



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP

CAMILA DO NASCIMENTO FERREIRA FRAZÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS COMO INSTRUMENTO
DE TRANSPARÊNCIA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE SOCIAL

SOUSA - PB

2019

CAMILA DO NASCIMENTO FERREIRA FRAZÃO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS COMO INSTRUMENTO
DE TRANSPARÊNCIA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional/PROFIAP), para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. Luiz Antonio Coêlho da Silva.

SOUSA – PB

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

_____ Frazão. Camila do Nascimento Ferreira

Prestação de contas eleitorais como instrumento de transparência e sua contribuição para o aperfeiçoamento do controle social / Camila do Nascimento Frazão – Sousa, 2019.

_____ f.

Orientador: Dr. Luiz Antonio Coêlho da Silva

.....Trabalho de Conclusão Final (Mestrado) – UFCG – CCJS

1.Prestação de Contas Eleitorais; 2. Transparência; 3. Participação Social; 4. Democracia Eletrônica.

UFCG/BC

CDU: _____

CAMILA DO NASCIMENTO FERREIRA FRAZÃO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS COMO INSTRUMENTO
DE TRANSPARÊNCIA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O
APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

Aprovada em: 20 / 03 / 2019

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Antonio Coêlho da Silva

Orientador (PROFIAP/UFCG)

Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Examinador 1 (PROFIAP/UFCG)

Prof. Dr. José George Ferreira Medeiros

Examinador 2 (CDSA/UFCG)

Sousa/PB, _____ de _____ de 2019.

RESUMO

O Estado Brasileiro vivencia uma crise institucional, onde frequentes escândalos de corrupção envolvem Administração Pública. Evidências políticas recentes revelam uma forte ligação da gestão da máquina pública com o patrocínio ilícito das campanhas eleitorais. Nesse contexto, as prestações de contas têm adquirido, ao longo dos anos, uma importância cada vez mais crescente para o controle social, por representar um meio de fiscalização que a sociedade dispõe para acompanhar os vultosos recursos investidos nas eleições. Sendo assim, o objetivo geral deste estudo foi analisar se as ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia participativa, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais. Como objetivos específicos a pesquisa se propôs a: demonstrar as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pela Justiça Eleitoral que favorecem a *accountability* vertical; destacar as formas e possibilidades de participação virtual cidadã, por meio dos mecanismos digitais disponibilizados nos portais institucionais da Justiça Eleitoral, no controle dos recursos empregados nos pleitos eleitorais; bem como identificar em que medida a Justiça Eleitoral estimula a participação digital da população, considerando as principais variáveis e indicadores relacionados à democracia eletrônica. Para tanto, lançou-se mão de uma abordagem descritiva-exploratória de natureza quali-quantitativa. Para desvelar o potencial das ferramentas dispostas nos portais da Justiça Eleitoral, foi utilizado do instrumento de pesquisa, validado teórica e empiricamente, tanto para coleta com para análise dos dados. As análises dos resultados revelaram que as prestações de contas eleitorais representam um sofisticado instrumento de transparência e controle social, porém as ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral pouco utilizam suas potencialidades em prol do incentivo da participação cidadã para o aperfeiçoamento da democracia.

Palavras-Chave: Campanhas Eleitorais; Accountability Vertical; Participação Social; Democracia Eletrônica.

ABSTRACT

The Brazilian State experiences an institutional crisis, where frequent corruption scandals involve Public Administration. Recent policy evidence shows a strong link between public machine management and illicit election campaign sponsorship. In this context, accountability over the years has become increasingly important for social control, since it represents a means of monitoring society has to monitor the large resources invested in the elections. Thus, the overall objective of this study was to analyze whether the Electoral Justice's electronic information tools favor the improvement of participatory democracy, making possible the social control of the resources applied in electoral campaigns. As specific objectives the research proposed to: demonstrate the electronic tools made available by the Electoral Justice that favor vertical accountability; to highlight the forms and possibilities of virtual citizen participation, through the digital mechanisms made available in the institutional portals of the Electoral Justice, in the control of the resources used in electoral lawsuits; as well as to identify to what extent the Electoral Justice stimulates the digital participation of the population, considering the main variables and indicators related to electronic. For this purpose, a descriptive-exploratory approach of a qualitative and quantitative nature was used. In order to unveil the potential of the tools arranged in the Portals of Electoral Justice, the research instrument was used, validated theoretically and empirically, both for data collection and for data analysis. The analyzes of the results revealed that the electoral accounts represent a sophisticated instrument of transparency and social control, but the electronic information tools of the Electoral Justice little use their potential in favor of encouraging citizen participation for the improvement of democracy.

Keywords: Election Campaigns; Vertical Accountability; Social Participation; Electronic Democracy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo dos objetivos das variáveis agrupadas por indicador.....	48
Quadro 2 - Ranking dos cinco maiores colégios eleitorais da Paraíba.....	50
Quadro 3 - Ranking dos cinco maiores colégios eleitorais de Pernambuco.....	50
Quadro 4 - Ranking dos cinco maiores municípios do interior do Nordeste.....	51

LISTA DE ANEXOS

1	Anexo A - Instrumento de coleta de dados.....	86
2	Anexo B – Escala adotada para as questões.....	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema DivulgaCandContas.....	41
Figura 2	Framework de apoio à democracia eletrônica.....	46
Figura 3	Síntese das Dimensões de análise e seus componentes.....	47
Figura 4	Dimensões da democracia eletrônica e seus respectivos indicadores.....	47
Figura 5	Atendimento dos portais à dimensão de análise Participação.....	54
Figura 6	Representatividade de cada indicador que compõem a dimensão da Participação.....	54
Figura 7	Atendimento ao indicador Informação.....	55
Figura 8	Ferramenta Pardal para denúncias eleitorais.....	56
Figura 9	Total de denúncias relacionadas aos recursos empregados nas campanhas eleitorais de 2018.....	56
Figura 10	Representação de denúncias no Pardal em relação ao eleitorado total.....	57
Figura 11	Atendimento ao Indicador Comunicação.....	58
Figura 12	Atendimento ao Indicador Colaboração.....	60
Figura 13	Atendimento dos portais à dimensão de análise Accountability.....	61
Figura 14	Representatividade de cada indicador que compõe a dimensão Accountability.....	62
Figura 15	Atendimento às variáveis relacionadas à Transparência Ativa.....	62
Figura 16	Catálogo de Transparência Ativa do TRE-PB.....	63
Figura 17	Atendimento às variáveis relacionadas à Transparência Passiva.....	64
Figura 18	Atendimento às variáveis relacionadas ao Dados Abertos.....	66
Figura 19	Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Mecanismos de Controle.....	67
Figura 20	Indicadores relativos ao Requisitos Básicos.....	68

Figura 21	Atendimento às variáveis dos Requisitos Básicos.....	68
Figura 22	Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Usabilidade e Acessibilidade.....	69
Figura 23	Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Segurança e Privacidade.....	69
Figura 24	Página do TRE-PE com solicitação de dados pessoais e sem https.....	70
Figura 25	Página do TRE-PB com solicitação de dados pessoais e sem https.....	71
Figura 26	Atendimento dos portais às variáveis inerentes à democracia eletrônica.....	72
Figura 27	Atendimento global dos portais às variáveis por Indicador.....	72
Figura 28	Atendimento às variáveis por Dimensão.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CSV	<i>Comma Separated Values</i>
FAQ	<i>Frequently Asked Questions</i>
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TRE-PB	Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba
TRE-PE	Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
XML	eXtensible Markup Language

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	15
1.2	PROBLEMÁTICA.....	16
1.3	OBJETIVOS.....	17
1.3.2	Objetivo Geral.....	17
1.3.3	Objetivos Específicos.....	17
1.4	JUSTIFICATIVA.....	18
1.5	ESTRUTURA.....	19
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1	RELAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E AS ELEIÇÕES.....	21
2.1.1	Controle Social no Brasil.....	21
2.1.2	Transparência na Administração Pública.....	23
2.1.3	Importância do controle social para o sufrágio universal.....	24
2.2	FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL.....	27
2.2.1	Aspecto conceitual relativo às fontes de custeio das eleições.....	27
2.2.2	Evolução histórica do financiamento de campanha no processo eleitoral brasileiro.....	28
2.2.3	Transparência fiscal no financiamento eleitoral.....	30
2.3	PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS.....	32
2.3.1	Modelo Brasileiro de Prestações de contas eleitoral.....	32
2.3.2	Controle Social e as contas eleitorais.....	34
2.3.3	Democracia Eletrônica e as Prestações de Contas Eleitorais	37
2.3.4	Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais (DivulgaCandContas).....	40

3.	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	43
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	43
3.2	TIPO DE PESQUISA.....	44
3.3.3	Universo e amostra.....	49
3.4	COLETA E MÉTODO DE TRATAMENTO DOS DADOS.....	51
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	53
4.1	DIMENSÃO DE ANÁLISE PARTICIPAÇÃO.....	53
4.1.1	Indicador de Informação.....	54
4.1.2	Indicador de Comunicação.....	58
4.1.3	Indicador Ferramentas de Colaboração.....	60
4.2	DIMENSÃO DE ANÁLISE <i>ACCOUNTABILITY</i>	60
4.2.1	Indicador Transparência Ativa.....	62
4.2.2	Indicador Transparência Passiva.....	64
4.2.3	Indicador Dados Abertos.....	65
4.2.4	Indicador Mecanismos de Controle.....	66
4.3	REQUISITOS BÁSICOS.....	67
4.3.1	Usabilidade e Acesoabilidade.....	68
4.3.2	Segurança e Privacidade.....	69
4.4	SINTESE GERAL.....	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
	REFERÊNCIAS.....	81
	ANEXOS.....	85
	ANEXO A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	86
	ANEXO B – ESCALA ADOTADA PARA AS QUESTÕES.....	89

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, após o término da ditadura civil-militar de 1964 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, representa um marco fundamental para a participação popular. Nesse cenário surge o estabelecimento, pelo Constituinte, de garantias para os direitos individuais, políticos e sociais. Dentro dessa linha, a expressão controle social passa a ser compreendida como o controle da sociedade sobre o Estado. A partir dessa mudança de paradigma nasce uma consciência de participação em torno da ideia do Estado de Direito, aumentando dessa maneira o espaço de cidadania. Essa percepção é fortalecida com a instituição de mecanismos capazes de promover a democracia participativa em convergência com o controle social.

Nessa conjuntura, diversas instâncias e mecanismos de participação social têm sido instituídos, sobretudo, nas últimas décadas, criando condições para que o controle seja exercido diretamente pelo cidadão ou pela sociedade civil organizada. O ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela Constituição Federal de 1998, estabelece várias formas para o efetivo controle social ao cidadão. Dentre os meios de controle oportunizados pela Carta Magna e legislações infraconstitucionais, podemos destacar a possibilidade de denunciar irregularidades aos órgãos de controle externo (CF, art. 74, §2º); de propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII); de examinar e questionar a legitimidade das contas de todas as esferas de governo, as quais ficarão à disposição de qualquer contribuinte no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração (CF, art. 31, §3º; LRF, art. 49).

Não obstante se reconheça o caráter essencial dos instrumentos participativos de controle, bem como os avanços jurídicos e políticos ocorridos após a Constituição de 1988, não se pode negar a permanência das dificuldades de efetivação da cidadania após a redemocratização do Brasil. Inúmeros são os desafios para a efetivação do controle social e seus instrumentos como modo de promover o equilíbrio democrático e a participação popular. Entretanto, não se pode negar que há por parte da administração pública um reforço nos mecanismos de transparência, que torna viável uma maior participação da sociedade nas ações governamentais e seu respectivo acesso pelos cidadãos comuns, fomentando dessa forma a participação social, já que permite um

maior conhecimento da sociedade nas ações governamentais e nos gastos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

O financiamento de campanhas está relacionado aos recursos que partidos e candidatos utilizam para formulação das suas campanhas eleitorais. Trata-se dos recursos desprendidos por parte dos candidatos, partidos políticos ou simpatizantes políticos com o intuito de segundo Speck (2006, p. 153) “[...] convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato [...]”. Ou seja, há a busca de eleitores considerando projetos de poder.

Devido à crescente aparição de escândalos envolvendo partidos, candidatos e recursos econômicos, o financiamento das campanhas tem adquirido, ao longo dos anos, uma importância cada vez mais relevante, assumido assim posição protagonista nos debates sobre melhorias na execução da fiscalização e do devido controle, uma vez que o atual cenário político brasileiro demonstra uma forte ligação entre a gestão da máquina pública e o beneficiamento ilícito de financiadores desse processo eleitoral, tornando comum a constatação de ilícitos, como as condutas criminosas associadas a escândalos envolvendo corrupção política, tráfico de influência, abuso de poder econômico, entre outros que corrompem o poder público e trazem vários problemas sociais e econômicos (SALLABERRY et. al, 2014).

Destacamos que, o processo de prestação de contas eleitoral tem adquirido uma importância cada vez mais crescente, por parte da legislação e órgãos da Justiça Eleitoral. Diversas normatizações surgiram com a finalidade de disciplinar a arrecadação e a aplicação dos recursos de campanhas eleitorais, na busca incessante de garantir o regime democrático de direito. Prestar contas é um dever não só legal, mas moral, pois possibilita a sociedade de participar e julgar o processo de financiamento das campanhas e garantir a legitimidade da escolha. Dessa forma é lícito afirmar que, tanto a norma quanto a atuação da Justiça Eleitoral devem buscar reafirmar os valores democráticos, principalmente no que tange à transparência e publicidade dos dados, possibilitando uma verdadeira *accountability* por parte dos eleitores.

Conforme assevera Levy (1999, p. 102), não há dúvida de que a transparência nas ações dos governos “[...] é necessária para criar maiores condições de confiança entre governantes e governados [...]”. Nesse sentido, a qualidade e a disponibilidade das informações governamentais tornam-se um sofisticado instrumento de democracia já que são capazes de contribuir para reduzir a corrupção e tornar as relações entre o

Estado e os cidadãos mais democráticas. Partindo desse contexto, dentre os principais desafios que as normas sobre financiamento eleitoral buscam alcançar, a transparência no emprego dos recursos financeiros é, sem dúvida, o maior. Para isso, fica evidente a necessidade de mecanismos que oportunizem a fiscalização e o controle externo, fortalecendo assim a cidadania.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Os debates sobre os temas corrupção e controle social têm tomado presença constante e crescente nas mídias e meio acadêmico. Com a ascensão do acesso à internet e outros meios de informação, os temas políticos tornaram-se mais visíveis e ganharam maior espaço na vida de cidadãos. Como aponta Sallaberry (2014), a história recente da política brasileira tem evidenciado inúmeras ligações ilícitas entre financiamento de campanha eleitoral e gestão da máquina pública. Dentre as principais condutas ilícitas identificadas nas competições políticas, pode-se destacar o uso de recursos não declarados à Justiça Eleitoral, popularmente conhecidos como “caixa dois”; a utilização de recursos de fontes vedadas ou ilícitas e sobretudo as doações realizadas com intuito de obtenção de vantagem relacionadas à gestão da Administração Pública.

A transparência fomenta a participação social, aproximando sociedade da gestão exercida por seus representantes. A democracia apenas se efetiva pela participação do povo nas deliberações. Nesse esteio, instâncias e mecanismos de participação social passaram a ser instituídos e fomentados para que a sociedade tenha acesso a informações capazes de propiciar o controle social (CGU, 2012). Dessa forma, fica evidente os avanços democráticos relacionados ao controle social, entretanto, ainda se trata de uma participação popular incipiente e em construção. A manutenção de mecanismos ampliados e inclusivos de diálogo entre ao Estado e a sociedade ainda é um desafio.

Para Figueiredo e Santos (2013, p. 17), “[...] o processo de conscientização da sociedade quanto à importância de utilização dos instrumentos de participação para efetivação da cidadania é um processo de longo prazo [...]”. Ao encontro disso, a CGU (2012), aposta que efetividade desses instrumentos depende da capacidade de mobilização da participação da sociedade. Há um enorme caminho a ser perseguido

para o atingimento de melhorias neste cenário. Assim é necessário o estímulo por parte do Governo para a participação mais efetiva da população no controle social, principalmente com o fomento e a divulgação de instrumentos que materializam esse caminho (LEVY, 1999).

Dessa maneira, com o objetivo de explorar as ferramentas eletrônicas governamentais de informação como mecanismo de controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais e de fortalecimento da democracia, foram analisados os portais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e de Pernambuco, bem como dados das contas de campanha, relativas às Eleições de 2016, elaboradas pelos candidatos que concorreram às eleições majoritárias dos dois municípios de expressivo colégio eleitoral de ambos os estados. Assim, a pesquisa pretende conjecturar a importância desse mecanismo de controle social no combate à corrupção no financiamento das campanhas eleitorais.

1.2 PROBLEMÁTICA

Diante de todas as informações apresentadas, fica evidente a importância do controle social como forma de fortalecer a democracia e exercitar a cidadania. Prestar contas é um dever para com a sociedade, principalmente para aqueles que almejam um cargo público eletivo. O financiamento das campanhas eleitorais um tema em grande evidência, que gera uma crescente demanda por transparência por parte da sociedade, uma vez que a cada pleito o volume de recursos injetados em campanhas é crescente (SPECK, 2012).

Conforme assevera Souza (2014), com o processo de redemocratização do sistema político brasileiro, o cidadão passou a escolher o destino de sua nação por meio do sufrágio universal. Contudo, para a tomada das decisões políticas de escolha dos candidatos, a sociedade necessita informações concretas sobre os candidatos e partidos e não apenas fornecidas pelo marketing de campanha o próprio candidato. Dessa maneira, as prestações de contas eleitorais se apresentam como um meio pelo qual o eleitor pode obter essas informações concretas, já que disponibiliza à sociedade acesso ao destino dado aos recursos arrecadados pelo candidato, bem como permite que o cidadão observe e analise a responsabilidade e o tratamento despedido pelo candidato com a transparência, comportamento esse que pode refletir em seu mandato.

No que concerne aos limites da pesquisa destacamos que este estudo não se destina a analisar a veracidade das informações fornecidas pelos candidatos nas prestações de contas de campanha. Propomos responder se as ferramentas de informações, disponibilizadas pela Justiça Eleitoral, fortalecem o controle social e a democracia? Ou seja, se esses instrumentos oportunizam à sociedade informações e condições de *accountability*.

No recente panorama histórico do Brasil, evidências políticas apontam para uma forte ligação entre gestão da máquina pública e o beneficiamento ilícito de patrocinadores das campanhas eleitorais (SALLABERRY et. al; 2014). Diante disso, surge a problemática do estudo: **As ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia participativa, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais?** Essas reflexões propostas, no campo teórico e metodológico, podem ser incorporadas aos modelos e práticas que buscam evidenciar um Judiciário transparente e efetivo no favorecimento do controle social e fortalecimento da democracia.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL: Analisar se as ferramentas eletrônicas de divulgação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia participativa, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Demonstrar as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pela Justiça Eleitoral que favorecem a *accountability* vertical.
- Destacar as formas e possibilidades de participação virtual cidadã, por meio dos mecanismos digitais disponibilizados nos portais da Justiça Eleitoral, no controle dos recursos empregados nas campanhas eleitorais.
- Identificar em que medida a Justiça Eleitoral estimula a participação digital da população, considerando as principais variáveis e indicadores relacionados à democracia eletrônica.

- **1.4 JUSTIFICATIVA**

O Brasil tem reforçado seus mecanismos de transparência, especialmente com divulgação de informações na internet, e como consequência vêm sendo identificados diversos casos de corrupção tanto na esfera pública como no nível da economia privada. Nesse sentido, é importante destacar o que comentou (Figueiredo; Santos, 2014): “[...] a participação social no Brasil se encontra em processo de aprimoramento, nos últimos anos, com o surgimento de algumas formas de interação entre governo e cidadão [...]”. No entanto, muito ainda precisa ser realizado para propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de controle e fomentar a sua utilização.

Diante dessa perspectiva, desenvolvemos o presente estudo, que visou demonstrar a necessidade de um olhar mais atento para análise das contas de campanhas como mecanismo de controle social e do aprimoramento dos meios de disponibilização dessas informações à sociedade, de forma que essas prestações de contas eleitorais passem a servir como um sofisticado instrumento de democracia e controle para sociedade.

É imprescindível demonstrar também os benefícios que o presente trabalho pode proporcionar para a sociedade como um todo, pois incentivar os mecanismos de controle social ajudará na redução da corrupção e tornar as relações entre o Estado e os cidadãos mais democráticas. Por outro lado, o presente estudo, ainda, é relevante para crescimento pessoal e profissional da autora, que exerce o cargo de Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TER/PB), na medida em que ampliará o seu olhar crítico quanto cidadã, bem como fornecerá subsídios intangíveis para melhorias no desenvolvimento de suas atividades funcionais.

