onde também se conclui, para estes casos, que “[...] estamos longe de ‘uma verdadeira revolução cultural’ ou ‘uma mutação de grande amplitude’” na realidade política brasileira.

5.1.4. Prestação de Contas

Nesta seção do Formulário de Análise, três indicadores foram avaliados: a publicação de cronogramas e acompanhamentos das políticas públicas em andamento; a possibilidade de acompanhamento da execução destas políticas; e as informações sobre o resultado das discussões sobre políticas públicas, inclusive das decisões tomadas em decorrência destas discussões. Para os dois últimos indicadores, e se não havia a disponibilização das informações, buscou-se identificar qualquer justificativa do ente.

Disponibilização do cronograma das políticas públicas: se o acompanhamento da execução das obras ficou bem aquém do esperado, como se vê adiante, a disponibilização dos cronogramas físico-financeiros, item mais difícil de ser implementado e que evidencia mais fortemente a *accountability* na gestão pública, foi ainda bem menos observada nos portais. Apenas Dias D'Ávila e Feira de Santana disponibilizaram relatórios sintéticos da execução orçamentária, e Camaçari disponibilizou diversas informações sobre o Plano Diretor Urbano e o Orçamento Participativo, pelas quais é possível acompanhar a execução destas políticas. Todos

os outros portais foram omissos neste ponto.

Acompanhamento da execução de políticas públicas: neste item, nenhum dos portais promoveu a prestação de contas esperada, ou seja, por em evidência a execução das obras e políticas públicas, através da criação de uma seção específica, onde o cidadão pudesse acompanhar e fiscalizar esta execução, compreendendo o que o ente está fazendo e em que fase da execução esta ação se encontra (Tabela 5.6). O que se viu, na maior parte dos portais, foram notas que informavam sobre obras pontuais, que não permitem avaliar todo o trabalho da prefeitura, nem o andamento de todas as obras em execução. Camaçari, Feira de Santana e Dias D'Ávila conseguiram, ainda que em parte, cumprir esta questão, demonstrando inclusive correspondência entre os planos estabelecidos e os atos executados.

Tabela 5.6 – Acompanhamento da execução de políticas públicas

Situação observada	Portais	%
Sim, através de seção específica para este fim e com a disponibilização de cronogramas para o acompanhamento da execução	–	
Sim, através de informações nas páginas das secretarias, mas sem cronogramas para o acompanhamento da execução	Dias D'Ávila Feira de Santana Jequié Lauro de Freitas	20
Em parte, através de informações pontuais em algumas páginas de secretarias	Camaçari Paulo Afonso ²⁵	10
Somente algumas informações pontuais de ações executadas pelo ente, através da seção de notícias do portal	Alagoinhas Brumado Vitória da Conquista	15
Não disponível	Barreiras Guanambi Ilhéus Itabuna Itapetinga Juazeiro ²⁶ Luis Eduardo Magalhães Porto Seguro São Francisco do Conde Simões Filho Teixeira de Freitas	55

Construção do autor.

Respostas às discussões nos portais: com exceção de Camaçari, nem nos casos

²⁵ Apenas a secretaria de educação cumpriu este quesito.

²⁶ Há *links* para 'Obras Executadas' e 'Obras em Execução', mas ambas as páginas estão vazias.

onde as prefeituras implantaram o orçamento participativo há este tipo de prestação de contas. E, em nenhum dos portais onde não se encontraram estas respostas, consta qualquer justificativa para esta omissão.

Em resumo, apenas alguns portais desenvolveram algumas ações à prestação de contas. Destacam-se os portais dos municípios que disponibilizaram informações sobre o andamento das obras do governo, ainda que sem a disponibilização do cronograma para acompanhamento, mas já permitindo certa fiscalização e controle por parte dos munícipes, indicando que já existe algum grau de satisfação e de resposta à sociedade. No entanto, fora essas tímidas exceções, o que se nota é a não utilização, a não recorrência aos recursos digitais pela maioria dos portais municipais analisados para construir uma administração mais interativa, inclusive se beneficiando de supostas contribuições da sociedade, mais ágil e mais transparente.

5.2 Análise dos Dados – por portal

Os portais aqui foram avaliados no conjunto dos indicadores do formulário, segundo o conteúdo apresentado em seus portais *web* neste período. Ao final desta seção, as análises anteriores, juntamente com as avaliações individuais dos portais, são usadas para compor um quadro resumo, com a classificação dos portais segundo as dimensões da *accountability* neles observadas.

Alagoinhas: o portal é bem estruturado e demonstra a boa utilização que um portal pode fazer para promover a publicação de informações relacionada à transparência. Não há recursos para a promoção da interação ou para a discussão de políticas públicas, mas a quantidade de informações e o cuidado que o ente demonstra com o portal indicam que há a possibilidade em promovê-la futuramente. Lembrando, mais uma vez, que esta decisão é fundamentalmente de foro político. No entanto, com exceção da promoção da transparência, não há maiores evidências de que outras dimensões da *accountability* estão sendo promovidas neste portal.

Barreiras: a criação e manutenção deste portal foram terceirizadas, o que pode demonstrar que a gestão municipal enxerga o portal apenas como uma obrigação a ser cumprida frente às mudanças da Sociedade da Informação. Apesar das muitas informações históricas, turísticas e econômicas, e além das contas públicas e do

diário oficial do município, não há indícios de real transparência, prestação de contas ou participação. O portal até chega a conter a frase: “Com um governo democrático, transparente e que presta contas do que faz”; no entanto, não se vê isto efetivamente no próprio portal, indicando que a frase se torna mais um chavão político do que uma ação efetiva.

Brumado: o portal possui bom *design*, mas não oferece maiores informações ao cidadão. O mural de recados tem sido usado pelos munícipes para postar reclamações e elogios à gestão municipal, mas não há qualquer indicação de retorno dos gestores a estas mensagens. Apesar de as contas públicas estarem publicadas e com *link* na página principal do portal, não há maiores recursos e ações de transparência, participação ou prestação de contas.

Camaçari: o portal sai do lugar comum quando dá maior importância ao oferecimento de boa quantidade de informações sobre o orçamento participativo e sobre as discussões do PDU, e também quando publica grande quantidade de outras informações, através de uma agência de notícias. Os principais pontos negativos são a falta de acesso direto aos secretários municipais através da publicação de seus endereços de *e-mail* e a falta de um espaço no portal para as discussões do OP, ou para outra ação que promova a participação. Os documentos – editais, cronogramas de concursos etc. – disponibilizados pelas secretarias de administração, fazenda, planejamento e saúde também são pontos positivos, mas poderiam ser expandidos ou padronizados para outros setores do ente. Em que pese ser este um dos melhores portais municipais deste estudo, do ponto de vista da promoção da *accountability*, não encontrar ações que promovam a dimensão da participação e interação em uma gestão identificada com estas ações pode significar que os gestores, ainda que preocupados em construir portais democráticos, realmente não compreendem ser este um canal adequado à promoção da participação e interação.

Dias D’Ávila: o portal possui boa quantidade de informações sobre as obras realizadas pelo ente, ora com tom de campanha eleitoral, ora de maneira mais isenta. Os relatórios orçamentários e as informações das obras em execução e a serem executadas pelas secretarias são pontos bem positivos em relação à prestação de contas, mas não há qualquer promoção da participação dos munícipes

através dos portais. A legislação do município também está disponível. Transparência e prestação de contas são dimensões de *accountability* que têm sido desenvolvidas por este portal de modo satisfatório.

