



C
o
r
r
e
s
p
o
n
d
ê
n
c
i
a

Correspondência para/
Correspondencia para/
Correspondence to
Fundação Getúlio Vargas
- SP, Av. 9 de Julho, 2029
- 9º andar, Bela Vista,
CEP 01313902 - Sao
Paulo, SP - Brasil.
Telefone: (11)
32817805, Fax: (11)
32841789
Email: loureiro@fgvsp.br

Artigo
Recebido: 06/06/2006
Aprovado: 18/04/2006

GOVERNO ELETRÔNICO E TRANSPARÊNCIA: AVALIAÇÃO DA PUBLICIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

GOBIERNO ELECTRÓNICO Y TRANSPARENCIA: EVALUACIÓN DE PUBLICITAR LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LA CAPITALES BRASILEÑAS

ELECTRONIC GOVERNMENT AND TRANSPARENCY: EVALUATION OF THE PUBLIC ACCOUNTS PUBLISHED BY THE BRAZILIAN CAPITALS

Otávio Prado, MsC
otavioprado@gvmail.br
EAESP-FGV

Maria Rita Garcia Loureiro, Drª
loureuro@fgvsp.br
EAESP-FGV - SP

Palavras-chave:
Governo Eletrônico;
Transparência;
Democracia.

RESUMO: O trabalho analisa o papel do governo eletrônico na transparência dos atos públicos, procurando contribuir para a reflexão sobre essa condição fundamental da democracia representativa. Ele focaliza, em particular, as informações disponíveis em websites governamentais relativas à prestação de contas de todas as capitais estaduais brasileiras, examinando o cumprimento às leis federais de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal. Confrontando com os indicadores da literatura sobre o tema, os resultados da presente pesquisa apontam que o governo eletrônico não necessariamente aumenta a transparência administrativa. Isto só ocorre se houver mecanismos institucionais que constriam os governantes a prestar contas e compromisso das lideranças políticas com a transparência, como mostram os estudos de caso trazidos no texto.

Palabras-clave:
Gobierno Electrónico;
Transparencia y
Democracia.

RESUMEN: El trabajo analiza el papel del gobierno electrónico en la transparencia de los actos públicos, intentando contribuir a la reflexión sobre esa condición fundamental de la Democracia Representativa. Focaliza, en particular, las informaciones disponibles en websites gubernamentales relativas a la prestación de cuentas de todas las capitales estatales brasileñas, examinando el cumplimiento de las leyes federales sobre Cuentas Públicas y de Responsabilidad Fiscal. Comparados con los indicadores sobre este tema, presentes en otros trabajos, los resultados de la investigación apuntan a que el gobierno electrónico no necesariamente aumenta la transparencia administrativa. Esto solamente ocurre si hubieren mecanismos institucionales que obliguen a los gobernantes a dar cuenta y compromiso de las lideranzas políticas con transparencia; como dan muestra los estudios de caso, traídos a colación en el texto.

Key-words:
Electronic
government;
Transparency and
democracy.

ABSTRACT: This work analyzes the role of electronic government in the transparency of public accounts, and contributes to reflection on this fundamental condition of representative democracy. It focuses, in particular, on the information available on government websites, in relation to accountability by all the Brazilian state capitals, and examines compliance with the federal laws on Public Accounts and Fiscal Responsibility. Faced with the indicators in the literature on the subject, the results of

this study suggest that electronic government does not necessarily increase administrative transparency. This can only occur if there are institutional mechanisms in place which place accountability on the governments, and ensure the commitment of political leaders to transparency, as demonstrated by case studies presented in the text.

1. INTRODUÇÃO

A crescente popularização da internet nas duas últimas décadas promoveu uma revolução nos meios de informação. A rapidez, facilidade de acesso e a enorme disponibilidade de informações deram início a uma verdadeira Era da Informação. Ao mesmo tempo, têm sido desenvolvidos sistemas de informações cada vez mais complexos, agregando banco de dados, informações espaciais, interligando processos, transações econômicas e serviços. Esses avanços tecnológicos têm atingido também os governos. Assim, sistemas de informação têm sido implantados por governos e configurados como portais na internet, permitindo o acesso a uma grande quantidade de serviços on-line, dados e informações de interesse público. No mais recente benchmark da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2005), o Brasil ocupa a 33ª posição entre os 191 países quanto ao desenvolvimento de sua política de governo eletrônico, e o terceiro lugar na América Latina, pertencendo ao seletor grupo de países com capacidade transacional de governo eletrônico. Isso demonstra a grande evolução do governo eletrônico do país, principalmente na área de infra-estrutura e serviços.

Todos esses sistemas, ao mesmo tempo em que facilitam a interação entre o governo e os cidadãos, podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a accountability dos governos. Considerando que uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer escondido, é fundamental que os governantes tornem públicos não só os próprios atos, mas também disponibilizem informações relativas à administração pública, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente. Ao mesmo tempo em que tal demanda de maior transparência aumentou nos últimos anos, os novos meios de informação representados pelo governo eletrônico ampliaram a possibilidade de disponibilizar informações públicas.