Outro importante fator que justifica o presente estudo é uma certa escassez da abordagem do assunto das Prestações de Contas Eleitorais na perspectiva de instrumento controle social. Por se tratar de uma temática recente, ainda restam algumas dúvidas sobre suas principais bases e seu alcance. A partir desse contexto surgiu a necessidade de investigar, de maneira mais profunda, o tema proposto, para que o objetivo principal seja contemplado de modo preciso, atendendo aos dispositivos legais que regem o assunto e possibilitando a aplicação da análise. Por fim, é relevante também afirmar que os benefícios apresentados pelo presente trabalho podem proporcionar para a Justiça Eleitoral uma maior eficiência na sua oferta de serviço à

sociedade, uma vez que pretende estimular um olhar atento e crítico dos servidores envolvidos nas análises de prestação de contas eleitoral para o fomento da participação popular e cidadania.

1.5 ESTRUTURA

Estruturamos este trabalho em seis capítulos, expostos a seguir: o primeiro é a introdução, em que apresentamos o tema central do trabalho e a contextualização, o problema da pesquisa, a justificativa do trabalho, bem como os objetivos propostos, geral e específicos.

O segundo é constituído pelo embasamento teórico da temática abordada: sua definição, objetivos e finalidades, ainda são apresentados definições de controle social e transparência pública relacionada às eleições e às prestações de contas eleitorais e seu papel como ferramenta de combate à corrupção, assim como a importância de políticas públicas para o incentivo do controle social.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta a metodologia utilizada no trabalho. Neste momento descrevemos as etapas que foram realizadas para que os objetivos propostos fossem atingidos. Para isso, utilizamos as técnicas de pesquisa reconhecidas na literatura, com a finalidade fundamental de analisar o potencial das ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento da democracia, por meio da promoção do controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais, bem como no combate à corrupção no Brasil. Destarte, será descrito o tipo de estudo, procedimentos para coleta de dados e universo da pesquisa. Na sequência apresentamos a análise dos resultados no quarto. Por fim, no sexto capítulo as considerações finais,

que consolidaram os resultados e demonstraram as limitações da pesquisa, recomendações e sugestões para pesquisas futuras.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 RELAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E AS ELEIÇÕES

Em função do processo de descentralização do Estado Brasileiro, ocorrido após a retomada da democracia, depois do fim do regime militar e reforçado pela Constituição Federal de 1988, consagrou-se um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população. Neste tópico serão abordados o controle social no Brasil, a relevância da transparência para a efetividade da participação popular, bem como a importância do controle social nas eleições para a democracia.

2.1.1 Controle Social no Brasil

O controle social pode ser definido como uma espécie de participação e controle popular nas ações de gestão do Estado e instrumentaliza-se por meio da fiscalização, monitoramento e controle exercidos pelos cidadãos nas ações da Administração Pública. Pode ser realizado de forma individual ou coletiva pela sociedade, por meio dos diversos instrumentos de cidadania disponíveis para equidade de acesso à informação, capaz de oportunizar aos representados o acompanhamento, exame e controle dos atos dos representantes. O início das discussões sobre a participação popular e o controle social das atividades do Estado estavam fundamentados nos direitos de primeira geração, que refletem os direitos individuais e políticos, cujo o objetivo é assegurar as liberdades individuais, resultando na limitação do poder estatal (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016).

Segundo sustenta Dias (2017), a principal finalidade dos mecanismos de participação social é o de munir a sociedade de informações capazes de influenciar as decisões da população. Assim, a participação social representa um método de reforma e modernização do Estado por legitimar a influência na tomada de decisões e facilitar a manifestação dos representados na gestão da administração pública. Cabe destacar que é de responsabilidade da Administração Pública estimular a execução das práticas

existentes de participação social, assim como fomentar novas práticas de controle social para construção da cidadania.

O controle social representa um importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania, aumentando dessa maneira a qualidade e eficiência da Administração Pública. Como exemplo dos primeiros avanços de inclusão participativa, destaca-se a instituição dos conselhos de políticas públicas. Esses conselhos materializam espaços de exercício da cidadania, já que proporciona a participação popular na gestão pública. Quanto à classificação, dependem das funções por eles exercidas, que podem ser relacionadas a: funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (CGU, 2012).

É importante reconhecer que no Brasil iniciou-se nos últimos anos um processo de fortalecimento de seus mecanismos institucionais participativos. Contudo, apesar de toda evolução, imensos são dos desafios para a efetivação do controle social. Conforme assevera Gaspardo e Ferreira (2017, p. 132):

No caso brasileiro, o processo de democratização em curso há três décadas e institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 não foi capaz de apagar uma história marcada por práticas clientelistas, fisiológicas, patrimonialistas e diversas outras formas de apropriação do espaço público por interesses privados, combinadas com desigualdade e exclusão social - enfim, com uma cidadania extremamente limitada. (GASPARDO e FERREIRA, 2017, p. 132).

O modelo de administração pública gerencial refletiu mudanças significativas na forma de administrar a coisa pública na consolidação de forma nítida da necessidade de transparência das ações dos gestores públicos. É importante observar a diferença entre transparência e participação, a primeira tem um sentido unidirecional, ou seja, do governo para a sociedade, já a última percorre um caminho contrário na medida que exige engajamento dos cidadãos nas definições e decisões dos governos (GASPARDO; FERREIRA, 2017).

Assim, é possível aferir que os instrumentos de divulgações de dados governamentais são considerados essenciais mecanismos de combate aos entraves e resquícios da administração patrimonialista. Desse modo, fica evidente que a participação ativa do cidadão no controle social é indispensável para o desenvolvimento

de uma sociedade baseada na democracia, de modo que não se pode falar de controle social sem abordar a importância da transparência na Administração Pública.

2.1.2 Transparência na Administração Pública

A transparência das informações públicas é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, o qual prevê que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo. Nos últimos anos, a Administração Pública Brasileira tem investido fortemente no desenvolvimento de mecanismos de transparência para a sociedade. Como definição de transparência governamental Cunha (et. Al, 2015, p.4) comenta que: “[...] a disponibilização de informações governamentais, facilmente acessíveis e capazes de permitir ao público monitorar e controlar as ações dos agentes e das instituições públicas [...]”.

Para Figueiredo e Santos (2013, p. 12), a participação social é propiciada pela transparência, uma vez que a divulgação permite a aproximação entre a sociedade e gestão da Administração Pública. Assim sendo, é dever do Estado oportunizar o acesso da sociedade na administração exercida por seus representantes, ao passo que é direito da sociedade essa participação.

É importante destacar que a transparência condiz com os preceitos da moderna Administração Pública, porém, Cunha et. al. (2015, p. 12) alertam que alguns pesquisadores apontam também aos possíveis efeitos negativos indesejáveis em decorrência da maior disponibilização de dados governamentais, dentre eles, destaca-se: “[...] o aumento do custo marginal das operações do governo, a burocratização da relação cidadão-governo e finalmente a possibilidade de redução da legitimidade dos governos quando detalhes das informações disponibilizadas são deliberadamente utilizadas para intimidar e cercear o escrutínio público [...]”.

No entanto, não há controvérsias de que transparência governamental é ampliada pelas as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), tanto por meio do aumento e da pulverização dos meios de comunicação, como também pela melhoria na tecnologia de sistemas de divulgação e diversificação de canais que possibilitem a comunicação entre governantes, gestores e cidadãos (CUNHA et. al, 2015).

Para o controle do gasto eleitoral, Santano (2017, p. 28) alerta que se faz necessários mecanismos de transparência dirigidos à cidadania, relacionados ao financiamento das campanhas eleitorais, que garantam ao cidadão fiscalização e o controle externo mais eficiente das finanças dos partidos e candidatos.

Para isso, a autora afirma que as legislações eleitorais, bem como a atuação da Justiça Eleitoral, devem possibilitar *accountability* por parte dos eleitores, já que esses são verdadeiros interessados pelos resultados dos processos de análise de prestação de contas. Dessa maneira, os cidadãos têm o direito ter acesso aos dados das prestações de contas eleitorais, de forma que os permita saber o que ocorre nas finanças das campanhas. Informações essas imprescindíveis não só para fiscalização da legalidade dos recursos transitados nas eleições, se os gastos declarados refletem com a realidade, mas também para a decisão de voto (SANTANO, 2017, p. 28). Assim, por meio do voto o cidadão detém o controle do poder público e para isso necessita de transparência das informações das contas eleitorais.

2.1.3 Importância do Controle Social para o Sufrágio Universal

De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, o povo é a única fonte legítima de poder, já que o exercício do poder estatal é legitimado pela soberania popular, por meio do sufrágio universal. Como assim revela o parágrafo único do seu art. 1º: “[...] Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição [...]”. Conforme CF, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Nas palavras José Afonso da Silva (1993, p. 309), sufrágio pode ser conceituado como o “[...] direito público de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal [...]”. Assim, o sufrágio é o processo de seleção de eleitores, reflete o direito de votar e ser votado. O voto é um instrumento necessário de ação política, representa a forma de exercer o direito ao sufrágio, por meio dele o cidadão escolhe o destino de sua nação ao delegar poderes a representantes para atendimento das necessidades coletivas da sociedade.

O’Donnell (1998, p. 38) apresenta o conceito de *accountability* vertical como “[...] mecanismo de controle externo ou social, abrangendo o processo eleitoral, a

atuação da mídia e os demais mecanismos democráticos, tais como o plebiscito e as consultas públicas [...]”. Dentre esses elementos, o autor considera as eleições livres e justas como sendo o principal canal de *accountability* vertical, apesar de considerar que esta pode ter sua efetividade fragilizada pela ineficácia do voto como mecanismo de controle vertical decorrente de déficits de informação do cidadão. Nesse contexto, o acesso às informações e a capacidade de analisá-las efetivam essa dimensão, possibilitando à sociedade como um todo de exercer mecanismos de punição a uma gestão temerária (O’DONNELL, 1998, p.38).

Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 52), este conceito de *accountability* “[...] está intimamente relacionado à redução da lacuna de informação entre representantes e representados, apresentando-se em duas dimensões: legal e política [...]”. A primeira representa a legalidade, a demarcação normativa dos atos públicos na busca da garantia de que esses não violem as normas, ou seja, a conformidade desses atos públicos às leis e às normas procedimentais. Já a segunda, tem como o principal mecanismo de execução o voto, está relacionada com a capacidade de o cidadão punir ou premiar governos em detrimentos de suas ações ou omissões perante as expectativas da sociedade.

Por sua vez, Castro (2018, p. 86) apresenta a teoria do *accountability* eleitoral, que “[...] representa um produto de diferentes tradições de pesquisa da ciência política, apresentando dois mecanismos de controle dos políticos, por meio das preferências do eleitorado: seleção e sanção [...]”. O primeiro está relacionado com a escolha dos eleitores por representantes que compartilham preferências e opiniões equivalentes a suas. Já o segundo, almejando futura reeleição, os representantes pautam suas ações nas expectativas e preferências do seu eleitorado. Ou seja, segundo o autor, é “[...] por meio da ameaça de sanção eleitoral que os representados podem controlar seus representantes [...]”. Nesse mesmo sentido, Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 83) afirmam que as eleições “[...] representam uma oportunidade de se castigar ou compensar as diversas decisões tomadas pelo governo [...]”.

Conforme aponta Teixeira (2012, p. 46), uma das principais formas de controle social é o sufrágio eleitoral. Por meio do voto os cidadãos podem escolher seus candidatos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo. A escolha do candidato a ser eleito representa o primeiro passo para a conscientização política de um sistema representativo como o Brasil. Todavia, para tomar essa importante decisão

os cidadãos precisam de informações dos candidatos. Nesse sentido, Souza (2014, p.15) afirma:

Para tomar tal decisão, o eleitor precisa de informações, não só aquelas fornecidas pelo próprio candidato ou pelo famoso “boca-a-boca”, mas sim, informações concretas que o possibilite chegar as suas próprias conclusões. Um meio pelo qual o eleitor tem essa possibilidade é por meio das prestações de contas eleitorais onde, além de ver o destino dado aos recursos arrecadados pelo candidato, ele irá observar e analisar a responsabilidade e o tratamento fornecido com a transparência. O que pode ser refletido em seu mandato. (SOUZA, 2014, p.15)

Com advento da Constituição Federal de 1998, cresceu uma demanda na sociedade por deliberar e participar, não apenas votar, teve início a busca do direito de voz, e não somente a voto. Parte-se então para uma demanda social pelo aprimoramento da democracia conforme preconizado pelo modelo participativo.

Embora a democracia representativa tenha se tornado inevitável nas sociedades contemporâneas, o instituto da representação pode, de fato, propulsar uma série de obstáculos à soberania popular, decorrentes, sobretudo, de assimetria de informações entre representantes e representados.

Assim, o acesso a informação é visto como um instrumento eficiente para a construção de uma democracia, diminui a assimetria entre a sociedade e o governo e permite que cidadãos façam escolhas com melhor orientação (CUNHA et. al, 2015). Para O’Donnell (1998), *accountability* representa um dos atributos do sistema político, de forma que seu conceito está intimamente ligado ao regime democrático, já que é nesse regime que os instrumentos de participação popular ganham plenitude. Portanto, é licito ressaltar a impossibilidade de *accountability* em um ambiente que não seja o da democracia, já que a *accountability* representa um importante elemento de consolidação do regime democrático.

Neste atual contexto de crise de representatividade, ressurgem experiências de democracia deliberativa e participativa. Diante dessa perspectiva, as eleições dos representantes guardam um papel central na relação entre a sociedade e os governos. Para atender esses anseios da sociedade, surge a necessidade de que os processos de tomada de decisão sejam democratizados, em todas as esferas. Todas estas iniciativas procuram viabilizar uma maior e mais constante proximidade com a sociedade.

Neste sentido, as tecnologias de informação e comunicação representam um poderoso instrumento para a melhoria da eficiência, e sobretudo, da eficácia dos aspectos de gestão da administração pública. Tais ferramentas aliadas à participação dos

cidadãos fortalecem o atual modelo de gestão pública e os coloca diante de um novo paradigma, na medida em que essas novas formas de participação envolvem uma reorganização nas relações entre Estado e sociedade civil, ampliando espaços de comunicação entre a esfera pública e a privada, especialmente com a crescente utilização das novas tecnologias de informação e comunicação.

Assim, é necessário destacar essa afinidade entre a novas formas de participação cidadã e o uso de tecnologias que potencializa uma integração do Estado com a sociedade (CAÇANDO; TENÓRIO, 2013). Para Cunha et. al. (2015), essa relação entre governo com a sociedade por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) tem se mostrado um caminho essencial, um importante esforço do Estado para aumentar sua gama de serviços disponibilizados com a utilização da Internet, visando melhorar a qualidade e quantidade dos serviços prestados à população.

2.2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

As campanhas eleitorais têm o desígnio de persuadir o comportamento dos eleitores com intuito de conquistar seus votos, por meio delas os candidatos apresentam à sociedade suas convicções políticas e proposta de ações para a gestão da Administração Pública (TEIXEIRA, 2016). As eleições representam uma batalha de discursos, ações e propagandas, na qual recursos são investidos e gastos realizados para que candidatos apresentem suas propostas e conquistem os votos necessários para os cargos eletivos em disputa. Para Sallaberry (2014, p. 57), o financiamento de campanhas eleitorais ganha relevância diante dos escândalos de corrupção envolvendo as fontes de recursos que patrocinam as eleições e interesses ilícitos desses patrocínios.

Este capítulo tratará das questões conceituais que envolvem os recursos financiadores das campanhas eleitorais, da evolução do processo eleitoral no Brasil, como também da transparência e fiscalização do financiamento das competições políticas brasileiras.

2.2.1 Aspectos conceituais relativos às fontes de custeio das eleições

O financiamento de campanha está relacionado com os recursos arrecadados e gastos na formulação das campanhas eleitorais, que tem como intuito conquistar o apoio

do eleitorado para determinado projeto político, partido ou candidato, refere-se, desta forma, ao financiamento das competições políticas aos cargos públicos eleitos (SPECK, 2012).

Conforme explica Speck (2005, p. 102), as fontes de financiamento da competição política nas democracias podem se dar de quatro formas:

O autofinanciamento representa uma das primeiras formas de financiar as competições políticas, essa modalidade utilização dos recursos próprios dos candidatos limita a participação dos candidatos menos privilegiados economicamente, comportando dessa forma a equidade competitiva do processo. A segunda modalidade de fonte de financiamento é relacionada às contribuições dos membros dos partidos políticos para garantia de recursos suficientes para a competição política, geralmente se dava por meio de cobrança de contribuições extras ou mais vultuosas dos que ocupam cargos públicos em função da sua vinculação com o partido. A terceira forma consiste no financiamento privado, que pode envolver doações de grande volume provenientes na maioria das vezes de empresas. Quanto ao quarto meio, recursos públicos são destinados aos partidos políticos ou candidatos em eleições, por meio de vários tipos de subsídios, desde serviços gratuitos, como por exemplo o acesso à propaganda no rádio e TV sem custos aos candidatos, até a alocação de recursos orçamentários. (SPECK, 2005, p. 102).

Diante desse contexto, o Poder Legislativo estabelece normas do financiamento político considerando a combinação destas três ferramentas de regulação: a limitação dos recursos privados, o acesso ao financiamento público e as exigências quanto ao registro e transparência sobre os recursos (SPECK, 2005).

Como revelado por Sampaio e Oliveira (2017), dentre os temas relacionados ao Direito Eleitoral, não existe dúvida que o financiamento de campanhas eleitorais ganhou o maior destaque nos últimos anos, legislações surgiram com a finalidade de disciplinar a arrecadação e a aplicação dos recursos de campanhas eleitorais, buscando garantir o regime democrático de direito. Assim, o modelo brasileiro vigente de financiamento de campanha eleitoral impõe limites às doações, prevê o financiamento de parte dos custos das campanhas com dinheiro público e fomenta a transparência das campanhas ao exigir os candidatos a uma prestação de contas minuciosa sobre as suas campanhas.

2.2.2 Evolução Histórica do Financiamento de Campanha no Processo Eleitoral Brasileiro

Conforme Speck (2012, p. 34), durante os períodos do Império (1822-1889) e da República Velha (1889-1930) o processo eleitoral brasileiro foi marcado por prévios

acordos entre membros de uma pequena elite política, de forma que o sistema representativo daquela época cumpria apenas uma função meramente simbólica. As primeiras regras relacionadas ao financiamento das campanhas eleitorais tiveram início a partir dos anos 1950, de modo que até tal período os recursos investidos nas competições políticas não eram considerados de responsabilidade do Estado. Dessa maneira, só a partir dos anos 50 que emerge uma preocupação relacionada aos recursos empregados nas disputas eleitorais, elevando a importância dos temas nos debates políticos. Durante a República Populista (1945-1964), as primeiras regras a respeito dos recursos dos partidos políticos foram introduzidas. No entanto, a regulação era tímida. A primeira lei de partidos políticos (1950) limitava-se à exigência de que os próprios partidos estabelecessem tetos para os gastos em campanhas eleitorais. (SPECK, 2012, p. 51).

Como aborda Speck (2012), no período do governo militar (1964-1985) é registrado uma diminuição expressiva da importância das eleições, na medida em que a disputa pela distribuição do poder foi retirada do processo eleitoral na tentativa de manutenção do regime militar e fuga da imprevisibilidade das urnas decorrentes das campanhas eleitorais. Entretanto, apesar dessa limitação na importância das eleições, foi no governo militar que as primeiras regras mais densas foram aplicadas para o financiamento de partidos, dentre elas destaca-se a proibição de doações de empresas privadas aos partidos políticos. Nesse contexto, o processo eleitoral retoma a sua relevância com a ampliação da competição política fomentada com promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, desde a redemocratização no Brasil, a competição eleitoral tem sido cada vez mais acirrada (SAMUELS, 2006)

Quanto à fixação de limites de gastos eleitorais, Sampaio e Oliveira (2017) afirmam que até a edição da Lei nº 11.300/2006, esse era definido exclusivamente pelos partidos políticos, não havendo qualquer dispositivo legal eleitoral que impusesse limite para os recursos a serem utilizados nas campanhas eleitorais. Os próprios candidatos que individualmente estabeleciam os tetos máximos das suas campanhas, quando registram as candidaturas junto à Justiça Eleitoral.

Após tal ornamento jurídico, ao Poder Legislativo restou o encargo da fixação do limite de gastos por meio de lei, para cada eleição, entretanto nenhuma lei foi editada para esse fim. Contudo, apenas a partir da Lei nº 13.165/2015, conhecida como a “minirreforma política” de 2015, os limites de gastos passaram efetivamente a serem

definidos pelo Poder Público, por meio de Tribunal Superior Eleitoral (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2017).