Feira de Santana: a administração é bem transparente quando disponibiliza informações financeiras e sobre ações políticas já realizadas. Porém não há indícios de promoção da participação, nem de qualquer promoção da interação através do portal para que os munícipes participem do processo decisório. Há também as prestações de contas, pelos relatórios da secretaria de administração, das informações das secretarias e das contas públicas, o que indica que a administração municipal empreende um esforço de abrir suas contas e ações à sociedade. Assim como nos dois casos anteriores, duas dimensões de *accountability*, transparência e prestação de contas, têm sido desenvolvidas por através do portal do município.

Guanambi: o portal é meramente informativo, com apenas um canal aberto para contato da comunidade com o gestor. Publica apenas as contas públicas e notas pontuais sobre as ações do ente, mas não promove qualquer prestação de contas para além disto. Também não há promoção da participação. A exceção positiva se faz quanto ao motor de busca do portal, diferenciado em relação aos outros portais, mas que, sozinho, não representa muito do ponto de vista da promoção da *accountability*.

Ihéus: este portal é um exemplo típico de um portal institucional, com poucas informações publicadas, boa diagramação, mas nenhum interesse em qualquer desenvolvimento de interação, promoção da transparência, participação ou prestação de contas. O portal do município destinado a promover o turismo da região tem bem mais recursos e informações que o próprio portal *web* do ente, o que demonstra e confirma que não é falta de recursos que limita o portal principal a promover *accountability*, ou seja, quando o ente quer usar os recursos digitais no sentido de viabilizar uma política, ele o faz. Do mesmo modo, a não implantação desses recursos no sentido mais político indica que esta ação não é de prioridade ou interesse governamental.

Itabuna: o portal não tem maiores recursos tecnológicos e, apesar de promover, não cumpre o objetivo de prestar contas ou de promover a participação. Traz uma

enquete em sua página principal, mas não demonstra que uso o ente está fazendo das opiniões colhidas por ela. Realizar uma enquêta já indica uma predisposição à interação, mas não dar andamento e não dar resposta aos cidadãos que se manifestam expressa muito mais uma relação unilateral do que bilateral, podendo ser muito mais o atendimento a um modismo. O portal também indica a possibilidade para o cidadão de participar de uma definição de política pública, mas não oferece de fato esta possibilidade. O formulário 'Fala cidadão' cumpre apenas o papel de comunicação de via única, quando informa explicitamente que as mensagens enviadas por ele não serão respondidas. Ou seja, o portal é claro em demonstrar que não deseja interação e participação popular, ao menos via Internet. Aqui, apenas uma investigação mais profunda, contatando e inquirindo os responsáveis pelo portal, é que poderia explicitar quais são as verdadeiras motivações deste ato.

Itapetinga: o portal é apenas um meio eletrônico de a prefeitura disponibilizar os editais de licitações. Pela forma como está construído o portal, a gestão deste município, apesar de sua dimensão em termos de PIB e população, não demonstra ter qualquer interesse em manter um portal *web* para a divulgação de informações relevantes, ainda que de maneira superficial e simples, como fizeram outros municípios analisados. A existência desta página vazia de informações atesta este fato.

Jequié: apesar de não possuir aspectos relacionados com participação e interação, o portal é bastante avançado do ponto de vista da transparência dos atos públicos e da prestação de contas. A boa configuração do portal demonstra o investimento realizado para sua instalação e manutenção, e as informações publicadas pelas secretarias fornecem ao cidadão uma idéia bem clara das ações e políticas desenvolvidas pelo ente. O e-mail do prefeito está em destaque na página correspondente, o que pode demonstrar a possibilidade de acesso do cidadão ao gestor. O portal está bem desenvolvido para uma cidade das dimensões econômicas e sociais de Jequié.

Juazeiro: o portal é bastante simples, com poucas informações, configurando um mero *outdoor* eletrônico. As contas públicas estão visíveis no portal, mas é só. Muitos atalhos levam a páginas vazias, fazendo crer que o portal está ainda em desenvolvimento ou é um projeto abandonado. As notas informativas são

atualizadas com boa freqüência, mas não há muito mais de transparência, participação ou prestação de contas para além disto. A própria ferramenta de busca do portal não encontra as notícias mais recentes. Enfim, o portal demonstra muita simplicidade e pouca ou nenhuma *accountability*.

Lauro de Freitas: o portal se assemelha a outros municípios no provimento de informações básicas, como as notas informativas sobre as ações das secretarias e sobre o relato de ações desenvolvidas. Avança quando disponibiliza uma relação resumida e clara do balanço financeiro da administração e retrocede quando não publica os endereços eletrônicos dos gestores, nem abre qualquer espaço para a participação e interação dos cidadãos. Fica, ainda assim, um pouco acima da média dos portais já analisados, promovendo razoavelmente duas dimensões da *accountability*: transparência e prestação de contas.

Luis Eduardo Magalhães: o portal é apenas um mural eletrônico de informações sobre o município. Com exceção das contas públicas, dos relatórios parciais das ações no ano de 2005 e de dois endereços de e-mail dos secretários municipais, não há quase mais nada relacionado à *accountability* no portal. Assim, não é possível caracterizá-lo como instrumento para a promoção de qualquer dimensão da *accountability*.

Paulo Afonso: o portal se diferencia dos outros pela prestação de alguns serviços da secretaria de finanças e pelas informações da página da secretaria de educação. Possui um bom *layout* e publica um jornal chamado “Jornal Transparência”, que trata das ações desenvolvidas pelo ente. Além disto, não há informações da maioria das secretarias e não há promoção de participação ou uma maior prestação de contas ao cidadão. Neste sentido, se equipara aos portais médios baianos, promovendo apenas um mínimo de transparência.

Porto Seguro: o portal demonstra claramente o interesse em destacar o turismo como principal atividade econômica do município. No tocante à transparência, participação e prestação de contas, não sai do lugar comum. Ou seja, poucas informações e nenhum canal para interação e participação dos munícipes. As muitas páginas vazias de conteúdo no portal atestam também contra sua própria existência: há muito a oferecer em termos de informações, como atestado pelo próprio portal,

mas nada está sendo de fato oferecido. Por exemplo, as execuções orçamentárias, prometidas na página da secretaria da fazenda municipal, inexistem²⁷ em todo o portal.

Simões Filho: o portal possui boas informações sobre o processo de deliberação do orçamento participativo, tem canais abertos para o envio de mensagens para os gestores, indicação de consulta às respostas para estas mensagens, boa quantidade de informações sobre o município e contas públicas em destaque. Mas, ainda assim, não promove qualquer interação ou participação popular através do portal, além de não disponibilizar informações atuais e pertinentes à promoção da transparência dos atos públicos. No *link* 'Cadastre-se', o portal promete abrir um canal para o envio de opiniões sobre o OP, mas não foi possível confirmar este recurso, nem se constatou quaisquer respostas às possíveis opiniões enviadas pelos cidadãos.

São Francisco do Conde: o portal é um mero mural eletrônico para que os visitantes conheçam algumas informações sobre a cidade. Não parece haver qualquer interesse de promover transparência ou participação através do portal, que inclusive foi criado por uma empresa terceirizada pelo ente.

Teixeira de Freitas: o portal é também apenas um mural eletrônico, aparentemente de uma gestão que não deseja sequer manter um servidor²⁸ de Internet em sua estrutura, terceirizando a criação e a manutenção do portal a uma empresa privada e criando contas de e-mail em um serviço gratuito de e-mails no exterior do Brasil. A existência de poucas informações sobre as secretarias e os relatórios, que ora são antigos, ora indisponíveis, também corroboram com esta afirmação.

