

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/283901882>

Livro: Gestão Pública: transparência, controle e participação social

Book · October 2015

CITATIONS

3

READS

21,105

1 author:



Cristiano Bodart

Universidade Federal de Alagoas

125 PUBLICATIONS 195 CITATIONS

SEE PROFILE

Gestão Pública:

transparência, controle e participação social

Prefácio de Valdemir Pires

Autores

Cristiano das Neves Bodart (org.)
Christopher Pinheiro de Castro Fiorani
David de Freitas Bravim
David Rômulo da Penha Reis
Elisangela Lemos Oliveira
Gisele Fernanda de Carvalho
Kamille Ramos Torres
Liliane Cardozo Ataíde
Roniel Sampaio Silva
Thiago Pizelli Alves Bigossi
Vladimir Agostinho Afonso



Faculdade
Novo Milênio

Cristiano das Neves Bodart
(Organizador)

Gestão Pública:

transparência controle e participação social

Vila Velha-ES
Faculdade Novo Milênio
2015



Esta obra pode ser reproduzida e compartilhada, desde que sem fins lucrativos e mantendo a sua autoria.

ISBN: 978-85-61895-1 (versão digital)

Comissão Editorial

Cassiane da C. Ramos Marchiori – Faculdade Novo Milênio

Cassiano Pessanha Madalena - Faculdade Novo Milênio

Cristiano das Neves Bodart – Faculdade Novo Milênio

Priscila De Nadai Sastre – Faculdade Novo Milênio

Faculdade Novo Milênio (FNM)

Av. Santa Leopoldina, 840 - Coqueiral de Itaparica,

Vila Velha - ES, 29102-040

1ª edição – 2015.

Capa: Jaime Luiz de Moraes Junior

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária da Faculdade Novo Milênio
Rosimare Lima do Nascimento CRB-6 414

G393 Gestão Pública: transparência, controle e participação social/
Organizador Cristiano das Neves Bodart. Vila Velha - ES,
Faculdade Novo Milênio, 2015.

ISBN: 978-85-61895-04-4

146p.

Inclui bibliografia

I. Democracia – Brasil. II. Gestão Pública. III. Bodart, Cristiano
das Neves. IV Faculdade Novo Milênio.

CDD 351

Agradecimentos

À Faculdade Novo Milênio (FNM), espaço de construção do saber.

Aos diretores da Novo Milênio por apoiar esse projeto e por proporcionar condições para que o ambiente acadêmico seja produtivo.

À coordenação dos cursos de Administração e Gestão de Recursos Humanos da FNM pelo apoio.

Aos professores que se dispuseram em compor a comissão editorial dessa obra.

Aos professores do curso de Administração da Faculdade Novo Milênio, por facilitar o processo de ensino-aprendizagem.

Por fim, mas não menos importante, nosso agradecimento especial os nossos familiares, por acreditar que somos capazes.

Sumário

PREFÁCIO	07
<i>Valdemir Pires</i>	
APRESENTAÇÃO	09
<i>Cassiano Pessanha Madalena</i>	
CAPÍTULO 1	11
<i>Accountability na administração pública de Vila Velha: uma análise em torno do Orçamento Participativo</i>	
<i>Elisângela Lemos Oliveira e Cristiano das Neves Bodart</i>	
CAPÍTULO 2	47
<i>Dificuldades na gestão do orçamento participativo: a experiência de Vila Velha-ES</i>	
<i>Christopher Pinheiro de Castro Fiorani, Thiago Pizelli Alves Bigossi, Vladmir Agostinho Afonso e Cristiano das Neves Bodart</i>	
CAPÍTULO 3	69
<i>Entraves na elaboração e realização de Convênio e prestação de contas na Administração Pública</i>	
<i>David de Freitas Bravim, David Rômulo da Penha Reis, Gisele Fernanda de Carvalho e Liliane Cardozo Ataíde</i>	
CAPÍTULO 4	91
<i>Transparência, Acessibilidade e Usabilidade e nos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória</i>	
<i>Cristiano das Neves Bodart, Kamille Ramos Torres e Roniel Sampaio Silva</i>	
SOBRE OS AUTORES	119

Prefácio

Há um quarto de século cidades brasileiras vêm experimentando a prática do que se convencionou chamar de Orçamento Participativo (OP): o estabelecimento de relações diretas entre comunidades locais, seus representantes eleitos e os corpos técnicos das prefeituras, durante o ciclo orçamentário, visando maior protagonismo cidadão no planejamento e no controle dos recursos financeiros públicos. Vila Velha (ES) desenvolveu conhecida experiência precursora dessa inovação no período 1983-86 (embora sem a denominação atual), quando o Brasil caminhava para a redemocratização. E de lá para cá o OP reapareceu intermitentemente – com maior ou menor sucesso – nesta cidade. De certo modo, então, Vila Velha é um laboratório do OP, vivenciando-o na transição democrática e, depois, com a democracia já consolidada; em momento de crise econômica severa (1983-1986) e, posteriormente, de crescimento e relativa estabilidade macroeconômica. E então?

Em *Accountability na administração pública de Vila Velha: uma análise em torno do Orçamento Participativo* (de Elisangela Lemos Oliveira e Cristiano das Neves Bodart) e em *Dificuldades na gestão do orçamento participativo: a experiência de Vila Velha-ES* (de Christopher Pinheiro de Castro Fiorani, Thiago Pizelli Alves Bigossi, Vladimir Agostinho Afonso e Cristiano das Neves Bodart) os autores contribuem para esclarecer em que medida o atual OP de Vila Velha tem alguma efetividade e quais os percalços para seu futuro. As constatações não são propriamente animadoras, mas a esperança na metodologia não parece totalmente morta, embora Inês defunta já seja. Se Inês é só o nome de uma janela de oportunidade, pode ser que ainda volte a se abrir, como se a camoniana figura pudesse ressuscitar.

O momento do OP ficou para trás. Depois da democratização e de lances de controversa reforma do Estado, a pretensão diminuiu: busca-se, agora, a transparência. Também mudou o idioma: o que se quer é *accountability*. Chique, não? Mas não “no último”¹, porque os

¹ “Chique no último” é uma expressão do caipira de Piracicaba, que quer dizer ótimo, excelente, digno de nota. E Piracicaba (SP), a propósito, é outra cidade que praticou OP na mesma época de Vitória (1983-86) e em anos posteriores (1989-92 e 2001-2004), assim como atualmente (dizem). É bem provável que as conclusões a respeito da

portais municipais da Grande Vitória (conforme Cristiano das Neves Bodart, Kamille Ramos Torres e Roniel Sampaio Silva, em Transparência, Acessibilidade e Usabilidade e nos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória) revelam o que outras pesquisas constataam em tantos outros dos 5.570 municípios brasileiros: a transparência já chegou nas leis, mas não na cultura da gestão pública, nem nos canais virtuais da rede mundial de computadores.

Mas não é só em avanços democráticos e tecnológicos que se nota um caminhar lento, mesmo em uma das mais ricas regiões do país (o Estado do Espírito Santo): a rotina corriqueira de gestão de convênios entre níveis da federação também carece de zelo, como concluem David de Freitas Bravim, David Rômulo da Penha Reis, Gisele Fernanda de Carvalho e Liliane Cardozo Ataíde em Entraves na elaboração e realização de Convênio e prestação de contas na Administração Pública.

Motivos para desalento? Não, claro que não. As cidades brasileiras não são para os fracos. E os brasileiros não são fracos, é sabido. E, ademais, as coisas já foram piores por aqui. Estamos caminhando e, de certo modo, o fazemos cantando. Cantando e, cada vez mais, refletindo e formulando. Note-se: estes trabalhos, acima comentados, são de um grupo de graduandos de Administração, de uma universidade privada, envolvidos com iniciação científica graças à abnegação de seus orientadores. Um curso e uma IES que, a rigor, nem teriam maiores obrigações com ensino e pesquisa sobre temas de Administração Pública!

Fé no futuro e mangas arregaçadas, prontos para a labuta! Não há postura alternativa aceitável. Estudar, entender, compreender para melhor atuar e, afinal de contas, atuar e transformar, inovar, realizar um pedacinho do futuro melhor a cada momento é o que há para hoje. Parabéns aos autores! Bom proveito aos leitores!

Valdemir Pires, 07/09/2015

Professor doutor do Departamento de Administração Pública da UNESP

efetividade e do futuro da prática sejam, nesta cidade paulista, muito parecidas com as que os autores encontraram nos capítulos deste livro, sobre o caso de Vila Velha (ES).

APRESENTAÇÃO

Cassiano Pessanha Madalena²

O livro “*Gestão Pública: transparência, controle e participação social*” é pertinente em ao menos quatro pontos: i) por proporcionar o devido valor à pesquisa acadêmica dos alunos do curso de Administração; ii) por estimular entre os alunos a realização de novas pesquisas científicas; iii) devido a qualidade das pesquisas apresentadas e; iv) por abrir caminho para os estudos e pesquisas em Administração Pública no curso da Faculdade Novo Milênio.

Notamos aqui a materialização do bom trabalho docente que vem sendo realizado junto aos estudantes do curso de Administração da Faculdade Novo Milênio. Acreditamos que a pesquisa acadêmica possibilita um Ensino Superior sólido, onde o educando além de ter contato com os conhecimentos já consolidados, tem as condições necessárias para atuar ativamente na produção de novos conhecimentos.

Esta obra traz questões pertinentes e atuais. A gestão pública eficiente é o fio condutor da obra, uma vez que só há gestão pública eficiente se houver *accountability*, eficiência no uso dos recursos públicos, transparência e participação social.

A redemocratização do país e a nova Constituição Federal, de 1988, abriram caminho para o aprofundamento democrático da gestão pública. Diversas práticas se desenvolveram no Brasil com a promessa de promover maior transparência, eficiência e participação social nas ações governamentais. Temos presenciado também a criação de diversas leis e normatizações que se propõem estimular princípios democráticos. O presente livro colabora para a compreensão de algumas dessas práticas, a saber: o orçamento participativo, os convênios entre entes federados e a transparência via sítios públicos.

Logo no primeiro capítulo nos deparamos com uma questão urgente: o orçamento participativo é um instrumento de gestão pública que corrobora para uma maior *accountability*? Para realizar essa discussão os autores realizam um estudo da experiência de Vila Velha

² Graduado em Administração, mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM), coordenador do Programa de Graduação e Pós Graduação em Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio (FNM).

(ES). Estudos que buscam compreender as experiências de gestão pública corroboram no sentido de evidenciar dificuldades práticas na implantação e condução de instrumentos de gestão. Certamente estamos longe, como aferem os autores, da *accountability* desejada, no entanto, acreditamos que iniciativas que buscam o aprofundamento democrático devam ser incentivadas, colocadas em prática e valorizadas, ainda que tenham seus problemas ou limitações. Administrar a coisa pública não é uma tarefa fácil e não depende apenas de boa vontade, embora essa seja fundamental. No segunda capítulo da obra os autores buscam identificar justamente as dificuldades de administrar, tendo também a experiência do orçamento participativo de Vila Velha (ES) como um estudo de caso. Nesse capítulo notamos uma abordagem incomum: compreender as dificuldades e desafios do orçamento participativo a partir da perspectiva dos gestores. Pesquisas como essa possibilita olhar o instrumento de outro ponto de vista ou do outro lado do jogo, fornecendo elementos interpretativos para além do embate gestor público *versus* sociedade.

No terceiro capítulo encontramos uma análise de realizações de convênios públicos realizados em 2009 entre os Governo do Estado do Espírito Santo e diversos municípios capixabas. Nesse capítulo os autores, além de realizar um esboço da legislação que envolve esse tipo de contrato público, identificam os principais entraves existentes a fim de evidenciá-los e discutir possíveis soluções. Pensar soluções para as dificuldades na realização de parcerias entre os entes da federação é essencial para que a descentralização dos recursos públicos e a desconcentração de competências tenham o êxito esperado: atender melhor e de forma mais eficiente à sociedade.

Por fim, no último capítulo do livro encontramos uma análise em torno dos sítios públicos municipais. Aqui há uma proposta metodológica de análise de sítios públicos rica e funcional. Análises como essa colaboram com a democracia no sentido de pressionar os municípios a atender as leis federais de acessibilidade e transparência, as quais foram criadas com o intuito de proporcionar um acesso mais fácil e transparente às ações públicas, facilitando o controle social.

Certamente o livro não aborda todas as questões que envolvem a gestão pública, muito menos fecha todas as lacunas existentes. Não é a proposta da obra. No entanto, a obra traz informações e discussões pertinentes e urgentes que devem estar na agenda de pesquisa e na lista de leitura de futuros administradores públicos.

***Accountability* na administração pública de Vila Velha: uma análise em torno do Orçamento Participativo³**

*Elisangela Lemos Oliveira
Cristiano das Neves Bodart*

É sintomática a necessidade de um maior aprofundamento do controle social da gestão pública brasileira, seja por motivo dos constantes casos de corrupção, quanto por falta de capacidade e interesse dos administradores públicos. Nos últimos anos a transparência no uso dos recursos públicos e a responsabilização das ações realizadas na gestão pública vêm, paulatinamente, tomando espaço na agenda da Administração Pública, sobretudo discussões que envolvem conceito de “*accountability*”. Diversas leis e normativas têm buscado pressionar e orientar os três níveis federativos do Estado (Federal, Estadual e Municipal) para que haja um maior aprofundamento da participação social e transparência na gestão pública.

Resumidamente podemos afirmar que a palavra *Accountability* significa a prestação de contas de uma pessoa delegada à outra, e os resultados da mesma levadas a uma responsabilização. Em síntese temos o esquema explicativo: “‘A’ delega a responsabilidade para ‘B’ → ‘B’ ao assumir a responsabilidade deve prestar contas para ‘A’ → ‘A’ analisa os atos de ‘B’ → feita tal análise, ‘A’ premia ou castiga ‘B’” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

O significado de *accountability* é antagônico ao monólogo, onde os governantes não prestam contas à sociedade, caracterizando-se com um diálogo entre responsabilizado e responsivo. Tal conceito traz de forma clara a centralidade da corresponsabilidade. Com isso, seu principal objetivo é controlar o poder e não eliminá-lo (PINHO, 1998; SACRAMENTO, 2004).

O’Donnell (1991; 1998) classifica a *accountability* em um formato bidimensional, classificando-a como “*accountability* vertical” e “*accountability* horizontal” (PINHO, 1998; SACRAMENTO, 2004). A “*accountability* vertical” envolveria a sociedade civil e a mídia, enquanto que a “*accountability* horizontal” o Executivo, o Legislativo e

³ Trabalho desenvolvido no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração (NEPA) com o apoio da FAPES e da Faculdade Novo Milênio, Vila Velha, ES, Brasil.

o Judiciário, bem como as agências de supervisão e as instâncias de fiscalização e prestação de contas. Para O'Donnell (1991; 1998) e Behn (1998), a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos *versus* representantes – e a dimensão horizontal da ação entre iguais – *checks and balances* entre os poderes constituídos.

Buscamos aqui realizar uma pesquisa que caracteriza-se como exploratória, tendo por método a análise de documentos e entrevistas estruturadas a gesto resligados diretamente a operacionalização do Orçamento Participativo (OP) de Vila Velha, ES e alguns dos Delegados do OP. Nosso objetivo foi averiguar se há, por meio do OP de Vila Velha, uma *accountability* vertical/social.

De maneira breve, esse trabalho se divide em duas partes correlatas: uma revisão de literatura e um estudo de caso exploratório. Na primeira parte buscamos retomar alguns dos trabalhos mais significativos que discutem a *accountability* no Brasil, problematizando seu conceito à luz da realidade política nacional para depois realizar uma breve revisão em torno do Orçamento Participativo para, por fim, nos debruçarmos sobre a experiência do OP em Vila Velha/ES.

O conceito de *Accountability*

O conceito de *accountability* vem sendo discutido em publicações brasileiras desde os últimos anos de Ditadura Militar. Inicialmente por Campos (1990) e posteriormente por outros autores, tais como O'Donnell (1991;1990), Behn (1998) e Pinho e Sacramento (2009; 1998; 2004). Tais autores nos parecem fundamentais para uma compreensão do conceito e a evolução de seu entendimento, para, a partir daí, realizarmos nosso intento avaliativo da prática de Orçamento participativo em Vila Velha, ES.

O trabalho de pesquisa de Campos (1990) sobre *aaccountability* é fruto de uma trajetória iniciada em 1975, quando escutou pela primeira vez, em sala de aula, a palavra; na ocasião não traduzida para o nosso português.

Campos (1990) não conhecia ainda o sentido da palavra *accountability* em português, apenas entendeu que sua pronúncia não se relacionava com contabilidade. Ao fim da aula ela pesquisou em dicionários e índices de leitura obrigatória, mas não obteve êxito em sua procura. No dia seguinte o tema continuou, e apesar de todo esforço, ela

não conseguiu entender o significado da palavra, compreendendo apenas que se tratava de um conceito da prática da administração e do serviço público (CAMPOS, 1990).

Nos anos de 1990 a dificuldade em traduzir a palavra *accountability* no Brasil, residia no fato de que a sociedade não a vivenciara naquele momento, não participando efetivamente da gestão pública e por esse motivo desconhecia o sentido de sua palavra. Campos (1990) não se surpreendeu com o fato da palavra não ser traduzida aqui, isso por identificar ser comum em sociedades menos evoluídas politicamente.

Campos (1990), nos anos de 1980, na busca pelo significado da *accountability*, percebeu que não era apenas a palavra que faltava aos brasileiros, mas o seu conceito e o motivo pelo qual ela não existia em nosso vocabulário. A partir de então, Campos (1990) passou a se questionar sobre as consequências da ausência da palavra *accountability* na nossa administração pública. Campos (1990) percebeu que o brasileiro não exigia resultados, zelo e respeito pelo dinheiro público. Além disso, grande parcela da população tinha aceitação pelo favoritismo, nepotismo e outros tipos de vantagens do governo, tendo grande tolerância à corrupção, à dupla tributação (impostos mais propina) e o desperdício de recursos públicos (CAMPOS, 1990). Para essa autora, as práticas clientelísticas, o personalismo, o desinteresse popular pelas questões públicas dificultavam o aprofundamento da *accountability* na Administração pública.

Pinho e Sacramento (2009) ao buscarem entender e analisar o significado de *accountability*, usando para isso dicionários e literaturas, objetivando verificar se as alterações ocorridas nos ambientes político, social e institucional brasileiro contribuíram para que a palavra *accountability* fosse traduzida para o português sem que perdesse seu significado de origem. Procuraram, também, identificar se mudanças ocorridas no Brasil, após 20 anos da publicação do artigo de Campos (1990), “*accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português?”, influenciaram para que a cultura de *accountability* germinasse em solo brasileiro. Pinho e Sacramento (2009) concluíram que estamos mais perto da tradução do que quando Campos (1990) se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma autêntica cultura de *accountability*.

Na busca por compreender a *accountability*, O’Donnell (1998) apresentou uma classificação que tornou-se bastante usual entre os

estudiosos do tema: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

O'Donnell (1998, p.40) definiu *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A *accountability* vertical se destaca nas funções sociais em relação aos atores governamentais, enquanto que a *accountability* horizontal é exercida dentro do estado e em diversas agências estaduais. Dito de outra forma, a *accountability* vertical, também chamada de *accountability* social, é o produto da ação política do cidadão e da sociedade, a horizontal é produto interno do estado feito pelas agências reguladoras (O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2008). A partir de um texto publicado por Miguel, em 2005, Rocha (2008) defendeu que *accountability* também se aplicaria no momento em que os cidadãos punem os governantes através das eleições, seja reelegendo-os ou não a partir dos resultados de seus mandatos, e que o controle burocrático entre os poderes deve ser mútuo e contínuo na prestação de contas para a sociedade.

Outra classificação de *accountability* foi desenvolvida, em 2005, por Mainwaring. Para Mainwaring (2005) a *accountability* pode ser classificada como *accountability* eleitoral (povo) e *accountability* intraestatal (governo). Sua classificação é paralela a de O'Donnell (1998), isso porque Mainwaring (2005) declarou que existe uma interligação entre sociedade e Estado, porém chama a atenção para a necessidade de não misturar os agentes *de accountability* (estado vs. sociedade) na interpretação da realidade, mas preservando a relação horizontal e vertical. Ainda em sua obra de 2005, Mainwaring afirmou que a *accountability* intraestatal é usualmente dividida em três partes: a primeira mostra a relação entre principal e agente em níveis hierárquicos, onde um superior dá a ordem de trabalho a seu subordinado; a segunda se refere ao Judiciário e seu sistema legal que institui leis e regras para a atuação dos agentes e; a terceira está a cargo de órgãos e entidades que controlam e fiscalizam autoridades e organizações públicas, como os sistemas internos de controle, e o Tribunal de Contas da União (ROCHA, 2008).

Por meio dessa breve revisão em torno do conceito de

accountability nota-se uma convergência entre os autores aqui mobilizados, destacando dois formatos de fiscalização e prestação de contas e responsabilização: vertical e horizontal. Em outros termos: institucional e social.

***Accountability* na Administração Pública**

É importante que a administração pública seja transparente, tendo o dever de incluir a participação da sociedade na tomada de decisão, o que estabelece metas específicas e responsabilidades para os governantes, eliminando o anonimato quanto ao alcance de metas, e caso não atendidas, podem ser respondidas pela sociedade nas eleições (CAMPOS, 1990).

Pinho e Sacramento(2009) ao se debruçarem sobre a *accountability* afirmam que muitas mudanças rumo a uma maior transparência na gestão pública ocorreram e que embora “o véu da administração pública brasileira” não tenha sido retirado por completo, temos vivenciado um avanço significativo. O momento analisado por Pinho e Sacramento (2009) já era bem diferente daquele vivenciado por Campos (1990) (1975 – 1988). Para eles, o Brasil já vinha, naquele momento, “[...] ensejando um aumento de *accountability* ou pelo menos criando algumas condições para isso” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1360).

A partir do texto de Mosher, publicado em 1968, Campos (1990), destacou que a ampliação do tamanho do Estado e sua maior influência na vida dos cidadãos reforçam a necessidade de resguardar esses, o que é possível a partir da maximização da *accountability*. Em todas as organizações há um indivíduo claramente encarregado pelos resultados obtidos por cada setor, portanto todos, sem exceção, devem ser fiscalizados na execução de suas tarefas e responder por seus atos e pela produção de resultados. Esses, os responsabilizados, deverão prestar contas por tal responsabilização (BEHN, 1998).

Na administração pública, tanto o aprofundamento da *accountability* horizontal, quanto a *accountability* vertical, devem ser uma preocupação constante.

Accountability horizontal, marcado pela fiscalização do Estado por órgãos estatais, foi exercida no Brasil no ano de 1967 até a Constituição de 1988 praticamente por exclusividade pelo Congresso

Nacional e o Tribunal de Contas da União (TCU). Em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal e reformas políticas, foram feitas promessas de tornar a administração pública mais eficiente e mais controlável (PINHO; 2009). Com a Nova Constituição, outros mecanismos de controle começaram a se desenvolver, a fim de ampliar tanto a *accountability* vertical, quanto a horizontal.

Em 1990, Campos (1990) já destacava que para a fiscalização burocrática funcionar de maneira eficiente, é necessário que o controle feito pelo Legislativo seja autônomo ao julgar o Executivo, pois um problema recorrente é a tentativa do Executivo de anular à todo custo as ações de fiscalização do Legislativo.

Referente a *accountability* horizontal, O'Donnell (1998) acredita que a sua eficácia se dá pelo trabalho conjunto (em redes) das Agências, uma vez que as decisões são tomadas pelos tribunais, ou em caso de *impeachment*, pelo parlamento.

Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1359), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criada em 2000,

[...] impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exigiu transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento.

No campo formal a LRF contribuiu para o avanço da *accountability* no Brasil. Enquanto a Controladoria Geral da União (CGU) funciona como um canal de transparência disponibilizando via *internet* informações de valores de repasse de recursos federais destinados às instâncias subnacionais, além de exercer funções administrativas como: controle, correção, prevenção e ouvidoria.

O Poder Judiciário admitiu que é difícil empreender reformas na América Latina no que diz respeito a transparência e controle, e criou a Emenda Constitucional nº 45, em 31 de dezembro de 2004, por meio da qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão competente no controle e atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e no cumprimento dos poderes funcionais dos juízes (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Campos (1990), destacou que a *accountability* horizontal possui limites da eficiência em seus mecanismos de controle e que essa eficiência depende de fatos sociais, históricos e políticos, assim como da

participação social. Campos também declarava que os mecanismos internos de controle não são suficientes para que a *accountability* aconteça no Brasil, pois esses mecanismos dependem de fatores externos para acontecer. Para funcionar no futuro seria necessário mudanças no modelo tradicional e ampliação da fiscalização que deve ser transparente para os cidadãos, além da população passar da condição de tutelada para tutora da situação e assumir o controle político do governo. Essa mesma autora destacou a evidente necessidade da população participar da tomada de decisão, e existir uma maior cobrança de uma maior abertura do governo à sociedade, sobretudo na esfera local, recebendo-os e ouvindo suas demandas. Para ela, a sociedade passava a se organizar e estava mais participativa, já se vendo um resquício de otimismo no campo político, onde a sociedade mostrava seus interesses sobre demandas de infraestrutura, qualidade de vida, serviços sociais e proteção ao poder de compra. Na década de 1990 experiências de controle social sobre os recursos públicos começam a tomar força, sobretudo por meio da criação de Conselhos Municipais e pelo que ficou conhecido como Orçamento Participativo⁴, o qual é objeto de análise desse estudo.

Campos(1990) indicou que para tornar a administração pública democraticamente eficiente algumas ações deveriam ser tomadas, tais como, organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; descentralização; transparência do aparato governamental e; substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes. Nota-se que o Brasil vem apresentando mudanças significativas em direção a descentralização política e abertura de participação social, sobretudo após a criação do Estatuto das Cidades.

É por meio da *accountability* vertical que a população vem tomando conhecimento de fraudes em licitações, sendo o problema mais comum delatado em fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU). Cabe lembrar que a CGU vem provocando a atuação de órgãos importantes que podem fortalecer a *accountability*. Outros órgãos, tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), TV's, Rádios da Câmara e do Senado, Ouvidorias e as Comissões de Legislação Participativa que

⁴ Para conhecer melhor o instrumento Orçamento Participativo recomendamos o livro "Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz, de Valdemir Pires, publicado pela Editora Manole, 2001.

incluem a sociedade civil no controle político através de sociedades organizadas, como a SIAFI (Sistema de Informações), têm ampliado suas condições de propor sugestões que podem vir a ser proposições legislativas. O artigo 53, da Constituição Federal de 1988, modificado em 2001, ampliou as condições de realização de *accountability* vertical, acabando com a imunidade parlamentar em relação ao processo provocado pelo Tribunal Federal sem depender de autorização da Casa Parlamentar (PINHO; 1998). A Lei de Transparência, de 2011, tem sido apontada como um avanço importante para que a *accountability* vertical se amplie, uma vez que esta obriga todos os poderes a tornarem públicas e acessíveis todas as informações e ações relacionadas ao setor público.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical reside no fato de países democráticos terem a liberdade de eleger seus governantes, cobrar pelas ações realizadas e exigir pelos seus direitos. Um instrumento de *accountability* vertical são as informações obtidas através da mídia, em que a sociedade toma conhecimento das ações e erros provenientes do governo e conseguem denunciar e exigir respostas sobre possíveis abusos de poder e reivindicar seus interesses. Caso esses interesses não sejam atendidos individualmente ou em grupo, eles respondem nas urnas, não reelegendo determinados candidatos. O problema é que as eleições só acontecem de tempos em tempos e por esse motivo não sabemos até que ponto elas são eficientes como instrumento de *accountability* vertical (*idem*). Somam-se a isso as limitações da sociedade em acompanhar e compreender as ações dos seus representantes. O alcance da mídia quando há denúncias, exigência de destituição ou punição por atos ilícitos depende muito do resultado da ação das agências reguladoras. Na ausência dessas ações, tende-se a criar um clima de insatisfação popular com o governo, o que pode ocasionar na obstrução dos políticos e derrota na próxima eleição (O'DONNELL, 1998) bem como manifestações públicas, tais como as manifestações que se espalharam pelas principais cidades do país em 2013 e 2015.