O estudo do governo eletrônico pode ser feito por meio de diferentes abordagens. Uma delas refere-se a estudos que têm por foco o desenvolvimento tecnológico que dá origem ao governo eletrônico, bem disseminada na área de estudo de sistemas de informação e tecnologia. Como tal abordagem trata o desenvolvimento do governo eletrônico em um contexto puramente tecnológico, é de pouca utilidade para este trabalho. Outros enfoques analisam o impacto das novas tecnologias, entre as quais o

governo eletrônico, na sociedade moderna. Como exemplo, temos os trabalhos de Castells (1999, 2000, 2001), que analisam os impactos do desenvolvimento tecnológico sobre a constituição de uma nova sociedade da Era da Informação. Outros indicam a emergência de novas formas de governo na era digital, na qual estas tecnologias permitiriam o surgimento de novas formas de governança (OKOT-UMA, 2000; STIGLITZ; ORSZAG; ORSZAG, 2000). Esta nova forma de governo, denominada e-democracia, ou democracia da era digital, tem o governo eletrônico como uma de suas partes constituintes (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2003; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 2003a, 2003b).

Finalmente, alguns pesquisadores têm refletido com maior profundidade sobre o impacto das novas tecnologias na ordem democrática. É especialmente a partir desta abordagem que se pretende concentrar ao longo deste trabalho. Embora seja ampla a literatura referente às possibilidades trazidas pelas novas tecnologias de informação, chama à atenção a ausência de trabalhos com foco na relação entre governo eletrônico e transparência. Se há afirmações freqüentes relativas aos impactos da implantação de governos eletrônicos sobre a transparência governamental, e conseqüentemente a accountability, são poucas as considerações sobre como o governo eletrônico pode levar a tais resultados.

É interessante frisar que o governo eletrônico pode ser apenas mais um instrumento de intermediação na relação entre governo e cidadãos, e não necessariamente responsável direto pelo aumento da transparência e da accountability dos governos. No benchmark da ONU sobre governos eletrônicos, a classificação aplicada aos respectivos programas leva em conta principalmente questões tecnológicas e de desenvolvimento dos países, sem abordar profundamente os mecanismos políticos e institucionais responsáveis pela transparência e a accountability (UNITED NATIONS, 2002, 2004, 2005). Na pontuação dada aos governos eletrônicos para estabelecimento do ranking, a transparência é avaliada de forma indireta, através de surveys sobre percepção de corrupção. Mesmo considerando-se que a corrupção seja um dos resultados mais visíveis da falta de transparência governamental, não é possível inferir que o grau de percepção da corrupção de um governo seja uma medida eficaz da sua transparência. A eventual apatia do público quanto aos assuntos públicos certamente afetaria o resultado desta percepção, independentemente do efetivo grau de transparência do governo analisado (BOBBIO, 1986).

Assim, o estudo procura contemplar tais questões, enfatizando a inter-relação entre governo eletrônico, transparência e accountability democrática. Do ponto de vista empírico, a preocupação é verificar a disponibilidade de dados sobre prestação de contas públicas, acessíveis via governo eletrônico. Este foco justifica-se pelo fato de que a redução das assimetrias de

informação entre governantes e governados, tornando a administração pública mais transparente à população, pode ser considerada condição fundamental, embora não suficiente, para a accountability dos governos.

Dois pressupostos orientam este trabalho. O primeiro é que a criação de um programa de governo eletrônico pode dotar de maior transparência a administração pública, e que esta transparência, por extensão, pode melhorar a accountability dos governos. Todavia, tal relação não é automática, como pode ser inferido de grande parte da literatura. Vários estudos estabelecem a associação direta entre a implantação de programas de governo eletrônico e o aumento da accountability, como os encontrados em publicações da Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD (ORGANISATION..., 2003), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (BANCO..., 2000) e da ONU (UNITED NATIONS, 2002). Outros, mais cautelosos, admitem que a implantação de um programa de governo eletrônico possa representar apenas a simplificação do atendimento ao cidadão, ou mesmo a efetivação de um eficiente meio de divulgação de propaganda governamental, não configurando necessariamente um veículo efetivo de transparência e accountability (CLAD, 2001; VAZ, 2003). O segundo pressuposto é que a transparência dos atos governamentais depende muito mais de uma política consistente de disponibilidade de informações públicas, associada à existência de mecanismos institucionais que favoreçam a accountability, do que da mera implantação de um programa de governo eletrônico.

Em suma, considerando que a questão tecnológica não é essencial para a transparência dos atos públicos, mas apenas fornece a capacidade potencial de ofertar serviços, a hipótese geral que norteia a análise dos dados é que a dimensão político-institucional é o fator mais importante para definir em que medida um governo eletrônico pode ser mais ou menos transparente, e com isso criar condições para efetivar práticas de responsabilização dos governantes. Para testar esta hipótese, a síntese da transparência dos websites será correlacionada com medidas de desenvolvimento econômico, de capital humano e com o partido político no governo das capitais.