Vitória da Conquista: o portal possui muitas informações sobre as secretarias e seus projetos, inclusive com apresentações bem dinâmicas. Há a disponibilização do jornal de notícias do ente e uma página específica para um projeto da administração. As informações sobre a história, a economia etc., do ente são bem completas. Porém, a ausência de qualquer meio para contato com o ente – endereços de e-mail

²⁷ Ao menos, nenhum *link* foi encontrado que levasse a estas informações.

²⁸ Servidor de Internet é um computador dedicado ao armazenamento e divulgação das páginas *web* de uma organização. No caso das prefeituras, são os computadores que armazenam os portais.

ou telefones – reflete uma postura contrária à transparência e participação propagada pela administração. Também a ausência de qualquer prestação de contas financeiras ou orçamentárias é um importante ponto negativo. O portal promove assim certa dose de transparência, mas deixa muito a desejar em relação às outras dimensões da *accountability*, especialmente quando se leva em consideração a dimensão e importância deste município no contexto político e econômico do estado.

Tabela 5.7 – Classificação dos Portais segundo Dimensões Observadas de *Accountability*

<i>Portais</i>	<i>Transparência</i>	<i>Prestação de Contas</i>	<i>Participação e Interação</i>
Camaçari Dias D'Ávila Feira de Santana Simões Filho Jequié Lauro de Freitas	Sim	Sim	Não
Alagoinhas Brumado Guanambi Itabuna Paulo Afonso Vitória da Conquista	Sim	Não	Não
Barreiras Ilhéus Itapetinga Juazeiro Luis Eduardo Magalhães Porto Seguro São Francisco do Conde Teixeira de Freitas	Não	Não	Não

Construção do autor.

Em resumo, é possível categorizar²⁹ os portais segundo as dimensões de *accountability* que eles podem estar promovendo através da Internet, conforme Tabela 5.7 acima, onde se observa que nenhum portal promove sozinho todas as

²⁹ A categorização das dimensões da *accountability* observada nos portais observou os indicadores do Formulário de Análise e optou-se aqui por aproximar o desempenho de cada portal para cada dimensão avaliada. Nos casos onde se observou pouca promoção de uma dimensão, optou-se por classificar o portal como 'Não'. E nos casos onde se observou boa promoção de uma dimensão, ainda que o portal não tenha desenvolvido todos os indicadores desta análise, para simplificação e estudo, optou-se por classificar o portal como 'Sim', para esta dimensão.

três dimensões da *accountability* descritas neste estudo, já que nenhum deles demonstrou promover participação e interação de maneira satisfatória, e que 40% dos portais analisados podem ser considerados como simples murais eletrônicos, já que não desenvolvem satisfatoriamente sequer uma dimensão da *accountability*.

Assim, não estão presentes nos portais *web* dos municípios baianos recurso algum que promova a “[...] elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos”, ou que viabilize a “[...] participação nas deliberações” ou a efetiva “[...] transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos” (LÉVY, 1999, p. 186). Além disto, a maioria deles é o que Pierre Lévy chama de caricaturas da democracia eletrônica, promovendo não muito mais do que a difusão de propagandas governamentais (Idem).

As análises a seguir procuram relacionar as classificações da Tabela 5.7 com as informações sobre PIB, população e orientações político-ideológicas dos gestores dos municípios selecionados, buscando estabelecer a relação entre os conceitos teóricos sobre *accountability* e os pressupostos deste trabalho.

5.3 Análise dos portais segundo PIB dos municípios

A partir dos dados da Tabela 5.7 – Classificação dos Portais segundo Dimensões Observadas de *Accountability* e da Tabela 4.2 – Valor Adicionado e PIB a Preços Correntes dos Municípios Selecionados, é possível se chegar a algumas conclusões sobre a relação que pode haver entre a capacidade financeira dos municípios, traduzida pelo valor de sua produção de bens e serviços, e a *accountability* observada em seus portais.

Como se vê na Figura 5.1, dos seis municípios com maiores valores de PIB, quatro deles foram identificados no grupo daqueles que desenvolveram transparência e prestação de contas em seus portais. Apesar de isto corroborar com um dos pressupostos deste estudo, São Francisco do Conde e Ilhéus, a despeito de seus altos valores de PIB, desenvolvem portais que podem ser considerados apenas como meros *outdoors* públicos na Internet, provendo informações estáticas e demonstrando pouco ou nenhum interesse em ser *accountable*. Isto confirma que não é exatamente a disponibilidade de condições financeiras adequadas que vai

definir a construção de portais com maiores recursos democráticos, mas sim o compromisso dos entes com a democracia.

Na outra ponta da análise, entre os seis municípios com os menores valores de PIB da seleção deste estudo, três deles ficaram no grupo pior avaliado quanto ao desenvolvimento de *accountability* em seus portais. No entanto, Brumado e Guanambi, que estão entre estes seis menores valores de PIB, obtiveram uma avaliação razoável, desenvolvendo boas ações para a promoção da transparência de suas gestões através de seus portais. E, mesmo que seus portais não possuam recursos avançados da *web*, quando se compara suas economias com a de municípios como, por exemplo, São Francisco do Conde ou Ilhéus, que sequer estas ações implementaram, suas avaliações são relativamente muito boas. Na mesma linha do raciocínio anterior, vemos que dois municípios que não têm condições de desempenho econômico favorável (relativamente à amostra selecionada) procuram construir portais mais comprometidos, ou com algum comprometimento pelo menos, com a democracia.

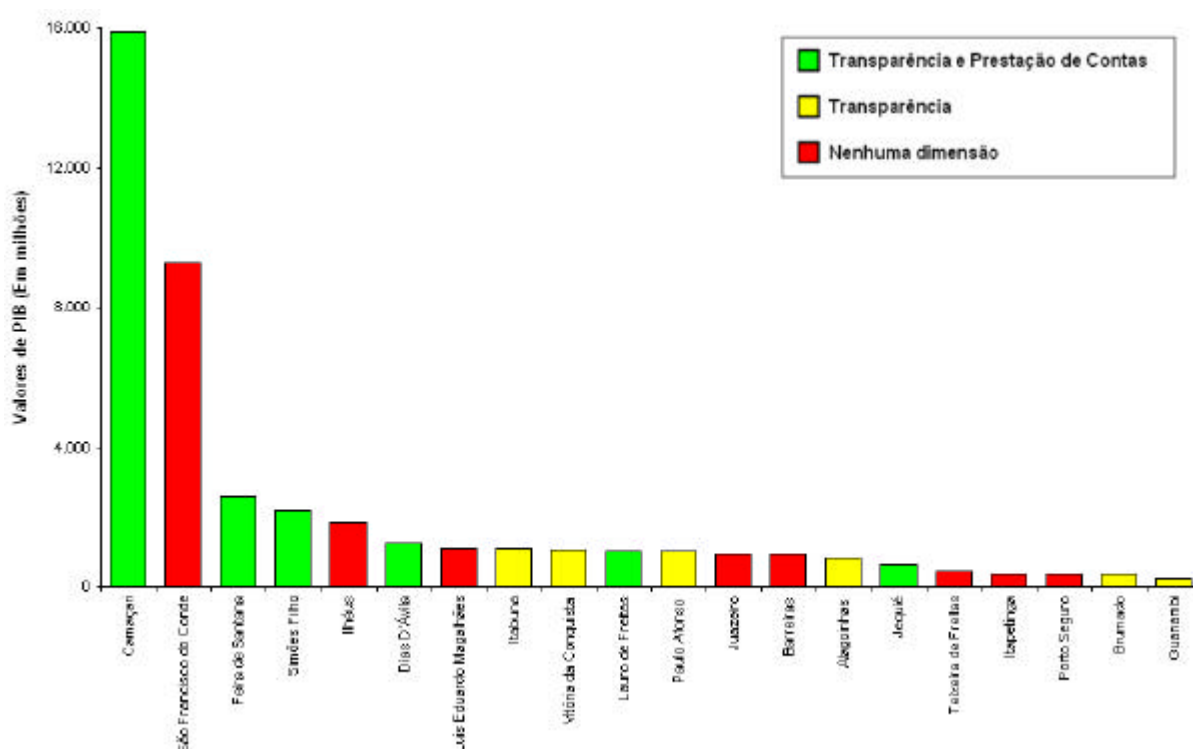


Figura 5.1 – Relação entre PIB e dimensões da *accountability* dos portais *web* municipais

Portanto, o que se pode perceber nas avaliações acima é que, para a realidade dos municípios baianos, pouca relação há entre a capacidade financeira dos municípios e o estágio de desenvolvimento de seus portais para a promoção da *accountability*.