Para as Eleições de 2016, restou-se mantido o sistema misto de financiamento de campanhas, formado de recurso público e privado. Todavia, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.650), registrou-se naquele pleito a proibição de doações oriundas de empresas privadas, com isso, apenas é permitido doações realizadas por pessoas físicas. Dessa maneira, os políticos e partidos podiam contar: com dinheiro do Fundo Partidário (fundo esse formado por recursos do orçamento público, multas e penalidades); com recursos próprios até limites legais estabelecidos pelo TSE; bem como com doações oriundas de pessoas físicas, limitadas a até 10% de seu rendimento bruto do ano anterior.

No pleito de 2018, a grande inovação foi o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pelas Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017. Conforme o TSE, após a proibição de doações por parte de empresas, tal fundo representa uma das principais fontes de receita para a realização das campanhas eleitorais. Diante desse cenário, eleva-se a importância da participação cidadã na *accountability*, tendo em vista que o aporte de recursos públicos se tornou expressivo no financiamento das campanhas eleitorais. Com relação a era dos recursos digitais, a novidade a ser destacada é possibilidade de arrecadação prévia de financiamento coletivo, que se dá por meio de sites na internet e aplicativos eletrônicos, as conhecidas “vaquinhas” na internet.

2.2.3 Transparência e fiscalização no financiamento eleitoral

Segundo Speck (2005) “[...] até os anos de 1990 a legislação estabelecia que os partidos deveriam controlar as suas finanças, de modo que Justiça Eleitoral era responsável pela fiscalização [...]”. Não houve naquele período legislação que garantisse aos cidadãos acesso aos dados prestados pelos candidatos e partidos. Todavia, importantes mudanças foram introduzidas nos anos de 1990 por meio de leis e regulamentos que modificaram esse cenário. A partir desse momento, tanto os partidos como os candidatos passaram a prestar contas sobre a sua contabilidade anual e eleitoral.

A nova legislação recebeu um aperfeiçoamento significativo com as sucessivas regulações pelo TSE, que padronizou e informatizou as prestações de contas,

permitindo maior agilidade na fiscalização e maior acesso público às informações. Desde 2002, há registros eletrônicos completos e publicamente acessíveis sobre doações e gastos nas eleições. As informações têm sido usadas tanto pelos órgãos públicos de fiscalização como pela mídia e organizações sociais empenhados na fiscalização das contas eleitorais. (SPECK, 2012, p. 55-56). Isto é, os gastos de doações e com eleições passam pelo crivo da mídia.

Os atuais escândalos em torno de casos de corrupção e de desvios éticos envolvendo o poder público, instituições privadas e a gestão de recursos para as competições eleitorais evidenciaram uma complexa crise de credibilidade na democracia brasileira. No debate público no Brasil, quando se trata do financiamento político, este está vinculado à discussão sobre a corrupção que assola o país. (SPECK, 2012).

Para Sallaberry (2014), essa crise contemporânea relacionada ao financiamento de campanha advém de diversos motivos, dentre eles pode-se destacar a utilização de recursos de origem ilícita, a violação de limites legais estabelecidos para o financiamento, a prática de doações não registradas ou relacionadas (caixa dois), bem como as doações vinculadas a favores por parte dos representantes políticos.

Existem indícios também de uma participação crescente de dinheiro ilícito, envolvendo setores do crime organizado, bem como de favorecimento dos doadores através de contratos públicos. Em função desses problemas o tema do financiamento político tornou-se uma das constantes dos debates sobre a reforma política, objeto de comissões permanentes instaladas no Congresso, dedicadas ao assunto (SPECK, 2006).

Um dos anseios relativos ao processo eleitoral é a possibilidade da competitividade desleal em função do favorecimento de alguns candidatos, ocasionado pela influência indevida do governo na competição, seja com aportes ilícitos de dinheiro público, seja por negociações de benefícios indevidos, obtidos por meio da gestão da máquina pública.

Para coibir tais ações, existe na legislação brasileira a proibição explícita de doações diretas ou aportes de entidades públicas aos candidatos. É importante destacar que a proibição constitucional de um terceiro mandato consecutivo, bem como a necessidade de se afastar de alguns cargos e funções como requisito de elegibilidade, representam barreiras contra o abuso da máquina pública.

Além dessas barreiras, tem-se também legislações que limitam determinados atos da administração pública em época eleitoral, como a realização de concursos, inauguração de obras, contratação de pessoal, buscando prevenir dessa maneira a utilização da gestão da administração pública para fins eleitorais (CAVALVANTE, 2016). Não é admissível o financiamento político por meio de subornos, ou seja, aportes de doadores interessados em favores e benefícios relacionados a gestão da máquina pública e não na proposta política e ideológica do candidato ou partido.

Neste ponto, a transparência no financiamento das competições políticas mostra-se essencial na prevenção de troca de favores, pois a partir da disponibilidade dos dados é possível que a Justiça Eleitoral e os cidadãos identifiquem possíveis elos entre os doadores e a futura retribuição de favores.

Dessa forma é fundamental a publicidade dos dados das finanças eleitorais para que a sociedade civil assuma um papel crescente na democracia, possibilitando participação ativa desta no processo democrático (SANTANO, 2012). Atualmente, a divulgação de tais informações é feita de forma proativa, por meio de tecnologias de amplo acesso como a Internet.

2.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS

Para Sampaio e Oliveira (2017), a prestação de contas eleitoral pode ser definida como o ato de encaminhar à Justiça Eleitoral as informações e documentos necessários à verificação da regularidade dos recursos empregados e gastos realizados nas competições aos cargos eletivos, nos termos da Lei. Nesse contexto, o objetivo do Estado no estabelecimento ao instituto da prestação de contas de campanha é não só oportunizar a transparência na arrecadação e utilização dos recursos nas campanhas eleitorais e possibilitar a verificação quanto ao atendimento dos parâmetros legais, mas também coibir a corrupção e garantir a equidade na competição eleitoral, fortalecendo dessa maneira a democracia.

2.3.1 Modelo brasileiro de prestação de contas eleitoral

O Brasil adota um modelo de prestação de contas bem avançado e de definições mais amplas em relação aos adotados por outros países. A legislações brasileiras exigem

que a movimentação dos recursos empregados nas campanhas deve ser declarada à Justiça Eleitoral com o nível bem elevado de detalhes. Sendo que “a arrecadação de recursos para aplicação nas campanhas eleitorais pode se dar de duas formas diferentes: na forma de recursos financeiros e na forma de recursos estimáveis em dinheiro” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2017, p. 98). Dessa maneira, os candidatos precisam declarar não apenas os valores financeiros empregados na campanha, mas também os recursos não financeiros que apresentam valor econômico.

Para Speck (2012), deve ser identificado de forma individual os doadores da campanha e os pagamentos realizados na competição de forma que todos as receitas e despesas precisam constar nas prestações de contas da campanha à Justiça Eleitoral. Trata-se de um sistema bem completo, que inclui a contabilidade não apenas dos recursos financeiros, mas também os recursos não financeiros que podem ser estimáveis em valores econômicos, como por exemplo as doações de prestações de serviços (advogados, contadores, motoristas), doações temporárias de veículos para a logística da campanha, bem como disponibilização de imóveis particulares. .Conforme a Lei nº 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, a conta bancária exclusiva de campanha, em regra, é obrigatória, de forma que todos os recursos financeiros devem transitar por ela, dessa maneira permite maior facilidade de controle pelo Estado. Para iniciar a movimentação financeira de recursos, os candidatos e agremiações políticas precisam de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Assim, as movimentações financeiras relacionadas às campanhas eleitorais só são permitidas após a inscrição no CNPJ e abertura de conta bancária específica.

Segundo Speck (2012), os recursos utilizados para as campanhas eleitorais no Brasil possuem natureza híbrida, oriundos de fontes públicas e privadas. Dessa forma, podem ser manipulados recursos do fundo partidário, recursos do próprio candidato, recursos de terceiros. Os aportes do fundo partidário são distribuídos aos partidos políticos pelo TSE e podem vir a suprir as campanhas eleitorais. Já os recursos próprios são aqueles que o candidato investe em sua própria campanha eleitoral nos limites da lei. As doações de terceiros, por sua vez, só podem ser realizadas por pessoas físicas, já que o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas foi retirado do ordenamento jurídico. É importante salientar que a proibição que recai em quaisquer recursos que tenha origem em pessoa jurídica, tem como exceção os recursos oriundos dos partidos

políticos, estes não integram o rol de fontes vedadas de recursos para financiamento as competições políticas.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) representa a mais recente inovação no que diz respeito à fonte de custeio do processo eleitoral brasileiro. Criado pela Lei nº 13.487, publicada em 6 de outubro de 2017, esse novo fundo é formado por recursos públicos e foi criado para substituir as doações de empresas a candidatos e partidos.

Como aponta o TSE¹, a fonte de recursos do FEFC é constituída da transferência de 30% das emendas de bancadas de deputados e senadores no ano eleitoral, bem como do montante equivalente à compensação fiscal, antes paga às emissoras de rádio e TV pela propaganda partidária.

2.3.2 Controle Social e as Contas Eleitorais

As campanhas eleitorais podem ser definidas como o somatório das ações realizadas por partidos políticos e candidatos visando à captação, conquista ou atração de votos necessários para o alcance de cargos eletivos disputados. Por meio delas, os candidatos buscam informar, envolver e convencer os eleitores de suas ideologias, planos e projetos para a representação da coletividade. Nesse contexto, as campanhas eleitorais fomentam a participação da sociedade civil, o que as tornam um importante elemento para a concretização da democracia.

Todavia, esse conjunto de atos e procedimentos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores demandam recursos. Segundo destaca Pinto (2010), os gastos para fins eleitorais correspondem ao total das despesas empregadas no pleito eleitoral, incluindo multas aplicadas até a data das eleições aos partidos e candidatos por infração à legislação eleitoral. A Lei nº 9.504/97 estabelece as formas de controles, limites e vedações dessas fontes de financiamento eleitoral, relacionando, de maneira não taxativa, as despesas consideradas gastos eleitorais.

¹ Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Outubro/bieje-esclarece-novo-fundo-de-financiamento-de-campanha>. Acesso em: Fev. 2019.

Não obstante a obrigatoriedade legal de formalização, registro e prestação de contas ao Poder Judiciário de todos os gastos da campanha eleitoral, recorrentes e sucessivos são os escândalos decorrentes de financiamento de campanhas. Para Ramayana (2012), as prestações de contas têm a finalidade de assegurar a lisura e a probidade na campanha eleitoral, bem como de viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral.

Nesse contexto, as prestações de contas de campanha se apresentam como mecanismo de reforço do sistema democrático, na medida em que fomentam a efetivação da *accountability* e do controle social. Dessa maneira, para que possamos abordar a temática do controle social e prestação de contas eleitorais, é de fundamental importância apresentar considerações acerca do conceito de *accountability*.

De origem inglesa, o termo *accountability* no Brasil teve suas primeiras evidências na década de 1980, entretanto registra-se que as discussões sobre o tema começaram na década de 1990. Apesar de não possuir uma tradução definida na língua portuguesa brasileira, bem como possuir conceitos e delimitações desarmônicos, o termo está estritamente associado com o controle, fiscalização, prestação de contas, monitoramento, responsabilização, sanção e sobre atos de gestão ou governo. Essa desarmonia alcança inclusive no que diz respeito ao objeto e à capacidade de sanção e de punição aos agentes públicos por parte dos mecanismos institucionais e não institucionais de *accountability*. Todavia, é possível definir a diferença básica desses mecanismos ao verificar se esses integram o Estado, bem como se possuem, ou não, capacidade de punição aos agentes públicos (SILVA NETO et. al, 2015).

O'Donnel (1998) foi um dos pioneiros a introduzir aspectos conceituais bem definidos e tipologias para o termo em estudo, apresentando a *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. Essa ramificação espacial está relacionada com a posição dos atores que participam do processo. A dimensão horizontal corresponde ao controle entre os órgãos da administração pública, sendo realizado por meio de mecanismos institucionais legais, ou seja, controles exercidos dentro do próprio poder público. Já a dimensão vertical refere-se aos mecanismos de controle externo ou social, abrangendo o processo eleitoral, a atuação da mídia e os demais mecanismos democráticos, tais como o plebiscito e as consultas públicas (O'DONNEL, 1998).

No que diz respeito à relação do controle social e democracia, O'Donnel (1998) apresenta o conceito de *accountability* vertical. Essa dimensão apresenta o controle

exercido por agentes que não integram o Estado, representando um produto da ação política do cidadão e da sociedade. Essa modalidade reflete o controle exercido pela sociedade, apresentando as eleições como seu principal mecanismo, ao passo que os cidadãos podem participar da escolha de quem vai governá-los. Em consonância a esse entendimento, Teixeira (2012) também aponta o sufrágio eleitoral, ou seja, o voto, como principal forma de Controle Social. Nesse sentido, pode-se compreender que é por meio deste importante instrumento de controle, segundo o autor, que os cidadãos podem escolher os candidatos que representarão a coletividade.

Entretanto, o Controle Social não deve ser resumido ao voto, de modo que a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica evidente com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção. Dessa maneira, é lícito afirmar que a democracia não se reduz apenas em eleger os governantes, mas também na necessidade de que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública, já que no contexto da democracia, o povo é quem detém o poder soberano e, portanto, é a ele imposto a função de controlador (TEIXEIRA, 2012). Diante dessa perspectiva, o funcionamento efetivo do controle vertical depende da provisão de informações plurais sobre as ações dos governantes, da promoção do interesse político da sociedade pelo exercício pleno da cidadania, bem como pela existência de sanções efetivas para os que descumprem às legislações vigentes.

A partir desse contexto, as prestações de contas de campanha eleitoral se apresentam como um relevante instrumento de *accountability* nas eleições por conferir transparência às campanhas eleitorais, por permitir o acompanhamento e controle dos recursos investidos no patrocínio das campanhas eleitorais, por viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral, bem como por possibilitar a aplicação de sanções pelo não cumprimento das determinações legais. Nesse mesmo sentido assevera Lima (2009, p. 90):

A prestação de contas de campanha eleitoral pode ser descrita como um instituto que tem como finalidade primordial, emprestar transparência às campanhas eleitorais, através da exigência da apresentação de informações, legalmente determinadas, que têm o condão de evidenciar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas de partidos e candidatos, possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso do poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam. (LIMA, 2009, p. 90).

Portanto, os cidadãos têm o direito ter acesso aos dados das prestações de contas eleitorais, de forma que os permita saber o que ocorre nas finanças das campanhas. Informações essas imprescindíveis não só para fiscalização da legalidade dos recursos transitados nas eleições, se os gastos declarados refletem com a realidade, mas também para a decisão de voto (SANTANO, 2017). Assim, por meio do voto o cidadão detém o poder de controle do poder público e para isso necessita de transparência das informações das contas eleitorais.

2.3.3 A Democracia Eletrônica e as Prestações de Contas Eleitorais

Conforme aponta José Afonso da Silva (1993), a democracia representa um processo de convivência social em que o poder emana do povo, sendo exercido por esse direta ou indiretamente, para o seu próprio proveito. Ou seja, a democracia representa o governo do povo, pelo povo e para o povo. Nesse sentido, pode conceituada como o regime político em que todos os cidadãos elegíveis participam de forma isonômica, seja diretamente ou através de representantes eleitos, na gestão do Governo. Contudo, conforme ressalta Benevides (2001), não há democracia sem participação.

No Brasil, o processo de redemocratização do Estado, que tem como importante marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, fez emergir um novo paradigma no que diz respeito à participação popular, revelando uma consciência de participação em torno da ideia do Estado de Direito. Dessa maneira, o espaço da cidadania foi ampliando e diversas instâncias e mecanismos de participação social têm sido instituídos, sobretudo, nas últimas décadas, criando condições para o exercício da democracia participativa, que permitem a participação popular nas decisões que direcionam o Estado.

A democracia participativa, por sua vez, envolve a participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública. Representa a forma de governo que possibilita a atuação do cidadão e pode sua concretização se faz necessária a efetiva participação do povo em todo o processo decisório e em todas as atividades do estado, num verdadeiro exercício da cidadania (BENEVIDES, 2001).

Dessa maneira, a democracia participativa reflete o ápice da cidadania, sua efetivação não reflete apenas em uma mudança na forma de governo, mas no comportamento da sociedade num todo, já que trata-se de bem mais do que uma mudança governamental, ou seja, apenas uma mudança cultural seria capaz de concretizar a cidadania, com a efetiva participação cidadã na política do país.

A democracia eletrônica, ou e-democracia, pode ser entendida como o processo de transparência da gestão pública e participação dos cidadãos nas decisões governamentais por meios eletrônicos. Conforme bem assevera Santos (2014), reflete a utilização das TICs no incremento do engajamento e participação dos cidadãos nos debates e nas decisões governamentais, permitindo um governo aberto e transparente. Dessa maneira é possível inferir que os mecanismos de interação entre cidadãos e o governo, aliado à participação política, a partir dos meios eletrônicos, representam canais de efetivação da e-democracia participativa.

Nesse contexto, a dinâmica mudança de anseios da sociedade faz a administração pública, desde seu início, sofrer transformações a fim de atender de forma contínua e satisfatória as demandas da coletividade. Novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) marcam esse novo cenário de interação entre governo e sociedade, propiciando arranjos diversificados, acessíveis, colaborativos e mais democráticos.

O surgimento do governo eletrônico tem proporcionado, cada vez mais, à sociedade acesso a serviços públicos personalizados e de maior qualidade. As modernas TIC desempenham um papel fundamental nesse processo, uma vez que não só ampliam de forma exponencial a oferta desses serviços, como também quebram barreiras no atendimento, possibilitando que os cidadãos tenham suas demandas respondidas pelo Estado sem a necessidade de se ater a horários e locais específicos de atendimento, minimizando a perda de tempo em filas e deslocamentos desnecessários (BRAGA; GOMES, 2018).

Com efeito, importantes *stakeholders* não estatais são envolvidos nos processos decisórios das organizações públicas, dotando os cidadãos de *empowerment* em suas relações com o Estado. Nesse contexto, a ampliação da interatividade ocasionada pela TIC, por meio das interfaces governo-cidadão, possibilita maior acesso a informações e ao conhecimento, propiciando um processo de tomada de decisão mais pulverizado e transparente, aumentando dessa maneira o nível de responsabilização de políticos, servidores públicos e demais atores envolvidos. (BRAGA; GOMES, 2018).

As Eleições de 2002 representaram um importante marco para o favorecimento do controle social, o Tribunal Superior Eleitoral passou a exigir, a partir desse pleito, a prestação de contas em formato eletrônico. Essa ampliação de divulgação de informações eleitorais favoreceu de forma significativa a democracia participativa, elevando a outro patamar o poder de controle e de fiscalização da Justiça Eleitoral. Como também começa a ser utilizado pela mídia e organizações sociais os registros eletrônicos completos das doações e gastos nas eleições, oportunizando assim uma fiscalização mais eficiente e ampla com participação popular (SPECK, 2012).

Dando continuidade ao objetivo de aumentar o controle social em relação aos recursos arrecadados e aplicados em campanhas eleitorais, o TSE passa a disponibilizar um espaço em seu portal eletrônico destinado a obter informações sobre doações efetuadas ou contratação de gastos eleitorais de candidatos e partidos políticos. Nesse espaço, quem realizar doações poderá registrá-las, de forma a dar mais transparência aos gastos realizados na campanha. Tais informações são utilizadas pela Justiça Eleitoral para confronto com os dados declarados por candidatos e partidos políticos em suas respectivas prestações de contas.

Como bem assevera Sampaio e Oliveira (2017), outro aspecto de importante peso para o melhoramento da efetividade das prestações de contas no contexto político-eleitoral é a exigência de constituição de Advogado, bem como da necessidade de um profissional de contabilidade para a elaboração e subscrição das contas. Desse modo, as prestações de contas, devido a sua importância no controle da lisura das eleições, deixaram de ter caráter estritamente administrativo e passando a ter caráter jurisdicional.

Segundo Speck (2012), o modelo de prestação de contas no Brasil é um dos mais avançados. Contudo, apesar de toda evolução, regulamentar e legislativa, do processo de prestação de contas eleitorais no Brasil, a efetividade no controle dos recursos manuseados nas eleições ainda é um desafio, uma vez que persistem casos, suspeitas e indícios de condutas ilícitas nas campanhas políticas não apurados pela Justiça Eleitoral por meio das prestações de contas. Um dos grandes desafios é combater a prática de trabalhar com recursos não declarados, ou seja, financiamentos não registrados na contabilidade e na prestação de contas à Justiça Eleitoral.