2. GOVERNO ELETRÔNICO E DEMOCRACIA

De maneira geral, pode-se definir governo eletrônico como o conjunto de plataformas tecnológicas de comunicação, informação e aplicações em uso pelo setor público. Em sentido mais restrito, governo eletrônico refere-se à utilização da internet e da World Wide Web para dar disponibilidade de informações governamentais e serviços aos cidadãos (UNITED NATIONS, 2002). O governo eletrônico surge em meio a um contexto amplo, caracterizado de um lado pelos movimentos de reforma do Estado e emergência de temas como accountability e transparência e, de outro, pelo

surgimento de novas tecnologias na área da informática que permitiram a criação de sistemas de informação mais abrangentes, assim como o desenvolvimento vertiginoso da microinformática e da internet.

As discussões sobre reforma do Estado emergem nos países capitalistas a partir da década de 1980, procurando responder à grande crise do Estado intervencionista de tipo keynesiano e aos modelos de Welfare State construídos no pós-guerra. Se os primeiros sintomas dessa crise surgem nos anos 1970 e 1980, com a recessão econômica, os enormes déficits fiscais e o conseqüente questionamento das despesas públicas, em particular as do Welfare State, eles se agudizam com a globalização e as mudanças tecnológicas dos anos 1990 (ABRUCIO, 1998).

Inicialmente, as reformas visavam diminuir o tamanho do aparato estatal e os gastos públicos, resultando na reestruturação do modo de intervenção e gestão do aparelho estatal. Além de medidas cada vez mais rígidas de controle dos gastos, esta primeira geração de reformas teve como resultados principais as privatizações, concessões e estabelecimento de parcerias entre governo e iniciativa privada e, ainda, a redefinição do papel do Estado, que passa de executor para indutor e regulador das atividades econômicas (REZENDE, 2002). Já a segunda geração de reformas centrou a discussão na necessidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos e na demanda de maior participação da sociedade na gestão e na supervisão dos serviços públicos. Mais recentemente, surgem debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, a melhor prestação de contas dos governantes à sociedade. Essas discussões colocaram claramente o tema da accountability democrática na agenda da reforma, tanto como forma de melhorar o controle e a participação nas políticas públicas, mas também como forma de legitimação do próprio governo (CLAD, 2001).

Embora o tema da accountability tenha sido freqüente no debate internacional dos últimos anos, o termo não está precisamente definido, nem tampouco há uma tradução precisa desta expressão para a língua portuguesa. A OECD, em suas publicações, utiliza uma definição normativa de accountability como sendo a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que seus resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos (ORGANISATION ..., 2002). Nos textos divulgados pela ONU, o termo accountability é definido, para línguas não-inglesas, como relacionado ao agir com responsabilidade e de forma responsiva, ao mesmo tempo. Przeworski, Stokes e Manin (1999) associam accountability ao conceito de representação. Para eles, um governo é accountable se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções apropriadas, mantendo os bons governantes e destituindo os demais. Dessa forma, o mecanismo de accountability atuaria desde os resultados das ações dos governantes até a

fase de aplicação de sanções pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um destes mecanismos de punição. Além de O'Donnell (1998), que diferenciou no conceito de accountability dimensões verticais (dos governantes diretamente ao povo através do processo eleitoral, controle da mídia etc.) e horizontais (controles recíprocos entre poderes ou mecanismos institucionais de checks and balances), Stark e Bruszt (1998) contribuíram para discussão com o conceito de responsabilidade política estendida ao longo de todo o mandato, e não apenas no processo eleitoral, envolvendo uma pluralidade de atores dentro do Estado e na sociedade.

Sintetizando estas considerações, pode-se entender accountability democrática como um princípio que se expressa em mecanismos institucionais que devem constranger os governos continuamente a prestar contas à sociedade e a outros atores no sistema político (legislativo, judiciário etc.). Para a sua plena realização, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, permitindo aos cidadãos não só serem informados sobre aquelas ações, mas também possibilitando a eles influir na definição das metas coletivas, não somente através das eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. Em suma, accountability é um processo democrático amplo que contém distintas etapas, quais sejam: 1) informação correta e transparente aos cidadãos; 2) prestação de contas dos governantes e 3) sua responsabilização no sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas aos governantes (p.ex. reeleição) ou punições a eles quando seus atos forem desaprovados ou rejeitados (p.ex. derrotas eleitorais, impeachment etc.).

Diferentemente da literatura, que associa automaticamente transparência das informações governamentais à prestação de contas e accountability, no âmbito deste trabalho relaciona-se transparência apenas à prestação de contas, e não necessariamente à questão da accountability, como definida acima. A seguir, são apresentados os dados empíricos relativos a publicização das contas públicas nos websites das capitais brasileiras.

3. A PUBLICIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Para avaliar a publicização das contas públicas pela internet, adotou-se como referência neste trabalho o que foi determinado pela Lei nº 9.755/98, ou Lei de Contas Públicas (BRASIL, 1998), regulamentada pelo Tribunal de Contas da União através da Instrução Normativa nº 28/99 (BRASIL, 1999) e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, 2000). Elas estabelecem regras obrigando os entes federativos a

apresentar relatórios e demonstrativos fiscais, que devem ser publicados em meio de amplo acesso público, inclusive na internet. Embora a publicação na internet seja facultativa, elas têm como mérito intensificar o controle sobre as contas públicas dos municípios, principalmente por conta das sanções fiscais aplicáveis no caso de descumprimento das suas determinações. Com isso, além dos Tribunais de Contas, outras instituições públicas, como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos estados, passaram a analisar mais detalhadamente a situação fiscal dos municípios no Brasil.