E, apesar de demandar recursos financeiros, humanos e tecnológicos, os portais *web* ideais no sentido da promoção da *accountability* parecem depender mais de outros fatores que não a disponibilidade de recursos para investimento nestes projetos; mais especificamente, dependem do comprometimento de seus gestores com a transparência e a prestação de contas.

5.4 Análise dos portais segundo populações dos municípios

Também a partir dos dados da Tabela 5.7 – Classificação dos Portais segundo Dimensões Observadas de *Accountability* e da Tabela 4.3 – Estimativa da População dos Municípios Seleccionados, Bahia - 2006, é possível se relacionar as duas variáveis, tamanho da população municipal e *accountability* observada nos portais.

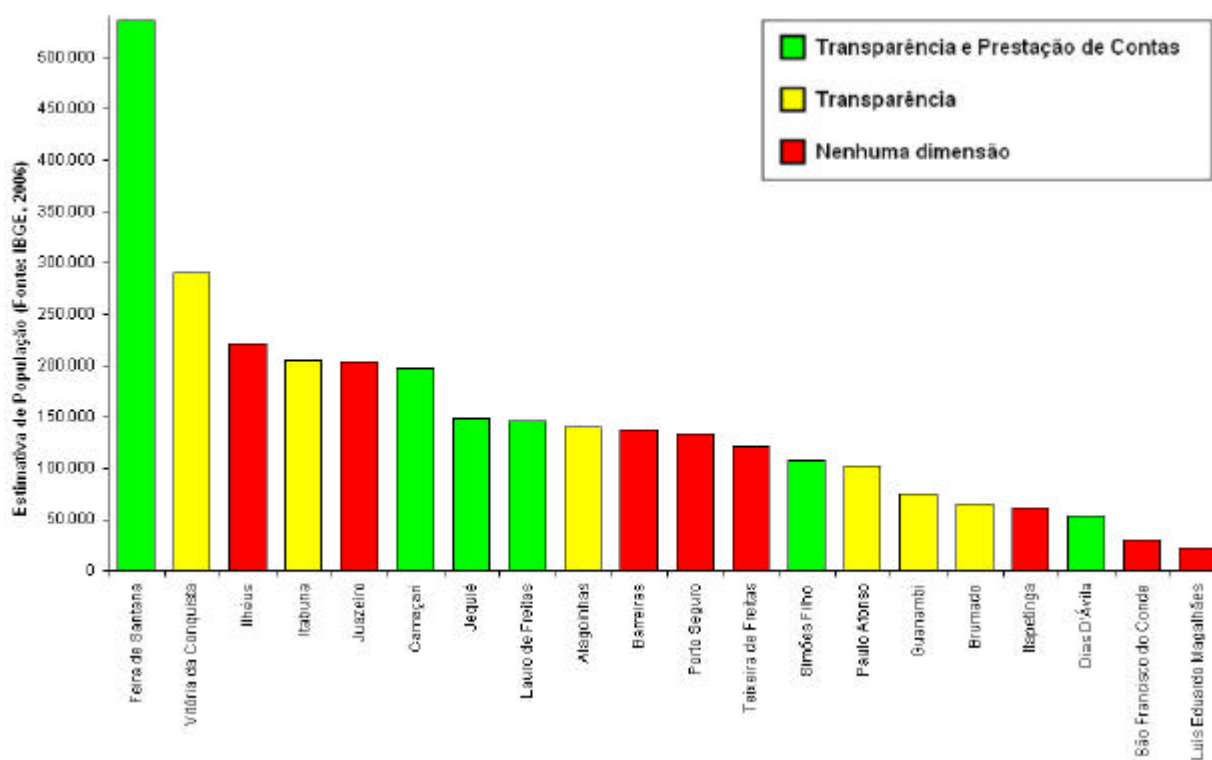


Figura 5.2 – Relação entre população e dimensões da *accountability* dos portais *web* municipais

Como se vê na Figura 5.2, nota-se uma dispersão das diferentes situações avaliadas, quando se confronta as dimensões observadas de *accountability* dos portais com o tamanho da população dos municípios dispostos em ordem decrescente. É possível se observar que nenhuma relação parece haver entre estas variáveis, já que dos seis municípios com maiores populações apenas dois deles –

Camaçari e Feira de Santana – estão classificados no grupo melhor avaliado da Tabela 5.7; outros dois, no grupo intermediário, que promoveu uma das dimensões da *accountability* – Vitória da Conquista e Itabuna, e os dois restantes, no grupo pior avaliado por não desenvolver qualquer dimensão da *accountability* em seus portais – Ilhéus e Juazeiro. O quadro leva a uma análise semelhante quando se observa os municípios com pequenas populações e as classificações de seus portais quanto à *accountability*. Dias D'Ávila, por exemplo, um município com apenas 54.150 habitantes, teve seu portal *web* classificado neste estudo entre os melhores em termos de *accountability*.

A cultura política de cidades com maiores populações, que poderia se refletir em um comportamento político mais democrático por parte das gestões destes municípios, não parece influenciá-las a criar melhores portais *web* do ponto de vista da promoção da *accountability*. Municípios de maior população tem também maiores faixas da população com acesso à Internet, como visto nos dados do Comitê Gestor da Internet (tem 2.3.3), e isto poderia significar maiores pressões junto ao poder público para a disponibilização de informações e serviços em seus portais. Mas, neste estudo, isto não pôde ser observado como resultado objetivo para o conjunto de municípios selecionados. Assim, ao contrário do que se poderia concluir pelas análises dos indicadores levantados na pesquisa do IBGE sobre governo eletrônico e portais municipais (Ver tabelas do Capítulo 1), não há para os municípios baianos correlação entre tamanho da população e disponibilidade de serviços ou informações públicas em seus portais. Além disto, os percentuais de disponibilização dos serviços e informações dos portais baianos estão sempre abaixo da média brasileira.