As ações realizadas contrariamente a *accountability* manifestam-se basicamente em três elementos: violação da democracia, quando cancelam a liberdade ou fraudam as eleições; violação do princípio liberal, que é infringido quando permitem a violação de domicílio, a violência doméstica, a tortura e o direito de todos de ter um julgamento justo; violação do princípio republicano, afetado quando as ações das autoridades eleitas ou não, deixam de priorizar os interesses públicos

(O'DONNELL, 1998).

A prática de *accountability* horizontal, para ser realizada, depende de agências autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar ou punir as ações ilegais de outras autoridades. Em torno desse tema vem sendo discutido como deveria ser a divisão, controle e equilíbrio entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como as agências de supervisão, fiscalização e prestação de contas (O'DONNELL, 1998). Espera-se que o controle das agências sejam efetivas, mas essa efetividade é prejudicada, pois elas não funcionam isoladamente e dependem das decisões tomadas pelos tribunais. A *accountability* horizontal efetiva surge do trabalho de uma rede de agências interligada aos tribunais comprometidos com esse controle e se fecha mediante as últimas decisões dadas por esses tribunais, que devem trabalhar de uma forma preventiva, e caso necessário punindo os responsáveis pela quebra de limites e abuso de sua autoridade (O'DONNELL, 1998).

Existe no Brasil uma dualidade entre mentalidades: uma moderna e outra arcaica. Se por um lado o Brasil arcaico é hierárquico, personalista, familista, clientelista, patrimonialista e paternalista, aceitando o famoso jeitinho brasileiro e outros comportamentos similares, por outro lado, esses valores se enfraquecem nos níveis com maior escolaridade, por isso temos presenciado a existência de práticas que aprofundam a democracia e a transparência na administração pública (PINHO; 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009; SACRAMENTO, 2004).

Pinho e Sacramento (2009) ao analisarem a obra de Campos (1990), identificaram alguns termos que ainda não foram extintos da realidade brasileira, mas que tem sofrido certa transformação, seriam eles:

A sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente do Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos, e um enorme etc. (PINHO; SACRAMENTO, p.1364).

Embora esses autores apontem tais permanências, os mesmos identificam certo otimismo, uma vez que esses elementos vêm sendo enfrentados pela sociedade civil e, até mesmo, pelo aparato

governamental. Por outro lado, em meio ao clientelismo praticado pelos políticos, os cidadãos menos organizados são muito pessimistas sobre as possibilidades de mudanças, pois acreditam ser difícil mudar uma cultura política tão antiga (CAMPOS, 1990).

A permanência do modelo tradicional de governo fez com que O'Donnell (1998) considerasse a Democracia da América Latina como um tipo particular: uma espécie de democracia delegativa, ou seja, o candidato ao ganhar as eleições está autorizado a governar da maneira que achar melhor e decidir sobre quais resultados deve produzir e como produzi-los, não sendo necessariamente obrigado a cumprir as promessas feitas durante a campanha eleitoral.

Nos diagnósticos que apontam o caráter patrimonialista da política brasileira, como os trabalhos de Nunes (2003) e Faoro (1979), é comum relacioná-la as suas raízes e à cultura política lusitana. Destacam Pinho e Sacramento (2009) que esse comportamento herdado em relação ao governo condiciona os brasileiros à tolerância a corrupção, a baixa expectativa do serviço público honesto, o que corrobora com a persistência da ausência da *accountability* (Ibidem).

De acordo com Faoro (1979) essa resistência à modernização tem raízes em interesses de grupos que ele chama de estamento, grupos que controlam o Estado e tem sido resistente às transformações de modernização, mantendo um “capitalismo politicamente orientado”. Para Nunes (2003) essa variante do capitalismo moderno, adotou a técnica, as máquinas e as empresas, sem aceitar a racionalidade impessoal e legal universal, garantindo a imutabilidade histórica do patrimonialismo amplamente praticado no Brasil.

Observa-se ainda que a incapacidade brasileira na ruptura com o tradicional é abordada por vários estudos. Essa característica também não passou despercebida por Ianni (1994, p.177-178 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009), ao afirmar que “[o] Brasil não é propriamente uma nação, mas configura-se em império e ao longo da República, como uma vasta desarticulação”. É a partir dessa dualidade, amplamente destacada por vários autores, que Pinho (1998) aponta que reside aí a dificuldade de uma reforma do Estado no sentido de implantar uma administração gerencial capaz de aprofundar a *accountability*. Há “uma história de acumulação de fenômenos, onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente o velho, se amolda ao novo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Outra característica do sistema político brasileiro é o que ficou

conhecido como “loteamento de cargos públicos”, sendo este o uso patrimonialista de cargos públicos como moeda de troca, utilizando-os como forma de obter apoio político. A contratação dessas pessoas, que nem sempre têm capacidade para assumir o cargo e exercer a função como esperado, ocorre também em órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades do setor público, o que gera um impacto negativo sobre a *accountability* institucional (PINHO; SACRAMENTO, 2009). As imperfeições da democracia brasileira têm sido foco de muitos estudos na atualidade, os quais indicam que houve pouco ou nenhum avanço nos últimos anos em se tratando de cultura política e participação política.

O modelo de *accountability* burocrático tradicional não tem se mostrado suficiente para promover a justiça social e política, a responsividade, e evitar o abuso de poder, assim como levar o governo a trabalhar de forma produtiva para o povo. Há uma necessidade de haver um controle do governo, o qual parece que só obtém resultados significativos quando é fiscalizado pela população (CAMPOS, 1990).

A qualidade da *accountability* está diretamente ligada a impessoalidade. Em uma gestão marcada pelo patrimonialismo as condições para o desenvolvimento da *accountability* é profundamente prejudicada. Enquanto a sociedade se portar como tutelado e não como tutor, não haverá condições para a sua prática (CAMPOS, 1990).

Ainda no início da década de 1990, Campos (1990) já apontava que dos controles possíveis, o Brasil carecia de maior participação da sociedade na avaliação das políticas públicas e o aprimoramento dessa consciência popular para que existisse de fato uma democracia participativa na política, pois além do sentimento de comunidade, a sociedade organizada deveria participar e influenciar no processo decisório político, além de exigir o bom funcionamento do serviço público para o alcance de resultados desejáveis.

Em 1990, Campos afirmava que a participação política da população no Brasil era deficiente, limitando-se apenas as eleições, e as poucas instituições que existiam eram descompromissadas, fracas e alienadas, isso porque dependiam financeiramente da ajuda do governo para continuar funcionando, além desses fatores, faltava por parte da população a luta pelos próprios direitos. Hoje, passado mais de duas décadas, o Brasil vivencia um novo contexto político. A Constituição Federal estabelece a participação social no orçamento da saúde (inciso III, art. 198); da assistência social (inciso II, art. 204); e da educação

(inciso VI, art. 206). Outros fatos que merecem destaque é a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, intitulada Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), a criação da Controladoria Geral da União (CGU) em abril de 2001, a criação do Estatuto das Cidades, em julho de 2001 e a criação, em 01 de janeiro de 2003, do Ministério das Cidades, além de iniciativas partidárias de gestão participativas, tal qual o Orçamento Participativo; objeto desse estudo.

O Orçamento Participativo como instrumento de *accountability*

Para que a *accountability* seja eficaz, é necessário levar em consideração as seguintes questões: i) quem decidirá os resultados a serem produzidos; ii) quem serão os responsáveis pelos resultados; iii) quem serão os responsáveis pela fiscalização dos resultados; iv) como se dará o processo de *accountability* (BENH, 1998).

Qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da execução das mesmas. Portanto é importante o processo de divisão e transferência de responsabilidades para aproximar o cidadão das instâncias decisórias e contribuir para uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Assim, a descentralização deve viabilizar também a transparência dos governos e seus municípios (PINHO; SACRAMENTO, 2009, PINHO, 1998; SACRAMENTO, 2004; BENH, 1998). A descentralização dos recursos públicos e a maior responsabilidade e capacidade de gestão dos municípios tornaram mais próxima a política dos cidadãos, fazendo com que o município passasse a ser também o *locus* das disputas políticas. Nesse contexto, o Orçamento Participativo (OP) vem sendo apresentado como um instrumento de aprofundamento da *accountability*, afirmando ser marcado pela elaboração e execução do orçamento público com a participação da sociedade, visando acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, além de maximizar a disposição das contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer contribuinte (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Bodart (2014), destaca que o Orçamento Participativo (OP) tem sido apontado como um instrumento de democratização da gestão pública, proporcionando aos cidadãos maiores condições de participar

das decisões e de fiscalizar o orçamento municipal. É importante frisar que o OP possui variações significativas causadas pelas condições políticas e sociais que o envolve.

Outra definição bastante colaborativa para a compreensão do conceito de OP, é apresentado por Avritzer (2003, p.14-15):

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica.

O OP, por ser entendido como uma experiência de cogestão, que pode vir a possibilitar uma corresponsabilidade das ações, onde gestor e sociedade civil tendem a dividir os méritos e deméritos das escolhas tomadas.

Bodart (2014) ao analisar as potencialidades do OP, destacou alguns elementos importantes para esse presente estudo. São elas: redução do clientelismo; ampliação da confiança da população em relação ao gestor público; redução de práticas personalistas; minimiza o potencial de corrupção; maior transparência na gestão pública; induz a gestão adotar instrumentos de gestão e planejamento mais eficazes; conduz a população a compreender mais os processos da gestão pública. A partir desses elementos destacados, partimos da hipótese de que o OP pode colaborar para o aprofundamento da *accountability* social. A fim de checar tal pressuposto tomamos a experiência de Vila Velha como estudo de caso.

A experiência do Orçamento participativo de Vila Velha (OPVV) sob a luz do conceito de *accountability*

De acordo com o IBGE, Vila Velha é o segundo município mais populoso (458.489 habitantes) do Espírito Santo, atrás apenas do

município da Serra, destacando-se como o 48º mais populoso do Brasil, abrigando 46% da população capixaba e 57% da população urbana do Espírito Santo (PMVV, 2015).

Apresenta uma densidade populacional de 2.195,62 habitantes por km², com 99,5% de sua população concentrada na área urbana. O município está a cerca de 10 km ao sul da capital Vitória. Faz divisa ao norte com a capital do estado e com Cariacica, a oeste com Viana, ao sul com Guarapari; e ao leste com o Oceano Atlântico (PMVV, 2015).

Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,8, estando acima da média brasileira; sendo o segundo maior índice de todo o estado do Espírito Santo. É a cidade mais antiga do estado e a região mais dinâmica no cenário econômico capixaba (com destaque para a indústria e o comércio) sendo responsável por 58% da riqueza do estado (PMVV, 2015).

O Município de Vila Velha foi um dos primeiros municípios do estado do Espírito Santo e um dos primeiros do Brasil a implantar o Orçamento Participativo (embora na época sob outra denominação) como instrumento de gestão pública de participação popular. Sua prática teve início em 1983. Naquele ano o gestor público municipal buscou se aproximar da população, criando diálogos através das Assembleias nos bairros, as quais visavam discutir as demandas prioritárias, os impostos e o funcionamento da máquina pública. Nelas participavam, além de representantes de associações de moradores e de movimentos sociais, engenheiros, assistentes sociais, representantes da Secretaria de Finanças para aporte técnico sobre tributação, representantes de outras secretarias e o Prefeito.

Naquele mesmo período o país, e no caso específico o município de Vila Velha, passava por grandes mudanças em se tratando de manifestações sociais, momento em que as pessoas e os movimentos sociais organizados passaram a reivindicar de forma mais intensa e sistemática seus direitos, lutavam por melhores condições de saúde, educação, moradia, transporte público, entre outros fatores (PEREIRA, 2001).

No início de 1983 existiam trinta e três (33) associações nos bairros em Vila Velha, sendo que no final do mesmo ano esse número chegou a cinquenta e cinco (55). Nota-se que a ampliação da participação na gestão pública foi acompanhada por uma maior ampliação da sociedade civil organizada. Teóricos dos movimentos sociais, tais como Charles Tilly (2005) e Sidney Tarrow (2009), indicam

que a abertura de maiores oportunidades de participação e menores restrições políticas colaboram para o desenvolvimento dos movimentos sociais e das ações coletivas. Parece que, no caso de Vila Velha, essa maior sinalização para uma maior abertura à participação social foi fundamental para o desenvolvimento de novas associações naquele município.

Quando o prefeito Vasco Alves de Oliveira Jr. assumiu a gestão municipal, em 1983, propôs uma agenda política com a participação popular, convocando, em 26 de março daquele ano uma assembleia com todos os representantes das comunidades para oficializar e instalar o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) (KROHLING; KROHLING, 2011). Este gestor público passou a realizar reuniões quinzenais dentro da Prefeitura de Vila Velha, sendo convocado e coordenado por técnicos do governo municipal, sobretudo do Serviço Social de Ação Comunitária.

Mesmo sendo o CCVV, uma entidade institucionalizada, houve muitas tentativas de se questionar as opiniões e reivindicações do Conselho Comunitário na Prefeitura na gestão do posterior prefeito, Gérson Camata (KROHLING; KROHLING, 2011). Apesar das intervenções desse governo municipal contra o Conselho Comunitário de Vila Velha, a sociedade civil organizada conseguiu, juntamente com os participantes do CCVV, em março de 1984, a aprovação de um Estatuto que definiu a estrutura e autonomia da entidade (VASCONCELOS, 1996).

No ano de 1984 aconteceu a primeira Assembleia Municipal de Orçamento (AMO) no Município de Vila Velha, que foi se aprimorando até a criação da Lei Orgânica do Município, Lei nº 01 de 25 de outubro de 1990.

Dados levantados por Ferri (2009) na Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEMPLA) sobre a primeira Assembleia em 1984, dão conta de que houve a participação de cinco mil (5.000) populares e na segunda ocorrida em 1985 esse número chegou a dez mil (10.000) populares.

O Orçamento participativo de Vila Velha (OPVV) teve alguns impasses entre os anos de 1983 a 1987. Devido a divergências entre os movimentos sociais e o Poder Público Municipal a discussão do orçamento para o ano de 1988 foi adiada pelo prefeito Carlos Malta de Carvalho, levando as lideranças comunitárias a ingressarem em uma ação na Justiça para obrigá-lo a cumprir a Lei 2.247/85 de criação da

Assembleia Municipal do Orçamento, cujo propósito seria tratar de assuntos voltados ao Orçamento Participativo; assim como a Lei 2.367/87, que incluiu a população na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização das ações e resultados obtidos no Orçamento Participativo, instituído através da Lei 2.454/88 (VASCONCELOS, 1996).

Art. 1º - Fica obrigado o Poder Executivo a discutir anualmente com os movimentos comunitários, associações de moradores e outras entidades sociais organizadas do município de Vila Velha, a Proposta Orçamentária e obter a aprovação da mesma antes, de seu envio à Câmara Municipal.

A Lei 2.247/85 estabeleceu cinco etapas a serem seguidas pelo Orçamento Participativo. Na primeira etapa acontecem as assembleias nos bairros para discutir o reajuste de impostos e a eleição de três delegados para a Assembleia Municipal de Orçamento (AMO). A segunda etapa da AMO busca aprovar os assuntos discutidos na primeira etapa e avaliar como serão rateados os recursos entre os bairros. A terceira etapa trata-se do estabelecimento das assembleias dos bairros para discutirem como serão utilizados os recursos disponibilizados para cada bairro (o que é feito na segunda etapa). A quarta etapa define que a Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) deve decidir sobre os recursos destinados à saúde, transporte, meio ambiente, educação, cultura, habitação, esporte, lazer, turismo, entre outras obras municipais. A quinta etapa é o momento para que o Executivo envia o Orçamento Participativo para a Câmara Municipal para a aprovação. Se aprovado entrara em vigor no próximo ano.

Para Ferri (2009) após a criação das leis, a participação do povo na discussão do Orçamento Participativo do Município de Vila Velha se tornou legítima, embora não pudesse decidir sobre 100% dos recursos. O Município então se tornou um dos pioneiros na prática do Orçamento Participativo, fruto da luta pela redemocratização do país e do governo da época que tentava ganhar legitimidade política.

Em 2008 na gestão de Max Filho os bairros de Vila Velha foram divididos em cinco regiões administrativas, o objetivo foi realizar obras em cada regional. Também foi criada a eleição do Fórum de Delegados para cada uma das cinco regiões, a fim de representar o povo na escolha dos temas priorizados.

Em Vila Velha, mesmo sendo um dos municípios pioneiros a

implantar o OP e após 31 anos de experiência marcados por conquistas alcançadas pela sociedade na participação do processo de decisão – as ações não foram suficientes para garantir a satisfação da população. As velhas práticas políticas patrimonialistas, a intermitente presença do Orçamento Participativo, a falta da transparência esperada e erros práticos na condução do OP por algumas gestões, gerou um desgaste e o descrédito por parte da população.

Atualmente o município está organizado em 102 bairros; sua Câmara Legislativa é composta por dezoito vereadores, sendo a gestão atual realizada pelo prefeito Rodney Miranda do Partido Democratas (DEM). Nesse capítulo buscaremos nos centrar na avaliação desse instrumento à luz da percepção dos Delegados do OP, os quais, à princípio, deveriam ser os indivíduos mais bem informados em relação aos procedimentos, características, potencialidades e objetivos desse instrumentos. Nesse sentido acreditamos que os Delegados sejam um bom “termômetro” para compreendermos a capacidade do OP em se apresentar como aprofundador da *accountability* social.

Métodos

Por meio de um estudo de caso, objetiva-se analisar a experiência do Orçamento Participativo (OP) do município de Vila Velha. Sob a luz do conceito de *accountability* pretende-se averiguar se o referido instrumento de gestão pública é percebido pelos Delegados do OP como um mecanismo de responsabilização e controle social sobre a gestão pública municipal. Foram utilizadas como ferramentas metodológicas de coleta de dados entrevistas semiestruturada aplicada ao Secretário de Desenvolvimento Econômico PMVV 2014 (que atuou como Secretário de Planejamento em 2013), a Analista de Orçamento e Política Pública da PMVV (na função desde 2006), a quatro (04) Delegados e ao Coordenador Geral do Conselho Centro Comunitário Vila Velha - CCVV. Foram utilizadas como fontes de informações cartilhas e documentos públicos, os quais permitiram a identificação de ações ligadas ao OP e a prestação de contas. Afim de evitar a exposição dos Delegados, os chamaremos de Delegado 1, Delegado 2, Delegado 3 e Delegado 4. Outra fonte de informações foram os comunicados oficiais

relacionados ao Orçamento Participativo disponíveis no site institucional da Prefeitura de Vila Velha.

Apresentação e análise dos dados

O Orçamento Participativo do Município de Vila Velha propõe ser uma ferramenta de participação popular, prometendo incluir os munícipes no processo de decisão, execução e fiscalização de investimentos e obras públicas municipais.

Esse instrumento é realizado em etapas. A primeira etapa trata-se de uma convocação pública para a realização da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO). Nessa é apresentado o “Calendário de Atividades” do município, incluído nele as assembleias regionais para escolha das ações, o fórum único de delegados e a Assembleia Municipal de Orçamento de apresentação do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As ações são divididas por cinco (05) regiões, conforme apresenta a tabela 1.

Tabela 1 - Divisão Regional do OP de Vila Velha, ES.

Região 1 (Centro)	Região 2 (Grande Ilhas)	Região 3 (Grande Arrifes)	Região 4 (Grande Cobilandia)	Região 5 (Grande Jucu)
Centro de Vila Velha	Ilhas	Arbini	Cobilandia	Barra do Jucu
Bom Vista I	Aracaju	Argolas	Alemim	Balneário
Bom Vista II	Brasmar	Availdo	Alvorada	Ponta da Fruta
Coqueiral de Itaperica	Cocal	Cavaleiro	Cobi de Baixo	Barra Mar
Cristóvão Colombo	Darly Santos	Chácaras do Cande	Cobi de Cima	Cidade da Barra
Divino Espírito Santo	Guaranhuns	Com João Batista	Industrial	Interlagos
Glória	Iha dos Benitos	Garoto	Jardim do Vale	Jacaré
Tha dos Aynes	Jardim Asileca	Iha da Conceição	Jardim Marilândia	João Goulart
Itapua	Jardim Colorado	Iha das Flores	Nova América	Morada da Barra
Jabourina	Jardim Guadalupe	Paul	Planalto	Morada do Sol
Jockey de Itaperica	Jardim Guaranihuns	Pedra dos Búzios	Rio Marinho	Morro da Lagoa
Olaria	Nossa Sr.ª da Penha	Primeiro de Maio	Santa Clara	Normília dos Cunha
Praia da Costa	Nova Itaperica	Sagrada Família	São Torquato	Nova Ponta da Fruta
Praia das Galvoas	Novo México	Santa Rita	Vale Encantado	Ponta da Fruta
Praia de Itaperica	Pomai das Gargens	Vila Batista		Praia dos Rasfeis
Residência Itaperica	Santa Inês	Vila Qando		Riviera da Barra
Soteco	Santa Mônica	Zumbi dos Palmares		Santa Paula I
Vila da Penha	Popular			Santa Paula II
	Santa Mônica			São Conrado
	Santos Dumont			Terra Vermelha Ulisses
	Vila Guaranihuns			Quilmees Vinte e
	Vila Nova			Três de Maio

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do site da PMVV (2014).

Na segunda etapa ocorre a eleição e capacitação dos novos Delegados. A capacitação ocorre por meio de minicursos ofertados e elaborados pela Secretária de Orçamento, Planejamento e Gestão (SEMPLA). Nessa etapa realiza-se uma atualização dos representantes das comunidades (lideranças e Delegados), tornando-os elegíveis para as eleições através do cadastro pelo Centro Comunitário Vila Velha (CCVV), órgão que regulamenta as Associações de Moradores e os Delegados Regionais.

A terceira etapa do processo de Orçamento Participativo no Município se dá pela apresentação nas Assembleias Regionais Temáticas de três ações para cada um dos seis temas (“Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano”, “Desenvolvimento Humano e Cidadania”, “Educação/Cultura/Esporte/Lazer”, “Saúde, Prevenção e Combate a Violência” e “Desenvolvimento Econômico”).

Na quarta etapa se discute quatro questões, são eles: i) o Regimento Interno do Orçamento Participativo para os trâmites legais necessários à aprovação, ii) eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Obras, iii) apresentação do resultado das Assembleias Regionais Temáticas para os Delegados e definições no caso de empate de ações escolhidas, iv) votação em três ações para cada um dos seis temas também segmentado por Região.

Após a votação nas Assembleias Regionais Temáticas são definidas uma ação para cada tema, totalizado seis (06) ações por região e trinta (30) ações no total. Soma-se a essas ações mais seis (06) ações de cada Região votadas pelo Fórum dos Delegados, totalizando doze (12) ações por região administrativa, totalizando sessenta (60) ações que serão priorizadas no Orçamento Participativo do Município de Vila Velha.

Na quinta etapa ocorre a segunda Assembleia Municipal do Orçamento (2ª AMO). Trata-se de uma audiência pública em que são apresentadas as ações priorizadas do Orçamento Participativo e no Plano Plurianual (PPA) para o ano seguinte.

Na sexta etapa ocorre, através de audiência pública, a terceira Assembleia Municipal do Orçamento (3ª AMO), momento que são apresentados a Lei Orçamentária Anual (LOA) com a consolidação do Orçamento Participativo, apresentação dos gastos detalhados por programas e ações, estimativa da receita e fixação da despesa, especificamente as demandas oriundas do processo de consulta popular pelo OP, concluindo o Ciclo do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo do Município de Vila Velha está inserido nas políticas públicas. Segundo o Secretário de Desenvolvimento Econômico PMVV as políticas públicas se definem pelo objetivo do Estado que é o interesse coletivo e o bem estar da sociedade, desta forma, para o Estado desenvolver uma política pública há a necessidade de ouvir as demandas da sociedade. O orçamento, como relata o referido secretário, pode ser elaborado de duas maneiras: dentro do gabinete, onde o governante e seus técnicos definem quais são as demandas da sociedade e quais são as prioridades a serem executadas dentro dos recursos que o município tem disponíveis ou; o gestor pode fazer as melhorias para a cidade ouvindo a comunidade. Para o secretário a segunda alternativa é mais promissora, mas merece atenção em sua realização.

[...] Existem critérios para se ouvir a comunidade, não pode ser de qualquer maneira, tem que ter muito respeito pela opinião contrária, aprender a ouvir críticas e a dominar uma plateia que é muito ansiosa, principalmente no Brasil que é um país muito atrasado em relação ao desenvolvimento, todos nós somos ansiosos e queremos melhores escolas, melhores ruas, saneamento, etc... e queremos para ontem. O Brasil é atrasado em mais de cem anos em relação a alguns países. Então a prefeitura tem que ter a capacidade de compreender, de se colocar no lugar dessas pessoas, tem que sentar, conversar e sempre ser verdadeiro. Às vezes o orçamento participativo não dá certo porque se acolhe todas as sugestões. Exemplo: vamos calçar todas as ruas, vamos fazer 10 creches, vamos fazer 5 escolas, vamos fazer, vamos fazer e no final não faz nada, por isso tem que ter a escolha de prioridades, daí a importância de ouvir e confirmar se a necessidade é verdadeira e se ela é prioridade naquele momento (ENTREVISTADO 1. Secretário de Desenvolvimento Econômico PMVV).

De acordo com a Analista de Orçamento Participativo da Prefeitura de Vila Velha, as políticas públicas devem contemplar tudo o que deverá ser realizado durante o ano seguinte. Desta forma o Orçamento Público englobaria tudo o que foi votado e aprovado para o ano posterior por meio do OP.

Para que todo orçamento participativo funcione de maneira eficiente é necessário que haja a participação da sociedade na tomada de decisão, o planejamento para a realização da obra em um determinado espaço de tempo e a fiscalização e acompanhamento de sua execução. No caso do Orçamento Participativo praticado no Município de Vila Velha isso não seria diferente.

Campos (1990) afirma que para a administração pública funcionar

de forma democrática, são necessários a organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo, a descentralização, a transparência e a inclusão da população na tomada de decisão e no estabelecimento de metas específicas. No entanto, observamos que o Orçamento Participativo do Município de Vila Velha como instrumento de participação popular não tem funcionado como deveria,

[...] Eles que definem, a gente diz o que a gente precisa [...] eles reúnem todos os bairros, a gente leva, eles que definem, a gente precisa disso, isso e isso, de cinco eles resolveram que essas três vão ser feitas, é eles que definem, a gente só escuta. A gente vai lá pra reunião, escuta, briga, mas [...] A gente fez as indicações das prioridades das regiões, dos bairros, eles avisam essas foram as decididas por voto, não tem uma comissão para dizer, para apurar se esses votos foram para essa prioridade (ENTREVISTADO 3. DELEGADO 2).