Considerou-se que, para uma maior transparência dos governos, não basta que as informações estejam disponíveis, mas, como mostra Sartori (2001), elas devem estar "decodificadas" em linguagem acessível para entendimento do público em geral. Para contemplar este aspecto, procurou-se neste estudo dar conta não só do aspecto quantitativo da presença de informações, mas também da avaliação do conteúdo oferecido ou de sua qualidade, aqui entendida como consistência e inteligibilidade das informações.

Para efeito da pesquisa, foram consideradas três situações distintas quanto à apresentação dos demonstrativos exigidos pelas leis: atendimento integral, atendimento parcial e nenhum atendimento. Considerou-se atendimento integral à lei o caso em que são apresentados todos os demonstrativos exigidos dentro do prazo previsto. Atendimento parcial refere-se à apresentação de parte dos demonstrativos e/ou fora do prazo legal. Nenhum atendimento refere-se à inexistência de qualquer tipo de demonstrativo.

A partir destas situações, é apresentado um ranking de transparência, sintetizado no quadro 1. Sem pretender estabelecer um critério de valor, este ranking apenas ordena os websites quanto às informações apresentadas. Esta preocupação deve-se ao elevado grau de subjetividade a que uma classificação desta estaria submetida, mesmo considerando-se o uso de indicadores comuns. As categorias adotadas para classificação dos websites quanto à transparência das contas públicas foram:

- Alta transparência: o website apresenta atendimento integral tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Média transparência: o website apresenta atendimento integral para a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas apenas parcial para a Lei de Contas Públicas.
- Baixa transparência: o website apresenta atendimento parcial tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Insuficiente: o website não apresenta nenhum demonstrativo exigido, tanto para a Lei de Contas Públicas como para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 1 - Síntese da transparência

Capital	Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal	Atendimento à Lei de Contas Públicas	Síntese da transparência
Aracaju	Atendimento integral	Atendimento integral	Alta
Belém	Nenhum atendimento	Nenhum atendimento	Insuficiente
Belo Horizonte	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Boa Vista	Nenhum atendimento	Nenhum atendimento	Insuficiente
Campo Grande	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Cuiabá	Nenhum atendimento	Nenhum atendimento	Insuficiente
Curitiba	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Florianópolis	Atendimento integral	Atendimento integral	Alta
Fortaleza	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
Goiânia	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
João Pessoa	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
Macapá	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
Maceió	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Manaus	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Natal	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Palmas	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
Porto Alegre	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Porto Velho	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Recife	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Rio Branco	Atendimento parcial	Atendimento parcial	Baixa
Rio de Janeiro	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Salvador	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
São Luís	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
São Paulo	Atendimento integral	Atendimento integral	Alta
Teresina	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média
Vitória	Atendimento integral	Atendimento parcial	Média

Fonte: Dados obtidos pelos autores durante a pesquisa. Nota: Dados referentes a setembro de 2004

Os resultados apresentados apontam para o maior cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se apenas 3 capitais apresentam todos os comprovantes relativos à Lei de Contas Públicas, no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, 17 capitais apresentam todos os relatórios exigidos. Uma das explicações aventadas durante a pesquisa é que, até o momento, não houve nenhuma punição pelo descumprimento da Lei de Contas Públicas. Como os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são praticamente os mesmos exigidos pela Lei de Contas Públicas, à exceção de alguns demonstrativos adicionais exigidos por esta última, talvez os municípios tenham procurado se adequar apenas às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que existe maior probabilidade de punição pelo seu descumprimento.

Em relação à qualidade e inteligibilidade das informações, observou-se a existência de um padrão comum de apresentação dos demonstrativos exigidos, seguindo o que é determinado pelas próprias legislações avaliadas (BRASIL, 1999, 2003). Como todas capitais que apresentam os demonstrativos seguem este padrão, resta esclarecer que o modelo adotado

pode ser considerado satisfatório, sem emprego excessivo de termos técnicos, o que dificultaria o entendimento das informações pelo cidadão comum. Uma iniciativa importante, que reforça a transparência, é do website de Belo Horizonte, que apresenta um glossário na página de acesso à prestação de contas com a descrição dos termos técnicos empregados.

Para testar a hipótese da pesquisa, de que a dimensão político-institucional é o fator mais importante para definir em que medida um governo eletrônico possa ser mais ou menos transparente, os resultados obtidos na classificação de transparência serão relacionados com a receita orçamentária per capita, o IDH-M e ainda com os partidos políticos que governavam as diferentes capitais. A correlação entre transparência e o tamanho da receita orçamentária per capita e o IDH-M permite também testar a metodologia empregada pela ONU para criação do benchmark de governo eletrônico, pelo menos quanto às contas públicas (UNITED NATIONS, 2002, 2004, 2005). A tabela 1 apresenta a listagem das capitais, ordenadas segundo a relação entre a receita orçamentária total e a população residente .