5.5 Análise dos portais segundo orientações político-ideológicas

E, finalmente, a partir dos dados da Tabela 5.7 – Classificação dos Portais segundo Dimensões Observadas de *Accountability*, da Tabela 4.4 – Partidos Políticos dos Municípios Selecionados e da Tabela 5.8 – Partidos dos Municípios Selecionados, por Filiação Ideológica, é possível se relacionar estas duas variáveis: orientações

político-ideológicas e *accountability* observada nos portais municipais³⁰. Reproduzimos abaixo a tabela da classificação dos partidos por filiação político-ideológica apresentada anteriormente:

Tabela 5.8 – Partidos dos Municípios Selecionados, por Filiação Ideológica

Classificação	Partidos
Direita	PFL, PL e PP
Centro	PSDB, PSDC ³¹ e PMDB
Esquerda	PT e PSB

Fonte: Adaptada dos estudos de Rodrigues (2002) e Prado (2004)

Aqui, é possível observar que, apesar de não haver forte relação entre as orientações político-ideológicas e os níveis de *accountability* observado nos portais, algumas tendências podem ser identificadas:

- Nenhum município gerido por **partidos de esquerda** foi classificado no grupo de ‘*não-accountability*’ (ou seja, aquele cujos portais não desenvolvem nenhuma dimensão do conceito de *accountability*), sendo predominantes neste grupo os municípios que desenvolvem apenas a dimensão ‘transparência’ em seus portais *web*;

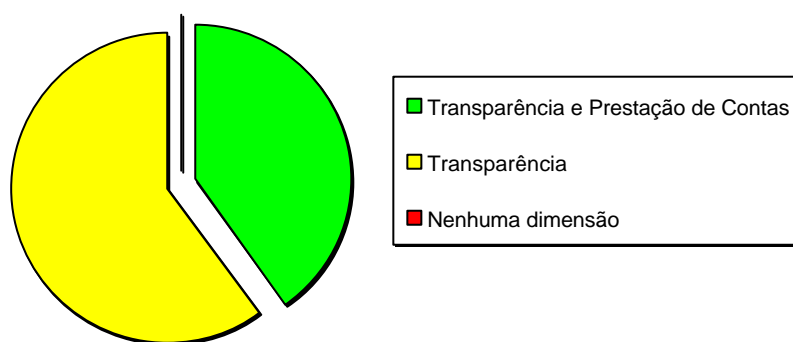


Figura 5.3 – *Accountability* dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Esquerda

- No grupo dos **partidos de direita**, a distribuição na classificação da tabela é bem balanceada, sendo quatro os partidos incluídos no grupo melhor classificado,

³⁰ Como nenhum portal municipal demonstrou desenvolver uma das dimensões do conceito da *accountability* – Participação e Interação, fez-se aqui a comparação das diferentes orientações político-partidárias com a promoção ou não das outras duas dimensões – Transparência e Prestação de Contas.

³¹ A classificação deste partido como de centro foi feita com base em sua composição de aliança para a última eleição do município selecionado, já que há apenas um município é gerido por prefeito desta linha partidária e já que este partido, o PSDC, não consta dos estudos acima citados sobre linhas partidárias.

dois os partidos, no grupo intermediário, e quatro, no grupo classificado como não-*accountable*. Estes resultados, até um certo ponto, são surpreendentes, quando seria de se esperar que predominasse a ausência de transparência e de prestação de contas. Isto poderia estar indicando que estes gestores de partidos de direita podem estar respondendo às mudanças impostas pela sociedade da informação, assim como uma possível mudança na cultura política do estado e dos próprios partidos de direita;

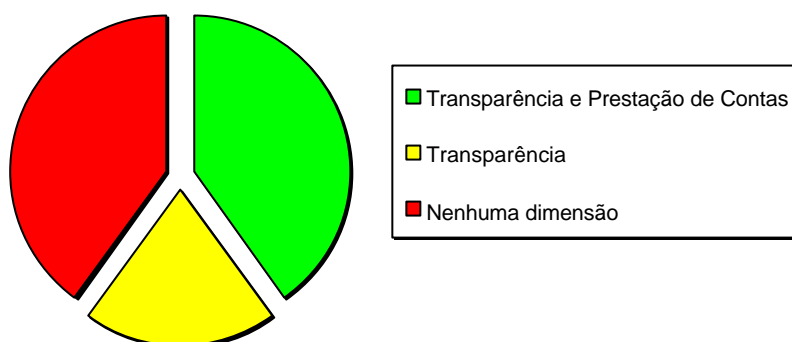


Figura 5.4 – *Accountability* dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Direita

- Os **partidos de centro** demonstraram uma relação mais forte com um modelo de portal do tipo *outdoor* eletrônico – quatro dos cinco municípios deste grupo desenvolvem portais com esta classificação, ou seja, nenhuma dimensão de *accountability* foi observada em seus portais. O resultado aqui é também surpreendente, por terem estes municípios geridos por partidos de centro apresentado um resultado ainda menos *accountable* que o referente ao que se esperaria dos partidos de direita. Parece haver uma inversão aqui, entre o que seria de esperar de partidos da direita e o que esperar de partidos de centro. Esta análise também pode estar sendo dificultada exatamente pelas próprias características do quadro partidário brasileiro de falta de identidade ideológica. Conforme argumentado no quadro teórico, é possível que estes partidos de centro estejam efetivamente sob controle de políticos mais à direita. Um outro possível argumento é que estamos trabalhando com um conjunto de casos – apenas cinco partidos de centro – muito reduzido, o que pode limitar conclusões mais generalizáveis sobre o comportamento político destes partidos.

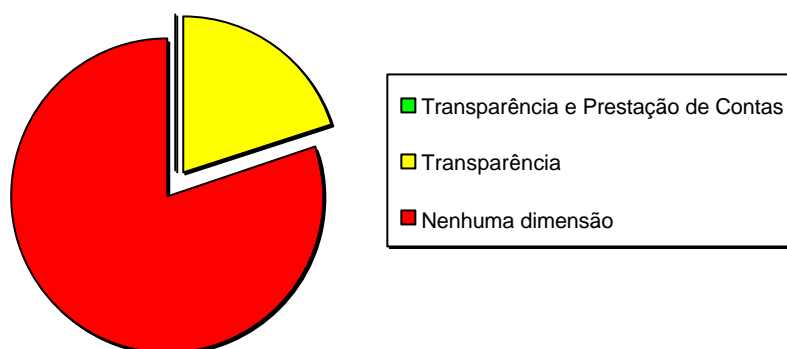


Figura 5.5 – *Accountability* dos Portais Municipais Geridos por Partidos de Centro

Em resumo, o quadro que ilustra a promoção da *accountability* mostra-se diferenciado, como observado nas figuras acima, em relação às diferentes orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores municipais, no que se refere ao uso dos recursos computacionais para a promoção da *accountability* através dos portais municipais, o que pode explicar parcialmente as escolhas que os gestores estão fazendo ao investir ou não em portais *web* mais democráticos. Esta conclusão corrobora o estudo de Prado (2004), quando identifica uma correlação entre a promoção da transparência de portais *web* governamentais e as orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores.

CAPÍTULO 6 – Conclusões e Considerações Finais

A análise precedente dos dados coletados nos portais *web* dos municípios buscou atingir o objetivo geral deste trabalho, que foi o de verificar se os municípios baianos estão ou não incrementando a *accountability* através da Internet, considerando o contexto social, econômico e político destes municípios, traduzidos aqui pelos valores de PIB, população e orientações político-ideológicas dos partidos de seus gestores, e a identificação de uma presença ainda relevante de estruturas patrimonialistas no estado da Bahia.

Ao relacionar as dimensões de *accountability* promovidas pelos diferentes portais municipais, e considerando os pressupostos desta pesquisa, é possível concluir que os municípios baianos não promovem adequadamente *accountability* em seus portais *web*. Mesmo os portais melhor implementados não promovem a participação e interação entre os governantes e os governados, ações estas necessárias para se compreender um fortalecimento da democracia pelo conceito da *accountability*. Muitos municípios, a despeito de terem ou não recursos financeiros à disposição, publicam portais *web* apenas superficiais, como que cumprindo uma ‘obrigação’ dos ‘tempos modernos’, sem compreender ou aceitar as possibilidades democráticas da Internet. Há, no entanto, esforços consideráveis de alguns portais de pequenas e médias cidades baianas, geridas por partidos de esquerda, mas também de direita, que demonstraram promover a transparência de seus atos e a prestação de suas contas pela Internet. Mas estes esforços ainda são uma minoria, dentro de um grupo que representa, segundo o exposto neste trabalho, aqueles municípios que no âmbito da Bahia mais evidências democráticas deveriam demonstrar em seus portais.