É importante ressaltar o tamanho do esforço despendido pela Justiça Eleitoral (regulamentar, tecnológico e de capital humano) na busca incessante pela eficácia do controle no financiamento eleitoral, todavia, considerando o contexto atual de

escândalos de corrupção relacionados ao patrocínio de campanhas eleitorais, é possível aferir a necessidade de implementação de mecanismos mais eficazes para o controle do financiamento eleitoral em relação aos já disponíveis (SANTANO, 2017). Nessa perspectiva, defende-se a criação ou aprimoramento de mecanismos, acessíveis ao controle social, capazes de permitir o acompanhamento e a aferição real de receitas e despesas que não são declaradas (caixa dois) pelos prestadores, como também a averiguação dos recebimentos e gastos por esses contabilizados (caixa um).

É verdade que a *accountability* é fundamental para preservar a democracia, mas a participação dos cidadãos é indispensável para que ela se realize. Nesse sentido, a transparência nas prestações de contas eleitorais é de grande importância para Justiça Eleitoral e para democracia, pois, sua relevância ultrapassa a relação entre candidato e Justiça Eleitoral. Com a inclusão da participação popular, a força de fiscalização é ampliada na medida em que oportuniza a sociedade a possibilidade de controlar e aferir se os valores declarados refletem com a realidade (SANTANO, 2017).

Dessa maneira, o papel do cidadão como fiscal das finanças eleitorais é antecipado, já que permite o controle no decorrer das eleições, abrindo a possibilidade ao eleitor de usar o perfil de financiamento como um dos critérios da escolha eleitoral, ou seja, verificar a maneira que determinado candidato se compromete com o limite legal de gastos e a transparência desses recursos de campanha para definir seu voto. Diante disso, atento ao fomento da participação cidadã, bem como ao fornecimento de informação e transparência para melhor qualificação da tomada de decisão do cidadão e melhoria de *accountability*, a Justiça Eleitoral apresenta o Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais (DivulgaCandContas), como instrumento de transparência nas eleições.

2.3.4 Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais (DivulgaCandContas)

A prestação de contas é composta de informações referentes às receitas e despesas, e por documentos comprobatórios das transações realizadas durante a campanha. Como forma de agregar ainda mais transparência ao processo eleitoral, no âmbito da Justiça Eleitoral, a publicização dos dados relativos ao processo de prestação de contas eleitorais é realizada por meio do Sistema de Divulgação de Candidaturas e

Prestação de Contas Eleitorais (DivulgaCandContas), conforme se pode visualizar na figura 1, abaixo, em que mostra o *Sistema DivulgaCandContas*:

Figura 1 - Sistema DivulgaCandContas.



Fonte: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br> (2018).

Disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), esse sistema permite o controle social na medida em que oportuniza ao cidadão consultar, a qualquer tempo, uma série de informações sobre candidaturas e prestação de contas eleitorais (receitas e despesas de campanha) de candidatos, de partidos e de comitês. O DivulgaCandContas disponibiliza informações de todas as regiões do Brasil, por meio dele é possível ter acesso aos dados de prestações de contas de campanha desde das eleições de 2002.

É imprescindível que o Controle Social ocorra efetivamente em todas as fases da campanha eleitoral. Até as eleições de 2014, as informações relativas ao financiamento de campanha eram prestadas à Justiça Eleitoral em três oportunidades: na primeira parcial de campanha, na segunda e na prestação de contas finais. Com advento da Reforma Eleitoral de 2015, os candidatos e partidos passaram, a partir das eleições municipais de 2016, a informar as doações recebidas nas campanhas a cada 72 horas, a contar da entrada do crédito na conta corrente.

Com essa mudança, o TSE visa aumentar e tornar mais eficiente a fiscalização nas Eleições, já que o controle poderá ser realizado quase que simultaneamente aos gastos realizados e às doações recebidas. Assim, o eleitor poderá fiscalizar se os candidatos estão cumprindo a legislação quanto aos limites de gastos, bem como se os candidatos prezam pela transparência da gestão financeira de sua campanha.

Além disso, o sistema disponibiliza o ranking de doadores e fornecedores das campanhas eleitorais, informando inclusive dados como CPF e CNPJ desses, bem como aponta a concentração das despesas realizadas nas campanhas eleitorais, situação essa

que permite não só a sociedade verificar se as informações prestadas pelos candidatos correspondem com a realidade, como também possibilita fiscalizar os financiadores, para que esses não venham obter vantagens indevidas em contrapartida do patrocínio eleitoral.

Portanto, o DivulgaCandContas se apresenta como uma ferramenta de aperfeiçoamento da democracia, na medida que disponibiliza à sociedade transparência dos gastos de campanhas eleitorais declarados pelos candidatos, oportunizando assim a participação dos cidadãos no acompanhamento da veracidade dessas informações com a realidade aferida pela própria sociedade. Nesse contexto, essa ferramenta promove a melhoria no *accountability* dos gastos das campanhas eleitorais. Por fim, cabe destacar que essas informações foram extraídas do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).²

² Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016/candidaturas/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas-e-prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: Abr. 2018.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Para Gil (2017), a pesquisa “[...] representa um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo fornecer respostas ao problema apresentado para desenvolver uma determinada abordagem [...]”. Ou seja, trata-se um processo formal e sistemático de construção do conhecimento a partir do emprego de procedimentos científicos. Neste capítulo, demonstra-se o percurso realizado para alcançar o que foi proposto: avaliar se as ferramentas governamentais de divulgação das informações relativas às contas eleitorais de campanha favorecem o aperfeiçoamento da democracia, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais de 2016.

Portanto, esta seção tratará do método que adotado na realização da pesquisa, apresentado de forma detalhada o delineamento da pesquisa, após a abordagem a classificação, o universo e amostra, bem como a forma de coleta e análise dos dados.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para que se possa ter uma visão mais abrangente e resumida do estudo, é apresentada, a seguir, em maiores detalhes, cada uma das etapas desenvolvidas durante a implementação da pesquisa.

Após a formulação dos objetivos desta pesquisa, deu-se início a primeira fase do estudo a partir de revisão da literatura, a qual foi realizada com base em diversos estudos publicados em periódicos, teses e livros reconhecidos pela sua contribuição ao tema de Controle Social e Prestação de Contas de Campanha Eleitorais. Buscou-se compreender a relação do controle social e as eleições, a importância da transparência no financiamento das campanhas eleitorais, bem como a necessidade do incentivo da participação cidadã na *accountability* das contas eleitorais para o aperfeiçoamento da democracia. De forma complementar, buscou-se também fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, conforme destaca Gil (2017), como legislações eleitorais e dados contábeis das prestações das contas eleitorais dos municípios de Caruaru (PE) e Campinha Grande (PB). Dessa forma, superados os conhecimentos prévios sobre o tema, partiu-se para a próxima etapa do estudo.

A segunda fase da pesquisa, se deu por meio de uma análise descritiva, a verificação do potencial do uso das tecnologias de informações e comunicação

disponibilizadas aos cidadãos nos portais institucionais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e de Pernambuco. Para essa verificação, utilizou-se o framework elaborado por Santos (2014), em sua tese doutoral, tanto para coleta quanto para a análise dos dados.

No que diz respeito a terceira etapa, foi realizada a conversão das respostas obtidas por meio instrumento de pesquisa desenvolvido por Santos (2014), obtendo-se a mensuração estatística do nível de desempenho dos portais institucionais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e de Pernambuco, a partir de indicadores de e-democracia.

Finalmente, a quarta e última fase da pesquisa, contemplou a análise dos resultados e a sua interpretação, da qual buscou-se verificar se as ferramentas eletrônicas de divulgação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais.

3.2 TIPO DE PESQUISA

Para se definir a tipologia da pesquisa, aplicou-se a definição de Vergara (2013), que cita que a “[...] pesquisa científica deve ser classificada quanto aos seus fins e quanto aos meios para ser desenvolvida [...]”. Desta forma, quanto aos fins, esta pesquisa tem caráter exploratório, uma vez que investiga em que medida as informações disponibilizadas à sociedade, relativas às prestações de contas eleitorais de campanha, favorecem a democracia e o controle social.

Corroborando com tal classificação, Gil (2017) aponta que pesquisas exploratórias buscam o aprofundamento sobre a temática abordada e a necessidade de maior familiarização com o assunto, indicando a premência de estudos do potencial comunicacional e informacional da ferramenta de divulgação das prestações de contas de campanha na perspectiva do fortalecimento da democracia.

Quanto aos meios, a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental, sob a ótica do delineamento, já que se fundamentou a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas. Dessa maneira serão consideradas as discussões de autores como: Cunha et. Al. (2015), Dias (2017), Figueiredo (2013), O’Donnell (1998), Teixeira (2016), Tenório e Kronemberger (2016), Santano (2017),

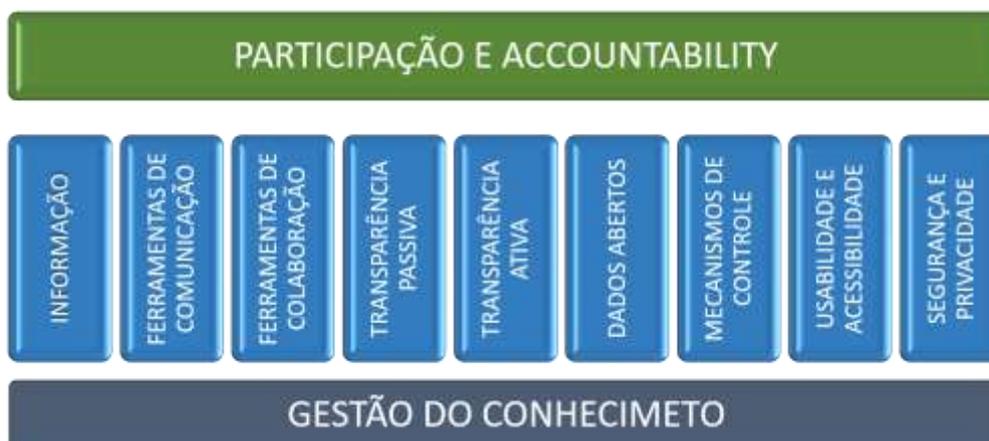
Samuels (2016) e Speck (2005, 2007 e 2012). De forma complementar, recorreu-se também a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, conforme destaca Gil (2017), como legislações eleitorais e dados contábeis das prestações das contas eleitorais.

No que se refere ao caráter investigativo do potencial informacional e comunicacional das ferramentas eletrônicas de divulgação das informações relativas à prestação de contas eleitorais, fez-se uso do método exploratório descritivo, a partir de abordagem quali-quantitativa ou método-misto, no qual os enfoques qualitativos e quantitativos se cruzam em todo o processo, gerando um maior nível de integração entre eles. Dessa forma, para atender aos objetivos desse estudo, apoiou-se no instrumento de pesquisa desenvolvido por Santos (2014) tanto para coleta quanto para a análise dos dados. Trata-se de um framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo, validado teórica e empiricamente, composto por 79 variáveis, agrupadas em duas dimensões de análise (participação e *accountability*), das quais necessitam de suporte de ferramentas de informação e comunicação para que se efetivem na prática.

Entre as limitações do estudo destacamos que esta pesquisa não teve o escopo de analisar a veracidade das informações fornecidas pelos candidatos nas prestações de contas de campanha. Dessa maneira, não foram questionadas as informações declaradas pelos candidatos e partidos. A investigação se limitou em explorar as ferramentas de informações disponibilizadas pela Justiça Eleitoral para identificar se os instrumentos oportunizam à sociedade informações e condições necessárias de *accountability*, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais e, por conseguinte, favorecendo o aperfeiçoamento da democracia.

Em relação ao framework, ressalta-se que tal instrumento apresenta na sua base a gestão do conhecimento, que serve como suporte à identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e uso do conhecimento. As dimensões constituintes da democracia, participação e *accountability*, representam as duas dimensões de análise do framework. Tais dimensões de análise são apoiadas em nove indicadores, quais sejam: informação, ferramentas de comunicação, ferramentas de colaboração, transparência passiva, transparência ativa, dados abertos, mecanismos de controle, usabilidade e acessibilidade, e segurança e privacidade (figura 2).

Figura 2 - Framework de apoio à democracia eletrônica.



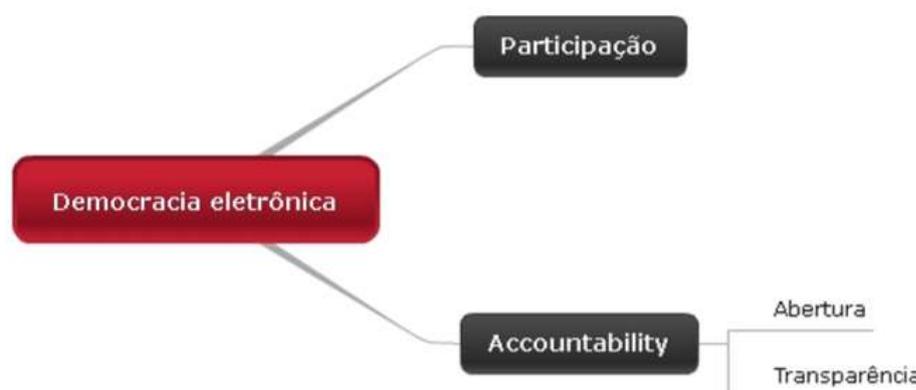
Fonte: Adaptado de Santos (2014)

No contexto da democracia eletrônica, as ferramentas de informação e comunicação se apresentam como necessárias para a efetivação da participação e *accountability*. Conforme aponta Santos (2014), não se pode dissociar os conceitos de democracia e participação eletrônica, na medida em que esse representa o coração daquele. Na dimensão da participação, o governo e o cidadão são os atores envolvidos, onde o cidadão situa-se como ator principal que interage com o governo e este, por sua vez, viabiliza, condiciona e abre espaço.

Nessa perspectiva, o governo disponibiliza informações em seus portais, para que o cidadão as selecione, baseando-se em suas necessidades, de modo que quanto mais informação o cidadão tiver acesso, mais interações ele poderá realizar, promovendo assim o relacionamento cidadão-governo.

Na dimensão *accountability*, segundo Santos (2014) a dinâmica apresenta-se de forma inversa, “[...] o movimento começa pelo governo, por conta das legislações a respeito, e o relacionamento é buscado pela sociedade civil, que procura a realização do controle social [...]”. Ou seja, nesta dimensão de análise o fluxo de informação se dá no sentido governo-sociedade, na medida em que o Estado disponibiliza à sociedade informações referentes à prestação de contas ou dados governamentais, seja por exigência legal ou de forma proativa.

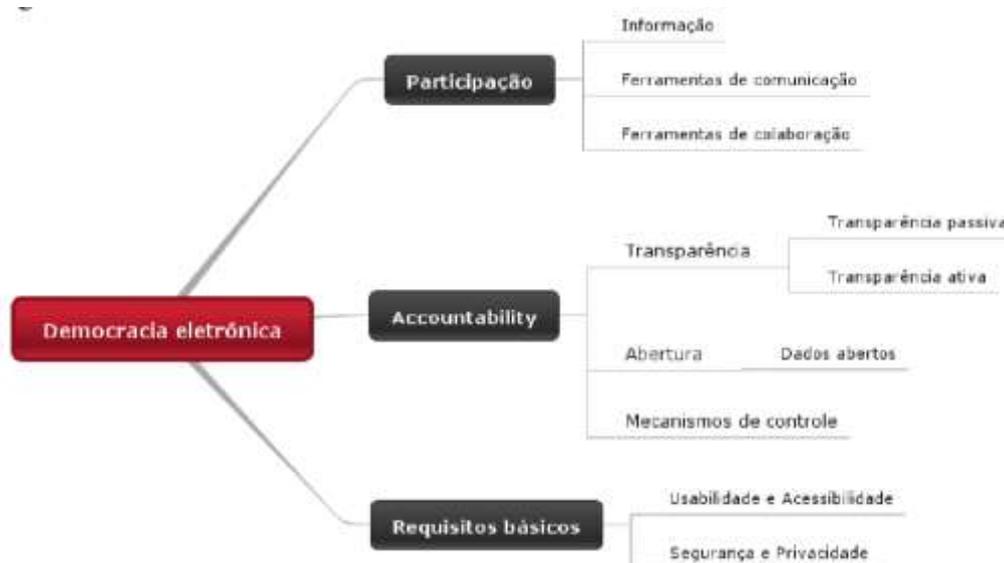
Figura 3 - Síntese das dimensões de análise e seus componentes



Fonte: Santos (2014).

Independentemente do escopo, todas as ferramentas de informação e comunicação devem obedecer a alguns requisitos básicos aplicáveis aos portais de governo de maneira geral: usabilidade e acessibilidade e segurança e privacidade.

Figura 4- Dimensões da democracia eletrônica e seus respectivos indicadores



Fonte: Santos (2014)

Cada um desses nove indicadores agrupam um conjunto de variáveis capazes de promover a democracia eletrônica nos portais de governo. No Quadro 1 (abaixo), está disposta, de maneira mais detalhada, uma síntese dos objetivos dos grupos de variáveis por indicador.

Quadro 1 -RESUMO DOS OBJETIVOS DAS VARIÁVEIS AGRUPADAS POR INDICADOR

		INDICADOR	VARIÁVEIS
DIMENSÕES	PARTICIPAÇÃO	Informação	Relacionam-se com o potencial das informações relativas funções governamentais, sua apresentação e atuação, o que permite o início da aproximação do cidadão com o governo.
		Ferramentas de Comunicação	Referem-se à interação entre o cidadão e governo, bem como viabilizam a abertura de espaço para participação cidadã.
		Ferramentas de Colaboração	Tratam do compartilhamento e colaboração da informação, compreendendo variáveis focadas na criatividade.
	ACCOUNTABILITY	Transparência Passiva	Buscam avaliar os mecanismos de fornecimento das informações requeridas formalmente para o exercício do controle
		Transparência Ativa	Dedicam-se em avaliar a disposição de informações divulgadas voluntariamente pela entidade governamental, sem pedido formal.
		Abertura	Buscam verificar a postura do governo na disponibilização dados abertos em formatos reutilizáveis pela sociedade.
		Mecanismos de Controle	Aferem a existência de instrumentos de fiscalização e controle social da gestão pública.
	REQUISITOS BÁSICOS	Usabilidade e Acessibilidade	Avaliam a facilidade de uso, o acesso e a localização de determinados conteúdos pelo maior número e variedade possível de pessoas
Segurança e Privacidade		Verificam a vulnerabilidade dos dados pessoais fornecidos pelos cidadãos quando em interação com a administração pública.	

Fonte: Adaptado de Santos (2014).

Tendo em vista o interesse em traçar um panorama das ferramentas de informação e comunicação fornecidas pela Justiça Eleitoral aos cidadãos por intermédio de seus portais institucionais, relativas a informações relacionadas às prestações de contas de campanha eleitorais, optou-se pela seleção de uma amostra não probabilística

intencional, sendo os portais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e de Pernambuco como corpus da pesquisa.

Como unidades de análise, foram selecionados municípios de Caruaru (PE) e Campina Grande (PB), devido a aproximação do valor populacional e ainda pela importância econômica e política de ambas as cidades. Cabe destacar que, conforme dados do IBGE (2017)³ os municípios escolhidos representam respectivamente a segunda e a terceira cidade do interior com maior população do Nordeste.

A pesquisa teve como método de procedimento o estudo de caso, utilizamos da pesquisa de campo, por meio do exame das contas de campanha, relativas aos candidatos aos cargos majoritários do pleito de 2016, de ambos os municípios. Informações essas disponibilizadas pela Justiça Eleitoral, por meio da ferramenta institucional de Divulgação de Candidatura e Contas Eleitorais (DivulgaCandContas).

3.3.3 Universo e Amostra

Em função da dimensão do universo em questão, do número de variáveis a serem observadas e do tempo disponível para a realização da pesquisa, optou-se pela seleção de uma amostra não probabilística intencional, onde a seleção dos elementos se dá propositalmente pelo julgamento do pesquisador, obedecendo a critérios por ele estabelecidos.

Assim, foram eleitos para avaliação os portais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e Pernambuco. Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴ o colégio eleitoral do estado da Paraíba soma um total de 2.813.479 eleitores aptos, distribuídos em 223 municípios. O Quadro 2 (abaixo) apresenta os cinco maiores colégios eleitorais da Paraíba.

³ Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html>>. Acesso em: Abr. 2018.

⁴ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>: Acesso em: Abr. 2018.

Quadro 2 - Ranking dos cinco maiores colégios eleitorais da Paraíba

MUNICÍPIOS	ELEITORADO APTOS
JOÃO PESSOA	510.081
CAMPINA GRANDE	281.574
SANTA RITA	91.946
BAYEUX	68.877
PATOS	62.191

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral (2016)

O Estado de Pernambuco conta com 6.509.982 eleitores, distribuídos em 184 municípios. No Quadro 3 é possível visualizar o ranking dos cinco municípios pernambucano com maior eleitorado.