Tabela 1 - Relação entre capacidade orçamentária (2002) e a síntese da transparência

Fonte: Dados do Tesouro Nacional, obtidos em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>, complementados com dados obtidos pelos autores durante a pesquisa. Nota: Para o município de João Pessoa não havia informação referente ao orçamento de 2002 no website do Tesouro Nacional. O respectivo valor foi obtido diretamente do website do município (disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/sefin/tabelas.htm>>).

Estes dados, quando confrontados com a classificação de transparência apresentada no quadro 1, permitem inferir que o cumprimento das determinações da Lei de Contas Públicas e da Lei de Responsabilidade Fiscal não está condicionado à maior receita orçamentária da capital, nem mesmo a uma relação mais favorável entre a receita e a população residente, a qual poderia indicar eventualmente maior disponibilidade de recursos. Embora os dados utilizados na tabela 1 não possam ser usados para inferir o montante que cada governo aplica em tecnologia, ou no programa de governo eletrônico, já que esta informação não foi localizada nos respectivos demonstrativos fiscais, eles indicam, no entanto, que a correlação entre medidas de desenvolvimento econômico, inferida pela relação entre receita orçamentária e população, e a capacitação em governo eletrônico, pelo menos quanto à transparência, não pode ser considerada direta, como é sugerida na metodologia de avaliação do benchmark de governo eletrônico da ONU (UNITED NATIONS, 2002, 2004, 2005).

A relação observada mais consistente ocorre entre desenvolvimento econômico e a capacidade de prestação de serviços e estruturação dos portais. Assim, a pesquisa indica que os websites mais estruturados, ou configurados como verdadeiros portais governamentais, são justamente das capitais com maior capacidade orçamentária ou com melhor relação entre orçamento e população residente (Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo). Da mesma forma, os websites menos estruturados pertencem às capitais com menor receita orçamentária (Belém, Boa Vista, Macapá, Porto Velho e Rio Branco). Mesmo que o caso de São Paulo apresente uma nítida correlação entre maior capacidade orçamentária e maior transparência, o contra exemplo de Aracajú é bem significativo. Apesar de estar entre as capitais que apresentam as mais baixas receitas orçamentárias, seu governo tem cumprido integralmente as leis de Contas Públicas e de Responsabilidade Fiscal.

A análise da influência das medidas de capital humano na transparência dos websites utilizou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M. A tabela 2, a seguir, apresenta as capitais ordenadas segundo o IDH-M municipal e relacionadas com a classificação de transparência apresentada no quadro 1.

Tabela 2 - Relação entre o IDH-M (2000) e a síntese da transparência

Fonte: Dados sobre o IDH-M obtidos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>, acesso em: 20 set. 2004.), complementados com dados obtidos pelos autores durante a pesquisa

A análise destes dados mostra que não existe correlação entre o valor do IDH-M das capitais e transparência quanto ao cumprimento das determinações da Lei de Contas Públicas e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como no caso anterior, a relação entre medidas de capital humano e capacitação do governo eletrônico, pelo menos quanto à transparência, não pode ser considerada direta, como é sugerida na metodologia de avaliação do benchmark de governo eletrônico da ONU (UNITED NATIONS, 2002, 2004, 2005). Por outro lado, as capitais que apresentam os websites mais estruturados são justamente aquelas com maior IDH-M (Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo). Este resultado confirma a conclusão apresentada no benchmark da ONU, que mostra que os países com melhores índices nos indicadores sociais geralmente possuem resultados mais consistentes de governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2004, 2005). Embora se suponha que um índice mais alto de IDH-M indique a presença de uma sociedade potencialmente melhor informada e participativa, que incentive o governo a ser mais transparente, não foram encontradas evidências empíricas que suportem esta suposição.

A análise da influência dos fatores político-institucionais na transparência dos websites foi feita através da relação entre a transparência e o partido político no governo das capitais. Para isso, os partidos políticos foram agrupados segundo blocos ideológicos, em partidos de esquerda, de centro e de direita, conforme as características apontadas por Bobbio (2001) e ainda a classificação sugerida por Figueiredo e Limongi (1999) para os partidos políticos no Brasil. Assim, temos a seguinte conformação: Esquerda: PT, PDT, PSB e PPS; Centro: PMDB e PSDB e Direita: PFL, PL e PP.

O quadro 2, a seguir, apresenta os partidos políticos no governo das capitais à época da pesquisa relacionados com a síntese da transparência.

As tabelas 3 e 4 mostram, respectivamente, o cruzamento entre o cumprimento da Lei de Contas Públicas e os blocos ideológicos dos partidos nos governos das capitais e o cruzamento entre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e os blocos ideológicos dos partidos nos governos das capitais.

Quadro 2 - Relação entre os partidos políticos no governo das capitais e a síntese da transparência

Capital	Partido político do governo	Síntese da transparência
Aracaju	PT	Alta
Belém	PT	Insuficiente
Belo Horizonte	PT	Média
Boa Vista	PSDB	Insuficiente
Campo Grande	PMDB	Média
Cuiabá	PPS	Insuficiente
Curitiba	PFL	Média
Florianópolis	PP	Alta
Fortaleza	PMDB	Baixa
Goiânia	PT	Baixa
João Pessoa	PSDB	Baixa
Macapá	PT	Baixa
Maceió	PSB	Média
Manaus	PL	Média
Natal	PSB	Média
Palmas	PFL	Baixa
Porto Alegre	PT	Média
Porto Velho	PDT	Média
Recife	PT	Média
Rio Branco	PL	Baixa
Rio de Janeiro	PFL	Média
Salvador	PFL	Média
São Luís	PDT	Média
São Paulo	PT	Alta
Teresina	PSDB	Média
Vitória	PSDB	Média

Fonte: Dados obtidos pelos autores durante a pesquisa. Nota: Dados referentes a setembro de 2004

Tabela 3 - Cruzamento entre o cumprimento da Lei de Contas Públicas e os blocos ideológicos dos partidos dos governos das capitais

Fonte: Dados obtidos pelos autores durante a pesquisa

Tabela 4 - Cruzamento entre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e os blocos ideológicos dos partidos dos governos das capitais

Fonte: Dados obtidos pelos autores durante a pesquisa

Os dados revelam que não há uma diferença significativa no nível de transparência entre as capitais pelo crivo partidário-ideológico. Duas capitais (Aracaju e São Paulo) governadas por partidos de esquerda cumpriram integralmente a Lei de Contas Públicas, mas também uma capital governada por partido de direita (Florianópolis) o fez. Considerando também o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, as diferenças partidário-ideológicas não são significativas. Se nove capitais governadas por partidos de esquerda (Aracaju, Belo Horizonte, Maceió, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, São Luís e São Paulo), apresentaram todos os demonstrativos, também o fizeram cinco capitais governadas por partidos de direita (Curitiba, Florianópolis, Manaus, Rio de Janeiro e Salvador) e 3 com administração de partidos de centro (Campo Grande, Teresina e Vitória). Mais do que o crivo ideológico, parece ser relevante o compromisso do partido e das lideranças locais com a transparência e a responsabilidade fiscal. A análise dos três casos (São Paulo, Aracaju e Florianópolis) que apresentam o mesmo resultado - alta transparência - indica que eles têm em comum apenas o compromisso político de seus dirigentes, apresentando de outro lado, uma diversidade de situações nas demais variáveis consideradas.

São Paulo tem um dos websites mais estruturados, reflexo do desenvolvimento do seu programa de governo eletrônico. É a cidade mais importante do país, com maior orçamento entre as capitais (superior ao da maioria dos estados brasileiros) e apresenta classificação de alto IDH-M. No entanto, apenas esse conjunto de fatores sócio-econômicos não explica porque São Paulo cumpre integralmente as determinações legais. O contra fato é que outras capitais importantes como Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, com características sócio-econômicas semelhantes, não apresentam a mesma classificação de transparência.

De outro lado, Aracaju não possui um website estruturado e nem mesmo um programa de governo eletrônico desenvolvido. Também não possui uma grande capacidade orçamentária e se enquadra na classificação de médio IDH-M. O fator mais evidente para explicar o cumprimento da legislação parece ser o compromisso da administração de Aracaju com a

prestação de contas públicas e com a transparência. Este compromisso foi uma das principais bandeiras da campanha eleitoral do prefeito Marcelo Déda Chagas em 2004, em que foi reeleito com mais de 71% dos votos no primeiro turno das eleições municipais .

É importante também não deixar de mencionar que o compromisso específico dos prefeitos do PT em São Paulo e Aracaju estava respaldado em compromisso maior do próprio partido com esses temas. Destacamos alguns trechos do manual de diretrizes para programas de governo elaborado pelo diretório nacional do PT. Segundo essa publicação, os governos do partido devem se comprometer com o "[...] uso intensivo e apropriado das tecnologias de informação e comunicação para implementar modelos de gestão eficientes, eficazes e democráticos, e facilitar o acesso aos serviços públicos e à informação, garantindo transparência e controle social" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2004, p. 36). Quanto à política de governo eletrônico das administrações petistas, o documento é bem específico quanto à necessidade de se "[...] colocar a tecnologia a serviço da eficiência e da democratização do governo [...] e promover a democratização do acesso ao conhecimento, à informação e aos serviços públicos e controle social da gestão." (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2004, p. 39).

Ao contrário de São Paulo e Aracaju, Florianópolis é administrada por um partido de direita. Seus indicadores de renda e desenvolvimento humano situam esta cidade na nona melhor relação entre orçamento e população e, como grande distinção, com o maior IDH-M de todas as capitais. Poderia-se supor que a transparência em Florianópolis tenha relação com o maior capital humano, mas não há evidências empíricas que sustentem tal afirmação. Uma explicação possível pode ser encontrada na presença de líderes políticos mais comprometidos com controle do déficit fiscal e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, como é o caso de Esperidião Amin, ex-governador e marido da então prefeita, Ângela Amin.