Na relação entre o tamanho das populações dos municípios e a *accountability* observada em seus portais, é surpreendente o fato de não haver relação entre os diferentes níveis de transparência e prestação de contas com os diferentes tamanhos de municípios (Seção 5.4), especialmente quando se observa que há esta relação para o conjunto dos municípios brasileiros, como visto nos dados da pesquisa do IBGE, no Capítulo 1. Também a ausência de relação entre os diferentes valores de PIB dos municípios e os níveis de *accountability* de seus portais (Seção 5.3) não confirma o pressuposto de outros estudos (AKUTSU, 2002; PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2005, 2006) de que governos com maiores recursos financeiros teriam assim maiores condições de implementar melhores portais *web* e, através deles, de poder incrementar a *accountability* de suas gestões. Para os vinte casos aqui selecionados, as conclusões apontam em outro sentido.

Além disto, ainda há muitas limitações à promoção da democracia na Bahia, por meio eletrônico, demonstradas pelo fato de os portais *web* serem projetos viáveis e possíveis ao conjunto de municípios selecionados, mas, apesar das possibilidades que estavam acessíveis a estes municípios, apenas uma pequena minoria deles desenvolveu ações *accountables*. Como não se constatou a relação entre maiores recursos financeiros disponíveis aos municípios e os níveis de *accountability* observados em seus portais, pôde se concluir pela existência da relação entre as orientações político-ideológicas e estes níveis observados. Esta conclusão vai ao encontro do exposto no trabalho de Prado (2004), que demonstrou não haver relação entre os recursos financeiros disponíveis aos municípios analisados em seu estudo e os níveis de transparência observados em seus portais governamentais. O autor também relacionou estes níveis de transparência às orientações político-ideológicas dos partidos dos prefeitos, e concluiu no mesmo sentido do atual estudo, afirmando que estas orientações políticas influem mais decisivamente na promoção da transparência do que a capacidade econômica dos municípios ou do que seu desenvolvimento humano.

Assim, levando-se em conta o histórico patrimonialista do estado, como visto no capítulo 3, conclui-se que as limitações para a promoção da *accountability* por estes municípios através de seus portais se mostram basicamente políticas. Como afirma Ruediger (2003), a concretização das possibilidades democráticas da Internet depende não só da existência de uma demanda por parte da sociedade civil de

participação, mas também, ou poderíamos acrescentar, principalmente da prioridade que os tomadores de decisão devem dar na utilização destes recursos para a promoção da democracia. Assim, os gestores públicos têm definido o padrão de transparência e *accountability* que querem promover em seus portais, não por estarem limitados pela indisponibilidade de recursos financeiros ou outro aspecto analisado neste estudo. Os motivos destas escolhas devem estar relacionados à cultura patrimonialista e às orientações político-ideológicas destes gestores.

Trata-se mais de decisão política a implantação de portais *web* avançados do que da falta de recursos financeiros, e, diante das conclusões anteriores, é possível se atribuir à cultura política patrimonialista dos gestores o fato de não haver muita promoção da *accountability* nos portais *web* dos municípios. Mainwaring e Torcal (2005), ao analisarem os sistemas partidários de países menos desenvolvidos, concluem que a fraca institucionalização dos partidos é inimiga da *accountability* eleitoral. Assim, corroboram os autores com a relação encontrada entre as orientações político-ideológicas e a *accountability* promovida nos portais municipais.

Enquanto, por um lado, observam-se governos pouco voltados à promoção da democracia através da Internet, por outro lado, os internautas brasileiros não se apresentam como grandes consumidores da informação pública já disponibilizada na rede, o que poderia explicar, em parte, o pouco interesse dos gestores em investir em portais mais *accountables*. No entanto, poderia-se argumentar também que não há o 'cidadão virtual' porque não há ainda o que se poderia considerar como uma 'esfera pública virtual', um espaço propício para "[...] a interação entre os grupos políticos participantes do processo democrático" (CUNHA e SANTOS, 2005). Mas o que se pode afirmar a partir das conclusões sobre a participação política na Internet é que os cidadãos não se ressentem de uma presença mais eficaz do poder público na rede.

As condições deste estudo apontaram que, ao se avançar as análises sobre portais para municípios do interior, observou-se que é possível encontrar muito pouco em termos de *accountability*, porém muitos indícios apontam para o patrimonialismo. Assim como nos estudos anteriores citados por este trabalho (AKUTSU, 2002; CUNHA e REINHARD, 2001; CUNHA e SANTOS, 2005; LEMOS e outros, 2006a; PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2005, 2006; PRADO, 2004; SILVA, 2005), dadas as

possibilidades já criadas pelas novas tecnologias, os governos municipais baianos não acompanharam a velocidade das mudanças da Sociedade da Informação, implementando timidamente portais pouco democráticos, do ponto de vista da *accountability*.

Portanto, corroborando o que há mais de dez anos atrás já havia observado Kumar (1996), a Sociedade da Informação não evolui de maneira isenta, mas compreende contextos sociais, econômicos e políticos – especialmente estes últimos. Em sociedades cujo contexto político seja semelhante ao baiano e, em certa medida, ao brasileiro, o comportamento dos gestores municipais confirma e reforça padrões existentes de patrimonialismo e cultura não participativa. Apesar dos esforços observados de alguns municípios que caminham noutro sentido, *accountability* promovida através da Internet, enquanto prática política consolidada para o fortalecimento da democracia, ainda é uma realidade distante dos municípios baianos.

6.1 Contribuições

Ao se avançar nas análises sobre *accountability* de portais municipais, uma das contribuições deste trabalho foi a adequação dos modelos anteriores de análise, focada nas três dimensões do conceito principal. Este corte teórico limitou a pesquisa à observação do resultado das práticas políticas relacionadas à transparência, prestação de contas e participação, especialmente nos portais *web*, sem considerar os esforços dos municípios para implementação de governos eletrônicos. O que poderia ser considerado em outros trabalhos como limitação, aqui prestou a função de delimitar o objeto de estudo e viabilizando a análise das dimensões observadas da *accountability* às outras variáveis do estudo, alcançando seu objetivo.

Outra contribuição foi também expandir as análises anteriores às realidades dos municípios baianos, considerando seus contextos econômicos, sociais e políticos. A limitação dos estudos sobre portais *web* de capitais ou estados brasileiros, por exemplo, reside exatamente em não se poder generalizar para realidades tão distintas quanto as analisadas neste trabalho. Apesar de o quadro empírico encontrado aqui ter se apresentado tão peculiar, as conclusões deste estudo se

aproximaram de alguns estudos anteriores.

Finalmente, ao se relacionar as orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores municipais aos níveis de *accountability* observados nos portais, propõe-se aqui um caminho teórico para a ligação entre este conceito e as efetivas práticas políticas dos gestores públicos, como também o fez Prado (2004), resguardadas as dimensões e peculiaridades de cada estudo, e ainda reconhecendo as limitações desta proposição, como se viu anteriormente e novamente se afirma adiante.