Quadro 3 - Ranking dos cinco maiores colégios eleitorais de Pernambuco

MUNICÍPIOS	ELEITORADO APTOS
RECIFE	1.119.271
JABOATÃO DOS GUARARAPES	440.946
OLINDA	265.159
CARUARU	210.038
PAULISTA	198.029

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral (2016)

Segundo estimativa realizada em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵ Caruaru representa a cidade mais populosa do interior de Pernambuco, sendo a terceira de maior população dentre os municípios do Nordeste. Já Campina Grande é a segunda cidade mais populosa da Paraíba e corresponde a segunda cidade nordestina de interior com a maior população, conforme Quadro 4 (abaixo).

⁵ Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: Abr. 2018.

Quadro 4 - Ranking dos cinco maiores municípios do interior do Nordeste.

MUNICÍPIO	UF	POPULAÇÃO
FEIRA DE SANTANA	BA	627.477
CAMPINA GRANDE	PB	410.332
CARUARU	PE	356.128
VITÓRIA DA CONQUISTA	BA	348.718
PETROLINA	PE	343.219

Fonte: Site do IBGE (2017).

Considerando que os municípios com maior eleitorado são aqueles em que a informação pode atingir um maior contingente de cidadãos, foram escolhidos os 2 municípios com maior colégio eleitoral das cidades do interior do Nordeste, com o número populacional aproximado. Nesse sentido, dentro dos municípios abrangidos pela competência dos Tribunais Regionais Eleitorais escolhidos (TRE-PB e TRE-PE), optou-se pelos os municípios de Campina Grande (PB) e Caruaru (PE) para análise dos dados.

Temos então, que para atender aos objetivos propostos de analisar as informações das prestações de contas eleitorais como instrumento de transparência e identificar as principais exigências (categorias) que deveriam ser atendidas para o favorecimento do controle social, além da pesquisa documental e literária, foram selecionados os dados das prestações de contas de campanha das Eleições de 2016, disponibilizados no Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas eleitorais (DivulgaCandContas), dos candidatos que concorreram a eleições majoritárias de 2016 nos municípios de Campina Grande (PB) e Caruaru (PE).

Dessa forma, foram analisados os dados, disponibilizados para a sociedade, de 13 (treze) prestações de contas eleitorais, sendo 7 (sete) relativas aos candidatos do município Caruaru e 6 (seis) de Campina Grande.

3.4 COLETA E MÉTODO DE TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados foram coletados a partir de duas etapas, tendo em vista responderem ao problema de pesquisa colocado. A primeira etapa consistiu em levantamento e pesquisa

bibliográfica e documental, para responder aos seguintes objetivos específicos: 1) demonstrar as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pela Justiça Eleitoral que favorecem a *accountability* vertical e 2) destacar as formas e possibilidades de participação virtual cidadã, por meio dos mecanismos digitais disponibilizados nos portais institucionais da Justiça Eleitoral, no controle dos recursos empregados nos pleitos eleitorais.

A segunda etapa, para analisar, a partir de indicadores de *e-democracia*, se as ferramentas governamentais de divulgação das informações, relativas às contas eleitorais de campanha, dispostas nos portais dos Tribunais Regionais Eleitorais envolvidos na pesquisa, favorecem o aperfeiçoamento da democracia participativa, e em que medida, foi aplicado o instrumento de pesquisa desenvolvido por Santos (2014) em sua tese doutoral, tanto para coleta quanto para a análise dos dados.

Como já abordado anteriormente, esse instrumento, validado teórica e empiricamente, é composto por 79 perguntas, de modo que cada pergunta está vinculada a uma das variáveis que, segundo Santos (2014), são capazes de fomentar a democracia eletrônica em portais de governo, conforme pode ser verificado no Apêndice A.

O processo de verificação das variáveis nos portais dos Tribunais Regionais Eleitorais envolvidos na pesquisa levou em consideração o critério para a coleta de dados proposto por Santos (2014). Assim, foi adotada a escala (0-1) para as questões cuja variável em análise satisfazia a condição dicotômica, ou seja, 0 representa a ausência da variável e 1 a presença; e uma escala parcial de medição para os casos em que a questão poderia ser atendida de forma incompleta, seja em função dos seus elementos constituintes, seja pela sua parcialidade de aplicação no portal.

Dessa forma, o máximo de pontos obtidos a partir da verificação das 79 variáveis foi de 79 pontos. Adotou-se também uma escala proporcional ao número de elementos, criada pela autora, conforme pode ser verificado no Apêndice B.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

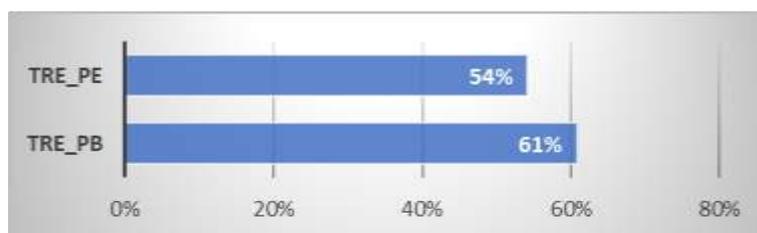
Nesta seção realizamos a análise e discussão dos resultados. A avaliação nos portais dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados da Paraíba e Pernambuco estendeu-se pelo período de 07/01/2019 a 15/02/2019. Tendo como base a metodologia de Santos (2014), essa avaliação buscamos analisar em que medida os portais eleitos dispõem informação e ferramentas de comunicação em prol do avanço na construção e no aperfeiçoamento da democracia. Para tanto, foram analisados indicadores de e-democracia, considerando as dimensões da Participação e *Accountability*. Em seguida detalharemos a avaliação realizada dessas dimensões, apresentados os dados encontrados, bem como a síntese dos resultados obtidos, levando em consideração a ordem das variáveis medidas.

4.1 DIMENSÃO DE ANÁLISE PARTICIPAÇÃO

Como abordado anteriormente, a democracia e a participação eletrônica são conceitos dissociáveis. Nesse cenário, a participação representa o diálogo entre o governo e o cidadão, ou seja, reflete a relação bidirecional na qual o cidadão pode interagir com o governo. Segundo a OCDE (2003), os cidadãos devem ser colocados na posição de parceiros, na medida em que o governo deve buscar a elaboração de políticas por meio de recursos digitais para promoção e alargamento da participação do cidadão na gestão pública.

Nesse sentido, Cunha *et. al.* (2015) ressalta que essa relação entre governo com a sociedade por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) tem se mostrado um caminho essencial. Dessa forma, o governo deve empreender esforços para aliar o uso da tecnologia às reais possibilidades de participação cidadã e ao atendimento das demandas sociais. No que diz respeito à dimensão Participação, podemos dizer que o desempenho foi regular, uma vez que os portais, em média, alcançaram 57,5% de atendimento às trinta variáveis propostas (figura 5).

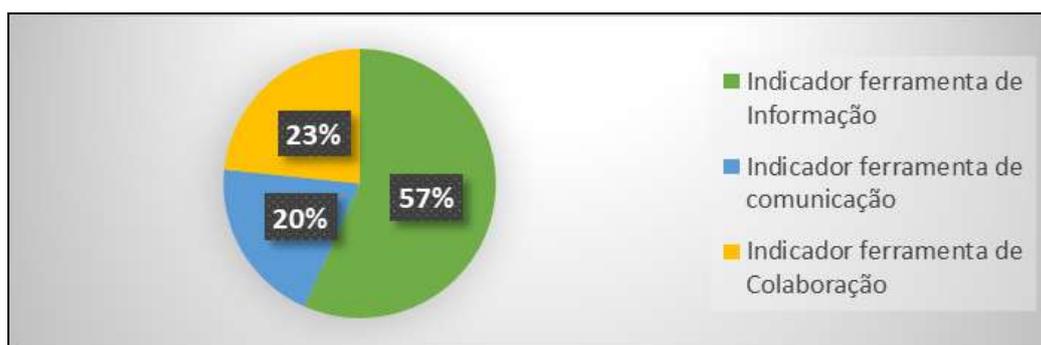
Figura 5 – Atendimento dos portais à dimensão de análise Participação



Fonte: Elaboração própria (2019).

Para essa dimensão de análise, foram verificadas, nos portais eleitos, 30 (trinta) variáveis relacionadas aos seguintes indicadores: ferramentas de informação, de comunicação e de colaboração. Na figura 6 (abaixo) é possível avaliar a representatividade de cada um desses indicadores em relação à dimensão analisada.

Figura 6 - Representatividade de cada indicador que compõem a dimensão da Participação



Fonte: Elaboração própria (2019).

Desse modo, podemos conferir a importância das ferramentas de comunicação para o aperfeiçoamento da democracia, já que a avaliação destas representa mais da metade do resultado total da dimensão Participação.

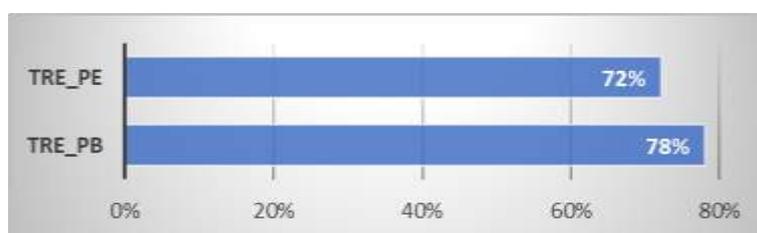
4.1.1 Indicador de Informação

A informação se apresenta como uma pré-condição necessária para a participação. De forma igual, a participação do cidadão se afigura como pressuposto essencial para a evolução e fortalecimento da democracia. Conforme Santos (2014), as ferramentas de informação contribuem para a construção de uma opinião sustentada do cidadão, bem como estimulam sua aproximação e o relacionamento com governo.

Tais ferramentas relacionam-se com informações gerais de contato, incluindo dados sobre as funções governamentais, como sua apresentação e atuação. Ou seja, importam na disponibilização de conteúdos relacionados à estrutura e ao funcionamento da entidade.

Da avaliação relacionada ao atendimento do indicador de informação, os dois portais analisados apresentaram um bom desempenho, considerando que ambos alcançaram atendimento às variáveis propostas maior que 70%, conforme demonstrado na figura 7.

Figura 7- Atendimento ao Indicador Informação



Fonte: Elaboração própria (2019).

Em função da indisponibilidade de um endereço de e-mail para contato geral, constatou-se que as informações gerais de contato foram dispostas de forma parcial em ambos os portais, de maneira que o cidadão precisa escolher um setor específico para direcionar sua demanda.

No que se refere aos dados de contatos e competências dos representantes, à disponibilização de organograma e estrutura organizacional, bem como ao fornecimento de legislação pertinente à atividade da entidade, ambos os portais pontuaram com maestria. No entanto, em relação à disponibilização de um acervo dos chats, consultas e fórum já realizados, os portais deixaram a desejar e não pontuaram. Essas ferramentas favorecem a interação social, a socialização e compartilhamento do conhecimento, além de encorajar a participação cidadã.

Para Dias (2017), a principal finalidade dos mecanismos de participação social é o de munir a sociedade de informações capazes de proporcionar o acompanhamento da gestão pública e influenciar as decisões da população. Nesse sentido, é importante registrar que no portal do TRE-PB, por meio do campo de busca, foi possível encontrar um link no qual o Tribunal informa o lançamento de um atendimento virtual, informando tratar-se de um chat no qual podem ser feitas perguntas a respeito de inscrição eleitoral e transferência de domicílio. Todavia, ao clicar no link, o

portal direciona para a sua página inicial, sem apresentar qualquer correspondência com o serviço informado.

No que concerne a disponibilização de informações estatísticas referentes a denúncias da sociedade relativas a indícios de discrepância e irregularidade entre os recursos aplicados nas campanhas eleitorais e as prestações de contas apresentados pelos candidatos e partidos, registra-se a disponibilização da ferramenta eletrônica Pardal (figura 8) em ambos os portais. Esse aplicativo será melhor conceituado no Indicador de Comunicação, restando neste tópico a análise do mesmo quanto Indicador de Informação.

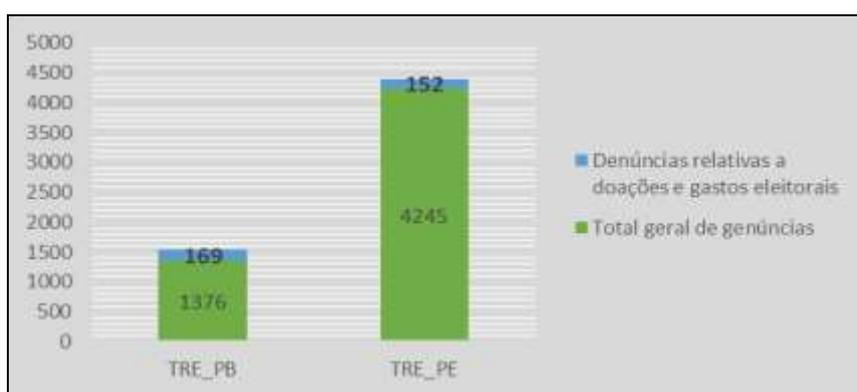
Figura 8 - Ferramenta Pardal para denúncias eleitorais



Fonte: <https://pardal.tse.jus.br/pardal-web/>

A partir das estatísticas apresentadas por este aplicativo, registrou-se que do total das denúncias eleitorais dos estados envolvidos nesta pesquisa, registras na Eleições de 2018, apenas 4% foram relativas à doações e gastos eleitorais em Pernambuco e 12% na Paraíba (figura 9).

Figura 9 - Total de denúncias relacionadas aos recursos empregados nas campanhas eleitorais de 2018



Fonte: Elaboração própria (2019).

Quanto a participação dos cidadãos na utilização do aplicativo Pardal, considerando o número total do eleitorado de cada estado analisado, Pernambuco

apresentou o melhor resultado em termos gerais de denúncias de 0,065%, frente ao resultado de 0,049% do estado paraibano (figura 10).

Figura 10 - Representação de denúncias no Pardal em relação ao eleitorado total



Fonte: Elaboração própria (2019).

No entanto, ficou com a Paraíba o melhor desempenho quando o assunto é a utilização do Pardal para denúncias relacionadas aos recursos aplicados nas eleições, já que em termos proporcionais ao eleitorado, esse estado apresentou um desempenho de 0,006%, registrando o estado pernambucano o desempenho de apenas 0,002% de utilização do aplicativo para o mesmo fim.

Tal como a ausência de disponibilização de um acervo dos chats, consultas e fórum já realizados, constatou-se também a carência de um acervo das denúncias já realizadas por meio desse instrumento, que apresenta apenas as estatísticas das denúncias, indicando o total de ocorrências por estado e seus respectivos municípios, bem como o total por categoria da denúncia, como pode ser verificado na figura. Contudo, só é possível ter acesso às estatísticas relacionadas às Eleições 2018, já que a ferramenta não fornece os registros estatísticos das denúncias realizadas nos pleitos anteriores.

Quanto aos resultados das pesquisas de satisfação, apenas o TRE-PB os disponibilizou. Todavia, frisa-se que constou publicados os dados, em percentuais, relativos apenas ao 1º e 2º quadrimestres do ano de 2018. Dessa maneira, o cidadão fica impedido de efetuar o controle dos resultados dos anos anteriores, dificultando não só o acompanhamento das melhorias implementadas anualmente pelo órgão, mas também a

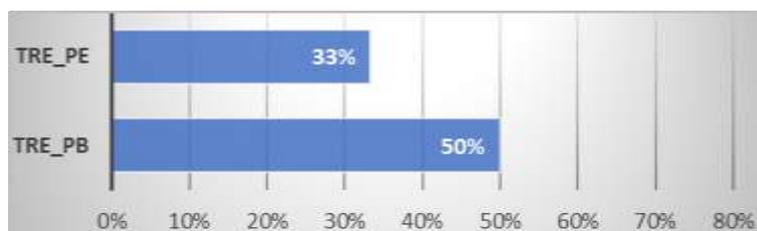
mensuração do avanço da confiabilidade da sociedade nos serviços ofertados pela Justiça Eleitoral.

Nesse quesito, ainda é importante ressaltar que o portal não dispõe as ações implementadas ou programadas para atender as demandas da sociedade diante dos pontos deficientes apurados por meio dos resultados das pesquisas de satisfação. Vale salientar que desaponta nos portais analisados o não fornecimento de informação sobre os projetos de lei em discussão, relacionados a assuntos ligados ao órgão, bem como a ausência de links para outras agências de governo.

4.1.2 Indicador Ferramentas de Comunicação

A interação entre o governo e o cidadão é viabilizada pelas ferramentas de comunicação, que serve de apoio para abertura de espaços, bem como para o alargamento desse contato direto da entidade com a sociedade. Para esse indicador, o desempenho geral dos portais não atendeu às expectativas da democracia eletrônica, apresentando uma média menor que 50% de atendimento às variáveis propostas, como retratado na figura 11 (abaixo).

Figura 11 - Atendimento ao Indicador Comunicação



Fonte: Elaboração própria (2019).

Conforme Cunha *et. al.* (2015), as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) representam um importante canal de engajamento do cidadão, se fazendo necessário um maior esforço do Estado para aumentar sua gama de serviços e ferramentas digitais disponibilizadas, com o objetivo de estimular e viabilizar a maior utilização por parte da sociedade.

Registramos que o único ponto positivo em comum, relacionado a esse indicador, encontrado nos portais refere-se ao fornecimento de uma Newsletter, que

consiste em um canal responsável pela divulgação de notícias e atividades conduzidas pela entidade, voltada à informação e ao seu rápido compartilhamento. Todavia, inexistem nos portais analisados a opção de cadastramento para que o cidadão receba alertas sobre as atualizações em um tópico específico de interesse ou alterações no calendário de eventos/reuniões, embora exista a publicização dessas alterações nos portais. É importante destacar que os dois portais apresentam links para ferramenta Fale Conosco, porém, quando acessados, retornam à página da ouvidoria do órgão. Cabe notar, contudo, que os canais “Fale Conosco” e a “Ouvidoria” apesar de representarem formas básicas de interação entre o governo e cidadão, não possuem a mesma finalidade e definição. Conforme assevera Santos (2014), “[...] enquanto este é um canal para solicitar informações, aquele serve para enviar sugestões, elogios, reclamações e denúncias [...]”. Diante disso, optou-se por não pontuar os portais para esta variável analisada.

No que diz respeito pesquisas de satisfação e opinião, apenas o portal do TRE-PB atendeu às variáveis em sua plenitude, já o TER-PE não apresenta em seu portal espaço para pesquisa de satisfação, fornecendo apenas espaço para pesquisa de opinião para melhoria da navegação. Cumpre esclarecer que apesar de possuir o link “Dados Estatísticos da Satisfação do Cidadão”, no portal do TRE-PE não é possível ter acesso aos dados, porque quando acessado o cidadão é direcionado para página inicial do portal. No que concerne às prestações de contas eleitorais e as ferramentas de comunicações dispostas nos portais avaliados, faz-se necessário destacar a disponibilização do sistema Pardal (figura 8).

Trata-se de uma ferramenta de participação cidadã, que possibilita a sociedade denunciar infrações durante as campanhas eleitorais, por meio do envio on-line de indícios de práticas indevidas ou ilegais no âmbito da Justiça Eleitoral. Dessa maneira, os cidadãos atuam como parceiros do governo, fiscalizando os pleitos eleitorais, na medida que ajudam a Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral no combate a crimes eleitorais.

4.1.3 Indicador Ferramentas de Colaboração

Como bem assevera Braga e Gomes (2018), nas democracias participativas é importante que a sociedade seja alçada à posição de *stakeholders* e envolvida nos

processos decisórios das organizações públicas. Para verificar quais ferramentas de colaboração estão disponíveis nos portais do TRE-PB e TRE-PE, foram avaliadas 7 (sete) variáveis, que segundo Santos (2014), são “[...] capazes de fomentar a criatividade, a informação compartilhada e a coprodução de conteúdos no contexto da democracia eletrônica [...]”. Ou seja, essas variáveis buscam identificar em que nível a Justiça Eleitoral visualiza o cidadão como parceiro.

Dos três indicadores relacionados à dimensão da participação, o relacionado a ferramentas de colaboração foi o que apresentou o pior resultado, que segue disposto na figura 12, evidenciando a necessidade de aplicação de práticas para o melhoramento da abertura desses órgãos à participação popular.

Figura 12 - Atendimento ao Indicador Colaboração



Fonte: Elaboração própria (2019).

Embora as ferramentas de comunicação como blog, *wiki*, fórum de discussão, chat e comunidades virtuais representem um valioso instrumento de engajamento de cidadão, já que fomentam e facilitam a cooperação e a colaboração da informação, os Tribunais avaliados não oferecem tais ferramentas em seus portais institucionais. No que concerne à conexão com as redes sociais, os dois órgãos investigados possuem seus perfis nas redes de relacionamentos, contando, inclusive, com links de direcionamento direto por meio de seus portais institucionais. Já quanto a *tags* sociais, que consiste em palavras-chaves associadas a termos, com o intuito de classificar e organizar os conteúdos dos portais, facilitando assim a pesquisa das informações pelos usuários, também estão presentes em ambos os portais, evidenciando a atenção dos Tribunais para a interatividade.