Nas três capitais que não apresentaram prestação de contas, duas de administrações de esquerda (Belém e Cuiabá) e uma de centro (Boa Vista), algumas explicações podem ser consideradas. Para Belém e Boa Vista, o descumprimento da legislação parece estar relacionado ao fato de seus websites estarem entre os menos estruturados. Em Belém, o website ainda é remetido a uma página em domínio comercial e o de Boa Vista esteve "fora do ar" durante quase toda a pesquisa, indicando, no mínimo, a existência de problemas de manutenção. A falta de prestação de contas de Cuiabá também parece estar relacionada a problemas internos de manutenção do website, já que existem links para todos os demonstrativos, embora não haja nenhum conteúdo disponível. Portanto, os fatores relevantes nos três casos, independentemente das diferenças partidárias, estão associados à fragilidade da base tecnológica do governo.

Em suma, a maior capacidade orçamentária das capitais e um índice mais elevado do IDH-M influenciam a estruturação dos websites e, por

extensão, a capacitação em governo eletrônico. Todavia, a transparência e, por extensão a accountability, depende da existência de mecanismos institucionais efetivos para sua promoção, como os casos avaliados indicam. Reforçando este argumento, a pesquisa mostrou que a existência de uma regra, representada pela Lei de Contas Públicas, não resultou necessariamente em maior transparência, mas, como ocorre no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, a perspectiva de punição associada à regra tem efeito mais decisivo sobre a prestação de contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o governo eletrônico está diretamente relacionado aos processos de reforma do Estado e às profundas mudanças tecnológicas ocorridas nas últimas décadas, ele emerge associado à grande expectativa quanto aos seus efeitos para a melhoria da gestão do Estado. Talvez por este motivo, os primeiros trabalhos sobre governo eletrônico apresentem, em geral, uma dose exagerada de otimismo quanto aos seus benefícios imediatos. A grande maioria dos trabalhos ainda concentra seu foco na questão tecnológica ou nos aspectos ligados à melhoria da gestão governamental, havendo necessidade de ampliar estudos que focalizem as relações entre governo eletrônico e democracia. Um outro aspecto a ser lembrado é a ausência de modelos de avaliação de governo eletrônico, em especial com relação a seus impactos na transparência e accountability.

Não se pode negar que a implantação de um programa de governo eletrônico traga inúmeros benefícios diretos, que vão da simplificação de atos administrativos e melhorias internas de gestão à facilitação da prestação de serviços públicos à população. Se o governo eletrônico pode ser instrumento efetivo para uma melhor governança, sua simples implementação não garante maior eficiência e transparência. Apesar de algumas ressalvas quanto ao elevado grau de otimismo presente em alguns textos, concordamos que o governo eletrônico represente um potencial importante, com efeitos positivos sobre a transparência e a accountability, dependendo, porém, da existência de mecanismos institucionais para sua efetivação.

Quanto à exclusão digital, acreditamos que ela não se relacione diretamente com a capacidade de um governo ser transparente. O número de pessoas que frequenta um determinado website ou que tenha acesso aos meios eletrônicos não está obviamente relacionado com sua transparência. Embora uma parcela significativa da comunidade não tenha acesso aos meios eletrônicos, a maior disponibilidade de informações públicas pelos websites governamentais traz um ganho considerável para a transparência dos governos, e este maior acesso às informações públicas pode fornecer material para uma mídia melhor informada (O'DONNELL, 1998).

Os resultados da pesquisa mostram que a transparência não está relacionada à capacitação econômica dos governos, indicada aqui pela capacidade orçamentária dos municípios (embora esta tenha peso decisivo para a capacidade de prover serviços e para a modernização da gestão interna dos governos), nem a fatores ligados ao desenvolvimento humano, sintetizados pelo IDH-M. Os fatores político-institucionais, como as legislações de prestação de contas públicas, aí incluindo mecanismos de punição para seu descumprimento, parecem influir mais decididamente na transparência do que os critérios avaliados pela ONU. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de pesquisas mais profundas sobre a influência destes fatores no governo eletrônico e suas conseqüências para a transparência governamental. O estabelecimento de indicadores mais apropriados para avaliar a transparência governamental é fundamental para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema.

É preciso explicitar que a constatação de alta transparência quanto à publicização das contas públicas não pode ser assumida como efetiva prestação de contas por parte dos governos. Entendendo que a accountability depende da configuração de um conjunto de condições que se complementam e se reforçam, conclui-se ser prematura a afirmação, muito freqüente na literatura, de que a implantação de um programa de governo eletrônico leve necessariamente a um aumento da accountability. Portanto, mais estudos sobre o tema são necessários para que se tenha uma resposta mais embasada a esta questão.