6.2 Limites do estudo

Ao selecionar vinte municípios do estado da Bahia, este estudo estabelece limites empíricos que limitam em parte suas conclusões. Como afirmado no capítulo metodológico, o objetivo de selecionar este número de municípios era o de replicar condições nas quais se observasse resultados semelhantes e diversos no conjunto dos dados coletados, para alcançar replicações literais e teóricas (YIN, 2001). No entanto, ainda que o número de casos tenha sido representativo para um estudo de casos múltiplos, as inferências aqui feitas estão de certo modo limitadas à realidade dos municípios baianos, já que estes estão inseridos em uma realidade bem particular de patrimonialismo histórico, falta de recursos para investimentos e cultura política de participação ainda incipiente.

Outra limitação das conclusões aqui feitas refere-se às orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores municipais baianos. Como afirmado no capítulo 3 sobre cultura política e patrimonialismo, na Bahia, o poder se afirma individualmente, de certo modo alheio às questões partidárias. Por isto, ainda que exista certa relação dos níveis de *accountability* observados nos portais *web* dos municípios, com a orientação ideológica dos partidos dos gestores, é preciso compreender que pode não haver tal relação direta entre as diretrizes partidárias e as escolhas políticas dos prefeitos dos municípios baianos. Além disto, a categorização dos partidos políticos utilizada neste trabalho pode não corresponder às características políticas dos partidos na Bahia, dado o regionalismo e a polarização do ‘carlismo’ e do ‘anti-carlismo’ no estado. Apesar disto, ainda faz sentido compreender que o uso desta categorização seja adequado para este trabalho.

6.3 Recomendações para estudos futuros e comentários finais

Do resultado final da pesquisa, ficam as certezas sobre a fraca predisposição que têm as gestões municipais baianas para promover *accountability* através de seus portais e, mais especificamente, para promover a participação dos representados no processo de tomada de decisões e o pouco investimento que fazem em projetos de portais *web*. O patrimonialismo se faz evidente nestes fatos, indo de encontro às ações que possam efetivamente viabilizar a fiscalização e o compartilhamento do poder com os governados (DAGNINO, 2004).

Como recomendação para estudos futuros e diante das limitações explicitadas anteriormente, sugere-se aqui que estudos semelhantes sejam realizados em cidades médias de outros estados brasileiros. Ou, para se comparar as diferentes culturas políticas de diferentes regiões e sua influência na promoção da *accountability*, que estudos sejam realizados em cidades médias de diferentes estados brasileiros. Também considerando as limitações da categorização dos partidos políticos nas diferentes regiões brasileiras, um estudo que considere esta dificuldade pode lançar luz sobre a relação entre as escolhas políticas relacionadas à *accountability* e as orientações político-ideológicas dos partidos dos gestores.

A Internet já não é mais uma esfera livre de controle, especialmente não é mais livre da influência da cultura política que a cerca e influencia (CASTELLS, 2003), e “[...] informação, conhecimento e ação são condições para o exercício do poder” (GOHN, 2004, p. 89). Portanto, a promoção da *accountability* na Internet não se fará sem antes passar pela arena política, tendo qualquer análise neste sentido que compreender e analisar suas dimensões, e o contexto político onde se realiza.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação, Accountability e Democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Administração, Departamento de Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 36, p. 723-745, Set/Out. 2002.

ALVES, Rosental Calmon. **Reinventando o jornal na Internet**. Disponível em: <<http://www.saladeprensa.org/art236.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2006.

AMARAL, Marcelo. **Internet, Estado e Sociedade**: liberdade e controle da informação na rede. Disponível em: <<http://tecitura.jts.br/printarticle.php?id=36&layout=html>>. Acesso em: 23 mar. 2007.

BAHIA. SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Valor Adicionado e PIB a Preços Correntes, Segundo os Municípios, Bahia - 2003**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/pib/index_pib_municipal.php>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BAIO, Cíntia. Vote na Obra. **Info Exame**, São Paulo, n. 249, p.120-120, dez. 2006. Mensal.

BELL, Daniel. **O Advento da Sociedade Pós-Industrial**: uma tentativa de previsão social. Trad. de Heloysa de Lima Dantas (do original *The Coming of Post-Industrial*

Society, 1973). São Paulo: Ed. Cultrix, 1977. 540p.

BEHN, Robert. **O novo paradigma da gestão pública e a busca de *accountability* democrática**. Revista do Serviço Público, n.o 49/4. Brasília: ENAP, 1998.

BRASIL. IBGE. **Estimativas das populações residentes, em 01.07.2005, segundo os municípios**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/estimativa.shtm?c=1>>. Acesso em: 17 jan. 2006.

BRASIL. IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>> Acesso em: 03 fev. 2006a.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <<http://www.prodepa.psi.br/sqp/pdf/pdrae.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2006b.

BRASIL, Comitê Gestor da Internet. **TIC Domicílios 2005**. Disponível em: <<http://www.nic.br/indicadores/>>. Acesso em: 08 ago. 2006c.

BRESSAN, Flávio. **O Método do Estudo de Caso**. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm>. Acesso em: 11 jan. 2006.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados**, vol.46, n.1, p.153-193, 2003.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability**: Quando poderemos traduzi-la para o Português? Revista de Administração Pública. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

CERQUEIRA, Paulo César Lisboa. **Entrevista gravada em meio digital**. Vitória da Conquista, 24 jan. 2006.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Temporalidade, interatividade e ficcionalidade na comunicação em rede**. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/>>

papers/2002/np14/NP14COSTA.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2006.

CUNHA, M.A.; REINHARD, N. Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: estudos de caso no Brasil. *In: Anais do XXV ENANPAD*. Campinas: ANPAD, Setembro 2001.

CUNHA, M. A; SANTOS, G. S. O Uso de Meios Eletrônicos no Relacionamento do Parlamentar com o Cidadão nos Municípios Brasileiros. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 35, p.47-68, out./dez. 2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DOWBOR, Ladislau. **Economia da Comunicação**. Disponível em: <<http://ppbr.com/ld/9economia.shtml>>. Acesso em: 16 jan. 2006a.

_____. **Requisitos para um projeto de desenvolvimento local**. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D053.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2006b.

EISENBERG, José. **Internet Popular e Democracia nas Cidades**. Disponível em: <<http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://www.ip.pbh.gov.br/revista0101/ip0101eisenberg.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO (São Paulo). **Cabral rejeita publicar contas na Internet**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88686.shtml>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

FONTES, José Raimundo. **Entrevista gravada em meio digital**. Vitória da Conquista, 31 jan. 2006.

FREY, Klaus. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco. Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 141-163.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In: SANTOS*

JÚNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz C. Q. (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 57-94.

GONDIM, Sônia M. G. et al. Da Descrição do Caso à Construção da Teoria ou da Teoria à Exemplificação do Caso? Uma das encruzilhadas da produção do conhecimento em Administração e áreas afins. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 35, p.47-68, out./dez. 2005.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; PORSSE, Alexandre Alves; PORSSE, Melody de Campos Soares. Descentralização e Finanças Municipais no Brasil: uma análise regional da gestão dos recursos. In: ENANPAD, XXIII, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpad, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-ap-34.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2007.

KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-industrial à Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1996.

LEMOS, André. Et alli **Cidade, Tecnologia e Interfaces. Análise de Interfaces de Portais Governamentais Brasileiros: uma proposta metodológica**. Disponível em <http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/cibercidades/interface_final.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2006a.

LEMOS, André; COSTA, Leonardo Figueiredo. **Um modelo de inclusão digital: o caso da cidade de Salvador**. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/portugues/EPTIC%20VIII-VI.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2006b.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MAINWARING, Scott and TORCAL, Mariano. **Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização**. Opinião Pública, vol.11, nº 2, out. 2005, p. 249-286.