[...] Na realidade é ser mais transparente né [...] que as regras digamos assim, sejam melhor, mais bem definidas e que seja mais participativo e popular, acho que essa é a palavra que falta, popular, porque a partir do momento que você escolhe uma coisa genérica e outras pessoas decide o que vai fazer, que participação é essa ? (ENTREVISTADO 4. DELEGADO 1).

Para o Secretário de Desenvolvimento Econômico da PMVV para definir os recursos destinados ao Orçamento Participativo observa-se as verbas pré-estabelecidas para as áreas de saúde (25%), educação (15%), Câmara de Vereadores (cerca de 5% a 6%), pagamento de salários e a manutenção da máquina pública. Observado essas verbas já pré-estabelecidas, para o OP acaba sendo destinado cerca de 2% a 5% dos recursos totais do município.

Por meio do OP, o Secretário de Planejamento ouve as prioridades das comunidades através de audiências públicas de cada região a fim de observar a viabilidade orçamentária. Essas reuniões são organizadas pelo Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) que participa de todo o processo. As demandas escolhidas e viáveis são levadas para a convenção de Delegados eleitos; e esses decidem o que é prioridade e encaminham para que sejam executadas pelo executivo municipal.

Destaca a Analista de Orçamento Participativo da PMVV que o planejamento parte da ação conjunta dos movimentos organizados do município, sendo finalizado e prestado contas a cada dois anos; um ano se discute as prioridades, no outro executa.

Com relação a execução de obras, o Delegado 2 afirma que o

orçamento é executado sem a participação social e que tem sido o gestor quem planeja e decide o que vai ser feito para cada região. Nessa mesma direção, afirmou o Delegado 1 que a população não sabe como o orçamento é executado, e que só após ser feito é que a Prefeitura comunica que a obra em questão fazia parte do orçamento participativo. Nota-se que os dois Delegados queixam-se de não terem as informações necessárias em relação as obras que estão sendo realizadas nos bairro ou na região, o que impossibilita a sua fiscalização.

Para o Delegado 3 a execução de obras no município não tem um critério claro, sendo o próprio prefeito quem define as prioridades e aos poucos vai executando. Afirma ainda que, “na gestão do Prefeito Max Filho eles votavam em assembleias as ações por rua e bairro e não por região”.

O Delegado 4 alerta que o orçamento deveria ser executado de uma maneira e não é, isso porque “não é feito de forma democrática para benefício e qualidade de vida da população”. Para ele a prefeitura ao realizar uma obra com o orçamento participativo não inclui os conselheiros na fiscalização e acompanhamento. Declara ainda que “para que o Orçamento Participativo do município se torne um processo democrático a população tem que participar em tudo o que envolve o dinheiro público”. Destaca que nenhuma das demandas apresentadas pela sociedade foram atendidas. Segundo o Delegado 4 há uma caso em que “a Prefeitura anunciou como obra feita e entregue pelo orçamento participativo a construção de 498 casas na Região de Jabaeté, e que as mesmas não fazem parte do OP porque são construídas com verba federal, do programa Minha Casa Minha Vida”. Para ele isso não é um caso isolado.

O Coordenador Geral do Conselho Comunitário de Vila Velha e presidente da Associação de Moradores alega que historicamente os políticos eleitos têm boicotado e retaliado a ação de várias lideranças comunitárias, isso quando a liderança faz o seu papel de defender os interesses de seu bairro. “Quando o líder comunitário tem cargo comissionado e exige melhorias para sua cidade acaba sendo exonerado de seu cargo”, afirmou. Infelizmente essa prática destacada pelo entrevistado é bem característica das ações patrimonialistas da política brasileiras, não se tratando de uma particularidade de uma gestão ou de um município.

Para O'Donnell (1991; 1998) os atores não governamentais, como as associações de classe e movimentos sociais, também fazem parte da

accountability horizontal, vemos isso claramente nas associações demoradoras representadas pelos Delegados, Movimento Vida Nova Desenvolvimento Sustentável (MOVIVE) e pelo Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV).

[...] As associações participam das votações finais através do presidente da associação de moradores que é um Delegado nato, praticamente todos os presidentes de associações são Delegados [...] Quando a administração não cumpre o que está no orçamento Participativo, o que está consignado no orçamento, essa comissão volta para as comunidades e para o Conselho Comunitário de Vila Velha, o CCVV toma as providências que julgar necessário, aí entra a mobilização pública, o Ministério Público, e se tem uma representação para acompanhar o resultado. (ENTREVISTADO 1. SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA PMVV).

Além dessas entidades representativas, os munícipes desfrutam de outros Conselhos, Secretarias e movimentos que defendem causas de diversos setores em benefício da população.

[...] o Movimento Vila Velha (MOVIVE), Conselho de Meio Ambiente, Secretaria de Serviços Urbanos, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Conselho de Assistência Social, Conselho da Criança e Adolescente, Conselho do Idoso, Conselho da Mulher, Conselho da Segurança Alimentar funcionam como um canal de comunicação com os pais, e com a população em geral, e também serve como um instrumento de representação da sociedade civil (ENTREVISTADA 2. ANALISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PMVV).

O Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) é uma entidade autônoma e federativa dos movimentos sociais no Município de Vila Velha e representa as associações de moradores e os movimentos comunitários.

Para o Coordenador Geral do Conselho Comunitário de Vila Velha e presidente da Associação de Moradores Regional 5, o papel do CCVV é fomentar a formação de lideranças, qualificar e orientar as lideranças a se desenvolverem no papel de cidadão que lhe é de direito, além de participar da discussão das Políticas Públicas do Município, no direcionamento dos investimentos. As lideranças passam a ter espaço nos Conselhos Municipais, de Educação, Desenvolvimento Urbano e em todos os Conselhos importantes onde se debate e se discute as

prioridades para a população e a luta por melhores condições de vida para às comunidades. Atualmente o CCVV está constituído pelas associações de moradores, Associação de Mulheres, Comissão dos Direitos Humanos, entre outros associados ligados ao desenvolvimento social. É importante frisar que o CCVV tem uma história de mais de trinta anos, é um dos pioneiros no Brasil na luta pelo Orçamento Participativo.

A fiscalização das obras do Orçamento Participativo do Município de Vila Velha, segundo o Secretário de Planejamento, acontece através da comissão de acompanhamento, a qual atua permanentemente fiscalizando o que a sociedade pediu e foi colocado no orçamento para ser executado. Afirma que quando a administração não cumpre o que está no Orçamento Participativo essa comissão retorna às comunidades e ao Conselho Comunitário de Vila Velha e esta toma as providências que julgar necessárias, nessa fase pode, em caso de necessidade, haver uma mobilização pública e denúncias ao Ministério Público. Destaca ainda que é muito importante que a sociedade dê o alerta antes de terminar o prazo definido para a execução de obras. Com relação a essa questão, a Analista de Orçamento Participativo afirma que essa comissão de acompanhamento, execução e controle é composta por vinte e dois membros, sendo dois representantes do Conselho Comunitário, quinze representantes da comunidade (Delegados) - sendo três para cada uma das cinco regiões administrativas -, o Secretário de Finanças, o Secretário de Planejamento, o Secretário de Obras e dois vereadores representando a Câmara Municipal. Essa comissão está prevista na Lei Orgânica do Município, no art.127, a qual trata da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO).

O Delegado 2 afirma que até o momento ele não viu uma fiscalização direta e que nunca foi chamado ou avisado sobre uma obra que estaria sendo realizada em um determinado lugar para ir fiscalizar, diz ainda que a prefeitura não deixa eles informados sobre o que está sendo feito.

Para o Delegado 3 o Conselho tem respaldo absoluto de participar como representante nas intervenções, acompanhamentos, sugestões, encaminhamentos dos moradores, porém cabe a prefeitura abrir mais as portas para receber os líderes comunitários e as solicitações dos moradores.

Tanto o Delegado 1, quanto o Delegado 2, afirmam que quanto à fiscalização e o acompanhamento não podem emitir opinião ou passar

informação, isso porque eles não têm ciência sobre as diretrizes, as quais, afirmam, não são bem definidas e claras. De acordo com o Delegado 5 essa fiscalização deveria ser feita pelos conselheiros que são escolhidos pelos Delegados, na comissão de controle e acompanhamento, “só que eles não acompanham e nem fiscalizam porque a prefeitura não os notifica”. Afirma ainda que o orçamento deveria ter o calendário de reuniões anuais para se discutir essas diretrizes, sobre as obras que serão feitas em determinado lugar, sobre qual o valor da verba destinada e a empresa contratada para a obra.

Campos (1990) destacou que *accountability* horizontal se torna limitado devido a fatores sociais, históricos e políticos e isso compromete sua eficácia,

[...] Existem algumas limitações como o licenciamento ambiental, as vezes as pessoas querem mais jardins, querem mais praças e a região é alagadiça, a prefeitura tem que desapropriar algum terreno, aí tem todo um processo legal, desapropriar não é fácil, tem um terreno que o proprietário quer 100 mil e a prefeitura diz que vale 80 mil, o dono não quer entregar, então vai para justiça e o processo demora. Existem dificuldades tanto no lado ambiental, como no jurídico, demanda tempo e por esse motivo não se pode prometer obras a curto prazo (sic) (ENTREVISTADO 1. SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA PMVV).

[...] A falta de conhecimento da população que sabe muito pouco de sua própria cidade e quer cuidar do seu pedaço, do seu bairro e não da cidade toda, não tem uma visão ampla, então ela quer o melhor para seu bairro e não interessa se o bairro vizinho vai ficar ruim, por isso é preciso ensinar as pessoas, o maior desafio do Orçamento Participativo é empoderar as pessoas com conhecimento, elas não conhecem o que é o Plano Diretor Municipal (PDM), não conhecem o código florestal, o código de postura, então elas vão pedir algo que as vezes não se pode fazer, isso porque não tem conhecimento da cidade como um todo [...] O processo de conscientização das pessoas no que diz respeito as obras, fazer a população entender as prioridades, é fazer com que os moradores e as lideranças entendam que a rua delas é importante, que a praça do bairro delas é importante, mas que drenagem e macrodrenagem é vital para o município, por isso os mini cursos são muito importantes (sic) (ENTREVISTADA 2. ANALISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PMVV).

A participação popular é muito importante para o processo de decisão de prioridades. Para o Secretário de Desenvolvimento PMVV essa participação se dá através dos Delegados e das audiências públicas.

A Analista de Orçamento Participativo da PMVV acredita que houve uma queda na participação da população nos últimos quatro anos,

isso devido a última gestão. Para ela fica difícil avaliar o OP porque apenas esse ano o Orçamento Participativo retornou de fato no município.

Com relação a essa mesma questão, o Delegado 1 afirma que no município de Vila Velha existe o Conselho Comunitário de Vila Velha que representa todas as associações de moradores de Vila Velha e que essas associações precisam estar em dia com suas obrigações estatutárias, como frequentar as reuniões e discussões sobre o Orçamento Participativo do município.

O Coordenador Geral do Conselho Comunitário de Vila Velha destaca que a participação popular, desde a implantação do Orçamento Participativo até os dias de hoje, tem um papel fundamental porque participando a sociedade percebe quando seus direitos estão sendo violados. Segundo ele para que a população participe do Orçamento Participativo do município é importante que a Prefeitura disponibilize meios para a divulgação das reuniões, conselhos e votações, o que não estaria acontecendo de forma plena. No entanto, o Secretário de Desenvolvimento e Analista de Orçamento Participativo afirmam que essa divulgação é feita através de editais, publicações em jornais, no site da Prefeitura, panfletos, considerando ser mais eficaz as “peruinhas” e bicicletas que rodam as ruas de bairros mais carentes com divulgação auditiva. O Delegado 2 afirma que, a comunicação é feita através de um telefonema avisando sobre a reunião, e pelo site da prefeitura, mas que normalmente ninguém acessa o site.

Para o Delegado 1, a participação é fomentada a partir de uma reunião com os Delegados, “a partir daí eles tomam a iniciativa de repassar a informação pelo *Facebook* para outras lideranças”. Com relação a essa mesma questão, o Delegado 3 afirma que existe um informativo do CCVV, que até pouco tempo estava sendo feito, tem o site do CCVV e a mídia social que se destaca na divulgação. Também há um setor na prefeitura que é a Secretaria de Articulação com a Comunidade que tem a função de fazer a aproximação da comunidade com a Prefeitura. Segundo informações recebidas por ele, o prefeito convida somente quem ele acha que não vai estar criticando a gestão e se “rebelando” nas reuniões.

O Delegado 4 afirma que, “a prefeitura avisa em cima da hora”, e por esse motivo muitos conselheiros não podem ir, e que as secretárias ligam para os conselheiros avisando o dia que vai ser a reunião. Ele discorda desse método de comunicação e defende que a reunião deve ser

avisada com, no mínimo, 15 dias de antecedência e ser colocada em canais de comunicação como jornais e TV para incluir a população.

Para o Coordenador Geral do Conselho Comunitário de Vila Velha e presidente da Associação de Moradores Regional 5, a divulgação não é ainda tão eficiente como desejável. Para ele “quando fazem alguma reunião, alguma audiência pública, é bem claro, está na Lei Orgânica do Município, tem que ter no mínimo 10 dias de divulgação” e que toda cidade precisa ser alcançada e ter ciência das audiências públicas. Afirma esse entrevistado que a Câmara Municipal é omissa. “Eles divulgam em edital e site, nem toda a população tem acesso a esses meios de comunicação”, afirma.

O Orçamento Participativo da Prefeitura de Vila Velha é dividido em seis temas que são votados de acordo com as necessidades da regional e de seus bairros. Para o Secretário de Desenvolvimento Econômico, os temas de maior interesse da população são Educação, saúde e infraestrutura. Já para o Analista de Orçamento Participativo, o tema de maior interesse é a macrodrenagem e infraestrutura. O Delegado 2 também afirma que o tema mais votado é infraestrutura, isso devido ao problema dos alagamentos que afeta a todos no município. Para o Delegado 1, é a segurança, porque, segundo ele não adianta ter obra, cidade bonita, escola, posto de saúde se não tiver segurança. Ainda nessa questão o Delegado 3 cita que a população pede muito por saúde.

O Delegado 4 afirma que esse interesse e votação depende muito da região em que o morador está inserido, e os temas mais importantes são as necessidades básicas: saúde, educação, segurança e transporte.

De acordo com Rocha (2008), Mainwaring classificou *aaccountability* horizontal por *accountability* intraestatal que é dividido em três partes, uma delas se aplica ao Judiciário e as leis que regulamentam a atuação dos agentes, isso fica claro nas leis orçamentárias do Município de Vila Velha,

[...] O Orçamento Participativo já é uma lei e tem que cumprir a legislação, é pactuado com o movimento organizado o orçamento de dois em dois anos, um ano você discute as prioridades e no outro ano você executa e acompanha [...] Está dentro da Lei Orgânica, primeiro a prefeitura junto com o conselho comunitário convoca a população para a aprovação dos 6 temas definidos por bairros/regiões (ENTREVISTADA 2, ANALISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PMVV).

[...] A Lei Orgânica que institui como deve funcionar o Orçamento Participativo e nela está previsto que o Conselho Comunitário seja interveniente nas audiências públicas, o Plano Plurianual de Educação (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Orgânica disciplina as outras três leis (ENTREVISTADO 1. SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA PMVV).

Pinho e Sacramento (2009) apontam que qualquer mecanismo de *accountability* deve incluir o povo na decisão e escolha de metas e no acompanhamento e avaliação da execução. Mas existem opiniões divergentes sobre a participação da população na decisão, acompanhamento e fiscalização da execução das obras no Município de Vila Velha,

[...] Pois é, o orçamento é como disse, é executado de acordo com o planejado por eles, eles planejaram, olha vai ser feito isso e isso por região e não por bairro [...] Até agora não tem fiscalização direta, nunca me chamaram dizendo que vai ser feito uma obra em tal lugar pra gente ir lá fiscalizar. A gente não tá sabendo o que está sendo feito (ENTREVISTADO 3. DELEGADO 2).

Referente a fiscalização não posso falar nada, acompanhamento não posso falar nada porque a gente não tem ciência sobre as diretrizes, diretrizes é o que, é fazer uma determinada coisa, ah vamos fazer o quê, região I vamos fazer mais escolas, agora onde vai ser feito essas escolas [...] Infelizmente como é executado a gente não tem como te responder, porque só depois que é feito é que eles apontam na reunião que aquela obra fazia parte do orçamento participativo, nós não temos a noção do que está sendo feito por cada bairro, somente por regiões (ENTREVISTADO 4. DELEGADO 1).

[...] O secretário de planejamento ouviu as comunidades em forma de regiões, o Município de Vila Velha tem cinco regiões, se faz a audiência pública em cada região [...] As pessoas se manifestam, o secretário de Planejamento dá as respostas, dá explicações, anota as solicitações, vê o que é pertinente, o que não é, o que é possível, e o que não é e faz uma escolha das solicitações mais votadas, é sempre o interesse coletivo. As necessidades mais votadas nas cinco reuniões realizadas nas cinco regiões vai para a Convenção dos Delegados, e os delegados vão dizer quais aquelas que são verdadeiramente prioridade [...] No final esses delegados participam de uma reunião com o Secretário de Planejamento, o secretário apresenta tudo que a população pediu e sugeriu e essas solicitações vão para a eleição dos delegados, sendo que as mais votadas são executadas pelo Município [...] Quando se tem a reunião dos delegados em que eles vão escolher e priorizar os projetos, também é composta uma comissão de acompanhamento que vai permanentemente acompanhar se aquilo que a sociedade pediu e foi colocado no orçamento está sendo executado (ENTREVISTADO 1. SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA PMVV).

Avritzer (2003) afirmou que a *accountability* é caracterizada pela escolha das prioridades na distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica.

O orçamento do município tem uma parte que é engessada [...] São 25% para educação, 15% saúde e 6% a 6,5% para a Câmara de Vereadores [...] A outra metade de recursos que se tem, que o município arrecada é de 50% para gastar, ou seja manter funcionando a máquina pública (energia, telefone, aluguel, salários) e investir [...] Dos outros 50% vai de 2% a 5% do recurso total para outros investimentos em outras áreas (ENTREVISTADO 1. SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA PMVV).

Definido por lei, 25% para educação, 15% para saúde, 5% para a Câmara de Vereadores. Sendo que os 25% é discutido com o Conselho de Educação, e os 15% com o Conselho de Saúde. Mais um percentual em cima do orçamento total do Município para investimentos em outras áreas (ENTREVISTADA 2. ANALISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PMVV).

Para Vasconcelos (1996) o Orçamento participativo de Vila Velha foi suspenso em 1987 devido a algumas divergências políticas, mas lideranças comunitárias conseguiram através de uma ação judicial retomar o Orçamento no Município.

[...] Foi quando eu trabalhava como técnica na Prefeitura e ao mesmo tempo fazia parte da Associação de Moradores de Novo México, que tivemos que reverter o que a administração suspendeu e tomar posse novamente do O.P através do Ministério Público e também quando começamos a pensar no Orçamento Participativo que vinha de um movimento de esquerda, o partido do PCB, junto com algumas lideranças aqui de Vila Velha e passar a proposta para o executivo e torná-lo legítimo (ENTREVISTADA 2, ANALISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PMVV).

Pontual (2000), destaca que a *accountability* é fruto da participação direta da população em todas as fases, desde a elaboração até a execução de prioridades na utilização de recursos para investimentos, essa participação funciona normalmente.

[...] antes da gente ir para um evento desse a gente faz reuniões, digamos assim, toda associação ela tem uma assembleia geral extraordinária mensal, então quando a gente sai para esses eventos a gente procura perguntar e saber quais são as prioridades, e a gente acaba tomando por base os anseios da comunidade para chegar lá a gente ter, até mesmo porque o orçamento participativo [...] a gente tem que chegar lá e falar a demanda do bairro, não é o que eu quero, não é o que a diretoria quer, é simplesmente o bairro, até porque a gente tá a todo momento no bairro, as pessoas estão perguntando, estão pedindo, exigindo, as portas ficam abertas, a gente está sempre aqui a noite, então a gente acaba sabendo as prioridades, mas a decisão do que o bairro precisa e quer é através de assembleia, na assembleia é passado pra gente e a partir a gente leva lá, a gente vai lá com aquele anseio de repassar, reproduzir aquilo o que a comunidade falou pra gente (ENTREVISTADO 4. DELEGADO 1).

O Orçamento Participativo do Município de Vila Velha tem vários desafios expressos por meio de vários pontos de vista.

Para o Delegado 2, os desafios são diversos porque a população tem as necessidades e querem que sejam feitas determinadas obras e os recursos são desviados para outras obras. Já o Delegado 1 afirma que o maior desafio é a transparência no que diz respeito as regras. Para ele essas regras precisam ser melhor definidas, mais participativas e populares, pois “a partir do momento que você escolhe um tema ou uma obra genérica e pessoas da prefeitura decidem o que vai fazer não existe participação popular”.

O Delegado 3 alega que o maior desafio é o estabelecimento de metas, porque tem obras que foram votadas na gestão do prefeito Neucimar Fraga e que ainda não foram executadas, e depois disso já priorizaram outras obras que estão sendo realizadas.

Para o Delegado 4 o maior desafio é falta de comunicação e participação da prefeitura junto às comunidades. Segundo esse entrevistado o gestor público acaba sendo quem delibera, fiscaliza, organiza, acompanha, e faz tudo isso sem o conhecimento da população. Por esse motivo, segundo o entrevistado, “a participação popular no orçamento participativo do município é zero porque a prefeitura não deixa eles participarem das decisões”.

No entanto, a participação da sociedade no que diz respeito ao Orçamento Participativo do município de Vila Velha tem muitas vantagens e é vista sob diferentes olhares. O Delegado 2 destaca que as vantagens são amplas, isso porque quando a sociedade participa, ela fiscaliza, passa a dizer se realmente aquilo que ela pediu está sendo realizado, por isso seria muito importante essa participação. Ainda de acordo com esse entrevistado, o orçamento anterior, na Gestão do Prefeito Neucimar Fraga, o orçamento participativo, não foi praticado, sendo retomado na gestão atual (2012-2016), porém precisando ainda funcionar de forma plena.

O Delegado 1 afirma que essa participação é importante porque a voz da sociedade é ouvida. O Delegado 3 considera que a vantagem está em saber para onde os seus impostos estão sendo investidos. Destaca ainda que levando os amigos e vizinhos para as assembleias, os moradores se têm mais chance de emplacar sua obra.

O Coordenador Geral do Conselho Comunitário de Vila Velha atesta que Vila Velha é uma cidade marcada por muitos problemas a serem solucionados, tais como os alagamentos e as deficiências nos sistemas de saúde e educacional. Para ele é necessário melhorar muito as áreas de mobilidade urbana, a iluminação pública, o saneamento básico, em especial da região 5 (Grande Terra Vermelha) que não tem rede de esgoto, ficando esse à céu aberto. O entrevistado afirma ser um absurdo ver isso em pleno século XXI, ainda mais se tratando de uma cidade urbana e histórica como Vila Velha, tendo ela mais de 400 anos. Para ele “entra prefeito e sai prefeito e não se tem o comprometimento para solucionar os problemas da cidade que tem que ser feito à várias mãos” (sic). Relata que em todas as campanhas são as mesmas pautas, “se fala de soluções pirotécnicas, digitalizadas, mas na prática eles não

assumem. Todos esses problemas são históricos”. Para o presidente da Associação dos Moradores da Região 5, “a cidade deve ser governada por várias mãos e os governantes precisam aprender e entender que se eles não pegarem na mão dos movimentos sociais não vai dá certo [...] os prefeitos precisam, independente de partido, governar para o povo, para a população, para a comunidade, e esse é um grande desafio que atinge Vila Velha (sic)”. Ainda de acordo com esse entrevistado,

[...] não adianta colocar polícia e guarda armada, se nas regiões mais violentas não tem segurança, só se vê segurança nas áreas nobres como Praia da Costa, Itapuã e Centro, mas o mais importante é o investimento na educação que é a base e a solução dos problemas da cidade, [...] deveriam implantar ensino em tempo integral, mais creches de tempo integral, esportes e lazer, etc... essas ações vão diminuir a violência do Município, isso se chama inclusão social.

Nota-se que os entrevistados estão tão envolvidos com os problemas não solucionados que, ainda que as entrevistas fossem direcionadas ao instrumento Orçamento Participativo, esses acabam relatando, por meio de denúncias, suas insatisfações.

Considerações Finais

Concluíram Pinho e Sacramento (2009) que estamos mais perto de práticas marcadas por certo grau de *accountability* que quando Campos (1990) se defrontou com a questão, no entanto ainda muito longe de construir uma autêntica cultura política.

O Orçamento Participativo tem se apresentando como um instrumento capaz de aprofundar as práticas de *accountability* social. Aqui nos debruçaremos sobre uma experiência local: o OP do município de Vila Velha, ES. Objetivamos identificar se no cenário atual é possível identificar uma ampliação significativa da *accountability* social.

Após análises de documentos divulgados pela PMVV e entrevistas com diversos atores, nos é possível apresentar algumas considerações importantes em torno de potencialidades e desafios do OP de Vila Velha.

Nos parece ser uma grande conquista social a inclusão do Orçamento Participativo na Lei Orgânica Municipal, assim como sua organização institucional, o que colabora para que o orçamento público seja executado com a participação social, independente da vontade

política do executivo ou do partido político que estiver no poder.

Notamos que os Delegados do OP aprenderam a valorizar esse instrumento e exigem seu aperfeiçoamento por entender ser um caminho para uma sociedade melhor.

A intermitência do OP (ainda que burocraticamente tivesse se mantido durante todo o seu período de existência) levou parte da sociedade a desacreditar na “Prefeitura” (independente de quem esteja ocupando a cadeira de prefeito), o que tem dificultado uma maior interação entre prefeitura e comunidade.

Nos parece que o OP de Vila Velha na gestão passada só existiu de forma institucional e não popular, ou seja, ele aconteceu mas não teve uma significativa abertura para a participação da população. As reuniões eram realizadas em horários impróprios para a participação da sociedade (entre 15e 17horas). Havia a publicidade, a aprovação de temas, a execução de obras, mas na maioria das vezes sem consulta, participação e acompanhamento por parte da população. Essa situação coloca o gestor atual frente a um desafio: reconstruir a credibilidade no instrumento e no Poder Executivo Municipal.

De acordo com as entrevistas, na atual gestão do prefeito Rodney Miranda o Orçamento Participativo vem sendo praticado, sendo mais acessível, pois as reuniões acontecem à noite.

A publicidade do OP vem sendo realizada através de editais de convocação, por meios de contato telefônico aos Delegados e pelo site da prefeitura. No entanto, se mostram ainda insuficiente. É necessário investir em meios de comunicação mais acessíveis, sobretudo à população mais carente. A PMVV tem conseguido apoio das lideranças e movimentos comunitários para a realização da divulgação do OP, mas esses questionam a falta de programação e comunicação com maior antecedência para que haja uma mobilização mais ampla da população.

Nas assembleias são votados os temas, porém com as definições ainda muito genéricas, restando definir por exemplo o local da obra e a previsão de início, o que dificulta a cobrança social para a sua realização.

Por falta de maior interação entre as lideranças comunitárias e a PMVV, a fiscalização e acompanhamento do andamento das obras são prejudicadas. Com relação a prestação de contas, os entrevistados afirmaram que a PMVV deveria realizá-la de forma mais detalhada, discriminando os valores de cada uma das obras realizadas, assim como discriminando a empresa contratada e tempo de execução.

Há, por parte dos Delegados do OP a queixa de que o OP precisa

ser mais transparente, democrática e acessível para que a população possa acreditar na participação social e compreender a importância de uma gestão pública compartilhada.