Finalmente, deve-se salientar que a avaliação da influência de um programa de governo eletrônico na accountability demanda o estabelecimento de uma metodologia de investigação que forneça indicadores sobre a responsabilização do governo quanto à prestação de contas. Uma pesquisa deste tipo deve verificar se há punição para o descumprimento das determinações legais e se um governo mais "accountable" recebe incentivos para sua continuidade. Pelo que se verificou na pesquisa, não existem, até o momento, estudos sobre governo eletrônico que avaliem o ciclo completo da accountability, o que indica seguramente que a relação entre governo eletrônico e democracia não foi, até o momento, devidamente equacionada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Cap. 7, p. 173-199.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **E-governo, o que ensina a experiência internacional**. Rio de Janeiro, 2000. Informe-se nº 17. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2002.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 2001. 189 p.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986, coleção pensamento crítico, vol. 63.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 28, de 05 de maio de 1999. Estabelece regras para a implementação da homepage Contas Públicas, de que trata a Lei nº 9.755/98. 1999. Disponível em: <http://www.contaspublicas.gov.br/TCU_InstrNorm28-99.htm>. Acesso em: 7 set. 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/lrf/conteudo/integra_lei/lei_101_portugues.htm>. Acesso em: 7 set. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Manual de elaboração. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO3.pdf>. Acesso em: 23 jun 2004.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 1ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 617 p.

CASTELLS, M. **Fim de milênio**. 2ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000. 497 p.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 530 p.

CLAD. **La responsabilization en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires e Caracas: Clad / BID / Eudeba, 2001.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Papel da administração em linha (e-governo) no futuro da Europa**. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003a. 28 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_pt.pdf>. Acesso em: 7 set. 2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Para uma Europa do conhecimento**: a União Europeia e a Sociedade da Informação. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. 2003b, 22 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/pol/infos/index_pt.htm>. Acesso em: 7 set. 2004.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Revista Lua nova. CEDEC. São Paulo, 44, p. 27-52, 1998.

OKOT-UMA, R. W. O. **Electronic governance**: re-inventing good governance. London: Commonwealth Secretariat, 2000. Disponível em: www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf. Acesso em: 31 maio 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris, 2002. Disponível em: <www.oecd.org/dac/evaluation>. Acesso em: 12 nov. 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The e-government imperative**. Paris, 2003. Disponível em: <www1.oecd.org/publications/e-book/4203071E.PDF>. Acesso em: 04 maio 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Diretrizes de programa de governo**. 2004. Disponível em: <www.ptgte.org.br/assets/8-0-2004_016-50-00_cartilha_diretrizes_progr_gov.pdf>. Acesso em: 25 out. 2004.

PRADO, O. ; LOUREIRO, M. R. G. Governo Eletrônico, Transparência e Democracia: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. In: XXIX ENCONTRO DA ANPAD, 2005, Brasília. **Anais eletrônicos**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2005. p. 1-15. 1 CD-ROM.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência**: A publicização das Contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C., and MANIN, B. [org.]. **Democracy, accountability and**

- representation.** New York: Cambridge University Press, 1999, 351 p.
- REZENDE, F. A. Reforma do Estado em perspectiva comparada. In: **Balço da reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestáo Pública.** Brasília, DF: SEGES, 2002. 294 p.
- SARTORI, G. **Homo videns:** televisão e pós-pensamento. Bauru: EDUSC, 2001. 152 p.
- STARK, D.; BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 36, fev 1998.
- UNITED NATIONS (DPEPA/UNDESA). **Benchmarking e-government:** a global perspective. New York, 2002. Disponível em: <www.unpan.org/e-government/Benchmarking%20E-gov%202001.pdf>. Acesso em: 21 maio 2003.
- UNITED NATIONS (DPEPA/UNDESA). **UN Global E-government Readiness Report 2005:** From E-government to E-inclusion. New York, 2005. Disponível em: <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>. Acesso em: 29 maio 2006.
- UNITED NATIONS (DPEPA/UNDESA). **UN global e-government survey 2003.** New York, 2004. Disponível em: <<http://www.unpan.org/egovernment3.asp>>. Acesso em: 22 maio 2003.
- VAZ, J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania:** a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. 490 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹O termo portal designa um website que funciona como uma porta de entrada na rede, a partir do qual os usuários podem determinar seus passos posteriores na rede (CUNHA, 2000, p. 77).

²Entende-se por transacional a capacidade de realizar pagamentos e transações on-line.

³A World Wide Web é uma das partes constituintes da internet, referida ao conjunto de todo o conteúdo que pode ser acessado usando-se um software navegador de internet. Pode também ser referida apenas como Web.

⁴Cumprer salientar que o formato de apresentação dos demonstrativos das duas leis avaliadas é diferente, mas o conteúdo é praticamente o mesmo.

⁵O IDH-M é um indicador sintético de alcance municipal derivado do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, concebido e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Os dados podem ser obtidos em: <<http://www.unpan.org/>>.

⁶Os dados são de 2002, já que não foi possível obter informações mais recentes para todas as capitais.

⁷O estudo da ONU utiliza dados do PIB dos países para comparação.

⁸A pesquisa foi realizada durante os anos de 2003 a 2004, e finalizada em setembro de 2004.

⁹Apesar desta maciça votação indicar a aprovação da administração atual, os dados levantados na pesquisa não permitem inferir que haja uma relação entre a transparência na prestação de contas públicas e a aprovação do governo. Podemos indicar, no entanto, Aracaju como um excelente caso para um estudo mais aprofundado sobre o tema. Os dados eleitorais foram obtidos em: <http://www.pt.org.br/site/noticias/noticias_int.asp?cod=26368>, acesso em: 25 out. 2004.