MCLUHAN, Marshall. Os meios de comunicação como extensões do homem. São Paulo, Cultrix, 1974.

MILANI, Carlos. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 180-

214.

NORRIS, Pippa. **The Worldwide Digital Divide: Information Poverty, the Internet and Development**. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/psa2000dig.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p.25-49, out. 1991. Mensal.

_____. **Accountability Horizontal**. Revista Lua Nova, n. 44, 1998.

PINHEIRO, Israel de Oliveira. A Política na Bahia: atraso e personalismos. **Ideação**, Feira de Santana, n. 04, p.49-78, jul./dez. 1999.

PINHO, José Antonio G. de. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista. In: Jacobi, Pedro; Pinho, José Antonio (org.). **Inovação no campo da gestão local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de; IGLESIAS, Diego; SOUZA, Ana Carolina Pereira de. **Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram**. 2005. Salvador, 2005. 17 p.

_____. Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. In: ENANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** . Salvador: EnANPAD, 2006. 14 p.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e democracia: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 182 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, Ideologia e Composição Social**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2002, vol.17, no.48, p.31-47.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 37, p. 1257-80, Nov/Dez 2003.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, *Accountability* e Cultura Política do Patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. 2004. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração, Departamento de Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/disserta/mestacad/publicacoes/dissertacao/ana_rita_silva_sacramento.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2006.

SANTO ANDRÉ (Município). **Guia Fácil**: apresentação. Disponível em <http://www.santoandre.sp.gov.br/guia_facil/bn_conteudo.asp?cod=4198>. Acesso em 01 fev. 2006.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Prestação de contas, acesso à informação e participação e processo decisório governamental. In: Congreso Internacional Del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005. **Anais...** . Santiago: Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001. 248p.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social**: reformando a Administração para a sociedade, in Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública, Brasília, TCU, 2002, pp. 21-74.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de Participação Democrática no uso da Internet pelos Governos das Capitais Brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, n. 2, p.450-468, out. 2005.

SILVA, Michéle Tanckman Candido da. O Impacto das Redes de Cidades Digitais no Contexto das Transformações da Sociedade Latino-Americana. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10º, 2005, São Paulo. **Anais...** . São Paulo: Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. p. 14702 - 14723. Disponível em:

<<http://www.tamandare.g12.br/ciber/xegal.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2007.

SILVEIRA, João Serafim Tufi da; SILVEIRA, Letícia Dalla Brida da. Desenvolvimento Metodológico e Aplicação de um Índice de *Accountability* aos Municípios Catarinenses. In: EnANPAD, 30º, 2006, Salvador. **Anais...** . Ba: ANPAD, 2006.

SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília, DF: Unesco, 2003.

STEFFEN, César. **A Política nos espaços digitais**: a campanha Presidencial de 2002 na Internet. 2004. 341 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências da Comunicação, Departamento de Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação, Unisinos, São Leopoldo, 2004. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/steffen-cesar-a-politica-nos-espacos-digitais.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2006.

SUBIRATS, Joan. Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (org.). **Ciudadanos y Decisiones Públicas**. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2001.

VAZ, José Carlos. **Limites e Possibilidades do Uso de Portais Municipais para Promoção da Cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. 387 f. Tese (Doutorado) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas, FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. Estado, sociedade civil e *accountability*. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 1, n. 26, p.605-626, jun. 2005. Mensal.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois?** uma teoria crítica das novas mídias. Trad. Isabel Crossetti. Porto Alegre: Sulina, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi, 2ª ed. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2001. 205 p.

APÊNDICE – Formulário de Análise

1. Configurações do portal:

1.1. Dados do portal;

1.2. Existe mapa do *site* que oriente o visitante (Sim ou Não)?

1.3. Existe alguma espécie de ferramenta interna de busca que, através de palavras-chave remetam ao conteúdo do portal (Sim ou Não)?

a) Em caso afirmativo, qual o tipo de informação acessada através desta ferramenta (Jornalística, Relacionada a outras regiões do portal ou Relacionada a outros portais)?

1.4. Há informações – notas jornalísticas – em destaque na página inicial do portal? Sobre o que tratam na sua maioria (Resposta descritiva)?

1.5. Possui um layout agradável (Resposta descritiva)?

1.6. Nível das condições de acesso a *links* demandados pelos cidadãos (Excelente, Bom, Aceitável ou Ruim):

1.7. Existem *links* relacionados a todos os setores de governo – secretarias, autarquias, coordenadorias, etc. (Resposta descritiva)?

2. Transparência:

2.1. O portal disponibiliza uma seção de atos governamentais do ente em questão (Sim ou Não + Descrição)?

a) Em caso afirmativo, essa seção é atualizada com que regularidade (Diária, Semanal, Mensal, Trimestral, Semestral, Anual ou Não possui)?

2.2. Existe disponibilização de informações gerais sobre o município de qualquer natureza – história local, atrações turísticas, economia, etc. (Sim ou Não)?

a) Em caso afirmativo, qual o enfoque principal dessas informações (Resposta descritiva)?

2.3. Existe uma seção de notícias locais e/ou gerais no portal (Sim ou Não)?

a) Em caso afirmativo, existem *links* para os jornais locais ou outros de onde advêm as notícias (Sim ou Não)?

3. Participação/ interação:

3.1. Existe a possibilidade de contatar o ente por e-mail, a partir de link ou seção disponível na página de apresentação do portal (Sim ou Não)?

a) Em caso afirmativo, a autoridade responsável por determinada política demandada pelo cidadão pode ser contatada diretamente por e-mail (Resposta descritiva)?

3.2. Considerando a impossibilidade de atendimento direto ao cidadão pela autoridade responsável por determinada política, existe a alternativa de atendimento por um ouvidor (ou equivalente) do ente para que o cidadão possa encaminhar reclamações e sugestões?

a) Em caso afirmativo, existe a necessidade de identificação do cidadão para realizar interação com o ente (Sim ou Não)?

3.3. Existe um canal aberto para discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) pelo ente antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo (Sim ou Não)?

a) Em caso afirmativo, que formas são utilizadas para a expressão da opinião dos cidadãos?

- Enquetes;
- Fóruns;
- Salas de Chat;
- Mensagens através de e-mail específico;

- Outros.

3.4. Está disponibilizada no portal alguma indicação de resposta por parte do ente às demandas da sociedade referentes a ações pontuais do Governo (Sim ou Não)?

3.5. Está disponibilizada no portal alguma indicação de resposta por parte do ente às demandas da sociedade referentes a políticas mais amplas – gestão de recursos ou programas de governo (Sim ou Não)?

4. Prestação de Contas:

4.1. O portal disponibiliza um acompanhamento dos planos de políticas públicas e ações governamentais em andamento, bem como dos cronogramas específicos desses planos (Sim, Não ou Em parte)?

a) Em caso afirmativo, os atos governamentais divulgados no portal correspondem a esses planos previamente estabelecidos e já institucionalizados (Sim, Não ou Em parte)?

4.2. Existem, no portal, demonstrativos da execução do cronograma físico-financeiro das ações acima mencionadas?

- Sim, todos os demonstrativos estão disponibilizados.
- Sim, parte dos demonstrativos está disponibilizada.
- Não, nenhum demonstrativo é disponibilizado pelo ente.

a) Caso a constatação seja negativa, existe alguma justificativa do ente para tal?

4.3. O portal disponibiliza os resultados das discussões sobre temas relacionados a políticas públicas e as decisões tomadas em relação a estas discussões (Resposta descritiva)?

a) Caso a constatação seja negativa, existe alguma justificativa do ente para tal?