4.2 DIMENSÃO DE ANÁLISE *ACCOUNTABILITY*

O controle externo ou social reflete uma dimensão de *accountability*, a vertical. Para sua efetivação, os cidadãos precisam de informações seguras e precisas

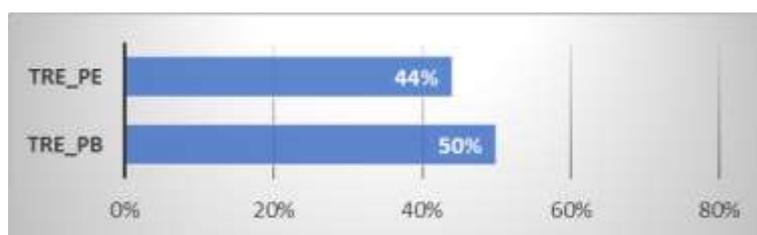
(O'DONNELL, 1998). Nesse contexto, engajar o cidadão e mantê-lo bem informado é sem dúvida um princípio básico da democracia. Com o advento da internet e a infusão da tecnologia emerge a democracia eletrônica, que se relaciona com o uso TIC's para potencializar a participação cidadã nos debates e nas decisões governamentais, bem como possibilitar a transparência e controle social sobre as ações de Governo.

Nesse sentido, tornou-se um imperativo para os regimes democráticos o desenvolvimento e uso de ferramentas tecnológicas nas plataformas governamentais. Por consequência, a oferta de serviços públicos nos portais governamentais vem sendo ampliada, viabilizando a prestação de serviços e informações on-line (CUNHA *et. al.* 2015).

Apesar de não haver dúvidas de que a política de governo eletrônico favorece à transparência e participação cidadã, essa ainda é uma questão complexa. Dessa forma, se faz necessária não apenas a disponibilização por parte do governo de informações, mas também de mecanismos que possibilitem ao cidadão exercer um efetivo controle social.

Essa dificuldade que o governo apresenta em dispor de mecanismos de participação do cidadão pode ser comprovada pelo acanhado resultado apresentado pelos portais avaliados (figura 13), uma vez que esses apresentaram uma média de atingimento menor que 50%.

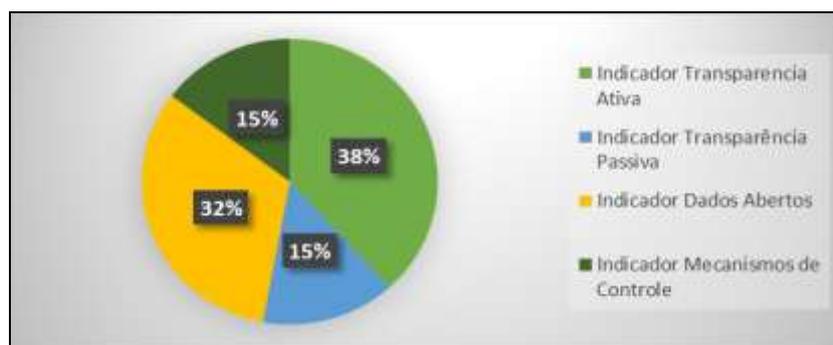
Figura 13 - Atendimento dos portais à dimensão de análise Accountability



Fonte: Elaboração própria (2019).

Para essa segunda dimensão de análise, reuniu-se quatro grupos de indicadores para verificar a disponibilização nos portais desses mecanismos de fiscalização e o controle da gestão pública direcionados ao cidadão, quais sejam: transparência ativa, transparência passiva, abertura e mecanismos de controle. A representatividade de cada um desses indicadores, em relação à dimensão analisada, pode ser verificada na Figura 14 (abaixo).

Figura 14 - Representatividade de cada indicador que compõe a dimensão *Accountability*



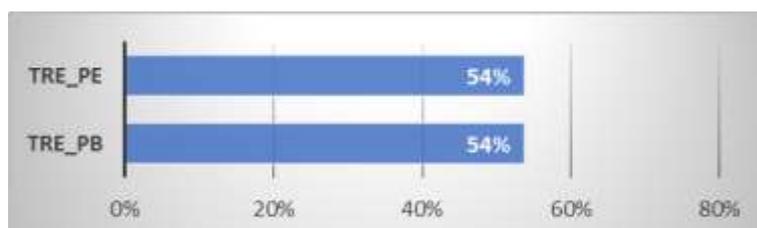
Fonte: Elaboração própria (2019).

Dessa forma, destaca-se a relevância do indicador Transparência Ativa e Dados Abertos, já que esses juntos correspondem a 70% da dimensão de *Accountability*. Esses indicadores relacionam-se, respectivamente, à postura da Administração Pública de divulgar informações de interesse geral e coletivo, independente de solicitação, e de disponibilizar dados que podem ser livremente utilizados, reutilizados ou distribuídos por qualquer interessado.

4.2.1 Indicador Transparência Ativa

A pró atividade do governo em disponibilizar informações de interesse público reflete o conceito de transparência ativa. Dessa forma, esse indicador reuniu variáveis capazes de medir o nível de transparência ativa por parte do poder público, que envolve, dentre outros, a divulgação obrigatória de informações administrativas, de execução orçamentária e financeira, dos programas e atividades, bem como das licitações e contratos. O grupo relativo à Transparência Ativa reuniu treze variáveis, tendo os portais alcançado 54% de atendimento de variáveis inerentes a esse indicador (figura 15).

Figura 15 - Atendimento às variáveis relacionadas à Transparência Ativa



Fonte: Elaboração própria (2019).

No que concerne à divulgação de informações, vale destacar a excelente prática do TRE-PB ao apresentar em seu portal Catálogo de Transparência Ativa (figura 16), no qual é possível saber quais informações são publicadas, os respectivos normativos que exigem essas publicações, os prazos ordinários de publicizações, bem como informa *links* de direcionamento local exato de armazenamento para facilitar a busca dessas informações, além de dados de contato dos setores responsáveis pelo fornecimento de tais publicações.

Figura 16 – Catálogo de Transparência Ativa do TRE-PB



Fonte: www.tre-pe.jus.br (2019)

Conforme Santos (2014), para aferir se à disposição voluntária de informações que permitam o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das finanças públicas, foram extraídas variáveis com base nos regramentos da Lei complementar nº 101/2000 (LRF), alterada pela Lei Complementar nº 131/2009.

Considerando que a pesquisa buscou avaliar a disposição voluntária também das informações relativas às prestações de contas eleitorais, foi realizado, de forma equivalente e simultânea, um levantamento das informações dispostas nos portais relacionadas às contas eleitorais, de acordo com o disciplinado pela Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Para tanto, além da pesquisa documental e literária, foram confrontados os dados das prestações de contas de campanha das Eleições de 2016, disponibilizados no sistema eletrônico de informação DivulgaCandContas.

Como unidade de amostra, destacou-se as prestações de contas dos candidatos que concorreram a eleições majoritárias de 2016 nos municípios de Campina Grande (PB) e Caruaru (PE). Dessa forma, foram analisados os dados, disponibilizados para a

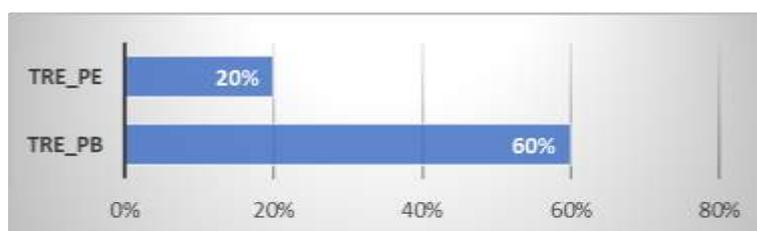
sociedade, de 13 (treze) prestações de contas eleitorais, sendo 7 (sete) relativas aos candidatos do município Caruaru e 6 (seis) de Campina Grande.

Nesse contexto, verificamos que os dois portais dispõem voluntariamente das informações que permitem o acompanhamento tanto da execução orçamentária e fiscal das finanças públicas, quanto das prestações de contas eleitorais. Todavia, em relação à divulgação de informações relativas a direitos e deveres do cidadão quando na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária, ao fornecimento de instruções de como o cidadão participar desse processo, bem como a publicações relativas a instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular, ambos os portais não deram a necessária importância, não atendendo a essas variáveis de orientação, estímulo e fomento a participação cidadã.

4.2.2 Indicador Transparência Passiva

A transparência passiva corresponde ao acesso às informações conforme demanda de interessados após serem requeridas pelos mesmos. No Brasil, a publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) representa um marco normativo para transparência e acesso à informação, já tal ordenamento que regulamenta os procedimentos, normas e prazos a serem observados pelos órgãos e entidades públicas para que o direito fundamental de acesso à informação seja assegurado. Nesse quesito, os portais apresentaram baixo desempenho no indicador de Transparência Ativa, chegando a média geral de atingimento de 40%. Tal resultado nos revela que os procedimentos estabelecidos pela Lei de Acesso a Informação (LAI) não são atendidos de forma efetiva pelos avaliados (figura 17).

Figura 17 - Atendimento às variáveis relacionadas à Transparência Passiva



Fonte: Elaboração própria (2019).

Cumprido destacar que o portal do TER-PB apresenta um excelente manual contendo instruções sobre o preenchimento do formulário de contato e acompanhamento da solicitação, ou seja, fornece todas as informações necessárias para que o cidadão possa solicitar acesso à informação. O portal também fornece informação sobre as exceções de acesso à informação.

No que se refere ao indicador Transparência Passiva, a única variável atingida pelo portal do TRE-PE diz respeito à divulgação dos dados da autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação.

Registra-se que, embora conste nos portais avaliados a opção de Acesso à Informação, inclusive com *link* próprio na primeira página dos portais, tais plataformas governamentais não disponibilizam informação acerca dos prazos máximos de resposta frente a um pedido de acesso à informação, como também não divulgam os mecanismos recursais possíveis em caso de um pedido de informação ser negado.

4.2.3 Indicador Dados Abertos

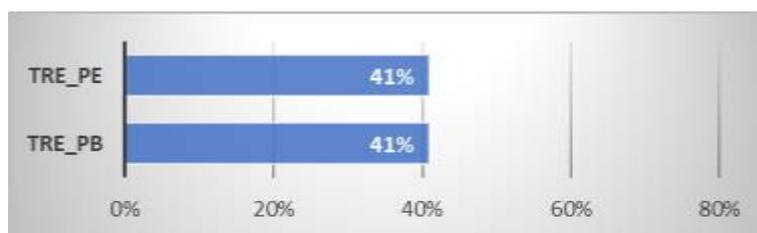
Em um regime democrático, a sociedade tem direito de acessar informações produzidas ou sob a guarda do poder público, ressalvadas as exceções legais. Nesse contexto, torna-se imperativo o reconhecimento, por parte do governo, da importância de implementação de novas tecnologias direcionadas ao fomento da inovação, capazes de promover o alargamento do acesso à tecnologia e da capacidade da sociedade de utilizá-la.

No que se refere a Dados Abertos, tem-se como aqueles disponibilizados livremente, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle, para que os usuários façam uso de acordo com suas necessidades.

Nesse sentido, as variáveis relativas ao indicador Dados Abertos buscam mensurar o desempenho dos órgãos públicos no fornecimento de dados abertos que sejam passíveis de reutilização pela sociedade, por meio de novas informações e aplicações digitais.

Em relação ao atendimento dos portais ao indicador Dados Abertos, considera-se que o desempenho não foi satisfatório (figura 18), já que os portais atingiram apenas 41% das variáveis investigadas.

Figura 18 - Atendimento às variáveis relacionadas ao Dados Abertos



Fonte: Elaboração própria (2019).

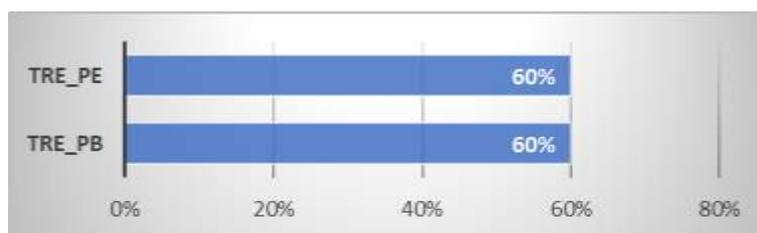
Os resultados apresentados evidenciam a falta de preocupação dos órgãos analisados na disponibilização, através da internet, de documentos, informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade. Constatamos que os portais não dispõem de plano de divulgação das ações do movimento de dados abertos, bem como não foi identificado qualquer promoção de incentivo ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade. Apesar de apresentarem em seus portais relação de aplicativos disponíveis, nenhum relacionados pelos entes governamentais foram desenvolvidos pela sociedade. Cabe ressaltar, contudo, que todos os dados abertos disponíveis nos portais podem ser baixados de forma gratuita.

4.2.4 Indicador Mecanismos de Controle

Os mecanismos de controle se apresentam como instrumentos de participação cidadã no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle da gestão pública, ou seja, são ferramentas de comunicação que oportunizam a realização do controle social por parte do cidadão. Nesse sentido, as variáveis relacionadas ao indicador Mecanismo de Controle buscam averiguar o nível de disponibilização de instrumentos de fiscalização e o controle para o cidadão.

Quanto ao atendimento dos portais ao Indicador Mecanismos de Controle, verificou-se um desempenho aquém do esperado, já que esses apresentaram um atingimento médio de 60 % das variáveis propostas (figura 19).

Figura 19- Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Mecanismos de Controle



Fonte: Elaboração própria (2019).

Com relação ao canal de ouvidoria, que representa uma das principais ferramentas de relacionamento entre o governo e a sociedade, ambos os portais apresentaram esse recurso de interação. Por meio da Ouvidoria, os cidadãos podem encaminhar críticas, reclamações e elogios, bem como dirigir sugestões e projetos destinados ao aperfeiçoamento da atividade jurisdicional e administrativa dos órgãos avaliados. Tal canal dispõe de um formulário que o cidadão pode encaminhar suas demandas de informação, sem a necessidade de que o cidadão descreva o motivo da solicitação.

Um ponto negativo à participação popular consiste na ausência de mesas de diálogo ou fóruns nos portais, canais esses que permitem que o usuário participe por meio de perguntas sobre questões ligadas à gestão. Contudo, optamos por pontuar os portais em relação a essa variável por esses promoverem audiências públicas. Já a convergência negativa que mais chama atenção é sobre a ausência de atividades educativas nos portais avaliados, como cursos técnicos para formação de conselheiros, cursos de controle social à distância, eventos de sensibilização e capacitação presencial da população.

4.3 REQUISITOS BÁSICOS

Como já abordado anteriormente, independentemente do escopo, todas as ferramentas de informação e comunicação devem obedecer a alguns requisitos mínimos aplicáveis aos portais de governo, quais sejam: usabilidade e acessibilidade e segurança e privacidade. É possível observar na Figura 20 a representação que esses apresentam em relação aos Requisitos Básicos.

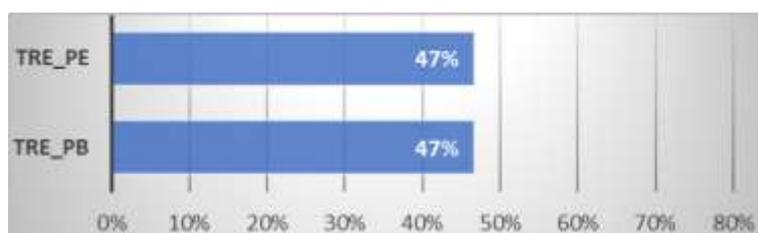
Figura 20 – Indicadores relativos aos Requisitos Básicos



Fonte: Elaboração própria (2019).

No que se refere a esses parâmetros, os portais apresentaram um desempenho desagradável ao apontarem 47% de atingimento das variáveis propostas (figura 21).

Figura 21 - Atendimento às variáveis dos Requisitos Básicos



Fonte: Elaboração própria (2019)

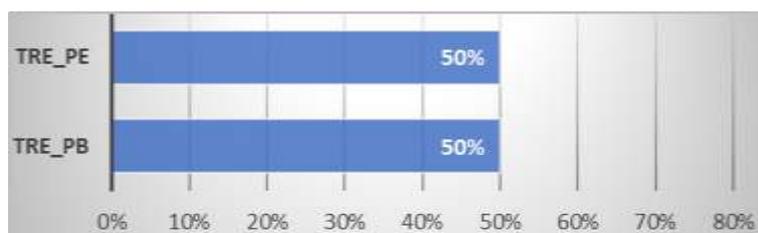
Esse resultado demonstra a desatenção dos portais apreciados no quesito usabilidade e acessibilidade. Por consequência, dentre outros aspectos, é possível afirmar que tais portais apresentam barreiras ao acesso à informação, bem como à participação cidadã nos processos decisórios.

4.3.1 Usabilidade e Acessibilidade

As variáveis relacionadas ao indicador Usabilidade e Acessibilidade checam a facilidade de uso, o acesso e a localização de determinados conteúdos dispostos nos portais, ou seja, busca qualificar a possibilidade de utilização da interface por usuários específicos para atingir objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação.

Quanto ao atendimento dos portais a este indicador, o resultado aponta para desempenho insatisfatório, com atingimento médio de 50%, considerando que se trataram de variáveis contendo apenas os requisitos básicos necessários para qualquer site (figura 22).

Figura 22 - Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Usabilidade e Acessibilidade



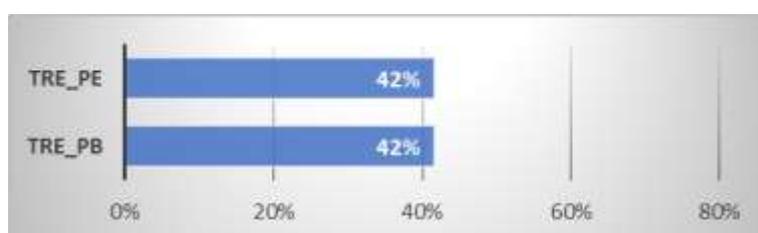
Fonte: Elaboração própria (2019).

Um ponto que se faz necessário levar em consideração é que os serviços disponíveis nos portais estão estruturados de acordo com perfis, eventos ou grupos alvo. Contudo, os dois portais não apresentam dicas de navegação aos usuários, bem como apresentam seus conteúdos apenas em Português, não existindo outra opção de idioma. Pela análise realizada nos serviços dos portais, foi possível verificar a correspondência entre o nome dos arquivos disponíveis para download e seus conteúdos.

4.3.2 Segurança e Privacidade

Finalmente, as variáveis do indicador Segurança e Privacidade verificam o tratamento e a vulnerabilidade dos dados pessoais fornecidos pelos usuários dos portais e aplicativos de interação do governo e cidadão. A partir da análise dos dados, constatamos que o insatisfatório desempenho dos portais avaliados, uma vez que atingiram em média apenas 42% de atendimento às variáveis inerentes ao indicador em análise (figura 23).

Figura 23 - Atendimento às variáveis relacionadas ao Indicador Segurança e Privacidade



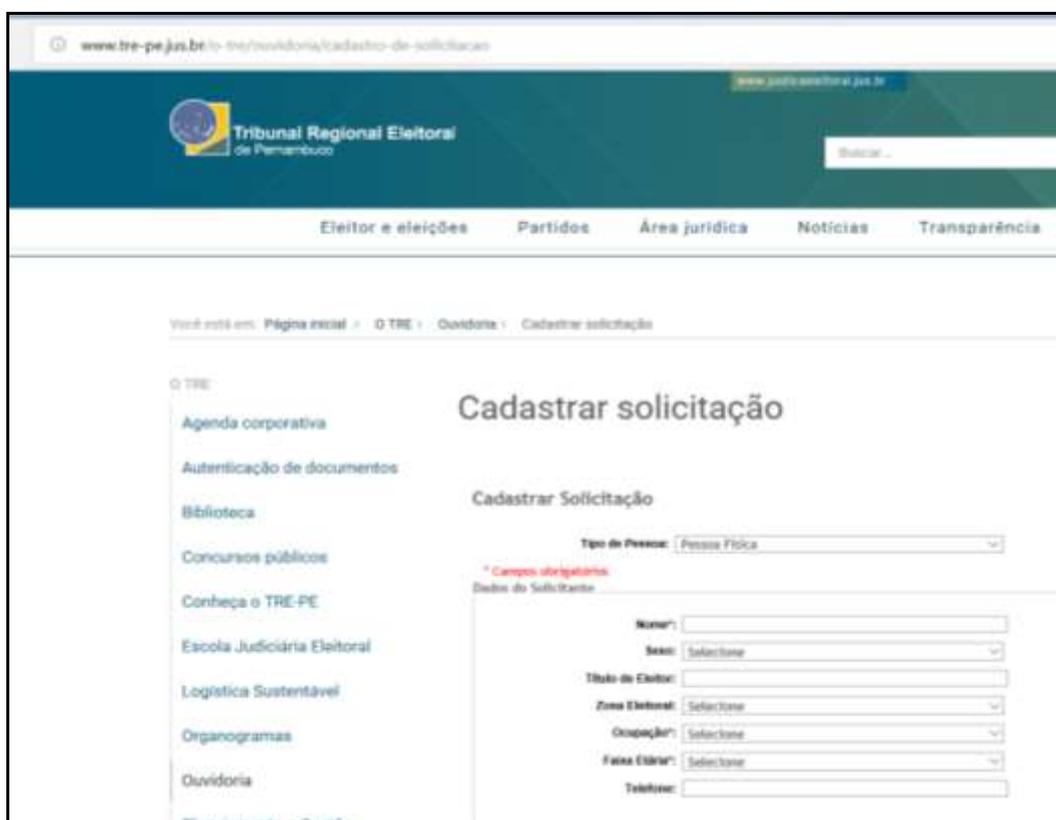
Fonte: Elaboração própria (2019).