Em outros termos, a *accountability* em Vila Velha parece não ocorrer como desejado. Uma evidência clara é o contraste existente entre as falas dos burocratas e os Delegados entrevistados nesse estudo.

De um lado os burocratas entrevistados atestam que há participação popular no planejamento, no controle, na fiscalização e no acompanhamento da execução de obras do OP. Do outro lado, Delegados do OP e representante do Conselho Comunitário de Vila Velha afirmam que a sociedade ainda tem uma participação muito limitada no OP e que este precisa ser mais democrático, transparente e participativo. Nesse sentido, aferimos que o OP de Vila Velha carece ser repensado e isso de forma participativa, criando espaços de diálogo entre representantes das comunidades e representantes do Poder Executivo municipal a fim de recriar algumas estratégias para maximizar a realização do OP.

Há indícios de que parcela da população e os movimentos comunitários ainda não se sentem satisfeitos com o modo como o Orçamento Participativo vem sendo conduzido e aplicado no município de Vila Velha, isso devido aos desafios aqui destacadas. Isso não significa, contudo, que o OP não tem tido êxitos. Essa crítica evidencia que esse instrumento tem características pedagógicas, no sentido de que ao participar da gestão pública, aprende-se a valorizar a sua importância e exigir ainda mais participação.

É certo que há diversas limitações na prática do OP de Vila Velha, muitas delas por conta do descrédito da sociedade, em parte fruto de sua intermitência. No entanto, notamos que o OP tem propiciado a existência de Delegados conscientes, questionadores e exigentes de mais transparência e participação social na gestão pública; o que é um ponto bastante favorável desse instrumento de gestão. Seria preocupante se os Delegados não se posicionassem em prol de mais participação, de mais transparência, de mais controle social e se eles afirmassem que a experiência do OP de Vila Velha é perfeita. Nesse sentido, podemos afirmar que as denúncias das deficiências do OP desse município, em última instância evidencia sua maior virtude: tem desenvolvido a criticidade entre os seus participantes.

Referências

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHN, Robert. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, Brasília: (49)4, 05-45, 1998. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2712> Acesso em: 02 jul. 2014.

BODART, Cristiano das Neves. Orçamento Participativo: Limites, Riscos e Potencialidades. Prelúdios, Salvador, v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun. 2014.

Disponível em: <http://revistapreludios.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Revista-Prelúdios_2a-edição_6.pdf> Acesso em: 10 jun. 2014.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr.1990. Disponível em: <<http://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Accountability+-Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+português+-+Anna+Maria+Campos.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2014.

FAORO, Raimundo. Os donos do poder. A formação do patronato brasileiro. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

FERRI, Mônica Freitas. *A disputa entre diferentes projetos no Orçamento Participativo no Município de Vila Velha-ES*. Radicalização da democracia ou elitismo democrático ? (Dissertação de Mestrado), 2009.

KROHLING, Beatriz S. M. Conselho Comunitário de Vila Velha (ES): um sujeito coletivo político em movimento. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

KROHLING, Aloísio; KROHLING, Beatriz Stella Martins. Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política. Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf> Acesso em 02 mai. 2014.

PEREIRA, William Cezar Castilho. Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática, Belo Horizonte: Vozes, 2001.

PIGNATON, Fernando J. Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994. Vitória: EDUFES, 2005.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, n.12, p.59-79, 1998. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v5n12/03.pdf>> Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. SACRAMENTO, Ana Rita Silva.

Accountability: já podemos traduzir para o Português? *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, v.43, n6, nov. - dez. 1990. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/Ooptesepe dropontualbvop.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. São Paulo, SP, Brasil, 14. Set. 2008.

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*. Dissertação (Mestrado) — NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

TILLY, Charles. Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire. *European Review of History*. v.12, n°2, p. 307-320. 2005.

VASCONCELOS, Virginia H.C. *Participação popular versus movimentos comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 à 1992*. 1993. (Dissertação de Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Departamento de Ensino, 1996.

VILA VELHA. *Lei Orgânica 1990*. Câmara Municipal de Vila Velha. Vila Velha, 1990.

_____. Sítio Institucional da Prefeitura Municipal de Vila Velha. 2015. Disponível em: < <http://www.vilavelha.es.gov.br>> Acesso em: jan. 2015.

Dificuldades na Gestão do orçamento participativo: a experiência do município de Vila Velha (ES)

Christopher Pinheiro de Castro Fiorani

Thiago Pizelli Alves Bigossi

Vladimir Agostinho Afonso

Cristiano das Neves Bodart

O município de Vila Velha (ES) foi um dos pioneiros na implantação do Orçamento Participativo (OP) no Espírito Santo, sendo um dos primeiros no país, antes mesmo da experiência de Porto Alegre (RS), esta amplamente conhecida pelos estudiosos do tema. Através do OP os gestores do município de Vila Velha utilizam-se de mecanismos que propõem levar a cabo a inserção dos cidadãos no processo de definição, execução e avaliação das ações da administração pública (FERRI, 2009). Ou seja, o cidadão passa a ser protagonista permanente da gestão pública, não ficando limitado somente ao ato de votar.

Geralmente, o OP tem como premissa a participação social como uma forma de proporcionar uma parceria entre poder público e população para a construção do desenvolvimento econômico e social do município.

O OP, embora, amplamente utilizado no Brasil, não é um instrumento tão simples de ser administrado, sobretudo, por envolver diversos atores sociais e pelo fato da prática de participação ainda ser relativamente insipiente no país. Nesse contexto, propomos, por meio deste trabalho, compreender as dificuldades encontradas pelos gestores na condução do OP no município de Vila Velha (ES).

Ao longo do período de prática de OP no município de Vila Velha, este passou por vários momentos de abandono, portanto estudar e compreender as dificuldades encontradas pelos gestores públicos pode fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de sua prática. Buscamos, como objetivo central desse trabalho, identificar quais as principais dificuldades encontradas pelos gestores na condução do Orçamento Participativo de Vila Velha.

Nossa proposta trata-se de um estudo de caso exploratório-analítico, tomando como instrumento de coleta de dados a pesquisa documental e uma entrevista realizada no ano de 2015 com a

coordenadora do OP da Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV). Além desta entrevista utilizou-se uma outra realizada em 2014 por Elisângela Lemos Oliveira ao então Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão⁵. Utilizamos essa entrevista por dois motivos: pela dificuldade, no momento da pesquisa, de acesso a esse entrevistado e pelo rico material coletado por Oliveira (2014).

O OP de Vila Velha acontece a cada dois anos, e a sua prestação de contas ocorre nos anos intercalados. A equipe responsável pela execução do OP é organizada por membros de diferentes secretárias, convocados apenas em épocas de atividades. Essa situação dificultou nosso acesso aos membros que a compunham. Assim, o nosso principal acesso as informações que nos eram necessárias deu-se por meio da Assessora Especial, que no momento da pesquisa respondia como coordenadora do OP.

Este trabalho está organizado em quatro seções. A primeira seção é esta introdução. Na segunda seção realizamos um breve mapeamento do estudos em torno do Orçamento Participativo, tendo duas subseções. Na primeira subseção apresentamos um mapeamento do estado da arte da temática “Orçamento Participativo” e na segunda subseção realizamos um esboço dos benefícios e dificuldades na gestão do OP. Na terceira seção realizamos o estudo de caso, tomando o OP de Vila Velha (ES) como objeto de análise. Esta seção dividida em três, na primeira subseção foi realizado um breve histórico do Orçamento Participativo de Vila Velha (OPVV), na segunda seção apresentamos a operacionalização atual do OP deste município e na terceira subseção buscamos identificar os principais desafios da gestão do OP de Vila Velha. A quarta parte destinamos as considerações finais.

O orçamento participativo como instrumento de Gestão Pública

Segundo Dias (2002), o OP foi o principal projeto aplicado, em nível local, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta desse projeto baseou-se na criação e fortalecimento de conselhos populares, a fim de estabelecer canais de comunicação entre o poder público e a

⁵ Entrevistas realizadas sob a coordenação do professor Cristiano das Neves Bodart como parte de pesquisa desenvolvida no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração (NEPA).

população. O objetivo por trás desse projeto é a aproximação do poder público municipal às regiões menos assistidas da cidade, assim como fornecer novos espaços de participação social dos moradores e dando-lhes condições de intervirem nas escolhas governamentais.

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública (GENRO; SOUZA, 1997, p. 45-46).

O Orçamento Participativo (OP) é o nome atribuído a variadas formas de participação, predominantemente no âmbito de poder local. Segundo Bodart (2010), grosso modo, o OP, de acordo com seus objetivos, geralmente caracteriza-se como um instrumento utilizado para a realização de política distributiva, buscando atender as áreas mais carentes de infraestrutura. Para esse mesmo autor, embora a literatura destaque o caráter redistributivo do OP, sua existência não se pauta nesse aspecto, pois para uma redistribuição mais justa bastaria criar critérios técnicos eficientes, mesmo não participativos. O OP teria então como ponto central a ampliação da cidadania e a maior politização das questões públicas. O OP, para Pires (2001), oportuniza a entrada dos cidadãos nas discussões em torno dos interesses públicos.

O OP é apontado como inovador, uma vez que parte do princípio de democratização das ações que dizem respeito aos serviços direcionados a comunidade, considerando o grau de necessidade e esta apontada de forma democrática e participativa (KROHLING, 1987), implementado para assegurar a participação direta da população na definição dos investimentos públicos, rompendo com antigas tradições onde apenas os governantes tomam as decisões referente ao destino dos recursos públicos (BODART, 2010).

Segundo Pires (2001), o OP instrumentaliza os cidadãos para que pressionem o governo local a atuarem com maior eficiência e transparência dos atos administrativos, o que pode colaborar para a redução de desvio de recursos públicos.

Acredita-se ser o OP uma ferramentas importante para a administração pública, uma vez que proporciona espaço de participação social na elaboração das políticas e nos gastos públicos, apresentando-se

como um espaço político pedagógico, levando a sociedade a aprender a participar da gestão pública e das decisões políticas.

Os benefícios e as dificuldades na gestão do Orçamento Participativo.

Nota-se que os benefícios e dificuldades do OP não se restringem apenas à população, se estende também aos gestores públicos. Por meio do OP o gestor pode se organizar para melhor aplicar os recursos de forma que não ultrapasse as metas traçadas, além de dar ciência à sociedade de que não existe cheque em branco, ou seja, que os recursos públicos são limitados e precisam ser racionalizados (BODART, 2010).

Por meio do OP a população pode acompanhar as ações públicas de maneira aberta e transparente, possibilitando aos gestores o recebimento de *feedbacks*, o que facilita a identificação das prioridades da população.

Salienta-se que a prática do OP e seu sucesso depende de diversos elementos, tais como, vontade política, condição orçamentária do município (importante para realização do planejamento estratégico), do modelo estrutural do OP, capacidade deliberativa da sociedade e o grau de interação da sociedade civil com o Estado (BODART, 2010, p 312).

Vale lembrar também que caso a prática do OP não atenda as reivindicações da população nas plenárias pode ser gerado tensões políticas e clientelistas, colocando em risco a confiança da população no poder público, além de desencadear uma insatisfação da sociedade em relação aos políticos, principalmente ao prefeito em exercício. Outro risco existente em uma prática mal sucedida do OP é desmotivar a participação da população, como ocorrido na experiência de Vitória/ES (SAMPAIO, 2005). Corroborando com Sampaio (2005), Bodart (2014) evidencia que a insatisfação com relação ao desempenho do OP pode refletir negativamente sobre o mandato do gestor público.

Outra dificuldade comumente encontrada nas práticas de OPs tem sido a falta de autonomia de seus participantes, isso devido ao fato dos delegados (fiscalizadores eleitos pela população) muitas vezes ocuparem cargos na prefeitura e estarem envolvidos diretamente com o gestor e seus respectivos partidos políticos, tornando duvidosa sua atuação como fiscalizador. Questão semelhante é o risco da manipulação das decisões, pois algumas ações podem passar a atender exclusivamente os interesses

de determinado grupo, projetos e programas que já estejam acordados previamente em gabinetes (BORDAT, 2014).

A transparência é outro desafio para o gestor. Muitas vezes há uma deficiência técnica na condução do OP. Esse instrumento tem, geralmente, uma equipe responsável pelo suporte de transparência, prestação de conta e divulgação das ações que serão realizadas e das que já foram feitas, no entanto algumas vezes são organizadas por um pessoal inexperiente e com cargo temporário na prefeitura, quase sempre comissionados (BODART, 2014).

Para Bodart (2014), uma das dificuldades na condução dos OPs, tem sido a falta de informação e vocabulário adequado para a compreensão dos participantes de baixo nível de escolaridade.

Viglio (2004) ao estudar a experiência do OP do município de Jaboticabais-SP atestou que dentre as principais dificuldades estão o excesso de obras não concluídas, centralização de demandas, o desinteresse da população e a dificuldade técnica em administrar.

Se por um lado, o OP pode proporcionar maior transparência, participação e controle social da gestão pública, por outro, pode ter como defeito destacado em experiências mal sucedidas justamente pela falta de transparência, de participação e de controle social da gestão pública. Ao implementar esse instrumento, o gestor acaba por se comprometer em desenvolver no município esses elementos. No entanto, o OP pode lhe auxiliar na identificação dos interesses das comunidades, assim como compartilhar as responsabilidades da gestão com elas.

Breve apresentação do estado da arte da temática “Orçamento Participativo”

Os estudos realizados em torno do Orçamento Participativo foram desenvolvidos em diferentes linhas acadêmicas, tais como, nas Ciências Sociais na Administração, na Sociologia, Educação, Comunicação, Ciência Política, Serviço Social, Direito, Antropologia, Geografia, Administração Pública, Economia, Planejamento Urbano e Regional, entre outras.

Buscaremos realizar um breve balanço desses focos de atenções, nos centrando na área das Ciências Humanas Aplicadas, especificamente na Administração Pública e na Administração. Para isso

realizamos uma “busca simples” no Banco de Teses e Dissertações Capes⁶, de trabalhos cujo títulos faziam referências direta ao Orçamento Participativo. A partir desse procedimento encontramos um total de oitenta e seis (86) trabalhos defendidos, sendo 17 teses de doutoramento e 37 dissertações de mestrado. A tabela 1 indica a distribuição de teses e dissertações por curso.

Tabela 1 – Distribuição de teses e dissertações defendidas em torno da temática Orçamento Participativo.

Área de conhecimento	Modalidade	
	Tese	Dissertação
Sociologia	4	
Administração	2	7
Educação		2
Comunicação		1
Ciência Política	3	4
Ciências Contábeis e Atuarias		1
Ciências Sociais	2	1
Geografia Humana	1	
Letras	1	
Planejamento Urbano e Regional	1	
Sistema Constitucional de Garantia	1	
Administração Pública		2
Políticas Públicas e Sociedade		2
Saúde Pública		2
Sociologia Política		2
Antropologia Social		1
Desenvolvimento		1
Direito		1
Direitos Humanos, Cidadania		1
Economia		1
Engenharia de Produção		1
Geografia	1	1
Instituições Sociais e Direito		1
Política Social		1
Serviço Social		
Gestão do Desenvolvimento Local e Sustentável		1
Ciências Sociais e Cultura		1

Fonte: Elaboração própria com base na Base de Teses Capes (2015).

⁶ Disponível em: < <http://bancodeteses.capes.gov.br/> > Acesso em: junho de 2015.

Dentre as teses defendidas e disponíveis no Banco de Tese Capes, destaca-se o volume de trabalhos defendidos em programas da área da Sociologia, com quatro (04) trabalhos. Dentre as dissertações de mestrado, destaca-se os programas da área Administração, com sete (07) trabalhos. Entre teses e dissertações, os trabalhos no campo da Administração são nove (09). Como um dos focos de análise da Administração é a Gestão Pública, buscamos identificar quais trabalhos dessa área de conhecimento abordaram as dificuldades de gestão na prática do orçamento participativo.

Realizando a leitura dos resumos de cada um dos trabalhos, notamos que nenhum deles abordaram o tema Orçamento Participativo, tendo por foco a percepção dos gestores em relação a sua condução, como evidenciado no quadro 1.

Quadro 1 – Ênfase das teses e dissertação em Administração e/ou em Administração Pública que trataram do OP.

Área	Objetivo	Autor
Administração; Administração Publica	"[...] compreender se os mecanismos institucionais que estruturam a política e contribui na amenização das imperfeições comunitárias intrínsecas às regionais da cidade".	Souza Filho (2011)
Administração	"[...] avaliar a existência de diferenças nos gastos dos recursos públicos a partir do Orçamento Participativo de Divinópolis-MG. e Sete Lagoas-MG".	Saturnino (2011)
Administração; Gestão de pessoas e organizações.	[...] a existência e atuação de uma organização da sociedade civil em São Bernardo do Campo (SBC). A partir da utilização de ferramentas da participação cidadã, em especial a que constitui o Orçamento Participativo".	Candido (2011)
Administração	"[...] Este trabalho tem como proposta verificar se o Orçamento Participativo contribui para a mudança de percepção do munícipe no que tange à vida político-administrativa de sua cidade".	Castro (2012)
Administração; Estratégia e Tecnologias em Marketing	"[...] A análise se propôs a percorrer a trajetória do OP/BH, de sua origem, em 1994 até 2012, visando a identificar as mudanças introduzidas na dinâmica do OP e seu impacto na participação".	Araújo (2012)

(Continua...)

(Conclusão)

Administração	"[...] Este trabalho visa a compreender a consciência política e a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Cachoeiro de Itapemirim - ES - Brasil, no período 2009-2012".	Souza (2012)
Administração	"[...] o estudo procurou compreender como as experiências participativas vivenciadas pela comunidade de Caranguejo-Tabaiães contribuíram para fortalecer as organizações locais e para a promoção de melhorias socioambientais na perspectiva do desenvolvimento sustentável".	Silva (2012)
Administração	"[...] Identificar a existência das práticas de controle social e verificar sua contribuição para governança pública é o objetivo geral da dissertação".	Silva (2011)
Administração; Administração Pública	"[...] Este trabalho explora aspectos relativos à democracia participativa, em um esforço de pesquisar as contribuições técnicas, estratégicas e políticas de um arranjo institucional participativo, a Comissão de Participação Popular, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, aos movimentos sociais no Estado".	Colares (2011)

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Teses Capes (2015).

A partir do quadro 1 fica evidente que há no Brasil uma escassez (ou até ausência) de estudos que objetivam identificar as dificuldades encontradas pelos gestores na execução do Orçamento Participativo.

Observando o quadro 1 identificamos os focos dos trabalhos defendidos nas áreas de Administração. O estudo realizado por Souza Filho (2011), abordou a Governança Participativa em contexto de imperfeição comunitária, focado no desenvolvimento social para o município a partir da prática do OP. O estudo de Saturnino (2011), focou no relacionamento entre sociedade e o governo, objetivando avaliar a existência de diferenças nos gastos dos recursos públicos a partir do OP de Divinópolis/MG e Sete Lagoas/MG.

Candido (2011) propôs analisar o relacionamento entre os municípios e as esferas do Poder Executivo de São Bernardo dos Campos/SP.

Castro (2012), verificou a contribuição da mudança de percepção da população em relação à política administrativa, tendo como seu objeto de estudo a implementação do Orçamento Participativo no município de Timóteo/MG.

Araújo (2012) destacou a trajetória do OP de Belo Horizonte/MG, identificando as suas transformações ao longo de seus 18 anos.

Souza (2012) visou compreender a consciência política e a participação dos membros do conselho do OP de Cachoeiro de Itapemirim/ES, no período de 2009-2012, enquanto Silva (2011) procurou compreender quais foram as experiências participativas vivenciadas pela comunidade de Caranguejo Tabaiars/PE, e como o OP contribuiu para fortalecer as organizações locais, de forma a identificar quais ações adotadas influenciaram na promoção de melhorias socioambientais, dentro da perspectiva de desenvolvimentos sustentáveis.

Silva (2012) buscou identificar a existência das práticas de boa governança pública em torno do OP, por meio de uma pesquisa realizada nos vinte e seis estados brasileiros, em diferentes instituições do Poder Executivo Estadual.

O estudo de Colares (2011) teve como objetivo verificar a relação entre o movimento social e o governo estadual de Minas Gerais.

Os trabalhos selecionados têm estudado variadas questões em torno do Orçamento Participativo, tais como: a relação do OP com a população, a implementação do OP em determinados municípios, o desenvolvimento do OP, a execução e controle social do OP. Nota-se que a preocupação com as dificuldades enfrentadas pelos gestores na execução do OP não têm sido foco desses estudos. Desta forma, o presente estudo vem a colaborar para uma questão que ainda é uma grande lacuna nos estudos em torno do Orçamento Participativo. Certamente não é proposta desse trabalho esgotar essa questão, mas colaborar para a compreensão dessa dimensão tão importante na prática do orçamento participativo.

Breve Histórico do Orçamento Participativo de Vila Velha (ES)

Vila Velha (ES) é um município marcado pelas organizações populares de bairro e nas últimas décadas essas se ampliaram para além das fronteiras dos bairros. Entre 1977 e 1979 o movimento social por melhores condições no transporte público alcançou seu ápice e as grandes assembleias de moradores, realizadas nesse período tiveram o

objetivo de criação de novas linhas de ônibus (KROHLING; KROHLING, 2011). Entre 1979 e 1980 dar-se início a realizações de assembleias de representantes de bairro em nível municipal e os movimentos populares passaram a se organizar em forma de conselhos na luta por moradia popular, saneamento, saúde e outros (idem).

Após vencer as eleições de 1982, o Prefeito Vasco Alves, propôs uma agenda política de gestão municipal com participação popular, inicialmente, participavam apenas os presidentes de cada movimento comunitário, só em 1983, foi aprovada a ampliação dos participantes. Nesse mesmo período formou-se um Conselho Comunitário Provisório e foi eleita uma Diretoria Provisória autônoma para o Conselho Comunitário, com intuito de coordenar as reuniões (KROHLING; KROHLING, 2011).

No final do primeiro semestre de 1984, o conselho realizou o Primeiro Encontro Municipal, estabelecendo-se uma agenda das lutas populares e o planejamento para futuras atividades. Nessa mesma ocasião foi aprovado Estatuto, composto pela diretoria e dois membros de cada movimento comunitário para fazer parte do Conselho de Representantes (KROHLING; KROHLING, 2011).

O Vereador Felício Corrêa, do PCB, em 1985, produziu um Projeto de Lei Municipal, que regulamentava a participação popular no orçamento, vistoriado pelo Conselho Comunitário e enviado aos técnicos da Coordenadoria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Vila Velha para acertos na redação. O projeto foi discutido pelas lideranças em assembleias comunitárias de bairro e enviado à Câmara Municipal para aprovação. Após muitos conflitos ao decorrer do processo, o presidente do Conselho Comunitário mediou as negociações entre o Executivo e o Legislativo, a fim de que fosse aprovada a lei que inseria a sociedade na formação do orçamento público. Em dezembro do mesmo ano, a Lei n.º 2247/85 foi aprovada.

A Lei ainda prescrevia a metodologia da realização da discussão e elaboração do orçamento municipal (que instituíra mecanismos de participação popular) a começar pelas assembleias nos bairros para discutir suas obras prioritárias e escolher os delegados para as assembleias municipais. Após o debate local nos bairros, fazia-se uma plenária municipal, na qual seriam decididas e votadas as obras a serem incluídas no orçamento, o percentual de reajuste e/ou aumento de impostos e taxas municipais, os critérios de rateio dos recursos orçamentários e outras questões técnico-financeiras pertinentes à elaboração da proposta orçamentária (KROHLING, 1987).

Segundo Ferri (2009), pela primeira vez a população estava oficialmente inserida no debate orçamentário do município, sendo Vila Velha possivelmente pioneira nesta ação institucionalizada no país.

Em 1986, após Vasco Alves renunciar e seu vice, Aucélio Sampaio, falecer logo após assumir o cargo, o presidente da Câmara Municipal, Carlos Malta de Carvalho, assumiu a prefeitura. Carlos Malta conhecido por sua postura conservadora, e mesmo ele prometendo cumprir as decisões da Assembleia Municipal do Orçamento, não mudou sua postura, confrontando o Conselho Comunitário, acusando-os de não representarem o povo (FERRI, 2009).

Na década de 1990, por desinteresse político, o OP foi deixado em segundo plano. A partir de 2001 o Conselho Comunitário de Vila Velha voltou a participar dos processos de decisão orçamentária e no exercício de 2005 a prefeitura expôs oito temas, que dentre eles três foram escolhidos, além de um ser aprovado por meio de rateio (PMVV, 2013).

De acordo com Ferri (2009), a participação da sociedade, em 2008, não alcançava 0,1% da população de Vila Velha, e dentre os que participavam, a maioria não estava de acordo com a metodologia imposta, sentindo-se prejudicados.

Para o OP de 2009-2012, foram seguidas todas as decisões já definidas em lei, tais como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA). Mesmo assim para os líderes comunitários, a participação popular nunca se concretizou (PMVV, 2013).

Em abril de 2013 iniciava-se a discussão a respeito do Orçamento de 2013-2014 no Centro de Complementação do Ensino Fundamental Titanic. Em setembro do mesmo ano aconteceu a segunda Assembleia Municipal do Orçamento de Vila Velha, concluindo o Ciclo do OP/2013, exercício 2014.

A Prefeitura Municipal de Vila Velha até o presente momento não publicou documento oficial relatando ou prestando contas sobre a administração e planejamento dos anos de 2014 e 2015.

Observa para trajetória do OP que sua efetivação tem dependido do compromisso dos que ocupam cargos no Legislativo e Executivo municipal.

A operacionalização do Orçamento Participativo de Vila Velha (OPVV)

De acordo com a Coordenadora do OP, “Orçamento principal” não dispõe de verba específica para o OP. Esta informa que com relação a votação do temas, estes são pré-definidos pela Prefeitura, tendo no ano do estudo em questão aprovou sete temas. Cada tema possui ações elencadas a áreas, como por exemplo, saúde: reforma e manutenção do Pronto Atendimento (PA), projetos de prevenção, dentre outros. Caso nenhum dos temas ou ação interesse os eleitores, este podem opinar sobre a temática que deve ser elencado.

Percebe-se que o OP é realizado por região e não mais por bairro, devido ao crescimento do município. Sendo este dividido em cinco (05) regiões. O OP acontece de dois em dois anos, a cada ano ímpar são realizadas as assembleias e as votações e a cada ano par o acompanhamento das obras.

O Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), informa que o orçamento do município é pré-definido da seguinte forma: 25% educação, 15% saúde, 6% câmara de vereadores e o restante para o gestor público manter o funcionamento do sistema, sendo as sobras, caso ocorra, destinada ao investimentos em outras áreas.

Com relação a execução, o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão continua informando que o funcionamento do Orçamento Participativo de Vila Velha(OPVV) acontece da seguinte forma: o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão ouve as regiões do município; após a ouvidoria este discute e analisa com o prefeito as solicitações, de forma a escolha das solicitações mais votadas, buscando atender o interesse coletivo. Estas são encaminhadas para a convenção de delegados, onde estes analisam quais são prioridade. Depois desse momento, realiza-se a reunião dos delegados com o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, onde este último

apresenta as solicitações que serão executadas pela prefeitura. De acordo com a Coordenadora do OPVV (2015),

Tem uma coordenação que trata disso, hoje a coordenação esta vazia, estamos sem coordenador, mas não deixou de ter o coordenador, no caso eu é que estou fazendo esse papel, eu sou assessora especial mais estou no papel do coordenador do OP. Sou eu que faço alguns contatos com a liderança hoje na prefeitura agente tem uma coordenação de relação institucionais [...] que é a SEMRI (secretaria municipal de relações institucionais [...]).(sic) (Entrevista: Coordenadora do OPVV, 2015).