Esse parâmetro deve ser avaliado com particular atenção, já que não foram encontrados nos portais analisados o devido esclarecimento aos usuários quanto aos direitos e responsabilidades relativas às informações divulgadas, ou seja, não apresentam as condições de uso e política de privacidade, bem como não há indicação de contato específico para tratativas sobre a política de segurança e privacidade.

No que diz respeito à atualização do conteúdo, os portais apresentam os gestores responsáveis pela referida informação. Registra-se que a utilização de alguns serviços, nos portais verificados, somente pode ser feita mediante inscrição ou registro do usuário, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

No que concerne ao uso de navegação segura (*https*), impressiona o fato de que ambos os portais apresentam a falta do *https* para alguns dos serviços online que requerem a identificação do usuário. Como exemplo dessa fragilidade, tem-se os formulários de consultas da Ouvidoria, que solicitam dados pessoais sem apresentar segurança na navegação, conforme figuras 24 e 25.

Figura 24 – Página do TRE-PE com solicitação de dados pessoais e sem *https*



The image shows a screenshot of the website www.tre-pe.jus.br. The browser's address bar shows the URL without the *https* protocol. The page header includes the logo of the Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco and a search bar. The main navigation menu contains links for 'Eleitor e eleições', 'Partidos', 'Área jurídica', 'Notícias', and 'Transparência'. The breadcrumb trail indicates the user is on the 'Cadastrar solicitação' page. The page title is 'Cadastrar solicitação'. The form includes a dropdown for 'Tipo de Pessoa' set to 'Pessoa Física'. Below this, a red asterisk indicates that the following fields are mandatory. The fields are: 'Nome*', 'Sexo' (dropdown), 'Título de Eleitor' (dropdown), 'Zona Eleitoral' (dropdown), 'Ocupação*' (dropdown), 'Faixa Etária*' (dropdown), and 'Telefone'.

Fonte: www.tre-pe.jus.br (2019).

Figura 25 - Página do TRE-PB com solicitação de dados pessoais e sem https

The image shows a web browser window displaying the 'Ouvidoria' (Ombudsman) contact form on the website of the Regional Electoral Court of Paraíba (TRE-PB). The page title is 'Formulário de contato com a Ouvidoria'. The form is titled 'Preencha com seus dados de contato abaixo:' and contains the following fields and options:

- Nome completo: [text input]
- Telefone: [text input]
- E-mail: [text input]
- Telefone (CDD) (sem DDD): [text input]
- Desautorizar o uso de meus dados
- Selecione para encaminhamento de solicitação:
 - Informe uma ação: [text input] (Impugnação Eleitoral)
 - Confirme sua verba: [text input]
- Quem você é: [dropdown menu]

At the bottom of the form, there are buttons for 'Cancelar' and 'Enviar', along with a red error message: 'Campos obrigatórios'.

Fonte: www.tre-pb.jus.br (2019).

Esse ponto deve ser avaliado com particular atenção, já que a fragilidade apresentada pelos portais indica a necessidade de maior profissionalismo e respeito à privacidade do cidadão, que é detentor do direito constitucional ao acesso às informações e ao mesmo tempo tem o direito à privacidade de suas informações pessoais.

4.4 SÍNTESE GERAL

Ao se analisar em conjunto todas as 79 variáveis do framework, o desempenho dos portais avaliados apresentou-se conforme demonstrado na Figura 26. Não obstante o portal do TRE-PB tenha conquistado um melhor desempenho, os resultados obtidos em termos gerais somam uma média de 51,5% de atendimento às variáveis propostas.

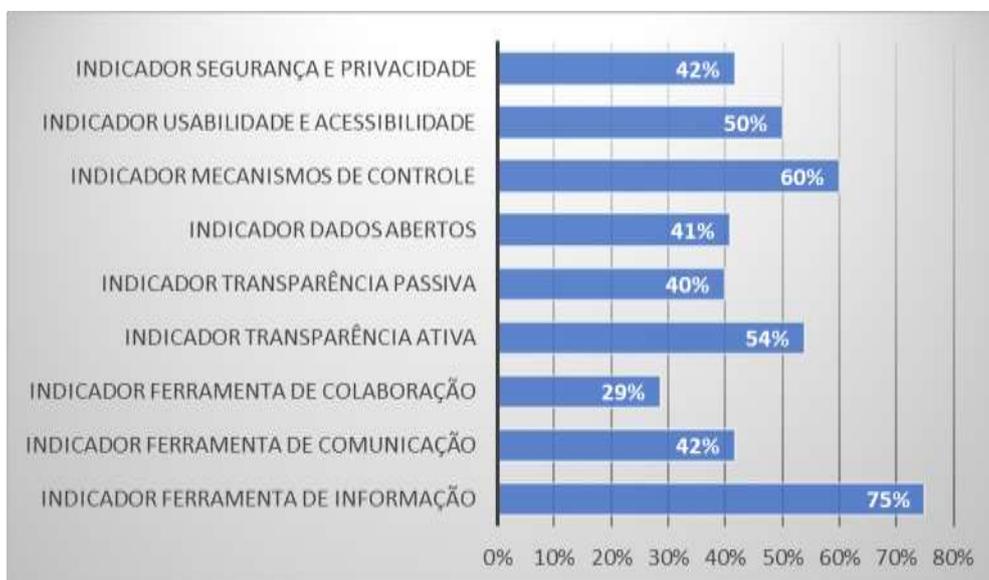
Figura 26 - Atendimento dos portais às variáveis inerentes à democracia eletrônica



Fonte: Elaboração própria (2019).

No que se refere ao atendimento global às variáveis por Indicador (figura 27), os portais apresentaram convergência de desempenho em seis dos nove indicadores, a saber: Ferramenta de Colaboração, Transparência Ativa, Dados abertos, Segurança e Privacidade, Mecanismos de Controle, Usabilidade e Acessibilidade. Ou seja, para esses seis indicadores, os dois portais apresentam afinidades tanto nos pontos fortes, quanto nos frágeis. Vide Atendimento Global às variáveis por Indicador, figura 27.

Figura 27 - Atendimento global dos portais às variáveis por Indicador



Fonte: Elaboração própria (2019)

Dentre as convergências de desempenho, destacou-se de maneira positiva a postura dos Tribunais em relação ao Indicador Transparência Ativa. Os portais dispõem voluntariamente dos mecanismos capazes de promover a *accountability* vertical e

social, já que disponibilizam informações não só da execução orçamentária e fiscal das finanças públicas do órgão, mas também dos dados relacionados aos pleitos eleitorais, candidatos e partidos.

Quanto aos indicadores que indicaram divergências no desempenho dos portais, é interessante observar a média global relativa ao indicador Ferramentas de Informação, uma vez que este apresentou o melhor desempenho. Ou seja, um ponto forte ao fortalecimento da democracia. Nesse aspecto, foi possível constatar que os portais exibem de forma satisfatória e clara dados sobre as funções governamentais do órgão, as atividades da entidade, as competências dos representantes, bem como seus meios de contato. Essas informações consideradas essenciais para qualquer portal, uma vez que aproximam o cidadão do governo, fazendo que esses conheçam não só as competências de cada ente governamental, mas também as áreas responsáveis e os meios de atendimento a suas demandas.

Contudo, conforme bem assevera Gaspardo e Ferreira (2017), é necessário distinguir transparência de participação, a primeira tem um sentido unidirecional, ou seja, do governo para a sociedade, já a última representa o fluxo inverso, exigindo o engajamento dos cidadãos nas definições e decisões dos governos.

O resultado que mais deixou a desejar, diz respeito ao indicador das Ferramentas de Colaboração. Esse baixo rendimento retrata a falta de preocupação dos órgãos em fomentar a colaboração cidadã. A ausência de incentivo à criatividade e à informação compartilhada, marcam este cenário. Nesse sentido, os portais desconsideraram a importância do engajamento e contribuição do cidadão ao não disporem de mecanismos tecnológicos de troca de conhecimento e interações como blogs, *wiki*, fórum de discussão e chats. Esse comportamento revela a necessidade de maior atuação por parte do Estado no fomento do engajamento dos cidadãos, já que, conforme a CGU (2012), a efetividade desses instrumentos depende da capacidade de mobilização da participação da sociedade.

Finalmente, no que concerne às dimensões que compõem framework, os portais atingiram o desempenho apresentado na Figura 28. De modo geral, a partir dos resultados encontrados, infere-se que os portais avaliados estão longe do cenário ideal necessário para o fortalecimento da democracia eletrônica.

Figura 28 - Atendimento às variáveis por Dimensão



Fonte: Elaboração própria (2019)

Sob o prisma das dimensões aludidas, observou-se que os portais e as ferramentas eletrônicas dispostas pela Justiça Eleitoral, mesmo diante de todo o potencial que oferecem, estão sendo pouco utilizadas para o fomento da participação social, bem como na construção e no aperfeiçoamento da democracia.

Vale destacar que a manutenção de mecanismos ampliados e inclusivos de diálogo entre o Estado e a sociedade ainda é um desafio. Dessa maneira, a partir dos resultados, é possível pontuar diversas ações necessárias para melhoria do desempenho dos portais avaliados, como, por exemplo, a necessidade de disponibilização de acervos dos fóruns, chats, consultas e eventos realizados, bem como das denúncias já realizadas. Já que por meio dessas ações torna perceptível ao cidadão a forma de interação e a postura da organização no atendimento das demandas da sociedade, ampliando dessa forma a capacidade de que sociedade indique melhoras nos processos e acompanhe as ações implementadas ou programadas para atender tais demandas.

Como ações de maior interação governo-sociedade, destaca-se também a boa prática de disponibilização de cadastramento para que o cidadão receba alertas sobre atualizações em um tópico específico de interesse ou alterações no calendário de eventos/reuniões.

É preciso evidenciar que a pesquisa demonstrou como ponto forte a disponibilização de informações nos portais avaliados, ou seja, a função informacional é desempenhada de maneira satisfatória, apresentando à sociedade informações mínimas necessárias para o contato governo-cidadão. Nesse sentido, ressaltamos que a transparência nas ações dos governos se faz necessária para criar maiores condições de confiança entre governantes e governados (LEVY 1999).

Todavia, não se pode negar a constatação das dificuldades de efetivação do engajamento popular. Além do fornecimento de informação, faz-se necessário um maior investimento no que diz respeito ações de interação e de educação voltadas ao cidadão. É necessário maior esforço por parte da Justiça Eleitoral para que o cidadão entenda os mecanismos de controle social, conheça os meios que dispõe para efetivá-los e, sobretudo, sintá-se estimulado em utilizá-los.

Finalmente, destaca-se a necessidade da promoção de condições para que todas as pessoas possam acessar os espaços e as informações de responsabilidade da Justiça Eleitoral de maneira segura e simples. Dessa maneira, a Justiça Eleitoral estará reafirmando os valores democráticos, principalmente no que tange à transparência e publicidade dos dados, possibilitando uma verdadeira *accountability* por parte dos eleitores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento da democracia é a missão primordial da Justiça Eleitoral. A democracia apenas se efetiva pela participação popular. Nesse cenário, um ponto que tem se mostrado consensual é o de que a informação, participação, transparência, colaboração e o uso de tecnologias representam competências democráticas básicas. Conseqüentemente, uma série de plataformas e ferramentas digitais relacionadas, essencialmente, aos processos de transparência, participação social, combate a corrupção e inovação tecnológica foram instituídos pelo governo para propiciar condições para que o controle seja exercido diretamente pelo cidadão ou pela sociedade civil organizada.

Dentre esses mecanismos instituídos pelo governo, destaca-se, no âmbito Justiça Eleitoral, as prestações de contas de campanha, que busca tentar assegurar a lisura e a probidade nas campanhas eleitorais, bem como de viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral. Já o financiamento de campanhas está relacionado com recursos empregados pelos partidos e candidatos na formulação das suas campanhas eleitorais, já que é por meio delas que os candidatos buscam convencer eleitores e captar votos necessários para seus projetos de poder.

Não obstante a obrigatoriedade legal de formalização, registro e prestação de contas ao Poder Judiciário de todos os gastos da campanha eleitoral, bem como os avanços jurídicos e políticos ocorridos relacionados ao tema, recorrentes e sucessivos são os escândalos decorrentes de financiamento de campanhas. Nesse quesito, diversas condutas ilícitas se mostram presentes no processo eleitoral, de modo que tomou-se rotineira as notícias de utilização de recursos irregulares nas competições políticas, seja por meio do uso de recursos não declarados à Justiça Eleitoral, popularmente conhecidos como “caixa dois”, seja pela utilização de recursos de fontes vedadas ou ilícitas, sobretudo por doações realizadas com intuito de obtenção de vantagem relacionadas à gestão da Administração Pública.

Essa conjuntura reflete obstáculos para a democracia, já que as campanhas eleitorais têm como finalidade influenciar o comportamento dos eleitores com intuito de conquistar seus votos. O voto, por sua vez, representa um instrumento necessário de ação política e por meio dele o cidadão escolhe o destino de sua nação, ao delegar poderes a representantes para atendimento das necessidades coletivas da sociedade. Dentro dessa perspectiva, é importante frisar que nas democracias deliberativas e

participativas, as eleições alcançam o papel de protagonista na relação de governo e sociedade. Assim, eleições livres e justas além de criar legitimidade ao processo eleitoral, também representam o principal canal de *accountability* vertical, que apresenta como principal obstáculo o déficit de informação do cidadão para sua efetivação.

Atento ao atual cenário político, o Brasil tem reforçado seus mecanismos de transparência, especialmente com divulgação de informações na internet, favorecendo dessa maneira a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população.

Considerando esse panorama, motivada pela carência de estudos que apontassem para as prestações de contas eleitorais como mecanismo de controle social, esta pesquisa buscou analisar se as ferramentas eletrônicas de divulgação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais.

Por meio de uma revisão sistemática de literatura, foram identificadas, entre outras questões, a estreita relação entre o controle social e as eleições, a influência do financiamento das campanhas eleitorais na legitimidade do processo eleitoral, a necessidade de transparência e *accountability* dos recursos investidos nos pleitos eleitorais, bem como a importância das prestações de contas para aperfeiçoamento da democracia e combate a corrupção.

A partir dos resultados obtidos é possível aferir que as prestações de contas eleitorais representam um importante mecanismo capaz de promover a democracia participativa em convergência com o controle social. Além disso, restou-se demonstrado a importância das prestações de contas, e do aprimoramento dos meios de disponibilização dessas informações à sociedade, como um sofisticado instrumento de combate à corrupção nos pleitos eleitorais, bem como reconheceu-se seu caráter essencial para o fortalecimento da democracia participativa e controle para sociedade.

Sob o prisma da democracia participativa, a modernização da administração no que concerne o uso de avanços tecnológicos, com o desenvolvimento das mídias interativas, plataformas de governo e formas híbridas de participação democratizou o acesso à informação, criando não só mudanças nos processos políticos, como também novas oportunidades de gestão e elaboração de políticas públicas. Nesse norte, a participação cidadã foi ampliada pelas as Tecnologias de Informação e Comunicação, seja pela pulverização dos meios de publicização, seja pela melhoria na tecnologia de

sistemas de divulgação e pela diversificação de canais que possibilitem a comunicação entre governo e sociedade.

Assim, tornou-se um imperativo para os regimes democráticos participativos o desenvolvimento e uso de ferramentas tecnológicas nas plataformas governamentais. Nesse contexto, destacou-se importância da ferramenta eletrônica de publicização dos dados relativos ao processo de prestação de contas eleitorais disponibilizada pela Justiça Eleitoral, o Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais (DivulgaCandContas). Tal mecanismo tem o desígnio de ampliar o controle social na medida em que oportuniza ao cidadão consultar, a qualquer tempo, uma série de informações sobre as candidaturas, bem como acesso a informações fornecidas pelos candidatos e partidos nas suas prestações de contas eleitorais.

Quanto aos objetivos gerais, a investigação apontou que as prestações de contas eleitorais e as ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral favorecem o aperfeiçoamento da democracia participativa, viabilizando o controle social dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais, e se apresentam como um sofisticado instrumento de democracia já que são capazes de contribuir para reduzir a corrupção e tornar as relações entre o Estado e os cidadãos mais democráticas. Como resultados, constatamos ainda que as prestações de contas eleitoral tem o condão de auxiliar a sociedade na formulação de preferências e escolhas, alargar a participação cidadã, além de servir de base aos eleitores para tomada de decisão sustentada.

Contudo, foi possível verificar que os portais e ferramentas eletrônicas dispostas pela Justiça Eleitoral estão sendo pouco utilizadas em prol do avanço na construção e no aperfeiçoamento da democracia, mesmo diante de todo o potencial que oferecem. Ou seja, se de um lado, não se pode negar que há por parte da Justiça Eleitoral um reforço nos mecanismos de transparência dispostos a sociedade, de outro, foi possível constatar de forma nítida que essas ferramentas não são utilizadas em seu potencial.

Dessa maneira, não obstante se reconheça a importância da importância das prestações de contas de campanha como instrumento participativo de controle, bem como os esforços empreendidos pela Justiça Eleitoral em sua manutenção e melhoria, muitas ações ainda precisam ser implementadas. Nesta seara, diversos são os desafios na efetivação do controle social e de seus instrumentos como modo de promover o equilíbrio democrático e a participação popular. Diante desse cenário, a investigação buscou mensurar os limites e potencialidades das ferramentas eletrônicas de informação da Justiça Eleitoral fortalecimento da democracia e sua contribuição para o

fortalecimento do Controle Social. Constatamos que os Tribunais avaliados, por meio de seus respectivos portais, cumpriram a função informacional de maneira satisfatória, já que apresentam à sociedade informações mínimas necessárias para o contato governo-cidadão. Ressaltamos, ainda, a disponibilização de informações estatísticas referentes a denúncias da sociedade relativas a indícios de discrepância e irregularidade entre os recursos aplicados nas campanhas eleitorais e as prestações de contas apresentadas pelos candidatos e partidos.

É preciso destacar que os portais avaliados dão mais atenção à disposição de informações. No entanto, apesar da informação se apresentar como uma pré-condição necessária para a participação, sua disponibilização, por si só, não é suficiente para o fortalecimento do controle social. Para tanto, é necessário o envolvimento e a interação do cidadão, já que a participação social representa o diálogo entre o governo e o cidadão.

Os resultados obtidos na investigação evidenciaram a existência de diversas carências, nos portais avaliados, relacionadas a interação social, da socialização e compartilhamento do conhecimento, além do encorajamento da participação cidadã. Apesar de fazerem parte dos valores institucionais da Justiça Eleitoral a integração, inovação e coerência, foi possível conferir a pouca preocupação dos órgãos avaliados no compartilhamento de experiências e conhecimentos com a sociedade, bem como a colaboração participativa e estímulo à criatividade na busca de soluções sociais diferenciadas para atender anseios da sociedade.

Sobre as ações para alcançar uma participação maior da sociedade no controle e fiscalização dos recursos empregados nas competições políticas, destaca-se a necessidade de maior divulgação das ferramentas disponíveis e sua potencialidade, que pode se dá por meio de ações de propagandas nos meios de comunicação em massa, tais como redes sociais, rádio e televisão. Há também a necessidade de disponibilização de chats, fórum, *workshop*, mesas redondas que permitam debates e compartilhamentos de experiências e conhecimentos. Desse modo, além do aprimoramento das formas de interação entre governo e cidadão, é necessário que o cidadão saiba das ferramentas disponíveis, seus objetivos e sejam encorajados a utilizá-las. Ou seja, é necessário além da disponibilização, ações com o intuito de ampliar o engajamento popular, uma vez que a efetividade desses instrumentos depende da capacidade de mobilização da participação da sociedade.

Já no que concerne à inovação, restou notória a necessidade de medidas e práticas de incentivo na utilização dos dados abertos para ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade, capaz de promover o alargamento do acesso à tecnologia e da capacidade da sociedade de utilizá-la. Registramos que nos portais analisados não consta nenhuma aplicação digital criada pela própria sociedade.

Nesse ponto, os resultados da pesquisa demonstraram que ainda há uma oferta reduzida de serviços de interação disponibilizados de forma online aos cidadãos, bem como pouca preocupação na adoção de práticas de estímulo e valorização das contribuições individuais e de grupos que conduzam ao cumprimento da missão da Justiça Eleitoral.

Dessa forma, não obstante se reconheça o caráter essencial dos instrumentos participativos de controle social da Justiça Eleitoral, não se pode negar a permanência das dificuldades de efetivação do engajamento popular. Nesse quesito, há um enorme caminho a ser perseguido para o atingimento de melhorias neste cenário. O processo de conscientização da sociedade quanto à importância de utilização dos instrumentos de participação para efetivação da cidadania é um processo de longo prazo, de modo que a efetividade desses instrumentos depende da capacidade de mobilização da participação da sociedade.

Por fim, este estudo, além de sinalizar a necessidade pesquisas futuras com a finalidade de abranger contribuições que fomentem a *accountability* nos processos eleitorais. Também apresenta indispensabilidade da promoção de ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as ferramentas de informação disponibilizada pela Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando. Guilherme. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba, PR: CRV, 2013.

CASTRO, Pedro Ernesto Vicente de. **Representação política e accountability eleitoral: genealogia e crítica**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2018.

CAVALCANTE, Savanna Christina Lopes. **Brasil: o impacto do financiamento político na política**. Brasília: UNB, 2016. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/16871>>. Acesso em: Abr. 2018.

CUNHA, Maria A. Viegas Cortez da et al. **Projeto democracia digital: sumário executivo**. CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (EAESP) e Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação (GEPI) (Direito, SP), 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16376/Projeto_Democracia_Digital_Sum%C3%A1rio_Executivo.pdf>. Acesso em: Abr. 2018.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública**. São Paulo: Unesp, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>. Acesso em: Mar. 2018.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. **Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da emenda do programa de metas**. Rev. Adm. Pública [online]. 2017, vol.51, n.1, p.129-146. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612148181>>. Acesso em: Mar. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

LEVY, Evelyn. **Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente.** O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, G. A; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, n. 44, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique, SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política. Ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas.** Ed. Temas, 2002.

SALLABERRY, J. D.; VENDRUSCOLO, M. I.; RODRIGUES, L. F. **Receitas eleitorais: da teoria contábil à prática.** Revista Contexto. V 14, n. 26. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

SAMPAIO JUNIOR, José Herval; OLIVEIRA, Francisco Márcio de. **A análise substancial das contas eleitorais como instrumento de combate às diversas formas de abuso de poder.** Revista de Estudos Eleitorais, Recife, n. 1, p. 96-125, 2017.

SANTANO, Ana Claudia. **O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o poder legislativo e o judiciário eleitoral na busca da necessária transparência.** Estudos Eleitorais, Brasília, v. 12, n. 2, p. 9-36, maio/ago. 2017.

SANTOS, P.M. **Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento.** 2014. 430 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014.

SILVA NETO, A. F. da; SILVA, J. D. G. da; GONÇALVES, R. S. **Contabilidade aplicada ao setor público como mecanismo institucional estatal de melhoria da accountability.** Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade. Vol. 5, n. 3, p.93-111, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 9. Ed. – 2ª tiragem, 1993, p.309.

SOUZA, K. F. DE. CONTABILIDADE ELEITORAL: **Uma visão do profissional contábil**. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: UFF, 2014. Disponível em: < <https://app.uff.br/riuff/handle/1/1987?mode=simple>>. Acesso em: Abr. 2018.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In Dillon Soares, Gláucio Ary e Rennó, Lúcio R. (Orgs.); **Reforma política - lições da história recente**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

SPECK, B. W. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil**. Cadernos Adenauer, Ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

SPECK, B. W. O financiamento de campanhas eleitorais. In L. Avritzer & F. Anastasia, orgs. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 153–158, 2007.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. C. (org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

TENÓRIO, F.G. e KRONEMBERGER, T.S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TEIXEIRA, Dilma. **Marketing político e eleitoral: uma proposta com ética e eficiência**. São Paulo: Novo Século Editora, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas eleitorais (DivulgaCandContas)**. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br>>. Acesso em: Abr. 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZANELLA, Liane Carlos Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2ª ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

ANEXOS

ANEXO A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

VARIÁVEIS INVESTIGADAS NOS PORTAIS		
Dimensão Participação	Indicador Informação	O portal oferece informações gerais de contato (endereço, telefone, e-mail e horário de atendimento)?
		O portal oferece informações de contato dos representantes (nome, e-mail, telefone)?
		O portal oferece informações sobre as competências dos representantes?
		O portal disponibiliza um organograma/estrutura organizacional da entidade?
		O portal disponibiliza um calendário de eventos/reuniões?
		O portal disponibiliza a legislação pertinente à atividade da entidade?
		O portal disponibiliza informação sobre os projetos de lei em discussão?
		O portal fornece um acervo dos chats, consultas e fóruns já realizados?
		O portal fornece resultados das pesquisas de satisfação?
		O portal fornece um acervo com as gravações das reuniões conduzidas na entidade?
		O portal apresenta links para outras agências de governo?
		O portal apresenta um FAQ (Perguntas mais frequentes)?
		O portal disponibiliza podcast/webcast?
		O portal faz uso de mapas interativos?
		O portal disponibiliza uma ferramenta de busca?
	O portal apresenta um mapa do site?	
	O portal fornece um glossário com termos técnicos?	
	Indicador Comunicação	O portal apresenta um Fale Conosco?
		O portal fornece uma Newsletter?
		O portal fornece alertas sobre alterações no calendário de eventos/reuniões
		O portal fornece alertas sobre atualizações em um tópico de interesse?
O portal apresenta pesquisas de satisfação?		
O portal apresenta pesquisas de opinião?		
Indicador Colaboração	O portal apresenta um blog?	
	O portal possui conexão com as redes sociais?	
	O portal apresenta um wiki?	
	O portal possui um fórum de discussão?	
	O portal apresenta um chat?	
	O portal faz uso de tags sociais?	
	O portal disponibiliza comunidades virtuais?	
Dimensão Accountability	Indicador Mecanismos de controle	O portal promove de mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas?
		O portal apresenta um canal de ouvidoria?
		O portal apresenta um formulário para solicitação de informação? Este formulário exige que se descreva o motivo da solicitação?
		O portal apresenta um SIC (Serviço de Informações ao Cidadão)?
		O portal promove atividades educativas: cursos técnicos para formação de conselheiros, cursos de controle social à distância, eventos de sensibilização e capacitação presencial da população?

Dimensão Accountability	Indicador Transparência ativa	O portal disponibiliza o relatório da execução orçamentária?
		O portal disponibiliza o relatório de gestão fiscal?
		O portal disponibiliza os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias?
		O portal disponibiliza as prestações de contas e parecer prévio do Tribunal de Contas?
		O portal apresenta editais, licitações e contratos firmados com a entidade?
		O portal apresenta relatórios de desempenho da entidade?
		O portal fornece relatórios de anos anteriores?
		O portal divulga ações e programas na área da saúde, educação, cultura, transporte e saneamento?
		O portal divulga os direitos e deveres do cidadão quando na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?
		O portal fornece instruções sobre como participar na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?
		O portal fornece instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular?
		O portal fornece informações sobre os conselhos estaduais, suas funções e contato?
	O portal fornece informações sobre associações, sindicatos e ONGS, suas funções e contatos?	
	Indicador Transparência passiva	O portal fornece instruções sobre como solicitar acesso à informação?
		O portal fornece informação sobre as exceções de acesso à informação?
		O portal apresenta informação sobre mecanismos recursais em caso de um pedido de informação ser negado?
		O portal informa o prazo máximo de resposta frente a um pedido de acesso à informação?
		O portal divulga quem é a autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação?
	Indicador Dados abertos	O portal apresenta um plano de divulgação das ações do movimento de dados abertos, esclarecendo motivação, benefícios e meios de acesso?
		O portal apresenta um catálogo de dados abertos? Este catálogo está integrado ao Portal Brasileiro de Dados Abertos?
		Os dados abertos estão disponíveis nos formatos JSON, XML, CSV, ODS ou RDF?
		Os dados abertos disponíveis no portal podem ser baixados?
		Os dados abertos estão disponíveis gratuitamente?
		Os dados abertos disponíveis no portal possuem informações sobre seus dados e metadados (título, descrição, catálogo de origem (URL), órgão responsável, categorias do vocabulário controlado de governo eletrônico, recursos)?
		Existe algum mecanismo para filtrar os dados abertos disponíveis no portal?
		Os dados possuem licença aberta?
		Os dados estão atualizados?
		Existe no portal algum incentivo ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade?
		O portal fornece uma lista com os aplicativos desenvolvidos pela sociedade?

Requisitos básicos	Indicador Usabilidade e acessibilidade	É apresentada a data da última atualização feita no portal?
		Os serviços disponíveis no portal estão estruturados de acordo com perfis, eventos ou grupos alvo?
		O portal fornece dicas de navegação?
		É possível visualizar o portal em outro idioma?
		Há correspondência entre o nome dos arquivos disponíveis para download e seus conteúdos?
		O portal oferece opções de redimensionamento de texto e alto contraste?
		O portal fornece legenda para os conteúdos de vídeo?
		O portal fornece texto explicativo para as imagens?
		O portal fornece transcrição dos conteúdos de áudio?
	Indicador Segurança e privacidade	O portal apresenta condições de uso e política de privacidade?
		O portal identifica os responsáveis pela atualização do conteúdo?
		O portal fornece um contato específico para tratativas sobre a política de segurança e privacidade?
		O portal oferece navegação segura (https) quando requer a identificação do usuário?
		O portal exige autenticação do usuário para acesso a áreas restritas?
		É possível revisar os dados pessoais, em caso de registro?

ANEXO B - ESCALA ADOTADA PARA AS QUESTÕES

Questionário Democracia Eletrônica

Informações gerais

1. Data de início da avaliação

DD: MM: AAAA:

2. Portal avaliado

Selecione o portal avaliado:

DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO – INDICADOR INFORMAÇÃO

3. O portal oferece informações gerais de contato (endereço, telefone, e-mail e horário de atendimento)?

	Sim	Não
Endereço	5,25	0
Telefone	0,25	0
E-mail	0,25	0
Horário de atendimento	0,25	0

Observações:

4. O portal oferece informações de contato dos representantes (nome, e-mail, telefone)?

	Sim de todos	Sim de alguns	Não
Nome	0,333	0,167	0
E-mail	0,333	0,167	0
Telefone	0,333	0,167	0

Observações:

5. O portal oferece informações sobre as competências dos representantes?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

6. O portal disponibiliza um organograma/estrutura organizacional da entidade?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

13. O portal apresenta links para outras agências de governo?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

14. O portal apresenta um FAQ (Perguntas mais frequentes)?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

15. O portal disponibiliza podcast/webcast?

	Sim	Não
Podcast	0,5	0
Webcast	0,5	0

Observações:

16. O portal faz uso de mapas interativos?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

17. O portal disponibiliza uma ferramenta de busca?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

18. O portal apresenta um mapa de site?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

7. O portal disponibiliza um calendário de eventos/reuniões?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

8. O portal disponibiliza a legislação pertinente à atividade da entidade?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

9. O portal disponibiliza informação sobre os projetos de lei em discussão?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

10. O portal fornece um acervo dos chats, consultas e fóruns já realizados?

	Sim	Não
Chats já realizados	0,333	0
Consultas já realizadas	0,333	0
Fóruns já realizados	0,333	0

Observações:

11. O portal fornece resultados das pesquisas de satisfação?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

12. O portal fornece um acervo com as gravações das reuniões conduzidas na entidade?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

19. O portal fornece um glossário com termos técnicos?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO – INDICADOR FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÃO

20. O portal apresenta um Fale Conosco?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

21. O portal fornece uma Newsletter?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

22. O portal fornece alertas sobre alterações no calendário de eventos/reuniões?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

23. O portal fornece alertas sobre atualizações em um tópico de interesse?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

24. O portal apresenta pesquisas de satisfação?

Sim: 1

Não: 0

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

25. O portal apresenta pesquisas de opinião?

Sim **1**

Não **0**

Observações

DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO – INDICADOR FERRAMENTAS DE COLABORAÇÃO

26. O portal apresenta um blog?

Sim **1**

Não **0**

Observações

27. O portal possui conexão com as redes sociais?

Sim **1**

Não **0**

Observações

28. O portal apresenta um wiki?

Sim **1**

Não **0**

Observações

29. O portal possui um fórum de discussão?

Sim **1**

Não **0**

Observações

30. O portal apresenta um chat?

Sim **1**

Não **0**

Observações

Questionário Democracia Eletrônica

36. O portal disponibiliza as prestações de contas e parecer prévio do Tribunal de Contas?

Sim, apresenta a prestação de contas e parecer do Tribunal de Contas **1**

Apresenta a prestação de contas mas não o parecer do Tribunal de Contas **0,5**

Não apresenta nem a prestação de contas nem o parecer do Tribunal de Contas **0**

Observações

37. O portal apresenta editais, licitações e contratos firmados com a entidade?

	Sim	Não
Editais	<input type="radio"/> 0,250	<input type="radio"/> 0
Licitações	<input type="radio"/> 0,250	<input type="radio"/> 0
Contratos	<input type="radio"/> 0,250	<input type="radio"/> 0

Observações

38. O portal apresenta relatórios de decomposição da atividade?

Sim **1**

Não **0**

Observações

39. O portal fornece relatórios de meses anteriores?

Sim **1**

Não **0**

Observações

40. O portal divulga ações e programas na área de saúde, educação, cultura, transporte e saneamento?

Sim **1**

Não **0**

Observações

Questionário Democracia Eletrônica

31. O portal faz uso de tags sociais?

Sim, para todos os conteúdos **1**

Sim, para alguns conteúdos **0,5**

Não **0**

Observações

32. O portal disponibiliza comunidades virtuais?

Sim **1**

Não **0**

Observações

DIMENSÃO ACCOUNTABILITY – INDICADOR TRANSPARÊNCIA ATIVA

33. O portal disponibiliza o relatório de execução orçamentária?

Sim **1**

Não **0**

Observações

34. O portal disponibiliza o relatório de gestão fiscal?

Sim **1**

Não **0**

Observações

35. O portal disponibiliza os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias?

Sim **1**

Não **0**

Observações

Questionário Democracia Eletrônica

41. O portal divulga os direitos e deveres de cidadão quando na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?

Sim **1**

Não **0**

Observações

42. O portal fornece instruções sobre como participar na elaboração, apreciação e votação dos instrumentos de planejamento das políticas públicas e lei orçamentária?

Sim **1**

Não **0**

Observações

43. O portal fornece instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular?

Sim **1**

Não **0**

Observações

44. O portal fornece informações sobre os conselhos estaduais, suas funções e contatos?

Sim **1**

Não **0**

Observações

45. O portal fornece informações sobre associações, sindicatos e ONGS, suas funções e contatos?

Sim **1**

Não **0**

Observações

DIMENSÃO ACCOUNTABILITY – INDICADOR TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Questionário Democracia Eletrônica

46. O portal fornece instruções sobre como solicitar acesso à informação?

Sim Não

Observações:

47. O portal fornece informação sobre as exceções de acesso à informação?

Sim Não

Observações:

48. O portal apresenta informação sobre mecanismos recursais em caso de um pedido de informação ser negado?

Sim Não

Observações:

49. O portal informa o prazo máximo de resposta frente a um pedido de acesso à informação?

Sim Não

Observações:

50. O portal divulga quem é a autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação?

Sim Não

Observações:

DIMENSÃO ACCOUNTABILITY – INDICADOR ABERTURA

Questionário Democracia Eletrônica

56. Os dados abertos disponíveis no portal possuem informações sobre seus dados e metadados (título, descrição, catálogo de origem (URL), órgão responsável, categorias do vocabulário controlado de governo eletrônico, recursos)?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

57. Existe algum mecanismo para filtrar os dados abertos disponíveis no portal?

Sim Não Não há dados abertos

Observações:

58. Todo o conjunto de dados está disponível?

Sim, para todos os dados Sim, para alguns dados Não Não há dados abertos

Observações:

59. Os dados possuem licença aberta?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

51. O portal apresenta um plano de divulgação das ações de movimento de dados abertos, esclarecendo motivação, benefícios e meios de acesso?

Sim Não

Observações:

52. O portal apresenta um catálogo de dados abertos? Este catálogo está integrado ao Portal Brasileiro de Dados Abertos?

	Sim	Não
Catálogo de Dados Abertos	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Catálogo integrado ao Portal Brasileiro de Dados Abertos	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Observações:

53. Os dados abertos estão disponíveis nos formatos JSON, XML, CSV, ODS ou RDF?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

54. Os dados abertos disponíveis no portal podem ser baixados?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

55. Os dados abertos estão disponíveis gratuitamente?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

60. Os dados estão atualizados?

Sim, todos Sim, alguns Não Não há dados abertos

Observações:

61. Existe no portal algum incentivo ao desenvolvimento de aplicações pela sociedade?

Sim Não

Observações:

62. O portal fornece uma lista com os aplicativos desenvolvidos pela sociedade?

Sim Não

Observações:

DIMENSÃO ACCOUNTABILITY – INDICADOR MECANISMOS DE CONTROLE

63. O portal promove de mesas de diálogo, fóruns e reuniões públicas?

Sim Não

Observações:

64. O portal apresenta um canal de ouvidoria?

Sim Não

Observações:

Questionário Democracia Eletrônica

65. O portal apresenta um formulário para solicitação de informação? Este formulário exige que se descreva o motivo da solicitação?

Sim, sempre formulado e não são exigidos os dados de identificação. **1**

Sim, apresenta formulário mas a descrição obrigatória o motivo da solicitação. **0,5**

Não apresenta formulário. **0**

Observações: _____

66. O portal apresenta um SIC (Serviço de Informações ao Cidadão)?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

67. O portal promove atividades educativas: cursos técnicos para formação de conselheiros, cursos de controle social à distância, eventos de sensibilização e capacitação presencial da população?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

REQUISITOS BÁSICOS - INDICADOR USABILIDADE E ACESSIBILIDADE

68. É apresentada a data da última atualização feita no portal?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

69. Os serviços disponíveis no portal estão estruturados de acordo com perfil, eventos ou grupos alvo?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

Questionário Democracia Eletrônica

75. O portal fornece texto explicativo para as imagens?

Sim, para todas. **1**

Sim, para alguns. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

76. O portal fornece transcrição dos conteúdos de áudio?

Sim, para todos. **1**

Sim, para alguns. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

REQUISITOS BÁSICOS - INDICADOR SEGURANÇA E PRIVACIDADE

77. O portal apresenta condições de uso e política de privacidade?

Condições de uso	Sim	Não
	<input type="checkbox"/> 0,5	<input type="checkbox"/> 0
Política de privacidade	<input type="checkbox"/> 0,5	<input type="checkbox"/> 0

Observações: _____

78. O portal identifica os responsáveis pela atualização do conteúdo?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

79. O portal fornece um contato específico para tratativas sobre a política de segurança e privacidade?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

Questionário Democracia Eletrônica

70. O portal fornece dicas de navegação?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

71. É possível visualizar o portal em outro idioma?

Sim. **1**

Não. **0**

Observações: _____

72. Há correspondência entre o nome das arquivos disponíveis para download e seus conteúdos?

Sim, sempre. **1**

Às vezes. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

73. O portal oferece opções de redimensionamento de texto e alto contraste?

	Sim	Não
Redimensionamento de texto	<input type="checkbox"/> 0,5	<input type="checkbox"/> 0
Alto contraste	<input type="checkbox"/> 0,5	<input type="checkbox"/> 0

Observações: _____

74. O portal fornece legendas para os conteúdos de vídeo?

Sim, para todos. **1**

Sim, para alguns. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

Questionário Democracia Eletrônica

80. O portal oferece navegação segura (https) quando requer a identificação do usuário?

Sim, sempre. **1**

Às vezes. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

81. O portal exige autenticação do usuário para acesso a áreas restritas?

Sim, sempre. **1**

Às vezes. **0,5**

Não. **0**

Observações: _____

82. É possível remover os dados pessoais, em caso de registro?

Sim. **1**

Não. **0,5**

Não e possível de registrar. **0**

Observações: _____

Fonte: Santos (2014)