Já para o Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (2014),

O orçamento do município tem uma parte que é engessada, 25% vai para educação, 15% para saúde, 6% vai para Câmara de Vereadores, esse total chega a 46%. A outra metade de recursos que se tem, que o município arrecada é de 50% para gastar, ou seja manter funcionando a máquina pública (energia, telefone, aluguel, salários) e investir. Metade do orçamento está disponível para o prefeito, com esses 50% ele faz as contas de quanto gasta para manter funcionando a administração pública e o que sobrou para investir em outras áreas, investimentos esses que tem como objeto o orçamento participativo (Entrevista: Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014).

Para Neves (2008) o OP percorre etapas, que vai desde a plenária das regiões, as reuniões intermediárias, ao fórum de delegados a participação popular o plano de investimento o acompanhamento da votação do OP e ao acompanhamento e fiscalização das execuções. Entretanto, muitas etapas não conseguem alcançar o objetivo intencional do projeto.

Para Marques (2011) a estrutura do OP possui três instâncias: Administração Municipal, Comunitárias/Institucionais e Participação. Ainda para este autor, a primeira instância divide-se em duas modalidades: divisão regional, que ocorre a partir das divisões dos bairros e atendimento de toda a população, por meio de temas, como: cultura, educação e transporte, ou seja, assuntos que englobam todo o município.

A gestão do Orçamento Participativo de Vila Velha e seus desafios

Para a coordenadora do OPVV a operacionalização do OP refere-se a participação da população na gestão pública, o que se dá nas assembleias realizados a cada dois anos. Esta ainda esclarece que mediante a percepção desta dificuldade desenvolveu alguns projetos para minimizar a problemática, como: Projeto de Votação *OnLine*⁷ e Van Itinerante⁸. Essas ações objetivam, segundo a coordenadora do OP, facilitar a participação da população nas votações e aumentar o interesse desta em participarem das assembleias. Salienta-se que as vantagens em questão têm por intenção atingir um percentual maior da população, tendo em vista, seu caráter inovador e minimizador da dificuldade da comunidade em participar ativamente do OP.

Com relação aos objetivos do OPVV alcançados, a coordenadora do OP de Vila Velha afirma que o resultado do último (2013) foi satisfatório, pois 80% das solicitações da população foram atendidas. Porém, observou-se que menos que 1% da população participou das votações. Assim, a ausência da participação da sociedade civil, configura-se como uma das principais dificuldades da gestão do OPVV.

Os objetivos do OP é conseguir visualizar o sentimento da população em relação o que eles estão precisando, por exemplo, um calçamento de rua que, às vezes, a prefeitura sabe que tem que calçar muitas ruas, mais as vezes uma determinada rua vai fazer muita diferença se ela for pavimentada para aquela comunidade, vai melhorar muito a vida daquela população. Pra gente ter esse feedback da população, que é quem vive, quem morar, está lá no dia a dia, fazemos o orçamento participativo, pra isso, pra sermos democráticos (sic) (Entrevista: Coordenadora do OP, 2015).

O OP pode vir aumentar a popularidade do gestor público, diminuindo a distância entre a população e o executivo. No entanto, é necessário a participação da população para que isso ocorra. De acordo com Bodart (2014), em 2006, a prefeitura de Belo Horizonte/MG também implementou o OP Digital, onde a população pode votar pela *internet*. Entretanto, destacou que o OP Digital não pode vir a ter o objetivo de substituir as plenárias e os fóruns.

⁷ Votação *OnLine*: alternativa de votação via internet.

⁸ Este projeto se propõe a visitar os Bairros carentes, onde a população pode votar, através de meios online com auxílio de colaboradores. Além destes colaboradores elucidarem a importância de se participar das plenárias.

No que tange a estrutura institucional do OP, a coordenadora afirmou que o OPVV não possui ainda uma estrutura adequada, tendo em vista que na presente gestão municipal não há uma equipe completa e exclusiva para elaboração e execução do OPVV. Isso evidencia que o OPVV não possui centralidade na gestão pública atual.

A ausência de uma equipe específica para conduzir o OP impede o acúmulo de experiências, assim como dificulta o acesso a informação; o que ficou também evidenciado na dificuldade que a encontramos na coleta de dados para a realização dessa pesquisa.

A principal dificuldade decorreu em seguir um “modelo de vitrine”, pois no início o OPVV se apresentou confuso, sem critérios específicos por regiões, sem uma metodologia clara. No entanto, atualmente nota-se a tentativa de mudanças e aperfeiçoamentos do instrumento, porém devido a falta de capital humano isso não tem ocorrido de forma intensificada e rápida.

A coordenadora do OPVV afirmou que a principal dificuldade encontrada na elaboração da estrutura do OP refere-se em articular as lideranças e dar continuidade a elaboração de sua estrutura.

A implantação de mecanismo que mobilizem a participação da sociedade civil é prevista em Lei, na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal de Vila Velha, resta o gestor público criar condições para a maior efetivação desse direito e isso obrigatoriamente passa pela mobilização da comunidade, o que não é tarefa fácil. O Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Vila Velha (2014) afirma que esta maior participação tem sido buscada

[...] através de cursos dados a comunidade para formar delegados, cursos de Plano Diretor Municipal, de código de postura, administração pública, de orçamento participativo. Então as pessoas passam a entender melhor, pedir melhor e sugerir melhor. O curso é aberto e é em parceria com o Centro Comunitário de Vila Velha (CCVV) que tem o Marcelo Rosa como presidente (sic) (Entrevista: Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Vila Velha, 2014).

A fala da coordenadora se assemelha com a do secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, ao afirmar que a prefeitura tem ciência deste entrave na gestão. Frente a essa situação foi criado o projeto de Votação *Online*, como forma de minimizar esta dificuldade, ao permitir que as pessoas votem sem a necessidade de sair de casa. “[...] A dificuldade é de tirar a pessoa de dentro de casa por

exemplo, para ir participar de uma assembleia. Por isso que nós pensamos na votação online, para que as pessoas pudessem votar de casa”. A coordenadora do OPVV (2015) esclarece que a mobilização da sociedade é uma problemática, vista a dificuldade de levar as pessoas a participar de uma assembleia. Embora haja um baixo interesse (ou descrença da sociedade com o OP), a coordenadora do OPVV afirma que a prefeitura de Vila Velha tem buscado meios para atrair a atenção dos moradores para participar do processo. É consenso nos estudos do OP que o desinteresse da sociedade e a ausência de conhecimento se configuram como principais dificuldades na condução do OP. O uso de ferramentas tecnológicas, tais como o voto *online*, pode ser um auxílio à prática do OP, mas não deve substituir as discussões que ocorrem nas assembleias, pois retiraria o caráter pedagógico das discussões.

Com relação a divulgação das plenárias públicas a Prefeitura tem disponibilizado as informações, no entanto estas necessitam ser solicitadas pelo cidadão, o que evidencia que ainda impera a idéia de que é obrigação da sociedade ir em busca da informação, quando deveriam os gestores compreenderem que cabem a eles a responsabilidade de publicizá-las. Nessa direção, Coelho (2009) afirma que a transparência também envolve a facilidade da sociedade em acessar as informações governamentais. Não basta apenas votar os projetos que são prioridade no orçamento, a sociedade necessita periodicamente está informada do andamento dos projetos e das prestações de contas. Cabe ao gestor reduzir os custos dos acesso às informações. No caso de Vila Velha, não existe ampla divulgação do material produzido e os mecanismos burocráticos dificultam o acesso. Nessa direção, Coelho (2009) afirma que geralmente as informações dos orçamentos participativos praticados no país são apresentadas à população de forma superficial, não sendo fornecido detalhamentos dos projetos. Cabe destacar que transformar as informações técnicas em uma linguagem acessível a população não é uma tarefa fácil, porém necessária.

No quesito transparência do OPVV, a Coordenadora (2015) afirma que:

[...] o processo é transparente, mesmo porque se já tem uma, ou vai ser eleito uma comissão de acompanhamento, a prefeitura está com as portas abertas pra quem quiser vir saber que “pé” que tá, quanto que já gasto, qual obra foi executada, qual a ação tá sendo desenvolvida. Então, o processo é muito transparente [...]. Ano passado (2014) a gente fez um documento e disponibilizou no site, de como que foi, qual ação que venceu e tal. O nosso retorno das ações que foram executadas, nós fizemos uma reunião ano passado (2014), que também cabe a população procurar, se a população não procura, a gente dá um retorno, né, pra gente passar com é que tá, o que que ainda não tinha iniciado, o que que tinha iniciado e não tinha terminado, isso a gente deu esse retorno pra eles. Esse ano novamente, a gente começou o processo OP (2015) nós demos o retorno do que foi feito de 2013-2014. (sic) (Entrevista: Coordenadora do OPVV, 2015).

Nota-se que o custo pelo acesso à informação é apontada como sendo necessário ser assumido pela população.

A Coordenadora do OPVV, afirma que o orçamento é previamente definido de acordo com o planejamento estratégico do Prefeito, salvo exceções que podem vir acontecer no decorrer do ano.

Tudo que for definido no orçamento participativo vai entrar na LOA (Lei Orçamentaria Anual) do ano seguinte. Por isso a gente tem um prazo pra fazer o Orçamento Participativo, porque antes de entregar a LOA, que é uma lei pra câmara dos vereadores, a gente tem que fazer o processo do Orçamento Participativo, que tudo que definir aqui vai entrar na LOA, entendeu? Aí vira lei, isso daqui já definiu vai virar lei e é executado. Então quer dizer, já tá previsto, num tem como fugir da previsão, pode ser que alguma obra muito grande, você não consiga entregar em um ano, [...] mas está lá previsto no orçamento, você vai dar continuidade. (sic) (Entrevista: Coordenadora do OPVV, 2015).

Segundo Ferri (2009), Vila Velha tem um histórico ruim com relação a disponibilidade de recursos para o OP. Quanto maior a capacidade de recursos do município, maior as chances da sociedade ser percussora da tomada de decisão em práticas do OP (WAMPLER, 2003 apud FERRI, 2009).

Quanto a prestação de contas, ao perguntar a Coordenadora do OPVV a respeito das dificuldades, esta afirma não existir, dizendo:

Não, não tem porque, a gente faz reunião com a comunidade, igual eu falei, se eles não vierem, a gente vai, faz uma assembleia e fala: tá nesse e nesse “pé”, já fizemos tantas ações. Essas ações elencadas, exemplo, ação A, B, C e D. A ação (A) a gente fez cem por cento, a (B) cem por cento, a (C) a gente fez oitenta e a (D) a gente fez trinta com previsão de terminar até no mês tal. (sic) (Entrevista: Coordenadora do OPVV, 2015).

Não foi possível tratar do assunto “relacionamento entre os membros da equipe que realiza o OP” com a Coordenadora do OPVV, isso porque no momento da entrevista não havia uma equipe formada. No entanto pontuou que

Se a equipe é bem articulada, se a equipe tem um bom relacionamento, não vai ter dificuldade. E aí, a gente procura sempre respeitar uns aos outros, sempre fazendo rodízios, não deixar o outro sobre carregado. [...] Cada secretaria tem o seu dia-a-dia, tem o seu trabalho, né ? Então a gente tem que se fazer a articulação, mas sabendo que eles tem um limite pra ajudar. Então se a gente respeitar esse limite, dá certo.

Embora não haja uma equipe consolidada, nota-se o reconhecimento de sua importância.

Já com relação ao relacionamento com a comunidade, o Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão cita que as divulgações feitas no bairro se mostram eficazes. “Através de editais, publicações em jornais, no *site* da prefeitura, panfletos, mas o que funciona mesmo são as peruinhas e bicicletas que rodam nas ruas em bairros mais humildes” (Entrevista: Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014).

A Coordenadora do OPVV (2015) esclarece que um bom relacionamento com a comunidade, permite que o gestor tenha “[...] a leitura do que aquela comunidade precisa”.

Silva (2004) menciona que o gestor tem a difícil tarefa de motivar a sociedade a se envolver no processo, seja na função informativa ou educativa em favor do interesse comum. É certo que para se obter sucesso no OP, é fundamental a participação da população.

Por lei a gente já publica, a gente até publicou num jornal de grande circulação, porque no diário oficial nem todo mundo tem acesso. Então a gente publicou na A Tribuna, com quinze dias de antecedência na lei tudo direitinho. Pra divulgação na comunidade, a gente faz ou veiculação de som, que é ou passa “peruinha”, ou moto, ou rádio-poste, ou então a gente faz banner e cartaz. O cartaz a gente, esse ano nós pedimos pra colocar nos ônibus, porque o ônibus roda, muita gente, né, circulando ali. Como a gente tem a secretaria de relações institucionais, eles fizeram o contato com as lideranças, e entregaram o cartaz pra liderança colocar em alguns pontos específicos, e pedimos a liderança também pra se articular na comunidade e colocar no rádio-poste ou moto passando com som, no caso de alguns bairros aqui eles fizeram isso, a liderança fez isso.[...]. (sic) (Entrevista: Coordenadora do OPVV, 2015).

Nota-se que o OPVV ainda está atrelada a idéia de obrigação legal e, pela fala da coordenadora, os recursos são pequenos. Ambas as situações não colaboram para a sociedade se aproxime da gestão pública.

Em síntese, fica evidente que o gestor municipal tem ignorado os benefícios do OP e não este não tem tido centralidade em sua gestão, o que seria fundamental para o seu sucesso.

Considerações Finais

O objetivo principal deste trabalho foi compreender as dificuldades que os gestores da PMVV enfrentam em conduzir o OP do município de Vila Velha. Observa-se que o desinteresse da população em participar das questões públicas, a ausência de comunicação entre a sociedade e o poder público municipal, os relacionamentos conturbados entre eles e o deficiente atendimento às solicitações públicas, são os principais problemas observados na gestão atual do OP. Além das dificuldades acima, verifica, a falta de uma maior centralidade do OP nas ações do governo municipal tem determinado para o fraco desempenho do OPVV.

Verifica-se que a gestão compreende que é necessário implementar medidas para contribuir com o desenvolvimento do OP, sanando as dificuldades que foram encontradas ao longo destes últimos anos, no entanto esse instrumento ainda não tem sido valorizado como necessário.

Dentre as dificuldades de gestão do OPVV está a ausência de uma equipe permanente, a limitada participação social, a deficiente transparência e a falta de maior aprofundamento do diálogo com as

comunidades e seus representantes.

É necessário estar atento às principais dificuldades do OP e implementação de projetos voltadas a minimizá-la. As dificuldades que aqui foram identificadas, discutidas e apresentadas, podem vir a servir de base para outros estudos que desejam entender o funcionamento do OPVV, assim como para nortear os gestores públicos interessados em implementar essa ferramenta de gestão pública de forma efetiva.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. Parte I, p. 13-60.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BODART Cristiano das Neves. *Alocação dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES*. 102f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://cidades.ucam-campos.br/images/arquivos/dissertacoes/2009/2009-dissertacao-cristiano-bodart.pdf>> Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Capital social e orçamento participativo: uma revisão crítica de alguns autores. *Mediações: revista de Ciências Sociais*. UEL, Londrina, v.15, n.2, jul/dez, pp. 304-323, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/download/8210/7170>>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. Orçamento Participativo: Limites, Riscos e Potencialidades. *Revista Prelúdios*. 2014. Disponível em: <http://revistapreludios.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Revista-Prel%C3%BAdios_2a-edi%C3%A7%C3%A3o_6.pdf> Acesso em: 19 jun. 2015.

COELHO, Márcio Cunha. *Orçamento participativo: obstáculos e oportunidades*. Mai. 2009. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1641/1/2009_MarcioCunhaCoelho.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*: IUPERJ/UFMG, 2002.

FERRI, Monica Freitas. *A disputa entre diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha/ES: radicalização da democracia ou elitismo democrático?* 2009. 348 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. Disponível em: <

<http://web3.ufes.br/ppgps/sites/web3.ufes.br/ppgps/files/Monica%20F.%20Ferr i.pdf> > Acesso em: 14 mar. 2015.

GENRO Tarso. SOUZA Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

KROHLING, Aloísio. *ES Século 21 – Sistema Político: Poder político e sociedade*. REDE GAZETA-UFES-GERES-BANDES-COPLAN, 1987

_____; KROHLING, Beatriz Stella Martins. Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política. *Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia*, 2011.

MARQUES, Gabriel Urbana vinicius. *Orçamento participativo: em Busca de um Orçamento Democrático*. 201f. Monografia (Direito) - Universidade Federal do Paraná/PR. 2011. Disponível em: <

<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/31555/1561%20GABRIEL%20URBANAVICIUS%20MARQUES.pdf?sequence=1> > Acesso em: 19 jun. 2015.

NEVES, Angela Viera. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Editora Manole: São Paulo, 2001.

PMVV. Prefeitura Municipal de Vila Velha. *Orçamento Participativo de Vila Velha*. 2013. Disponível em: <

<http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Or%20C3%A7amento%20Participativo%202014.pdf> > Acessado em: 17 jun. 2015.

SAMPAIO, Ana Paula Santos. *Orçamento participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu, MG. Anais..., Caxambu: Anpocs, 2005.

Disponível em: <

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3781&Itemid=318 >. Acesso em 16. Jun. 2015.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. *Orçamento participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal*. 45f. Monografia (Especialista em Contabilidade Pública e Auditoria) - Universidade Federal da Paraíba, São Pessoa, 2004. Disponível em :

<[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/BE35AA6367AA5DF603256FAC004D97CD/\\$File/NT000A454A.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/BE35AA6367AA5DF603256FAC004D97CD/$File/NT000A454A.pdf)> Acesso em: 19. Jun. 2015.

SILVA, Tarcisio. *Da Participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*, 2002. Disponível em: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/da_participao_que_temos_e_que_queremos_tarcisiodasilva.pdf> Acesso em: 10 mai. 2015.

VIGLIO, José Eduardo. *Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo numa Cidade Média: O caso de Jaboticabal – SP*. 2004.

Disponível em:

http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=580. Acesso em: 26 jun. 2015.

Entraves na elaboração e realização de Convênio e prestação de contas na Administração Pública⁹

*David de Freitas Bravim
David Rômulo da Penha Reis
Gisele Fernanda de Carvalho
Liliane Cardozo Ataíde*

No Brasil, a partir do ano de 1990, tem sido proposto o estabelecimento de um modelo mais eficaz da administração pública, que ficou conhecido como “Nova Gestão Pública”, utilizando algumas das práticas realizadas pelas empresas privadas nos órgãos governamentais, dentre elas a descentralização de recursos e de competências. Esse novo modelo de gestão propõe um estado descentralizador e com menores atribuições (sob o viés neoliberal) em sua esfera federal, onde os cidadãos tenham maior participação na administração pública, podendo contribuir com os agentes governamentais.

A administração pública sempre foi permeada por interesses particulares, o que na literatura brasileira ficou conhecido como patrimonialismo¹⁰. O conceito de patrimonialismo desenvolvido em terras tupiniquins por autores como Faoro (1957) e Holanda (1936)¹¹ envolve a relação pessoal existentes nas esferas do Estado, onde comumente os agentes políticos se utilizam de patrimônios públicos em benefício próprio, assim como tomam decisões com base em seus interesses privados.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu art.1º, estabelece a formação da República Federativa do Brasil pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituídos em Estado Democrático de Direito, sendo autônomo cada ente da Federação. Em muitos casos, os Estados e Municípios podem atuar conforme legislação própria, desde que não agindo de forma contrária ao que está

⁹ Pesquisa desenvolvida sobre a orientação do professor Cristiano das Neves Bodart.

¹⁰ Para saber mais sobre a característica patrimonialista brasileira recomendamos a obra clássica de Raymundo Faoro, Os Donos do Poder, publicada originalmente em 1957.

¹¹ Ver sua obra Raízes do Brasil.

estabelecido pela CF, pois esses não são soberanos. A CF confere em muitos casos autonomia aos Estados e Municípios, dando-lhes a possibilidade do exercício de governo e administração dos recursos a eles destinados.

Como parte do processo de descentralização de recursos e distribuições de competências, foi criado o convênio. Este surgiu como uma ferramenta cujo objetivo concreto é a descentralização de recursos próprios a entidades públicas ou privadas, para realização, nos seus diferentes níveis de poder, de programas assistenciais de interesse comum da população.

No caso em análise, o interesse comum será atendido através do gerenciamento de projetos padrões adotados pelo Estado, em atendimento às necessidades de seus municípios.

O presente trabalho busca identificar as dificuldades encontradas na realização de convênios entre o Estado e Municípios. Tomamos como estudo de caso os convênios realizados no período de janeiro a dezembro de 2009, entre o Governo do Estado do Espírito Santo por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e os municípios capixabas. O ano de 2009 foi escolhido por se tratar do ano que antecede as eleições para Governo do Estado, que geralmente são marcados por maiores números de convênios com os municípios na tentativa de angariar apoio político.

A metodologia utilizada foi a análise documental dos processos do ano de exercício de 2009. Inicialmente, quantificando os convênios realizados, identificamos quantos destes foram concluídos e/ou estão sendo realizados e quais não foram concluídos, bem como elaboração de questionário junto aos técnicos da Secretaria de Estado da Saúde (SESA). Feito isso, buscamos identificar padrões regulares de causas de sua não efetivação. Embora não seja o objetivo dessa pesquisa, uma vez identificados os problemas, buscamos apontar algumas práticas mitigadoras de tais dificuldades.

A estrutura deste capítulo se divide em sete seções, sendo a primeira esta presente introdução. A segunda trata da descentralização administrativa e financeira do estado brasileiro. A terceira seção expõe a finalidade e como surgiram os convênios. A quarta seção apresenta o papel dos convênios e suas limitações. A quinta esclarece a metodologia utilizada na pesquisa. A sexta seção aborda a apresentação dos dados e análise dos resultados. Por último encontram-se as considerações finais do presente trabalho.

A Descentralização Administrativa e Financeira do Estado Brasileiro

No caso do Brasil, a Federação é constituída pelos seus entes, que possuem dois ou mais ordenamentos jurídicos, que atuam em um mesmo território simultaneamente, sendo formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando cada um em sua área ou região (Art. 18 da CF, 1988).

Os Estados são pessoas jurídicas de direito público interno que, devido a sua autonomia, possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Na auto-organização, os Estados são organizados e regidos pela constituição e pelas leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal (art. 25 da CF). Já no autogoverno, os Estados se estruturam nos poderes Legislativo (art. 27 da CF), Executivo (art. 28 da CF) e Judiciário (art. 125 da CF). Por fim, na autoadministração e autolegislação os Estados têm competências legislativas e não-legislativas próprias (art. 25 §1º da CF).

Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno, com autonomia, possuindo capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Neste caso, na auto-organização, os Municípios organizam-se através de Lei Orgânica própria, votada em dois (02) turnos, com interstício mínimo de dez (10) dias e aprovada por dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal que a promulgará, atendendo os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (art. 29) e na Constituição Estadual de 1989 (no caso dos municípios capixabas). Até 1988, os municípios de alguns estados eram regidos por uma única Lei orgânica estadual. No Autogoverno, os Municípios estruturam o Poder Executivo e Legislativo, não possuindo Poder Judiciário próprio. Por meio da autoadministração e autolegislação (CF: art. 30, 1988), os Municípios possuem competências legislativas próprias, assim como estão sujeitos a legislação.

As entidades federativas possuem autonomia e divisão de competências administrativas, legislativas e tributárias. O princípio básico da repartição de competências, tanto no âmbito administrativo como no legislativo, é o princípio da predominância do interesse. Ou seja, compete à União os interesses de predominância geral, aos Estados cabem os interesses de predominância regional, e aos Municípios

compete os assuntos de interesse predominantemente local.

Assim como há uma descentralização de competências entre os entes federados, existe a descentralização de recursos financeiros do Estado Nacional. O repasse não se limita ao recebimento de valores financeiros, mas engloba responsabilidades das partes envolvidas, planejamentos e etapas que devem ser cumpridas, executadas e, posteriormente, deve-se dar a prestação de contas. Para que haja clareza e entendimento dos deveres de cada ente, e para que ocorra essa descentralização de recursos, é utilizada uma modalidade de parceria denominada convênio, ou outros instrumentos congêneres, sendo estes um ajustamento entre os participantes para a realização de um interesse em comum, mediante a colaboração mútua visando o interesse público.

Em 2006, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou através do *Acórdão 788/2006 – Plenário*, fragilidades e inconformidades na execução de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, onde o Governo Federal foi repassador de recursos. Isso conduziu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a determinar a criação de um sistema em plataforma *web*, que possibilite maior controle sobre a execução e fiscalização dos convênios.

De acordo com a legislação, o convênio administrativo trata-se de um acordo firmado entre entidades públicas ou entidades privadas e sem fins lucrativos, visando a realização de objetivos de interesse comum entre as partes, que envolva ou não a transferência de recursos financeiros.

Os convênios celebrados até 14 de abril de 2008 tinham como principal ato regulador a Instrução Normativa 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional e suas alterações. Após as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, os contratos de repasse e termos de cooperação passaram a ser dispostos no Decreto 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008 e suas alterações posteriores¹², as quais foram ações indicadas pelos Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério de Controle e da Transparência – Controladoria Geral da União (CGU).

O Governo Federal é, por um lado, o maior detentor dos recursos. Por outro, o Município é o maior conhecedor das demandas da

¹² Com dispositivos alterados ou acrescidos pelos Decretos 6.428/2008, 6.619/2008, 6.497/2008, 7.568/2011, 7.594/2011 e 7.641/2011.

população. Na maioria das vezes cabe ao município à gestão dos serviços especializados e a realização de diversas melhorias, de acordo com as demandas dos municípios. Porém, muitas vezes os recursos do Município se tornam insuficientes para a realização de seus projetos e atendimento das demandas da sociedade. Na ocorrência de escassez de recursos para execução dos mesmos, o Município recorre a parcerias com o Governo Federal e/ou Estadual, o que muitas vezes se dá através de convênios firmados.

A transferência de recursos pode se dar de forma direta ou indireta. Na transferência indireta, há uma descentralização dos recursos, seja ele para outros órgãos públicos ou às Entidades sem fins lucrativos, cujo objetivo é a melhora contínua dos programas de governo a serem desempenhados.

Através do Decreto 6.170/2007, foi instituído o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, e o Portal de Convênios do Governo Federal. Define-se o SICONV como:

Sistema informatizado onde são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, onde contém os dados desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas, sendo que o mesmo ainda se encontra em fase de desenvolvimento, onde várias funcionalidades já foram implementadas e estão em fase de implementação (TCU, 2013, p. 07).

No entanto, coube aos Estados a elaboração de legislação específica para consolidação dos convênios e instrumentos congêneres em seus níveis de hierarquização.

Finalidade e como surgiram os Convênios no Brasil

O convênio administrativo é uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de parcerias que visam o interesse público, mediante a uma colaboração mútua.

Para Oliveira (2013, p.78), o convênio tem como característica a busca pelo interesse em comum dos conveniados.

Os convênios administrativos surgiram para suprir a necessidade de conjugação dos conhecimentos técnicos e recursos financeiros, que tem como premissa serem acordos celebrados por entes públicos de

qualquer espécie ou entidades privadas, sempre tendo como objetivo primordial o interesse público e jamais desviar sua finalidade.

A portaria interministerial 127/2008, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso VI, define convênio como:

Acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

O Convênio visa a execução do programa do governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (TCU, 2010).

O convênio administrativo e o contrato são dois instrumentos de naturezas jurídicas distintas que não devem ser confundidos. De acordo com Meirelles (2003), ainda que distintos, eles têm em comum a existência de um vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes, enquanto o objeto jurídico do contrato são os interesses diversos e opostos, existindo sempre duas partes onde uma quer o objeto acordado e a outra a contraprestação correspondente.

No âmbito federal, a celebração de convênio é regida pela Lei Federal nº 8666/93, de 21 de junho de 1993, a qual institui normas para licitação e contratação na administração pública, seja ela Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, conforme seus Artigos 1º e 2º, bem como o Art. 24, XXVI:

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

O convênio e o contrato, embora ambos sejam caracterizado pelo acordo de vontades, possuem características próprias, sendo o contrato a contraprestação de um serviço e o convênio a mútua colaboração entre as partes, como já referido. Ela fundamenta esta argumentação na Lei 8.666/93, art. 116, caput onde determina que suas normas se aplicam aos convênios “no que couber”. Acrescentando que se os convênios possuíssem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, pois a aplicação da Lei já decorreria dos seus artigos 1º e 2º.

No convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público decorrente de um convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para fins estabelecidos pelo convênio. Por esta razão, a entidade está obrigada a prestar contas não só ao ente repassador, mas também ao Tribunal de Contas (TCU, 2013).

O artigo 241, da Constituição Federal, estabelece que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Os convênios podem ocorrer entre dois entes da federação e entre entidades públicas e particulares. O convênio entre entes públicos possibilita uma gestão associada, permitindo a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens de uma pessoa jurídica para outra. Porém, o

convênio só pode ocorrer mediante lei complementar que o discipline. Os convênios mais comuns entre entes da federação são nas áreas de saúde, assistência social e proteção aos deficientes. Não há possibilidade de formalização de convênios entre entidades públicas e privadas como forma de delegação de serviços públicos. Os Convênios com o setor privado só ocorrem quando o poder público quer incentivar a iniciativa privada em algum assunto de interesse público.

Os convênios administrativos possuem quatro fases. São elas: I) a proposição; II) celebração/formalização; III) execução e; IV) a prestação de contas. Esta última é disciplinada pelo artigo 116 da Lei 8.666/93. Quanto à exigência de licitação, esta não se aplica aos convênios, pois não existe a viabilidade de competição, pois o convênio trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos humanos, recursos humanos e imóveis (OLIVEIRA, 2013). Desse modo, não podem ser cogitados de forma alguma preços ou remuneração que admitam competição.

O Papel dos Convênios e suas limitações

Com a normatização federal, coube aos Estados a criação de normatizações que assegurem a execução dos convênios em seu nível da federação, visando maior controle na execução e fiscalização dos atos assinados.

No Estado do Espírito Santo, delimitação de nossa análise, existem dois decretos e uma portaria que regulamentam os Convênios.

O Decreto 1242-R de 21 de novembro de 2003, disciplina a celebração de convênios de natureza financeira, ou seja, por meio de transferência voluntária, obedecendo ao que se está disposto na Lei nº 8.666/93, dependendo de prévia aprovação do Ordenador de Despesas quanto ao plano de trabalho apresentado pelo Município convenente¹³, possuindo ainda a identificação do objeto com a estipulação de metas a serem atingidas de forma qualitativa e quantitativa, e as etapas a serem executadas de forma planejada com o plano de aplicação de recursos a

¹³ Conveniente: órgão da administração direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera do governo, ou organização particular com a qual a administração estadual pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

serem repassados, estipulando ainda a previsão de início e término da execução do objeto.

A Portaria AGE/SEFAZ N° 001-R, de 06 de abril de 2006, dispõe sobre a execução descentralizada de Programas de Trabalho a cargo de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, onde o Estado pode agir como repassador ou recebedor de recursos.

O Decreto Estadual N° 2.737, de 19 de abril de 2011, que substitui a Portaria N° 001-R/2006, a qual criou o Sistema de Gerenciamento Administrativo, conhecido como SIGA – “Módulo Convênios”, o qual, de certa forma, se equipara ao “Sistema de Gerenciamento de Convênios e Contratos de Repasse” – SICONV, do Governo Federal, bem como as normas relativas a Convênios de transferência voluntária para convênios o qual é utilizado o Sistema, criando ainda os modelos de documentos padronizados a serem utilizados na abertura, montagem dos convênios que passam a servir de plataforma *web*.

As legislações relatam apenas o início do projeto a ser executado antes da assinatura do Termo de Convênio junto ao Estado, sendo que as mesmas consideram como convênio o que cita Portaria Estadual AGE/SEFAZ N° 001-R/2006, Art. 1º, § 1º, inciso I, no qual subscreve:

I - convênio: instrumento que disciplina o repasse e o recebimento de recursos públicos e que tenha como partícipes órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta, de qualquer esfera do Governo ou entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa, projeto/atividade, plano de trabalho ou a realização de evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, sem objetivo de lucro e cuja verba repassada permaneça com a natureza de dinheiro público;

Na abertura do Processo Administrativo para realização de convênios junto ao Governo, o Município terá de comprovar sua regularidade perante as legislações e órgãos fiscais, trabalhistas e reguladores, o que se dá mediante a apresentação de Certidões Negativas de Débitos que demonstrem que o Município se encontra em estado de regularidade quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente repassados, seja ele pelo Governo Federal ou Estadual. Caso o Município não atenda aos principais requisitos aqui já listados, ele ficará vedado pelo Art. 5º da Portaria de realizar o convênio.

Obedecido ao que segue as três referidas regulamentações, parte-

se para a fase de elaboração de projetos e planilhamento do orçamento nos padrões e normas técnicas definidos pelo Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo – IOPEs, criado através da Lei Complementar nº 381, de 28 de fevereiro de 2007 pelo Governo do Estado.

Elaborado o projeto, o Município busca apoio da Secretaria da Pasta e da Secretaria Estadual da Saúde para realização das obras e serviços de engenharia, respeitando todo o trâmite processual interno da Secretaria para que, em sua análise inicial, verifique-se se o Município atendeu a todos os requisitos iniciais e, ainda, para que seja verificada sua possibilidade jurídica e econômico-financeira pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), respectivamente, levando um tempo médio, desde a abertura do processo a assinatura do convênio, de 03 (três) a 06 (seis) meses.

Em caso de projetos padrões do Governo do Estado, anteriormente é elaborado um estudo socioeconômico, e é levado em consideração o Índice Brasileiro de Desenvolvimento Humano (IBDH) do Município de forma gradativa, considerando o orçamento já definido na Lei Orçamentária Anual (LOA), que é discutida durante a realização de Audiências do Orçamento Participativo em regiões do Estado.

Após a assinatura do convênio, o Município passa pela terceira e uma das fases mais burocratizadas existentes para a realização do projeto, que é a fase de licitação e contratação da empresa, regulamentada pela Lei Federal nº 8.666/93, que visa garantir fielmente o princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e desenvolvimento sustentável, seguindo os seguintes princípios: I. Princípios da Legalidade; II. Princípios da Impessoalidade; III. Princípios da Moralidade; IV. Princípios da Igualdade; V. Princípios da Publicidade; VI. Princípios da Probidade Administrativa; VII. Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório; VIII. Princípios do Julgamento Objetivo e; IX. Princípios dos que lhe são Correlatados. O Princípio da Legalidade está relacionado ao agir em conformidade com a Lei. Já o Princípio da Impessoalidade prevê que as ações planejadas sejam para o bem-estar coletivo e com tratamento igualitário para todos, não fazendo autopromoção. O Princípio da Moralidade diz que se deve agir de forma honesta, justa e correta. O Princípio da Igualdade propõe assegurar que todos os interessados em contratar a Administração Pública sejam tratados de forma igualitária. A ampla divulgação em jornais de grande circulação, possibilitando o

conhecimento do maior número de pessoas é o que prevê o Princípio da Publicidade. Dentro do contexto da ética, o Princípio da Probidade Administrativa diz que todo Agente Público deve prezar pela honestidade e boa-fé durante as fases da licitação. Sendo assim, o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório prega que não se pode descumprir as normas pré-estabelecidas que regem o Edital do instrumento convocatório, vinculado ao objeto em execução. O Princípio do Julgamento Objetivo faz referência aos fatos concretos e expressos no edital de licitação, devendo sempre ser acompanhado de toda a documentação estipulada no referido edital. Por fim, o Princípio dos que lhes são Correlatados impede que a administração imponha o objeto em licitação a outra que é a vencedora, impedindo também que o licitante conheça o preço do concorrente. Ainda com relação a este Princípio, o mesmo propõe a fiscalização da licitação, que se dá através de autorização do controle popular ao cidadão, podendo o mesmo intervir de acordo com a Legislação. O Procedimento Formal, que trata da vinculação da licitação e suas prescrições em todos seus atos, também está inserido dentro do Princípio dos que lhe são correlatados.

Feita a assinatura do convênio, parte-se para execução da obra, onde, depois de finalizada, será feita a prestação de contas. Esta será detalhada posteriormente.

No decorrer de três primeiros momentos, é realizada a celebração, sendo este o momento em que o convênio é formalizado, inicialmente pela proposição, quando ocorre o intento de se realizar um objeto, após o cumprimento da legislação referente. Após a formalização, é realizado o repasse da primeira parcela referente ao valor do convênio, dando assim início a execução do objeto em questão. No quarto momento ocorre a prestação de contas, sendo esta a comprovação da utilização regular dos recursos, composta por formulários e documentos devidamente preenchidos e assinados pelos gestores, devendo tais documentos serem elaborados em padrão estabelecido (PORTARIA AGE/SEFAZ Nº 001-R).

Quanto à prestação de contas parcial, os gestores devem encaminhar a documentação comprobatória em até 30 dias após a utilização do recurso repassado, para que ocorra a análise física e financeira, e assim seja liberado o repasse da próxima parcela de recursos. Ou seja, a aprovação da prestação de contas parcial é uma condicionante para que o conveniente receba os recursos necessários para o andamento da execução do objeto.

A prestação de contas final acontecerá após o término da execução do objeto, devendo comprovar toda a execução realizada e a devida utilização dos recursos. Quando análise da prestação de contas final é aprovada, dá-se por encerrado o convênio, sendo encaminhado para arquivamento. Não ocorrendo à aprovação, e esgotadas as possibilidades, o convênio é encaminhado ao setor ou órgão responsável a fim de que seja encaminhado ao Tribunal de contas para análises e providências posteriores sob pena de responsabilidade.

Metodologia de Pesquisa

Quanto ao tipo de pesquisa, esta pode ser classificada como qualitativa e exploratória. Foram analisados, para a coleta de dados quantitativos, os processos de Convênio entre o Governo do Estado e Municípios do período de janeiro a dezembro de 2009. Foram levantados 74 (setenta e quatro) convênios firmados, envolvendo o “Projeto de Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde”, o qual abarcou, no ano de 2009, 57 (cinquenta e sete) convênios para construções das Unidades de Saúde da Família (USF), 13 (treze) Centros de Apoio Psicossocial (CAPS) e 04 (quatro) unidades de Pronto-Atendimento (PA). Destes, analisamos 47 (quarenta e sete) convênios. Alguns não foram concluídos devido a problemas durante suas análises.

Para a coleta de dados qualitativos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a três (03) técnicos da Secretaria de Estado da Saúde que atuam diretamente com os Convênios.

Quadro 1 – Relação de técnicos entrevistados da SESA.

ORD	ENTREVISTADO	SEXO	IDADE	FORMAÇÃO	FUNÇÃO
01	Ana Maria de Carvalho Lauff	F	57	Bacharel em Direito	Assessora Técnica/Procuradora
02	Claudia Regina Littig	F	49	Técnica em Gerenciamento de Dados	Assistente de Gerencia
03	Rogério Dinelli	M	65	Bacharel em Engenharia Civil	Engenheiro Civil

Fonte: Elaboração própria.

Os dados quantitativos foram organizados em uma planilha que subsidiou a elaboração de tabelas, quadros e gráficos. Inicialmente, a partir da análise preliminar de alguns convênios, foi elaborado uma tabela de *check-list*, conforme quadro 2. O objetivo foi identificar problemas recorrentes nos convênios para a criação de uma categorização final para a posterior análise.

Quadro2 – Entraves identificados nos convênios analisados (Jan.- Dez. 2009).

ENTRAVES	SIM	NÃO
Necessidade de Acréscimo de valor inicialmente pactuado		
Descumprimento do Contrato pela a empresa contratada pelo município		
Pendências de Documentos		
Necessidade de nova licitação		
Descumprimento do Cronograma Físico-Financeiro inicialmente estipulado		
Falta de qualificação, fiscalização e rotatividade dos Colaboradores dos Municípios		
Necessidade de revisão da Planilha Orçamentária		
Problemas ligados a natureza, clima, meio ambiente, dentre outros		
Construção em desacordo com o projeto		
Despesas efetuadas após a inauguração		
Despesas em desacordo com legislação e com o projeto inicial		
Alteração do projeto sem prévia autorização do Estado		
Terrenos em condições inapropriadas para a construção do objeto pactuado		
Burocracia para execução do objeto		
Falta de disponibilidade orçamentária para execução do objeto		
Descumprimento do prazo de entrega de Documentos		

Fonte: Elaboração própria.

A princípio, foi realizada uma análise de 10% (dez por cento) do total dos convênios analisados como pré-teste. Objetivou-se com isso identificar os problemas e aprimorar o quadro que serviu como questionário de averiguação das tipologias de problemas encontrados nos convênios. Definida as tipologias, foram analisados os 47 convênios e identificado o volume de cada uma das tipologias analisadas. A análise se deu a partir da legislação vigente na época, especificamente sob a luz da Portaria AGE/SEFAZ N° 001-R/2006.

Com posse do levantamento dos entraves encontrados nos convênios, entrevistamos três (03) técnicos da Secretaria de Estado da

Saúde que atuam diretamente com os Convênios tendo como questões norteadoras tal levantamento. A esses realizamos perguntas relacionadas aos problemas identificados, buscando compreender a percepção dos técnicos em relação a tais problemas e suas indicações de ações ou medidas para possíveis soluções.

Quadro 3 – Convênios analisados.

Nº.	MUNICÍPIO	PROCESO	Nº.	MUNICÍPIO	PROCESO
1	Águia Branca	45452342	24	Itapemirim	46040170
2	Alegre	45276455	25	Itarana	45276668
3	Alfredo Chaves	45578893	26	Iuna	46204830
4	Alto Rio Novo	45277290	27	Jaguaré	45582076
5	Anchieta	45811628	28	João Neiva	46353089
6	Barra de São Francisco	46394834	29	Linhares (Interlagos)	46007148
7	Boa Esperança	45463077	30	Linhares	46007350
8	Bom Jesus do Norte	47811617	31	Mantenópolis	45687714
9	Brejetuba	46560599	32	Marataizes	45501068
10	Cachoeiro de Itapemirim	45910910	34	Marilândia	45463123
11	Cariacica	45809828	35	Nova Venécia	45770379
12		45809917	36	Pedro Canário (Camata)	47811820
13		45809631	37	Pedro Canário (centro)	45407339
14	Castelo	44006560	38	Piuma	38805065
15	Castelo(Volta Redonda)	45946000	39	Rio Bananal	46395229
16	Colatina	47190175	40	Santa Maria de Jetibá	46023054
17	Colatina (Vila Lenira)	45879770	41	Santa Tereza	46054170

(Continua...)

(Conclusão)

18	Conceição da Barra	45389284
19	Governador Lindenberg	47745584
20	Guaçuí	45389322
21	Guarapari (Independência)	45925690
22	Guarapari (Setiba)	45925585
23	Ibiraçu	45276099

42	São Gabriel da Palha	46170405
43	São Mateus (Nestor Gomes)	45389993
44	São Mateus (Vila Nova)	45389926
45	Venda Nova do Imigrante	45427100
46	Viana	45276773
47	Vila Velha	45760233

Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, o presente estudo busca esclarecer quais foram os principais entraves encontrados durante a realização e execução do objeto conveniado, bem como pensar possíveis ações para mitigar esses problemas. Nesse sentido, acreditamos que a presente pesquisa pode vir a corroborar para elaboração de medidas corretivas.

Apresentação dos dados e análise dos resultados

A análise realizada em quarenta e seis (46) convênios celebrados entre o Estado do Espírito Santo e seus municípios, listados nas tabelas 1 e 2, levou a confecção do *check-list* citado no Quadro 2, da seção anterior, para ser utilizado como parâmetro para análise dos demais convênios, que foram demonstrados de forma quantitativa e por porcentagem por meio da tabela 1.

Tabela 1 – Tipos e volume de entraves identificados nos convênios (2009).

entraves	Volume	%
Necessidade de Acréscimo de valor inicialmente pactuado	38	12
Descumprimento do Contrato pela a empresa contratada pelo município	5	2
Pendências de Documentos	38	12
Necessidade de nova licitação	8	2
Descumprimento do Cronograma Físico-Financeiro inicialmente estipulado	46	14
Falta de qualificação, fiscalização e rotatividade dos Colaboradores dos Municípios	33	10
Necessidade de revisão da Planilha Orçamentária	43	13
Problemas ligados a natureza, clima, meio ambiente, dentre outros	14	4
Construção em desacordo com o projeto	19	6
Despesas efetuadas após a inauguração	7	2
Despesas em desacordo com legislação e com o projeto inicial	9	3
Alteração do projeto sem prévia autorização do Estado	7	2
Terrenos em condições inapropriadas para a construção do objeto pactuado	6	2
Burocracia para execução do objeto	3	1
Falta de disponibilidade orçamentária para execução do objeto	9	3
Descumprimento do prazo de entrega de Documentos	38	12
Total de entraves	323	100

Fonte: Elaboração própria.

Do total de 46 convênios analisados, trinta e um (31) convênios encontram-se concluídos. Onze (11) tiveram sua prestação de contas aprovadas e foram arquivados. Vinte (20), apesar das unidades de saúde terem sido inauguradas ou estarem em pleno funcionamento, não tiveram, até a data dessa análise, suas contas aprovadas. Os demais quinze (15) convênios se encontram com algumas pendências, apontadas nos gráficos 1 e 2.

Dos entraves levantados, separamos os que obtiveram maior expressão, para uma breve contextualização:

I) Descumprimento do cronograma físico-financeiro

inicialmente pactuado: dos convênios analisados, quarenta e seis (46) celebrados não respeitaram o cronograma físico-financeiro, o que corresponde a quatorze por cento (14%) do total dos convênios. Segundo justificativas anexadas aos convênios, tal descumprimento se deu devido a burocracia na contratação de empresa no ditames da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93); à falta de mão de obra qualificada por parte de funcionários dos municípios (devido ao início de uma nova gestão, muitos tiveram que treinar seus funcionários); à necessidade de realização de nova licitação, que foi ocasionada, na maioria dos casos, pelo descumprimento do contrato por parte da empresa contratada; a problemas ligados à fatores naturais e à falta de disponibilidade orçamentária para execução do objeto por parte do município e estado.

O entrevistado 3, engenheiro civil da SESA, emite a seguinte conclusão, sobre o entrave “Descumprimento do cronograma físico-financeiro inicialmente pactuado”:

É claro que o Cronograma Físico Financeiro é uma previsão, e como tal é passível de adiantamentos e principalmente de atrasos. Mas, o atraso, quando ocorrer, não deverá ser demasiado, porque então estará configurado a incompetência gerencial do Conveniado e portanto ele deveria sofrer sanções como advertências e multas, sendo passível até o cancelamento do Convênio (sic).

O cronograma físico-financeiro é considerado uma previsão para o tempo de execução da obra. Na análise dos convênios, foi percebido que o descumprimento se deu por desinteresse do gestor em aplicar os recursos públicos em tempo hábil, para que possa utilizar a mesma como obra eleitoreira (no caso de reeleição), se aproveitando ainda, da “inércia” e sobrecarga do serviço público estadual, que não consegue por si só fiscalizar o que é de competência do Município.

II) Necessidade de acréscimo do valor inicialmente pactuado: um total de trinta e oito por cento (38%) dos convênios tiveram a necessidade de acréscimo de valor, o que corresponde a treze por cento (13%) dos entraves identificados.

Os municípios relataram nos convênios que este entrave foi motivado pela necessidade de alteração do projeto, como terrenos em condições inapropriadas, o que levou a um novo estudo/adequação do terreno para posterior início das obras; descumprimento do cronograma físico-financeiro inicialmente pactuado; descumprimento do contrato pela empresa contratada pelo Município, como no caso do Município de

Guaçuí, onde foi necessário acionar a empresa juridicamente junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, para tentar reaver os valores pagos e não executados pela empresa contratada.

Pode-se considerar tal entrave como falta de competência dos gestores, que, não sabendo lidar com os problemas, deixam correr o tempo, o que acaba ocasionando a defasagem dos preços praticados no mercado.

III) Pendências e descumprimento do prazo nas entregas de documentos: corresponde a 38 (trinta e oito) convênios, sendo 12% (doze por cento) dos entraves. Estes documentos são certidões negativas de débitos que, por algum motivo, o município não possui. Planos de trabalhos, declarações, projetos, planilhas em desacordo e fora do formato estabelecido por legislações; pendências de documentos relacionados à prestação de contas dos referidos convênios, usando como exemplo o Município de Piúma, onde determinada obra já se encontra concluída, inaugurada e em pleno funcionamento, porém tal Convênio não teve sua prestação de contas aprovadas devido à falta de documentos, justificativas quanto à alteração do projeto sem autorização prévia da SESA, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), falta do termo de aceite definitivo da obra, falta de apresentação da prestação de contas da 3ª e última parcela repassada ao Município. Tal obra foi inaugurada no ano de 2012 e a SESA vem solicitando o saneamento das pendências desde sua inauguração.

Para a entrevistada 2, assistente de gerência da SESA, este entrave ocorre pela “falta de estrutura do conveniente, pela troca constante de servidores nas Prefeituras/Instituições, ou falta de compromisso por parte do conveniente em atender solicitações de regularização do prazo estipulado pela concedente¹⁴”. Afinal, o Estado faz seu papel em cobrar documentação, mas não pode ser considerado omissor devido à grande demanda de processos e convênios em que seus colaboradores são responsáveis, sendo estes poucos para suprir a demanda necessária, ocasionando atraso nos demais processos devido à sobrecarga dos servidores.

IV) Necessidade de revisão da planilha orçamentária:

¹⁴ Concedente: órgão da administração pública estadual autárquica ou fundacional, empresa ou sociedade de economia mista, responsável pelo repasse de recursos financeiros ou pela descentralização de créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

corresponde a 43 (quarenta e três) convênios, totalizando 13% (treze por cento) dos entraves.

Este se deu devido à necessidade de atender a recomendação da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), para que a mesma seja atualizada a cada 06 (seis) meses para convênios que ainda estão em fase de elaboração e descumprimentos dos cronogramas físico-financeiros, onde as empresas acabam por solicitar acréscimo ao valor inicial do contrato devido ao tempo decorrido na celebração do convênio e à atualização dos preços praticados no mercado;

V) Falta de qualificação, fiscalização e rotatividade dos colaboradores dos Municípios: corresponde a 33 (trinta e três) convênios e 10% (dez por cento) dos entraves no ano de 2009 (ano de celebração dos convênios em análise).

Tal entrave ocorre tendo em vista que os convênios foram celebrados um ano após a eleição dos chefes dos executivos municipais e no ano anterior à eleição do chefe do executivo estadual, levando a uma grande rotatividade de colaboradores que, muitas vezes, não são técnicos das áreas de atuação e são dependentes de qualificação e tempo de estudo para conhecer o meio em que exerce ou exercerá sua função e os convênios pelos quais ficará responsável, podendo ainda acontecer a contratação de empresas de consultoria na área de atuação, como no caso dos Municípios de Alfredo Chaves e Piúma.

Para a entrevistada 1, Assessora Técnica/Procuradora, a origem dos problemas se dá pela deficiência na elaboração dos projetos e termos de referência

A análise dos levantamentos realizados demonstram que a origem dos principais problemas relativos à demora na conclusão dos procedimentos tem origem na elaboração deficiente de projetos e termos de referência. Em minha atuação na Procuradoria Geral do Estado, examinando contratos e convênios envolvendo obras e as mais variadas forma de aquisição de bens e serviços, a percepção geral é a de que a deficiência nestes procedimentos e as falhas no controle e na fiscalização da execução dos objetos contratados são os grandes responsáveis pela falta de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços. Os levantamentos demonstram com clareza esta situação na medida em que as ocorrências mais relevantes dizem respeito à revisões de planilha, descumprimento de cronograma e necessidade de acréscimo, o que leva à óbvia conclusão de equívocos nos projetos e no dimensionamento dos custos(Entrevistada 1).

As pendências demonstram a presença do patrimonialismo, já

referenciado acima. Por exemplo, o valor concedido para o objeto do Convênio, que, no caso em estudo, é determinado pelo Núcleo Especial de Engenharia e Arquitetura da SESA, baseando-se na Tabela Labor/UFES/IOPES¹⁵, não deve ser acrescido em valor, assim como sua planilha orçamentária não deve ser revista, salvo casos de extrema necessidade. Isso demonstra que, na maioria dos casos dos convênios analisados, os Chefes dos Executivos deixam de aplicar as penalidades dispostas na Portaria AGE/SEFAZ N° 001-R por motivos políticos.

Considerações Finais

Na presente pesquisa buscamos identificar quais tem sido os entraves recorrentes na elaboração e realização de convênios e prestação de contas na administração pública. Para isso, buscamos conhecer a legislação que regulamenta os Convênios, a sobretudo no âmbito do Estado do Espírito Santo.

Para realização da análise quantitativa, foram analisados 46 (quarenta e seis) convênios entre o Governo do Estado do Espírito Santo e os seus Municípios, listados nos quadros 1 e 2, onde foram identificados os entraves listados na tabela 01.

Para a análise qualitativa, foi apresentado aos técnicos da SESA o levantamento dos principais entraves e foi solicitado aos mesmos suas explicações para a melhor operacionalização dos convênios frente a esses problemas.

Durante a realização do estudo de caso, foi constatado e demonstrado que os entraves aconteceram em 100% (cem por cento) dos 46 convênios analisados. Alguns municípios concentram grande parte desses problemas, tais como os Municípios de Conceição da Barra, Guaçuí e Governador Lindemberg, os quais correspondem a aproximadamente 60% (sessenta por cento) dos entraves identificados. Os Municípios de Cariacica, Rio Bananal e Venda Nova do Imigrante correspondem a aproximadamente 15% (quinze por cento) dos entraves aqui referenciados. No entanto, em todos os municípios que mantiveram

¹⁵ Tabela Referencial de Preço, elaborada pelo Gerência de Custos e Orçamentos do Iopes, em conjunto com o Laboratório de Orçamentos (Labor) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), utilizada como parâmetro para elaboração da Planilha Orçamentária das obras realizadas por entes públicos e privados no âmbito do Estado do Espírito Santo, disponível na plataforma *web* www.iopes.es.gov.br

convênio com o Estado do Espírito Santo em 2009 há a presença de problemas. Isso demonstra, de acordo com o relatado pelos técnicos da SESA, o descaso e a incompetência no gerenciamento de recursos públicos e o desrespeito à legislação por parte dos gestores públicos municipais, bem como omissão dos gestores públicos estaduais na aplicação da Lei vigente, por motivos meramente políticos.

De acordo com os entrevistados, o Governo do Estado do Espírito Santo vem buscando a cada ano um aprimoramento na operacionalização dos convênios, buscando novos conceitos e metodologias, visando à melhor gestão dos recursos públicos. No ano de 2011 foi criado o Sistema de Gerenciamento Administrativo (SIGA) – “Módulo Convênios” o que de acordo com os técnicos da SESA, foi o início do avanço na metodologia de realização/celebração de convênios, sistema esse disponível em plataforma *web*, que desempenhou um melhor controle na execução e prestação de contas e, conseqüentemente, melhor uso dos recursos públicos.

Frente aos resultados encontrados, sugerimos que durante todo o processo que envolve os convênios haja maior participação de fiscalizadores do Governo Estadual, isso dará maiores condições de endurecimento e aperfeiçoamento das legislações já existentes, com criação de penalidades mais severas para as partes que desrespeitarem a legislação, tais como aplicação de multas e impedimento de celebração do convênio por um tempo determinado. Sugerimos, também, a elaboração de manual específico com orientações necessárias e contendo modelos de documentos pertinentes relacionados aos objetos dos convênios celebrados na SESA, um maior controle pelo Estado quanto aos recursos financeiros repassados; aplicando, assim, as devidas penalidades previstas em Lei, assim como a criação de uma equipe permanente de monitoramento e acompanhamento formada por técnicos da área de Engenharia, Contratos e Convênios, Gerência de Projetos com habilidades e conhecimento para evitar que tais entraves aconteçam no decorrer da execução do Convênio.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Lei complementar nº 101/2000, de 04 de Maio de 2000*. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 nov. 2014.

BRASIL. *Lei nº 8666, de 21 de Junho de 1993*. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 03 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório de Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) / Alterações do PPA 2012-2015 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI*. - Brasília: MP/SPI, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Decreto 1242-R de 21 de novembro de 2003*. Vitória, 2003. Disponível em: <http://www.convenios.es.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Portaria AGE/SEFAZ Nº 001-R de 06 de abril de 2006*. Vitória, 2006. Disponível em: <http://www.convenios.es.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2014.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Decreto estadual nº 2.737 de 19 de abril de 2011*. Vitória, 2011. Disponível em: <http://www.convenios.es.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2014.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Revista, Globo, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8º ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2004.

KERZNER, Harold. *Gestão de Projetos: As melhores práticas*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Administração de Projetos: como transformar idéias em resultados*. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 43(2):347-69, mar-abr 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

Transparência, Acessibilidade e Usabilidade e nos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES¹⁶

Cristiano das Neves Bodart

Kamille Ramos Torres

Roniel Sampaio Silva

É sintomático o crescimento acelerado das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e sua explanação por diversos setores da sociedade, dentre eles, os setores governamentais, desenvolvendo o que ficou conhecido como *e-gov* ou governo eletrônico (PINHO, 2008). Nota-se também um crescente uso das TICs para possibilitar maior participação social na gestão pública, conhecida como *e-participation*. Paralelamente, a sociedade brasileira vem exigindo do setor público a adoção de TICs para prestação de seus serviços e acesso à informação, possibilitando-a maior facilidade no acesso aos serviços prestados e maiores condições de fiscalizar as atividades públicas com menores gastos, sobretudo de seu tempo.

Buscando ampliar a transparência e a *accountability* na gestão pública, em 18 de novembro de 2011, foi aprovada no Congresso Nacional brasileiro a Lei nº 12.527, conhecida como “Lei da Transparência”. Dentre as exigências da referida lei está a obrigatoriedade dos órgãos públicos em manterem um sítio ou portal capaz de prestar contas aos cidadãos e mantê-los informados. A “Lei da Transparência”, a fim de incluir todos os cidadãos na condição de fiscalizador dos recursos e ações do poder público, incorporou em sua composição o art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que trata da acessibilidade de portadores de deficiência. Assim, transparência e acessibilidade são informações públicas determinadas por exigência jurídica. No caso de sítios, a usabilidade é outro aspecto que deve ser valorizado, já que este pode colaborar, dificultar ou impossibilitar o acesso aos dados públicos existentes no *website*.

A partir do contexto jurídico-legal atual, torna-se necessário buscarmos compreender a situação dos sítios públicos, a fim de

¹⁶ Esse capítulo foi originalmente publicado na revista “Caderno de Gestão Pública e Cidadania”, v. 20, nº 66 [2015] da Fundação Getúlio Vargas.

possibilitar uma avaliação sólida no sentido de entender que as avaliações dos sítios sendo cada vez mais divulgadas, serão um estímulo (e/ou coerção) aos órgãos públicos para se adequarem às leis vigentes sob pena de sofrerem sanções determinadas em lei.

O nosso problema de pesquisa manifesta-se pela necessidade de colaborar com os propósitos de averiguar se a legislação atual, o avanço das TCIs e o interesse e cobrança de seguimentos da sociedade brasileira têm sido suficiente para que os sítios públicos municipais apresentem boa acessibilidade, usabilidade e transparência.

Nessa direção, a presente pesquisa realiza uma averiguação no sentido de identificar se os municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória-ES estão satisfatoriamente atendendo à “Lei da Transparência” por meio de seus sítios ou portais oficiais. Buscamos ainda produzir um *ranking* com os resultados encontrados a partir de uma metodologia que analisa os quesitos acessibilidade, transparência e usabilidade. Essa pesquisa justifica-se por se tratar de um tema atual e de grande importância para a sociedade e para a compreensão do estado da democracia brasileira em escala regional.

Assim, o foco desse trabalho não está nos tipos de serviços prestados pelo governo por meios de seus sítios, tais como pagamentos de taxas e impostos, acesso a declaração de negativos, realização de cadastro de pessoa jurídica, etc; mas na prestação de informações aos cidadãos. Buscamos centrar nos aspectos exigidos pelo corpo legislativo existente no Brasil, envolvendo a acessibilidade e a transparência dos sítios públicos. Outro ponto não abordado, por não ser a proposta desse trabalho, é o uso das TCIs para a participação social na gestão pública (*e-democracia*), tais como ocorre no orçamento participativo digital existente em alguns municípios brasileiros, como em Belo Horizonte (MG) e Vila Velha (ES). No entanto, o nosso foco avaliativo acaba, na prática, se desdobrando em elementos que envolvem a participação social via fiscalização dos recursos públicos, possibilitada pelo seu nível de transparência, acessibilidade e usabilidade.

A Região Metropolitana da Grande Vitória está localizada no estado do Espírito Santo, sendo composta pelos municípios de Vitória (capital do estado), Viana, Serra, Cariacica, Guarapari, Fundão e Vila Velha. De acordo com o censo de 2010, a Região Metropolitana da Grande Vitória apresentou uma taxa média de crescimento anual de 1,61% na última década, valor superior à taxa verificada no Espírito Santo (1,27%) e à média nacional (1,17%) (IBGE, 2010). Trata-se da região

mais industrializada e populosa do estado do Espírito Santo, concentrando quase metade da população capixaba (48%), estando esta quase que totalmente centrada na área urbana (98,3%) (IBGE, 2010).

A partir da observação de que o sítio do governo do Estado do Espírito Santo foi apontado pelo índice Nacional de Transparência, em 2014, como o mais transparente do país, buscamos averiguar, com metodologia própria, se os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES) também prestam um serviço de qualidade aos cidadãos que buscam se informar das ações da gestão pública municipal por meio de sítios mantidos por essas prefeituras.

Esse trabalho estrutura-se em seis (06) seções. A primeira seção é esta introdução. Na segunda seção, busca-se discutir os conceitos de *E-governo* e *accountability* na gestão pública, a fim de situar a presente pesquisa no contexto de necessidade de maior aprofundamento democrático. A terceira seção é destinada a apresentação da metodologia desenvolvida e utilizada no presente estudo. Na quarta seção, apresentam-se os dados coletados e as notas aferidas à Acessibilidade, Usabilidade e Transparência dos sítios públicos municipais em análise. Na quinta seção, é apresentado o Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM) e um *ranking* dos municípios avaliados. Por fim, na sexta seção apresentam-se algumas considerações finais.

***Accountability* na Gestão Pública e E-governo**

A primeira busca pelo entendimento de *accountability*, segundo Campos (1990), foi através de Frederich Mosher. Este relacionou *accountability* com “responsabilidade objetiva” (CAMPOS, 1990, p. 3). A expressão *accountability* é derivada do latim, sendo composta por *ad+computare*, significando “contar para, prestar contas a, dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, 2009, p. 303).

No Brasil, o conceito de *accountability* entra na agenda acadêmica nos últimos anos de Ditadura Militar, sendo introduzido por Anna Maria Campos (1990) e, posteriormente, por diversos outros autores, tais como, Behn (1998) e Pinho e Sacramento (2009), estes sob considerável influência das contribuições do argentino O’Donnell (1991; 1998).

Frederich Mosher (1968, *apud* CAMPOS, 1990, p. 4), explica que

responsabilidade objetiva “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho”; ou seja, é uma obrigação de responsabilidade que a pessoa assume diante da outra. “Verifica-se, pois a idéia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO; SACRAMENTO, 2009. p. 1347).

Segundo Campos (1990, p. 4), a partir da idéia de Frederich Mosher, a *accountability* passou a ser percebida como questão de democracia.

Aferimos que a democracia está ligada à igualdade entre os indivíduos, logo, todos têm o mesmo direito de exigir responsabilização de quem está nos representando, e com isso participarmos das decisões, cumprindo o papel de cidadão.

Para O’Donnell (1998), a *accountability* é dividida em dois tipos: horizontal e vertical. Esta se dá por meio de uma relação hierárquica entre governante e sociedade civil, caracterizando-se pela prestação de contas por parte do gestor eleito àqueles que o elegeram e lhe atribuíram responsabilidades por meio do voto. A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de órgãos fiscalizadores e reguladores do poder público (O’DONNELL, 1997; 1998). Em outros termos, para O’Donnell, a *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos versus representantes – e a *accountability* horizontal da ação entre iguais – relações entre os poderes constituídos (BENH, 1998; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A *accountability* vertical de O’Donnell não considera outros meios de responsabilização, fiscalização das ações do gestor público, tais como fóruns, orçamentos participativos, e-governo, etc. Não há um consenso em torno dos elementos constituíveis da *accountability* vertical, mas é notório que a prestação de contas e ações públicas são elementos centrais nesse tema.

Para O’Donnell (1998), a presença de *accountability* vertical é um indicador de que há uma gestão democrática, embora tivesse pensando em uma democracia apenas representativa. Considerando um contexto em que a *accountability* vai além do voto, em um formato que une representatividade e participação, “[...] o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito [...]” (CAMPOS, 1990, p.6).

Sobre essa questão, Rocha (2011, p. 84) declara:

[...] se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos, entre os quais a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões.

Nota-se que Rocha (2011) destaca a importância da participação ativa dos cidadãos para uma *accountability* efetiva.

Campos (1990, p. 5) também defende essa necessidade de fiscalização, como se observa a seguir:

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. Outra questão relevante é se o Executivo pode isentamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Para que isso ocorra é necessário que o gestor público dê condições de acessibilidade às ações e contas públicas, como enfatiza Rocha (2011, p. 85).

[...] a participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir daí, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas públicas.

Pinho e Sacramento (2009) citam que a Constituição Federal de 1988 trouxe a participação da sociedade para a realidade brasileira. “Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas estão sendo implementados” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1354). Os referidos autores ainda relatam que estes mecanismos trazem maior transparência para os atos da gestão pública. Para Pinho e Sacramento (2009), muitas mudanças rumo a uma

maior transparência na gestão pública ocorreram no Brasil, ainda que não tenhamos gestões tão transparentes como desejamos.

Citamos, dentre os avanços, a legislação brasileira, enfatizando a Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso a informações públicas. Dentre os pontos mais significativos destacamos os seguintes trechos:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

[...]Art. 10 [...].§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

Os sítios públicos governamentais, além da obrigatoriedade de possuírem tais elementos destacados em lei, devem facilitar o acesso a tais informações, criando sítios com boa usabilidade. A Lei Nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, já vinha fazendo menção a questão da acessibilidade nos sítios públicos governamentais, destacando assim em seu artigo 17:

O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Nota-se que existem regulamentações bastante detalhadas que, se atendidas, são capazes de criar um cenário propício ao aprofundamento da *accountability* vertical.

No campo das TICs, notamos um desenvolvimento substancial, prometendo estas possibilitarem a ampliação da comunicação entre o governo e a sociedade. Porém, como bem destacou Pinheiro (2008, p. 473),

Se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.

O acesso à informação por meio de sítios e portais é uma das características do que se convencionou chamar de “Governo Eletrônico”. Embora um termo muito utilizado, “não exprime conceito único ou aceito de maneira abrangente, mas possui inúmeras definições, que variam de acordo com o ponto de partida do pesquisador” (SAMPAIO, 2009, p. 126).

Ainda para Sampaio (ibidem), governo eletrônico relaciona-se ao fato de que

[...] as novas tecnologias de informação e comunicação são aplicadas às funções de governo, que podem visar a diferentes setores, o cidadão ou o mercado. Tem o potencial de diminuir custos, desenvolvimento econômico, redução da redundância, maior transparência e accountability e aprimorar serviços para os cidadãos como melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, ampliando a qualidade destes serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático.

A definição de Sampaio não nos parece ser precisa por envolver duas dimensões que merecem ser estudadas de forma distintas: prestação de serviços via sítios e participação social *online*. Assim, a literatura especializada assertivamente convencionou distinguir *e-gov* de *e-partipation* (ou *e-democracia*).

Para West (2004), o *e-gov* refere-se à transmissão de informações públicas e serviços *online* por meio de sítios disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana, possibilitando aos cidadãos o acesso à informação e serviços sempre que necessitarem. Nessa mesma direção, Araújo e Gomes (2004, p. 7), afirmam que o governo eletrônico possibilita “a oportunidade de relacionar as estratégias de reforma administrativa com a possibilidade de fornecimento de informações ao cidadão”.

Ferreira e Araújo (2000, p.1) destacam algumas das funções que os governos estão explorando por meio do *e-gov*. São elas:

a) a de propiciar maior transparência no *modus operandis* da gestão pública, facilitando o exercício do que tem se convencionado chamar de *accountability*, que compreende em grande parte a obrigatoriedade do gestor de prestação de contas ao cidadão (votante, consumidor e financiador dos bens públicos); e b) a de permitir a troca rápida de informações entre membros do governo, como, por exemplo, preços cotados em licitações, divulgação de experiências bem sucedidas de gestão, dentre outras atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública.

Para Lenk e Traunmüller (2002), o governo eletrônico abarca quatro grandes perspectivas. São elas: i) perspectiva do cidadão, a qual objetiva a prestação de serviços públicos por meio de sítios públicos; ii) perspectiva de processos, marcada pelo uso da internet para alterar a gestão interna do governo, seus sistemas, processos e suas rotinas; iii) perspectiva da cooperação, a qual tem por objetivo formar redes de cooperação entre órgãos e setores distintos do governo, assim como entre governo e empresas, organizações não-governamentais e

investidores e; iv) perspectiva da gestão do conhecimento, que se relaciona à gerência, criação e divulgação do conhecimento engendrado e acumulado pelo governo.

Interessam-nos, neste trabalho, os aspectos que facilitam a *accountability*, envolvendo a transparência das informações públicas, o que dependerá da acessibilidade e da usabilidade apresentadas no sítio público.

Por acessibilidade no espaço digital, entendemos a existência de disponibilidade ao usuário de forma autônoma, todas as informações que lhe são de direito, independentemente de suas características corporais (TORRES; MAZZONI; ALVES, 2002), o que dependerá diretamente da usabilidade dos sítios.

No Brasil, o “Governo Eletrônico” tornou-se, em 2000, um programa criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como parte de um programa maior: o Programa Sociedade da Informação no Brasil (BRASIL, 1999). Tais programas têm por princípio norteador a “utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais” (ARAÚJO; MAIA, 2014, p.86).

O *e-governo* pode reduzir gastos públicos com folha de pagamento e manutenção de estruturas físicas, e ainda reduzir as demandas burocráticas. Além desses benefícios, o governo eletrônico tem sido uma demanda exigida pela sociedade, como ressaltam Torres, Mazzoni e Alves (2002, p. 85).

A luta por sítios web acessíveis está incluída entre as exigências por igualdade de condições, conduzidas pelos movimentos das pessoas com limitações oriundas de deficiências, nos países em que o processo de informatização da sociedade está mais avançado.

De acordo com Pinho (2008), governo eletrônico não pode ser entendido apenas como a disponibilização de serviços prestados aos cidadãos, mas como uma estrutura que possibilita a maior interação entre estes e o governo, assim como a maior participação social na gestão pública e prestação das contas públicas. Nesse sentido, Pinho aponta a necessidade de que o *e-governo* evolua no sentido de um *e-democracia*. É certo que para que haja participação social efetiva na

gestão pública, seja por meio da internet ou não, é necessário inicialmente que haja acessibilidade e transparência das informações.

Os sítios e portais institucionais, sejam municipais, estaduais ou federais, podem ser considerados um avanço, pois podem possibilitar uma aproximação maior da sociedade com a gestão dos recursos públicos, assim como prestar informações e serviços a um custo de tempo e recursos bem menor para o cidadão. Para que isso se efetive, a usabilidade do sítio é tão importante quanto o conteúdo e serviços disponibilizados nele. A acessibilidade é outro aspecto muito importante nos Sítios e Portais institucionais públicos, haja vista que exclusão digital é um dos fatores que impedem a efetivação da cidadania. Se é verdade que “a exclusão social e a exclusão digital são mutuamente causa e consequência” (ALMEIDA; PAULA, 2005, p.59), os portadores de deficiências físicas acabam sendo potenciais vítimas dessa correlação.

Há atualmente uma infinidade de ferramentas que tornaram o acesso à informação mais facilitado ao portador de deficiência, assim como alguns cuidados necessários no momento de produzir o sítio, como, por exemplo, a utilização de textos para descrever as imagens, a utilização moderada de tabelas, possibilidade de adequação de cores da página e formatação das letras, entre outras. É preciso que as entidades, públicas e privadas, se mobilizem para a inclusão do portador na sociedade seja possível, a fim de possibilitar que tais indivíduos sejam cidadãos plenos (OLIVEIRA *et al*, 2002). Sem tais elementos e inclusão não é possível a plena realização de um Governo eletrônico. A fim de colaborar com essa questão, buscamos avaliar os sítios dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES), observando a usabilidade, acessibilidade e a transparência. Em outros termos, buscamos realizar uma análise da prática de Governo Eletrônico na referida região.

Procedimentos metodológicos

O ponto de partida dessa pesquisa teve por base o modelo de análise realizada no Estado de São Paulo, desenvolvido pelo TecGov (EAESP/FGV) entre os anos de 2006 e 2007. Algumas mudanças foram necessárias devido à escassez de recursos humanos e a necessidade de incluir elementos destacados pela Lei da Transparência, mas não existentes naquele trabalho.

A pesquisa foi realizada em quatro (04) etapas. Apresentadas a seguir:

Etapa 1: Definição da metodologia da pesquisa e do modelo de análise do estado atual dos sítios das prefeituras municípios capixabas: Nessa etapa, foi criado um “índice de Qualidade dos Sítios Públicos Municipais” (IQSM) composto por 80 quesitos a serem analisados, compondo três indicadores: Usabilidade, Acessibilidade e Transparência.

Por usabilidade entendemos os aspectos relativos à facilidade de utilização dos sítios municipais; por acessibilidade entendemos as condições mínimas para que portadores de deficiências físicas (visão e audição) possam usufruir adequadamente das informações contidas nos sítios e; por transparência compreendemos a disponibilidade de informações exigidas pela “Lei da Transparência”.

Tomando como ponto de partida o modelo desenvolvido pelo TecGov (EAESP/FGV, 2006), selecionamos setenta e três (73), dos 200 quesitos levantados pelo TecGov para serem avaliados nessa pesquisa e incluímos, a partir da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, outros sete (07). A escolha dos quesitos se deu a partir de nossa compreensão do que seria importante conter em um sítio municipal para que esse atenda a Lei de Transparência e a Lei de Acessibilidade.

A avaliação de cada quesito se deu a partir de pontuações atribuídas que variam entre 0 a 3, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Intervalo de pontuações a serem atribuídas para cada quesito avaliado.

Avaliação	Inexistente ou nulo	Fraco	Bom	Excelente
Pontuação	0	1	2	3

Fonte: Elaborado pelos autores.

Reconhecendo a subjetividade existente, ainda que os elementos observados fossem prioritariamente objetivos, foi realizada uma avaliação ponderada, sendo essa a média de pontuação dada por dois avaliadores. No caso de discrepância de dois (02) pontos entre as duas avaliações, uma terceira avaliação foi realizada de forma conjunta entre dois pesquisadores.

Quadro 2 – Cálculo de indicadores.

$$\text{Indicador} = \frac{\text{soma das pontuações dos quesitos}}{\text{Nº de quesitos}}$$

Fonte: Elaborado pelos autores.

Depois de pontuados os quesitos de cada indicador, foi calculada a pontuação dos indicadores (ver quadro 2). Cada indicador foi composto vários quesitos a serem analisados, conforme se vê no quadro 3.

Quadro 3 – Número de quesitos dos indicadores.

Usabilidade	Acessibilidade	Transparência
26	10	44

Fonte: Elaborado pelos autores.

No caso do indicador Acessibilidade, usamos também uma avaliação mecânica realizada por meio de um programa *online* português (de Portugal) denominado Relatório *AccessMonitor* WCAG 2.0. Este relatório emite uma avaliação em uma escala que vai de 0 a 10 a partir das diretrizes definidas pelo consórcio internacional denominado “Consórcio *World Wide Web*” (W3C). Após a avaliação (de 0 a 10) realizada automaticamente pelo *AccessMonitor* WCAG 2.0, usamos a regra de três para transformar a nota em uma escala de 0 a 3. Feito isso, somamos a pontuação anterior do indicador Acessibilidade e dividimos por dois, definindo assim a pontuação final desse indicador.

Os vinte e seis (26) quesitos de Usabilidade são os elementos que julgamos importantes para que o cidadão, ao acessar o sítios, tenha condições e facilidade para utilizar-se de benefícios esperados em um sítio público municipal.

Esses quesitos de Usabilidade são discriminados na tabela 1.

Tabela 1 – Composição do Indicador de Usabilidade.

Indicador	Quesitos
Usabilidade	1.1 Link “Fale conosco” para tratar de questões do site
	1.2 Tamanho adequado das fontes (fontes de tamanho legível)
	1.3 Contraste adequado entre fundo e texto
	1.4 Uso poucas fontes (dois ou três tipos) e fontes são padronizadas (Arial, Verdana, etc)
	1.5 Não usa caixa alta em excesso
	1.6 Evita uso de siglas/abreviaturas/nomenclaturas sem corresp. com o público alvo
	1.7 Motor de Busca interno simples para o conteúdo do site
	1.8 Busca avançada, que possibilita pesquisas nas principais seções do <i>website</i>
	1.9 Serviço de busca aparece nas principais páginas do site
	1.10 Pesquisas em bancos de documentos/dados de interesse do cidadão
	1.11 Downloads de arquivos e documentos (maior nota para arquivos com caracteres [OCR] e disponíveis para importação em banco de dados)
	1.12 Os principais <i>links</i> apontam exatamente para o conteúdo descrito no link
	1.13 Identifica de forma diferente <i>links</i> para endereços externos ao portal
	1.14 Localização de assuntos categorizados em menus
	1.15 Apresenta em destaque o nome da página principal em todas as páginas
	1.16 Tem recursos próprios para retorno à página anterior, avançar e imprimir
	1.17 Não abre janelas adicionais que confundem usuário
	1.18 Em páginas de entradas de dados, posiciona cursor no próximo campo a preencher
	1.19 Evita rolagem horizontal da tela
	1.20 O website apresenta o brasão do município
	1.21 Apresenta o logotipo da prefeitura
	1.22 Há um mapa do site ou orientação de navegação
	1.23 Não usa páginas com a expressão “em construção” ou similares
	1.24 Informa datas de atualização das notícias
	1.25 Teste o envio e retorno de um e-mail na seção “Fale Conosco” ou formulário de contato
	1.26 Páginas e dados atualizados

Fonte: Elaborado pelos autores.

A tabela 2 apresenta os dez (10) quesitos de Acessibilidade tidos como básicos para que possa possibilitar o maior acesso, sobretudo de portadores de deficiência física, como preconiza a Lei de Acessibilidade. Somado a avaliação baseada nesses critérios, tomaremos também como

suporte avaliativo o Relatório *AccessMonitor* WCAG 2.0, conforme já mencionado.

Tabela 2 – Composição do Indicador de Acessibilidade.

Indicador	Quesitos
Acessibilidade	2.1 Assegura que o usuário possa escolher estilos preferidos (cores, tamanhos de fontes)
	2.2 Evita páginas muito longas
	2.3 Assegura que o usuário possa controlar movimentos de páginas, rolagens ou atualizações automáticas de objetos (dificuldade de leitura de textos em movimento ou com mudanças rápidas de páginas)
	2.4 Possibilita que o usuário elimine elementos dinâmicos da página que possa distrair ou desorientar (sons, vídeos, scripts, flashes, etc)
	2.5 Tabelas devem ter um sumário descritivo do seu tipo de conteúdo
	2.6 Evita o uso de textos animados ou textos na forma de imagem sem a devida legenda
	2.7 Possibilita a navegação por mouse ou por teclado
	2.8 Evita muitas imagens e gráficos
	2.9 Conversão de sons em legendas para deficientes auditivos
	2.10 Possibilita controle de cores para cromodeficiência (daltônicos por exemplo)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os quarenta e quatro (44) quesitos de que compõem o indicador Transparência foram selecionados a fim de observarmos aspectos básicos que possam possibilitar maior transparência à gestão pública, atendendo à Lei de Transparência aprovada em 2011.

Tabela 3 – Composição do Indicador de Transparência.

Indicador	Quesitos
Transparência	3.1 E-mail da Prefeitura (geral)
	3.2 Endereço da Prefeitura (geral)
	3.3 Telefone da Prefeitura (geral)
	3.4 Principais pontos de interesse geral (história, turismo)
	3.5 Perguntas frequentes e respostas sobre o município
	3.6 Galeria de fotos do município
	3.7 Mapas da cidade
	3.8 Nome das secretarias municipais
	3.9 Atribuições das Secretarias Municipais
	3.10 Endereço das secretarias municipais
	3.11 E-mail das secretarias municipais
	3.12 Telefone das secretarias municipais
	3.13 Nome dos Secretários Municipais, prefeito e vice-prefeito
	3.14 E-mail (dos Secretários Municipais)
	3.15 Telefone (dos Secretários Municipais)
	3.16 Avisos a comunidade
	3.17 Chamadas em destaque, pop-ups, etc.
	3.18 Arquivo de notícias (divisão por assuntos, sistema de busca, etc.)
	3.19 Simples visualização da agenda da Prefeitura
	3.20 Possibilidade de solicitar agendamento de atendimento com o prefeito
	3.21 E-mail (Contate o prefeito)
	3.22 Telefone (Contate o prefeito)
	3.23 Atendimento por “chat” (conversa on-line)
	3.24 Ouvidoria municipal
	3.25 Plano plurianual do município
	3.26 Planejamento estratégico de desenvolvimento do município
	3.27 Lei Orçamentária Anual
	3.28 Lei de Diretrizes Orçamentárias do município
	3.29 Execução orçamentária e financeira
	3.30 Balanço econômico e financeiro do município
	3.31 Programas
	3.32 Controle de gastos e prazos de obras em andamento
	3.33 Controle de gastos e prazos de obras já realizadas
	3.34 Decretos, Resoluções e Leis Municipais
	3.35 Informações (Concursos públicos)
	3.36 Enquetes e/ou pesquisas
	3.37 Orçamento participativo
	3.38 Licitações (informações gerais)
	3.39 Licitações (documentos na íntegra)
	3.40 Lista de servidores
	3.41 Folha de pagamento (relatório com nome dos servidores, função e salário)
	3.42 Horário de atendimento ao público
	3.43 Registro de repasses ou transferências (recebidos)
	3.44 Diário Oficial do Município no site da Prefeitura ou indicação de link para ele

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pontuado os indicadores, foi realizado o cálculo para a pontuação do IQSM conforme o quadro 4.

Quadro 4 – Cálculo do Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM).

$$\text{IQSM} = \frac{\text{Ind. Usabilidade} + \text{Ind. Acessibilidade} + \text{Ind. Transparência}}{3}$$

Fonte: Elaborado pelos autores.

Aferida a pontuação do IQSM para cada sítios oficial das prefeituras dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória, buscou-se classificá-los em um *ranking*.

Etapa 2: Levantamento de campo: O levantamento de campo foi feito por meio da análise dos sítios municipais na Internet (*websites* ou portais). O objetivo desse levantamento foi identificar os principais serviços e produtos oferecidos pelos municípios, segundo os critérios estabelecidos no modelo de análise, que contou com um questionário disponibilizado na internet cujo objetivo é torna-lo mais simples e rápido de usar. Ao responder o questionário, os dados foram armazenados em uma planilha de dados. A coleta de dados deu-se entre os dias 06 e 27 de novembro de 2014.

Etapa 4: Análise e tratamento estatístico dos dados: Os dados obtidos no levantamento passaram por um processo de crítica e consistência que buscou aferir a coerência da avaliação de cada quesito pelos pesquisadores. Após essa aferição, foi feita a análise e o tratamento estatístico dos dados visando à criação de um *ranking* dos sítios municipais avaliados, referente ao IQSM e realizando alguns apontamentos gerais dos principais problemas encontrados nos sítios analisados.

Apresentação dos dados coletados

A presente seção busca apresentar os dados coletados por meio da metodologia descrita anteriormente. Inicialmente, buscamos avaliar os indicadores que compõem o índice de usabilidade. A tabela 4 apresenta as notas aferidas em cada quesito.

Nota-se, a partir da tabela 4, que o sítio da Prefeitura Municipal de Vitória se destaca no Índice Usabilidade em relação aos demais municípios, com 59 pontos. Observa-se que o município de Fundão apresentou menor nota, atingindo apenas 40,5 pontos, nota muito próxima aferida ao sítio do município de Guarapari, com apenas 41,5 pontos.

Tabela 4 – Avaliação dos quesitos que compõem o indicador de Usabilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados.

Indicador	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
1.1	0	0	0	0	0	2	0
1.2	3	3	2,5	2,5	3	2,5	3
1.3	2,5	2	3	2,5	2,5	2,5	2
1.4	3	3	3	3	3	3	3
1.5	3	3	3	3	3	3	3
1.6	3	3	3	3	3	3	3
1.7	3	3	3	0	0	1,5	2
1.8	0	0	0	0	0	0	0
1.9	3	3	3	0,5	0	0	1,5
1.10	2,5	0,5	0	0,5	0	0,5	1,5
1.11	2,5	2	2,5	2,5	1,5	2	0
1.12	3	3	3	3	2,5	2,5	3
1.13	2,5	0	2,5	2	1	1	1
1.14	3	3	3	3	3	2,5	2,5
1.15	2,5	3	3	1	3	0	1,5
1.16	1	0,5	2	0,5	0,5	0	1,5
1.17	2,5	2,5	1,5	3	2,5	1,5	2,5
1.18	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	1
1.19	3	3	2,5	3	3	2,5	3
1.20	3	3	3	0	3	3	0
1.21	3	3	3	3	3	3	3
1.22	1	0	0	1	0	0	0
1.23	3	3	2	2	2,5	2	3
1.24	3	0	0	0	0	0	0
1.25	0	0	0	3	0	0	1
1.26	3	3	2	2	1	2	3
Total	59	50	51	44	41,5	40,5	45

Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre os principais problemas encontrados estão a inexistência do “Fale Conosco” para tratar assuntos referentes ao sítio – salvo o sítio da Prefeitura de Fundão. Esse quesito é determinado pelo artigo 8 da Lei de Transparência. Outro problema foi a falta de resposta ao teste realizado em 06 de novembro de 2014 na seção “Fale Conosco” ou “Ouvidoria” – apenas a Prefeitura de Serra respondeu na semana seguinte ao que foi questionado e Cariacica nos encaminhou a outro setor. Os demais municípios, após 20 dias, não emitiram nenhuma informação ou entraram em contato. O prazo de 20 dias foi estipulado por ser o prazo determinado no artigo 10 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Notamos ainda que nenhum dos sítios apresentou “busca avançada”, ou seja, a possibilidade de pesquisa em outros sítios, ou realizar combinação e exclusão de termos/palavras-chave. A maioria não apresenta um mapa para navegação no sítio. Apenas a Prefeitura de Vitória pontuou ao informar as datas de atualização de notícias disponíveis. A Ausência das datas de atualização deixam os cidadãos inseguros quanto às informações disponibilizadas no sítio, sobretudo se estas estiverem contextualizadas no tempo.

O artigo 8º da Lei de Transparência determina que as informações estejam atualizadas, o que se verificou com clareza apenas nos sítios das prefeituras de Vitória, Cariacica e Vila Velha. Em muitos casos, o usuário não tem informações suficientes para julgar se as informações disponíveis estão atualizadas.

Sugere-se que as referidas prefeituras busquem melhorias capazes de maximizar a usabilidade, pois esta, como já evidenciado anteriormente, é entendida como uma facilitadora ao acesso à informação. Se a usabilidade for deficiente, possivelmente a acessibilidade e a transparência serão igualmente deficientes.

A acessibilidade às informações públicas, garantida por lei, incluindo aqui a voltada para os portadores de deficiências físicas, foi também foco de análise da presente pesquisa, na qual os sítios públicos selecionados foram inicialmente pontuados de acordo com quesitos pré-definidos e já destacado na seção de metodologia deste trabalho.

A tabela 5 apresenta as notas dos quesitos que compõem o indicador de Acessibilidade. Observa-se, por meio dessa tabela, que mais uma vez Vitória teve o sítio melhor pontuado, com 23,5 pontos. Nesses indicadores observou-se a deficiência de Viana (12 pontos), de Fundão (12,5 pontos) e de Guarapari (13 pontos).

O sítio da Prefeitura de Vitória só não pontuou no quesito que

avalia se há, no sítio, a possibilidade de escolha de cores para portadores de cromodeficiência.

Tabela 5 – Avaliação dos quesitos que compõem o indicador parcial (IP) de Acessibilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados.

IP	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
2.1	2,5	0	0	1,5	1	0	0
2.2	1,5	3	3	3	2,5	3	3
2.3	3	3	0,5	1	2,5	2	3
2.4	3	3	0,5	0	0,5	1,5	1
2.5	2,5	2,5	2	3	1	0	0,5
2.6	3	3	2	3	2	2	2
2.7	3	0,5	1	1	1,5	1,5	1,5
2.8	3	2,5	3	2,5	2	2,5	3
2.9	2	0	0	0	0	0	0
2.10	0	0	0	0	0	0	0
Total	23,5	17,5	12	15	13	12,5	14

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se que as Prefeituras de Viana, Fundão, Guarapari, Cariacica, Serra e Vila Velha, não possuem a ferramenta de conversão de sons em legendas. No caso de Vitória, os poucos vídeos disponíveis já possuem legendas, dispensando o dispositivo de conversão. Viana, Vila Velha, Fundão e Cariacica não pontuaram no quesito referente à possibilidade do usuário escolher estilos preferidos (cores, tamanhos de fontes e voz sintetizada). O resultado apresentado sugere que as prefeituras devem se mobilizar para integrar o portador de deficiência física na sociedade, por meio do acesso a informação.

Observam-se na tabela 6 as duas avaliações realizadas ligadas à acessibilidade. Na primeira linha é apresentado o indicador parcial, resultado da avaliação dos dez quesitos analisados. Na segunda linha, a avaliação mecânica do Relatório *Access Monitor WCAG 2.0*. Por fim, na terceira linha da tabela 6 é destacado na avaliação final do indicador Acessibilidade.

Tabela 6 – Indicador final de Acessibilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados.

	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
Indicador parcial	2,35	1,75	1,2	1,5	1,3	1,25	1,4
Validador/ Relatório <i>AccessMonitor</i> rWCAG 2.0	1,98	1,11	1,71	1,26	1,26	1,11	1,14
Indicador de Acessibilidade	2,16	1,43	1,45	1,38	1,28	1,18	1,27

Fonte: Elaborado pelos autores

Observa-se, ainda por meio da tabela 6, que a partir da avaliação do Relatório *Access Monitor* WCAG 2.0, nenhum dos sítios foi avaliado como bom (nota 2,0). Apenas o sítio da Prefeitura de Vitória chegou próximo, obtendo 1,98. Os sítios municipais de Fundão, Cariacica e Guarapari foram avaliados como fracos, com notas 1,18, 1,27 e 1,28, respectivamente.

Tabela 7 – Avaliação dos quesitos que compõem o indicador de Transparência (IT) dos sítios públicos dos municípios selecionados.

IT	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
3.1	0	0,5	3	0	0	0	0
3.2	3	3	3	3	0,5	3	3
3.3	3	3	3	3	0	3	3
3.4	3	3	1	2,5	2,5	1,5	1
3.5	0	0	0	0	0	0	0
3.6	1,5	3	2,5	1,5	3	0	0
3.7	2	2,5	2,5	2	2,5	0	3
3.8	3	3	3	3	3	3	3
3.9	3	2,5	3	3	0	0	3
3.10	3	3	0	3	3	3	3
3.11	1	0	3	2,5	3	3	3
3.12	3	3	3	3	3	3	3
3.13	3	3	3	3	3	1,5	3
3.14	3	3	3	2,5	0	1	0
3.15	3	3	3	3	2,5	2	1,5
3.16	2,5	1,5	3	3	2,5	2	1

(Continua...)

(Conclusão)

3.17	1,5	1,5	3	2	2,5	2,5	3
3.18	1	0	0,5	0,5	0	1,5	1
3.19	0	0	0	0	0	0	0
3.20	0,5	0,5	1	0	0,5	0	1
3.21	3	3	3	2,5	3	3	3
3.22	3	3	3	2	3	3	3
3.23	0	0	0	0	0	0	0
3.24	3	3	3	3	3	2,5	1
3.25	0	3	3	3	0,5	0	3
3.26	1,5	0	0	3	3	0	0
3.27	3	3	0	3	0,5	0	3
3.28	3	3	0	3	0,5	0	3
3.29	3	3	3	2,5	3	2,5	2
3.30	3	2,5	3	2,5	2,5	2	2,5
3.31	3	0	0	0,5	1	0,5	2
3.32	0	0	0	0	0	0	0
3.33	0	0	0	0	0	0	0
3.34	2,5	1	2,5	3	3	3	3
3.35	3	3	3	3	3	2,5	3
3.36	0	0	0	0	0	1,5	0
3.37	0	0	0	0	0	0	0
3.38	3	3	0	3	1	3	3
3.39	2	2,5	0	3	2,5	3	1,5
3.40	3	0	0,5	0,5	0	3	3
3.41	3	3	0	0	0,5	0	0,5
3.42	0	1,5	0,5	0	2,5	2,5	0
3.43	2,5	2	3	3	0	2,5	2,5
3.44	3	1	3	0	0	0	3
Total	87,5	79,5	74	81	64	64,5	77,5

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na tabela 7, observamos que novamente o sítio da Prefeitura de Vitória foi o melhor avaliado, dessa vez no indicador de Transparência, com nota 87,5. A menor nota foi obtida pela prefeitura de Guarapari, com 64 pontos, seguido de Fundão, com nota 64,5 e Viana, com nota 74.

No indicador de Transparência, notamos que muitos dos sítios não apresentam o *e-mail* da Prefeitura (*e-mail* geral), encontramos este apenas no sítio da Prefeitura de Viana. O quesito perguntas e respostas frequentes sobre o município não foi encontrado em nenhum sítio. Além disso, nenhum dos sítios apresentou a possibilidade de atendimento por chat, não foi encontrado também o controle de gastos e os prazos de obras em andamento e de obras já realizadas.

A Lei de Transparência, em seu artigo 8, inciso 1, determina que os sítios públicos apresentem as competências de cada setor da estrutura

organizacional. Notamos que os sítios das prefeituras de Fundão e Guarapari não atendem essa determinação legal.

Dentre os sítios analisados, não identificamos, no da Prefeitura de Guarapari, os registros de repasses de recursos, também determinado pela Lei de Transparência.

A determinação legal de que os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades estejam disponíveis, parece-nos um ponto bastante crítico, isso por não conseguirmos identificá-los em nenhum dos sítios analisados. Também não foi possível encontrar informações sobre os prazos e andamentos das obras públicas nesses sítios.

No que diz respeito ao “Orçamento participativo”, percebemos a inexistência desse *link* nos sítios avaliados, ou quando existiam, estavam desatualizados, embora seja sabido que algumas dessas prefeituras (Serra, Cariacica e Vitória) praticam o orçamento participativo. Arquivos de notícias, enquetes para participação popular, falta do quesito horário de atendimento ao público também foram problemas encontrados em grande parte dos sítios avaliados.

Tabela 8 – Indicadores de Usabilidade, Acessibilidade e Transparência dos sítios públicos dos municípios selecionados.

	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
Indicador de Usabilidade	2,269	1,923	1,961	1,692	1,596	1,557	1,692
Indicador de Acessibilidade	2,165	1,43	1,455	1,38	1,28	1,18	1,27
Indicador de Transparência	1,988	1,806	1,681	1,840	1,454	1,465	1,761
IQSM	2,140	1,720	1,700	1,642	1,443	1,410	1,642

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda que a Transparência dos sítios públicos esteja prevista em Lei Federal, é notório que as referidas Prefeituras ainda têm muito que se adequar para que possam cumprir as exigências legais.

Como já mencionado, e mostrado na tabela 8, o sítio municipal de Vitória foi pontuado com as melhores notas em todos os indicadores, obtendo o conceito “bom” nos indicadores de Usabilidade e Acessibilidade com notas 2,269 e 2,165 respectivamente. Em

contrapartida, observamos que o sítio municipal de Fundão obteve a menor avaliação nos referidos indicadores com notas 1,557 para Usabilidade e 1,18 para Acessibilidade.

A Prefeitura de Guarapari obteve a pior nota no indicador de Transparência com nota 1,454. Os sítios de Vila Velha, Viana, Serra, Guarapari, Fundão e Cariacica foram avaliados como fracos, com notas que não chegam a dois (2) pontos.

Ranking dos sítios municipais a partir do “Índice de Qualidade dos Sítios Municipais” (IQSM)

A prática de ranquear é comumente usada para possibilitar comparações e fomentar a competição pelo topo do *ranking*. Nesta seção, buscamos ranquear os sítios analisados com o intuito de corroborar com o interesse em aperfeiçoar e potencializar o uso dos sítios públicos municipais como mais uma ferramenta de *accountability* vertical, embora reconhecendo que isso por si só não basta para que tenhamos maior controle social dos gastos públicos, assim como maior responsabilização por parte dos gestores municipais.

A presente seção traz um *ranking* construído a partir dos resultados obtidos no que chamamos de “Índice de Qualidade dos Sítios Municipais” (IQSM). A tabela 9 apresenta um *ranking* produzido a partir desse índice.

Tabela 9 – *Ranking* dos sítios públicos dos municípios selecionados a partir do IQSM.

<i>Ranking</i> IQSM		
Posição	Município	Pontuação
1°	Vitória	2,140
2°	Vila Velha	1,720
3°	Viana	1,700
4°	Serra	1,642
4°	Cariacica	1,642
5°	Guarapari	1,443
6°	Fundão	1,410

Fonte: Elaborado pelos autores.

Aferimos, através do Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM), um único sítio classificado como bom, que foi o sítio do município de Vitória, com pontuação que ultrapassa dois (02) pontos. Em segundo lugar ficou o sítio da Prefeitura de Vila Velha e em terceiro o sítio da Prefeitura de Viana, com respectivamente 1,720 e 1,700 pontos.

Encontram-se os sítios de Serra e Cariacica, no IQSM, com nota 1,642 pontuações bem próximas, porém obtidas em quesitos e indicadores diferentes. Os sítios de Guarapari e Fundão obtiveram as piores avaliações no IQSM, com notas 1,443 e 1,410 respectivamente.

Como destacaram Pinho e Sacramento (2009), muitas mudanças rumo a uma maior transparência na gestão pública ocorreram no Brasil; no entanto, estas ainda não foram suficientes para que tenhamos gestões tão transparentes como desejamos – o que ficou evidenciado na análise dos sítios dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES).

Apesar da existência da Lei Federal 12.527, estabelecendo que os sítios públicos promovam acessibilidade às informações públicas, percebemos que as referidas prefeituras estão ainda distantes das condições esperadas e determinadas por lei. Nota-se não só a dificuldade de acesso às informações por parte da população em geral, mas, o mesmo é agravado aos portadores de deficiências físicas – sobretudo visual e auditiva – devido à falta de sítios acessíveis a essa parcela da população.

Além disso, observa-se a falta das informações consideradas importantes para que o cidadão exerça seu papel de fiscalizador e para que haja de fato uma *accountability* na esfera pública municipal. Certamente, não é só a presença da transparência, da acessibilidade e da usabilidade dos sítios que trará os resultados esperados pelos legisladores (e muitas vezes tão celebrados na literatura), mas se houver uma apropriação desse canal por parte dos cidadãos, poderemos ter melhores resultados em torno da eficiência dos gastos públicos, assim como uma maior lisura na destinação destes.

É importante mencionar que o fato de os avaliadores não encontrarem elementos que seriam avaliados nos sítios não significa que estes não estejam *online*, mas deixa evidente que o acesso a estes está comprometida e/ou dificultada.

Sem atender aos critérios levantados nesta análise, dificilmente as prefeituras municipais terão condições de ampliar o *e-gov* rumo a uma

e-democracia. Torna-se necessário dar transparência para que se produza credibilidade em uma sociedade que vem demonstrando estar desacreditada nos governos e na política.

Considerações Finais

O problema de pesquisa aqui desenhado esteve envolvido em uma realidade marcada pelo desenvolvimento das CTIs e a exigência de uma maior *accountability* praticada por meio de sítios públicos municipais. É certo que os sítios, sozinhos, não são capazes de darem conta dessa tarefa, no entanto, podem corroborar de forma bastante significativa para isso. Assim, buscamos realizar uma avaliação de sítios públicos municipais quanto á acessibilidade, usabilidade e transparência.

No que se refere à transparência na gestão pública, é notório que os municípios brasileiros ainda estão muito aquém do desejado. Mesmo com todos os mecanismos computacionais e pressões da sociedade civil, os municípios não têm acompanhado as expectativas dos cidadãos e as determinações jurídicas. Em muitos casos, notamos exatamente o que Pinho (2008, p. 491) destacou em sua pesquisa:

alguns portais poderiam ser melhorados em termos da comunicação e da disponibilização das informações, o que demandaria um esforço aparentemente apenas tecnológico, e que, no fundo, representaria um compromisso de respeito com a comunidade.

Notamos, em nossa análise, que os municípios abarcados pelo referido estudo ainda estão distantes de atenderem plenamente às determinações legais, sobretudo os artigos 8, 10 e 30 da Lei Federal de nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e o art. 17 da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Desta forma, podemos aferir que ainda estamos distantes de termos um *e*-governo onde haja interatividade verticalizada. Essa afirmação torna-se ainda mais sustentável por notarmos que os canais de comunicação entre cidadão e setor público, sobretudo via ouvidoria, não atendem ao que se propõem.

A Lei da Transparência traz uma lacuna em se tratando da avaliação dos portais, uma vez que não há claramente especificado quem vai avaliá-los e fiscalizá-los, carecendo, nesse sentido, de uma *accountability* horizontal. A lei também não aponta a periodicidade da

avaliação – o que seria importante, uma vez que as mudanças oriundas das Tecnologias de informações precisam ser acompanhadas pelos sítios. A lei apenas institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações a qual terá como função avaliar quais documentos serão sigilosos ou não.

Sem uma *accountability* horizontal a *accountability* vertical pode ser comprometida, uma vez que a dificuldade ao acesso das informações públicas pode impossibilitar um maior acompanhamento das ações da gestão pública por parte dos cidadãos.

Para que se efetive uma *accountability vertical*, a usabilidade do sítio é tão importante quanto o conteúdo e serviços disponibilizados nele. A acessibilidade é outro aspecto muito importante, haja vista, como já afirmado, a exclusão digital ser um dos fatores que impedem a efetivação da cidadania.

É sabido que os sítios institucionais municipais são um avanço, pois podem possibilitar uma aproximação maior da sociedade com a gestão dos recursos públicos, prestando informações e serviços a um custo de tempo e recursos bem menor para o cidadão. Em relação aos sítios analisados, nota-se que tais benefícios ainda não foram amplamente garantidos, apresentando deficiências tanto em se tratando de acessibilidade, usabilidade e transparência, carecendo de serem revistas diversas falhas identificadas na presente avaliação. Desta forma, podemos considerar que esta análise, além de destacar a situação dos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória, possibilita identificar os principais pontos problemáticos, tornando realizáveis, se assim desejarem, correções e aperfeiçoamentos mais eficazes no sentido de ampliar as potencialidades desses sítios.

Possivelmente, informações não encontradas pelos avaliadores estejam nos sítios; no entanto, sua não percepção vem a evidenciar a necessidade de reorganização das informações disponíveis, assim como um remodelamento nos *menus* de acesso.

Nesta pesquisa, mostrou-se que a capital do estado do Espírito Santo, Vitória, apresentou o melhor resultado dentre os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. Os resultados apontam as cidades mais periféricas, Guarapari e Fundão, com resultados mais tímidos, o que desperta o interesse para estudos posteriores, os quais venham buscar identificar se há relação entre interiorização e transparência nos sítios públicos municipais, sobretudo observando os municípios com tradições rurais, especialmente àqueles ainda marcados por práticas coronelistas.

O apontamento das deficiências encontradas pode vir a fomentar o desenvolvimento de mecanismos de superação. No que concerne a sua contribuição para o campo da pesquisa, este trabalho apresenta significativa colaboração referente à metodologia de observação estruturada de *websites* públicos, o que ainda é pouco explorado no Brasil. Com base nas análises realizadas nessa pesquisa, acreditamos que a legislação brasileira deve ser mais específica, normatizando os sítios em relação aos diversos quesitos aqui avaliados, sobretudo em pontos que dificultam o acesso. O que se percebe é que itens obrigatórios estão quase sempre presentes nos sítios, contudo seu acesso é difícil. Por isso acreditamos ser necessário disciplinar a usabilidade, a acessibilidade e a transparência dos sítios públicos de forma conjunta e específica. Outra indicação é que tenhamos legislação que determine que os dados públicos estejam em formato de “Dados Abertos”, que são marcados pelo fato de uso livre, reutilização e redistribuição livre, sendo no máximo, a exigido creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. Isso possibilitaria maior manuseio e cruzamentos de informação, contribuindo para uma maior fiscalização e divulgação desses dados.

Referências

ALMEIDA, Lília Bilati de; PAULA, Luiza Gonçalves de. O Retrato da Exclusão Digital na Sociedade Brasileira. *Journal of Information Systems and Technology Management*. Vol. 2, Nº.1, pp.55-67, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jistm/v2n1/05.pdf>> Acesso em: 15 nov. 2014.

ARAÚJO, Frederico Gomes de Araújo; GOMES, Marco Paulo Soares. Governança Eletrônica na América Latina: Podemos esperar uma democracia eletrônica? In: Fórum IUPERJ/UFMG: Democracia e Desenvolvimento na América Latina, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: [s.n.], 2004. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatina_Final.doc>. Acesso em: 17 jul. 2013.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, (49)4, 05-45. 1998.

BRASIL. Lei Federal 10.098. *Lei de Acessibilidade*. Brasília, 18 dez. 2000.

BRASIL. Lei Federal 12.527. *Lei de Transparência*. Brasília, 18 nov. 2011.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr.1990.

CETIC.br. Site institucional. Disponível em: <<http://cetic.br/sobre/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.SALM, José Francisco. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Censo Populacional 2010. Brasília*. 2010.

LENK K.; TRAUNMÜLLER R. Broadening the Concept of Electronic Government, In: Designing e-government, [S. l.]: Prins J.E.J.; *Kluwer Law International*. 2001.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability Horizontal*. Conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability", Viena, jun. de 1997.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

_____. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OLIVEIRA, S. S., RESENDE, M. P., PESSOA, N. S. P. *Acessibilidade ao Computador por Pessoas com Necessidades Especiais: experiência na formação de professores*. Disponível em:

<http://www.prac.ufpb.br/anais/Icbeu_anais/anais/educacao/acessibilidade.pdf>

Acesso em: 20 de out. de 2014.

PINHO, J. A. G. D. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493. 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília. v. 14, n. 2. p. 82 – 97. mai/ago, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na internet.

Planejamento e Políticas Públicas, nº 33, jul./dez. 2009. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/156/172>> Acesso em 26 nov. 2014.

TORRES, Elisabeth Fátima; MAZZONI, Alberto Angel; ALVES, João Bosco da Mota. A Acessibilidade à informação no espaço digital. *Ci. Inf.Brásilia*, v31, (3).2002.

WEST, Darrell M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *PublicAdministrationReview*, v. 64(1). 2004.

Sobre os autores

Cristiano das Neves Bodart, *Graduado em Ciências Sociais (USC), especialista em Geografia do Brasil (FIJI), especialista em Ciências Sociais e Religião (FAFIA), mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM) e doutorando em Sociologia (USP). Docente da Faculdade Novo Milênio e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração (NEPA) dessa mesma instituição.*

Christopher Pinheiro de Castro Fiorani, *Graduado em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

David de Freitas Bravim, *Graduado em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

David Rômulo da Penha Reis, *Graduado em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

Elisangela Lemos Oliveira, *Graduanda em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

Gisele Fernanda de Carvalho, *Graduada em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

Kamille Ramos Torres, *Graduanda em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM). Bolsista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração (NEPA) durante o segundo semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2015.*

Liliane Cardozo Ataíde, *Graduada em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

Roniel Sampaio Silva, *Graduado em Ciências Sociais (UFPI), mestrando em Educação pela Universidade Estadual de Roraima (UNIR). Docente do Instituto Federal Tecnológico do Piauí (IFPI)*

Thiago Pizelli Alves Bigossi, *Graduado em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

Vladimir Agostinho Afonso, *Graduado em Administração pela Faculdade Novo Milênio (FNM)*

A obra "Gestão Pública: transparência, controle e participação social" traz questões pertinentes e atuais. A gestão pública eficiente é o seu fio condutor, uma vez que só há gestão pública eficiente se houver accountability, eficiência no uso dos recursos públicos, transparência e participação social.

A recente redemocratização do país e a nova Constituição Federal, de 1988, abriram caminho para o aprofundamento democrático da gestão pública em todas as esferas da federação. Diversas práticas se desenvolveram no Brasil com a promessa de promover maior transparência, eficiência e participação social nas ações governamentais. Temos presenciado também a criação de diversas leis e normatizações que se propõem estimular princípios democráticos. O presente livro colabora para a compreensão de algumas dessas práticas, a saber: o orçamento participativo, os convênios entre entes federados e a transparência via sítios públicos.

Cassiano Pessanha Madalena

Coordenador do Programa de Graduação e Pós-Graduação na área de Administração

Patrocínio:



Realização:

