

**3º CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA CGU 2008**

**CATEGORIA PROFISSIONAL**

**TEMA – Combate à Corrupção**

**INTERNET E ACCOUNTABILITY**

Um estudo sobre a acessibilidade às informações orçamentárias

através do *site* Contas Abertas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>1. INTERNET E ACCOUNTABILITY</b>	
<b>1.1 Dimensões Teóricas de <i>Accountability</i></b> .....	<b>9</b>
1.1.1 Tipologias de <i>Accountability</i> .....	9
1.1.2 Controle eleitoral .....	15
1.1.3 Controle institucional .....	16
1.1.4 Controle social .....	17
1.1.5 O diálogo como alternativa .....	18
1.1.6 A visibilidade do Estado e a vigilância social .....	20
<b>1.2 Comunicação Institucional e <i>Accountability</i> do Estado</b> .....	<b>22</b>
1.2.1 Democratização da informação estatal .....	22
1.2.2 Visibilidade e <i>accountability</i> do Estado .....	25
<b>1.3 A Internet Como Instrumento de <i>Accountability</i> do Estado</b> .....	<b>31</b>
1.3.1 A <i>accountability</i> do Estado no novo ambiente comunicativo.....	31
1.3.2 Ciberespaço e democratização do circuito informativo .....	36
1.3.3 Internet, <i>accountability</i> e transparência do Estado.....	44

## **2. O ESTUDO DE CASO**

<b>2.1 Contas Abertas: acessibilidade às informações oficiais .....</b>	<b>56</b>
2.1.1 O site Contas Abertas .....	62
- Descrição da <i>Home Page</i> .....	62
- Informações Orçamentárias .....	63
- Notícias .....	64
2.2 Análise da Acessibilidade do Site Contas Abertas.....	64
- Como a internet potencializou a transparência .....	65
- O tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa .....	66
- Contribuição para elevar o esclarecimento do cidadão .....	67
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo pretende examinar como a internet favorece o ativismo dos denominados agentes de vigilância social, que monitoram o funcionamento dos poderes públicos, expondo para a sociedade as falhas e irregularidades detectadas e, também, instrumentam a cidadania para o exercício do controle e da crítica social sobre a gestão pública. O site Contas Abertas funciona como ferramenta de vigilância da execução orçamentária governamental, disseminando e facilitando o acesso social às informações presentes no banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

As hipóteses defendidas neste trabalho sustentam que: a) A internet acrescenta novas possibilidades para efetuar a transparência dos negócios públicos e democratizar o acesso às informações produzidas pelas instituições políticas e) os dispositivos da internet possibilitam a conexão direta entre de um lado, as instituições políticas e seus agentes, e de outro, o conjunto dos cidadãos; diminuindo a subordinação aos interesses representados pelas mediações da indústria da informação; provendo mais subsídios informativos para os cidadãos formarem as suas convicções; facilitando o acesso e a consulta pública às informações produzidas pelas instituições políticas; contribuindo para a isonomia entre os cidadãos de acesso à informação pública.

O Estado visível pode ser comparado a uma casa de vidro. Tudo que acontece no seu interior pode ser acompanhado do lado de fora pelos observadores, sem que eles precisem necessariamente estar dentro dela. De maneira semelhante, deve ser a transparência dos negócios públicos, permitindo que mesmo à distância

os cidadãos possam vigiar as ações e as decisões dos agentes políticos. A visibilidade do Estado impõe constrangimentos aos agentes políticos de forma que eles não se sintam desimpedidos para tomarem decisões arriscadas ou contrárias ao interesse público (GUTTMAN & THOMPSON, 1996). Por outro lado, a visibilidade retira a condição de segredo das transações ocorridas no âmbito das instituições políticas, confluindo para a esfera pública os debates ocorridos nos círculos de decisão política (GOMES, 1999).

Os jornalistas mantêm a esfera política sob constante vigilância, trazendo os fatos ocorridos no interior das instituições políticas ao conhecimento público. Porém, uma proporção significativa das deliberações e das resoluções havidas nos âmbitos político institucionais é negligenciada pela cobertura jornalística, seja porque não se ajusta aos temas priorizados pela agenda dos noticiários ou porque não atendem aos critérios de noticiabilidade, uma vez que desperta um baixo interesse público. Muitas demandas sociais de *accountability* dos políticos se efetuem sob a intermediação dos jornalistas, que se colocam na posição de representantes do interesse público – como a “voz” da sociedade – interrogando os agentes políticos em busca de justificações sobre o desempenho de certos atos e a tomada de determinada decisão. Contudo, as empresas jornalísticas não estão destituídas de pretensões políticas, e mesmo que estivessem o enquadramento proposto aos temas públicos nem sempre reflete a opinião e o interesse social.

O princípio de publicidade impõe ao ente estatal a obrigação de documentar os processos oficiais a fim de que se possa dar ampla publicidade aos atos e às determinações dos agentes públicos. Todos estes insumos informativos são de relevante interesse público porque permitem o monitoramento social das transações que ocorrem no âmbito das instituições políticas. As agências estatais têm se

ajustado ao contexto atual de maior cobrança da sociedade por transparência de suas tramitações internas, constituindo canais de comunicação para o escoamento das informações oficiais. Todavia, muitas informações produzidas pelo Estado ainda se encontram pouco acessíveis ao conhecimento público, ficando restritas aos arquivos das instituições públicas.

Alguns autores (KAKABADASE et al., 2003; STANLEY & WEARE, 2004; CHALLEN, 2001) defendem que a internet redefiniu as práticas da comunicação política, possibilitando um fluxo direto da informação entre a esfera política e a esfera civil, excluindo deste processo a mediação dos formadores de opinião que exercem a filtragem da informação política, definindo o que deve ser e como deve ser divulgado. Certamente, ocorreram alterações profundas em muitas transações e operações estabelecidas entre o Estado e o cidadão por decorrência do avanço tecnológico, principalmente no âmbito da prestação de serviços. Mas, a premissa de que por conta disto a sociedade não mais demandará a intervenção da mediação jornalística no circuito da informação política é bastante equivocada, em função do papel relevante que ainda desempenha para a constituição de uma agenda pública, para a vigilância dos agentes e instituições públicos e também para a interpretação e contextualização das informações providas pelas fontes oficiais, facilitando a sua compreensão pelo grande público.

A introdução dos dispositivos eletrônicos na mediação entre os agentes políticos e os cidadãos desencadeia fluxos comunicativos unidirecionais e bidirecionais, a custos reduzidos se comparados aos valores vultosos necessários para a emissão de conteúdos na esfera de visibilidade dominante. Os governos podem disseminar a partir do meio eletrônico um maior volume de informações para o consumo público, numa dinâmica de mão única (*one-way*). E os cidadãos, por sua

vez, podem se engajar em processos de discussão e deliberação com os agentes públicos, em interações de dupla mão (*two-way*), com o auxílio das ferramentas dialógicas providas pela internet.

Os dispositivos da internet podem contribuir positivamente para a democratização do Estado, intensificando a transparência das tramitações que ocorrem no seu interior, de modo que os agentes sociais encontrem condições mais favoráveis para monitorarem o funcionamento das instituições políticas.

A primeira parte da monografia, intitulada **Internet e Accountability**, está subdividida em três seções. A primeira seção, com título *Dimensões teóricas de accountability*, apresenta algumas tipologias conceituais de *accountability*, fazendo ao final uma síntese das diferentes vertentes do conceito. Os estudos de *accountability* se dedicam ao exame dos recursos legais e procedimentais e dos arranjos institucionais que visam obrigar o Estado a funcionar dentro do limite estrito da lei, impedindo que os seus agentes governem em proveito próprio, mas em conformidade com a vontade soberana dos cidadãos. Quanto mais acentuada for a visibilidade das ações praticadas pelos entes políticos, maior será a responsabilização pública pelos seus atos. O objetivo desta seção é incluir a visibilidade das instituições políticas entre os demais mecanismos disponíveis para a sociedade exercer o controle sobre os agentes e as instituições políticas.

A seção *Comunicação institucional e accountability do Estado* discute a necessidade de democratizar o acesso às informações produzidas pelo Estado para que os cidadãos possam acompanhar o cotidiano das decisões políticas. Os meios de comunicação tornam públicos muitos debates reservados aos círculos de poder político, todavia uma quantidade ainda maior das discussões políticas travadas nos âmbitos das instituições públicas fica excluída da visibilidade mediática. Os veículos

de comunicação institucional podem dedicar um maior espaço para a cobertura das discussões e decisões políticas, possibilitando que um maior volume informação seja levado ao conhecimento da sociedade.

A última seção, *A internet como instrumento de accountability do Estado*, aponta o ciberespaço como uma zona livre do monopólio exercido pela indústria da informação sobre a emissão discursiva, conferindo maior autonomia aos agentes e às instituições políticas para informar e para fazer circular as suas próprias versões sobre os temas públicos. A internet tem potencial para incrementar o fluxo de informação entre a esfera política e a esfera civil. O objetivo desta seção é justamente demonstrar como certos atributos dos dispositivos eletrônicos da rede podem intensificar a transparência das transações ocorridas no interior do Estado.

O estudo de caso examina como o *site* Contas Abertas contribui para o incremento da transparência da execução orçamentária governamental, recorrendo à linguagem jornalística e à tradução de termos técnicos, e com isto facilita compreensão da sistemática orçamentária pelo público leigo. Ademais, a inserção do site num dos maiores portais de conteúdo da América Latina corrobora para que estas informações sejam mais difundidas socialmente. Partimos da premissa de que a Associação Contas Abertas, mantedora do *site*, é um agente de *accountability* social, deste modo a internet contribuiria significativamente para o exercício do ativismo social, proporcionando os meios para que os agentes sociais exerçam a pressão para a mudança na administração pública.

## 1. INTERNET E ACCOUNTABILITY

### 1. 1 Dimensões Teóricas da Accountability

#### 1.1.1 Tipologias de *Accountability*

Estamos longe de alcançar um consenso sobre o conceito de *accountability*. Como bem exprimiu Richard Mulgan (2000) a *accountability* é um conceito “camaleônico”, em constante mutação. Existem tentativas de conceitualização, que adotam pontos de vista diferenciados e ambições igualmente diversas. Neste tópico introdutório serão apresentadas algumas tipologias conceituais, cujo mérito está no detalhamento do conceito, capturado nos seus diferentes aspectos relativos ao objeto, à finalidade e à aplicação. Em seguida, será traçado um paralelo entre as diversas abordagens, buscando identificar uma perspectiva que seja comum aos vários propósitos conceituais.

Mulgan (2000) fez um apanhamento minucioso das diferentes acepções do conceito de *accountability*, expondo a pluralidade de contextos em que o termo está sendo aplicado e os diferentes sentidos que lhes estão sendo atribuídos. O autor adverte que o sentido original de *accountability*, ou seja, “o processo em que o sujeito é chamado a prestar contas à determinada autoridade por suas ações praticadas” (MULGAN, 2000, p.555), está sendo desviado para dar conta de uma série de outras finalidades, que não estão presentes na sua formulação usual. Ele defende uma concepção de *accountability* que, ao mesmo tempo, abarque a dimensão lingüística e que preserve o elemento coercitivo que obriga o agente político a prestar contas sob a ameaça de sofrer sanções e penalidades. Seguem,

de forma sintética, os diversos sentidos, levantados pelo autor, atribuídos ao termo *accountability*:

- responsabilidade – o esforço pessoal dos agentes para corresponderem a padrões e valores profissionais, e ainda a sua disposição para refletir sobre os seus atos, apelando à sua consciência e aos seus valores morais. Esta idéia de *accountability* enfoca a dimensão subjetiva e interior dos sujeitos.
- *accountability* interna – a deferência dos agentes aos seus superiores e o reconhecimento de que estão submetidos a certas exigências determinadas pelas normas profissionais e pelas metas de desempenho traçadas pelos seus superiores. Estão, portanto, cientes de que devem prestar contas pelos seus atos e pelo desempenho profissional.
- controle – se refere aos instrumentos institucionais e extra-institucionais que impõem limites a atuação dos agentes como as restrições ao poder dos governantes estabelecidas pelo desenho das instituições políticas e pela fiscalização das agências de controle horizontal; a operação de mecanismos legais que delimitam a atuação dos agentes e determinam as penalidades que devem ser aplicadas no caso de transgressão, ou então, a ação dos grupos de interesse e movimentos sociais que monitoram a atuação dos governantes.
- *responsiveness* - a disposição dos agentes a serem responsivos, isto é corresponderem aos anseios de seus superiores ou ao interesse público. O agente responsivo é aquele cujas decisões e ações estão alinhadas com a vontade e a expectativa de outros agentes relevantes.

- diálogo - enfatiza o componente dialógico da *accountability*, requerendo dos agentes públicos que justifiquem as suas decisões e ações, submetendo-as à discussão pública.

Nesta tipologia que o autor fez das variantes conceituais de *accountability*, notamos a ausência da vertente que trata da responsabilização dos agentes pelos atos cometidos. Este âmbito de estudos procura elucidar se num determinado processo decisório há clareza para distinguir as responsabilidades numa cadeia de ações e de decisões, que envolve múltiplos agentes e/ou agências em posições hierárquicas paralelas ou assimétricas.

Numa outra formulação do conceito, o processo de *accountability* foi decomposto em vetores vertical e horizontal no modelo desenvolvido por Guillermo O'Donnell que faz a distinção dos seus mecanismos “conforme a direcionalidade dos sistemas de controle assim como os terrenos em que se produzem o controle”(PERUZZOTTI et al., 2002, p.28):

- *accountability* horizontal (sistema intra-estatal de controle) – “os intercâmbios se produzem dentro de uma rede de agências estatais interagentes que se controlam e equilibram mutuamente”.
- *accountability* vertical (controle externo) – as eleições como mecanismo de recompensa e punição da atuação dos governantes. Haveria uma forma de *accountability* vertical complementar às eleições, que o autor denomina de *accountability* social, em que os cidadãos e os meios de comunicação exercem controle sobre os governantes, podendo, inclusive fomentar a *accountability* legal e política.

Outra categorização do conceito de *accountability* se refere aos modos de regulação do poder político através de mecanismos cuja função é direcionar o

exercício do poder para o interesse público, impedindo o seu uso para atender fins particulares.

- *accountability* legal – “está orientada a garantir que as ações dos funcionários públicos estejam enquadradas legal e constitucionalmente”(PERRUZZOTTI et al., 2002, p.26)
- *accountability* política – “se refere, todavia, à capacidade do eleitorado de fazer com que as políticas governamentais respondam ou se adequem às suas preferências”(PERUZZOTTI et al., 2002, p.27). Está intimamente ligado ao conceito de representação democrática. “Um governo é politicamente responsável (*accountable*) se os cidadãos têm meios para castigar administrações irresponsáveis ou aquelas cujas políticas não respondem às preferências do eleitorado” (PERUZZOTTI et al., 2002, p.27).

Leonardo Avritzer (2002) propõe uma divisão da *accountability* em três tipos, que teriam se originado no processo da formação do Estado moderno em decorrência dos seguintes fenômenos particulares: a extensão dos direitos políticos ao povo, o surgimento de uma esfera pública e o desenvolvimento de formas de controle da burocracia. Em sua opinião os conceitos de *accountability* política, social e administrativa estão associados a cada um desses fenômenos:

- *accountability* política: “deriva da forma hegemônica de exercício dos direitos políticos na modernidade, ou seja, a eleição dos representantes” (AVRITZER, 2002, p.141).
- *accountability* administrativa: “surge como resposta do Estado-nação à expropriação dos meios de administração” (AVRITZER, 2002, p.141). O Estado moderno exerce tanto o controle político sobre as burocracias e seus agentes públicos, restringindo os seus poderes e responsabilizando-os por

suas ações, como o controle legal, estabelecendo regras e procedimentos para o exercício do poder sob o imperativo da lei.

- *accountability* social: “deriva da hegemonia privada exercida pela burguesia na modernidade” (AVRITZER, 2002, p.142). Este tipo de *accountability* “ [...] surge da falta de correspondência entre as ações daqueles que detêm o poder e o consenso formado em nível da opinião pública’ (AVRITZER, 2002, p.142).

Analisando mais detidamente as diferentes concepções de *accountability* presentes nas tipologias traçadas pelos autores acima citados, percebemos que entre elas existem alguns elementos comuns: a existência de normas e procedimentos que regem as atividades dos agentes; a subordinação das ações e decisões de alguns agentes aos interesses e expectativas de outros agentes: e a punibilidade de certos atos e decisões adotados por determinados agentes.

Nos Estados Constitucionais, o exercício do poder político é regido pela prescrição legal, que estabelece a distinção entre os atos admissíveis e inadmissíveis no desempenho das funções públicas. Os agentes políticos deverão se sujeitar aos ditames da lei sob a ameaça de serem punidos em caso de descumprimento. Devem ser, portanto, previstas na lei sanções aplicáveis aos atos cometidos pelos agentes públicos que transgridem os limites legais. Todavia, para que se imponha a observância da lei é preciso que existam instâncias encarregadas de monitorar e julgar as ações praticadas pelos entes políticos. Estas instâncias de apuração e julgamento devem, portanto, estar instrumentadas com poderes para garantir a observância da lei. Por outro lado, o desenho das instituições políticas estabelece limites ao exercício das funções de Estado, evitando o acúmulo de recursos e de poderes estatais sob a tutela de determinados agentes. O estudo dos

mecanismos de controle horizontal observa justamente os arranjos institucionais assim como os instrumentos jurídicos, que possibilitam a auto-regulação do aparelho estatal, de forma que as instâncias de poder exerçam entre si a vigilância e a correção mútuas.

Nos sistemas representativos, certos agentes são alçados à condição de representantes dos interesses de uma maioria. Estes agentes devem, portanto, tomar decisões em nome desta maioria. E as suas decisões afetam as vidas dos sujeitos que eles representam. Segundo a perspectiva *hobbesiana* de representatividade, os representantes políticos teriam poderes soberanos para tomar decisões em lugar dos representados, desfrutando da autoridade ilimitada a ele conferida pelo coletivo social, de forma que as suas ações e decisões são terminativas sem que haja qualquer compromisso com a vontade de seus subordinados. Sob a ótica da *accountability*, o representante político tem responsabilidades e obrigações com seus representados e lhes devem satisfações sobre as suas ações e decisões (PITIKIN, 1967). Devem, portanto governar conforme a vontade soberana do povo.

O controle sobre os agentes políticos pode ser exercido externamente pela esfera civil ou pelos mecanismos reguladores internos das instituições políticas. O povo, mediante o voto, afirma a soberania da sua vontade, conferindo ou retirando o consentimento aos sujeitos que pretendem exercer a representação política. As eleições funcionam como mecanismo de controle para induzir os representantes políticos a governarem conforme os anseios da maioria dos cidadãos. Todavia, a esfera civil recorre a outros meios para pressionar os representantes políticos para que governem conforme o interesse coletivo, através das estratégias de constrangimento das autoridades públicas. Os atores sociais podem desencadear

ações de protesto e de condenação pública aos atos dos representantes políticos que desatendem aos anseios coletivos. O Estado, por sua vez, aciona os mecanismos internos de controle para coibir a corrupção e o abuso de poder dos agentes políticos. O controle interno, através da sanção legal, e o controle externo, através da sanção eleitoral e simbólica, visam tornar os representantes políticos responsáveis ao interesse dos cidadãos, de forma que as suas ações e decisões correspondam às expectativas sociais. O diálogo é uma forma de incentivar a reciprocidade dos agentes políticos, que não se baseia na aplicação de sanções, mas na interlocução dos representantes políticos com a sociedade civil em busca de resoluções argumentativamente negociadas.

#### 1.1.2 Controle eleitoral

A *accountability* eleitoral – ou acerto de contas eleitoral - é um mecanismo cujo fundamento está arraigado na própria noção de representação política. Encontra as suas raízes na concepção original do sistema representativo, que até hoje preserva determinados arranjos formais e institucionais que, na expectativa de seus mentores, “iriam induzir o governo a agir conforme o interesse das pessoas” (STOKES et al., 1999, p.3). Quando os cidadãos votam, eles confirmam a soberania de sua decisão, escolhendo os candidatos que mais se identificam com as suas preferências políticas e, de outro lado, rejeitando aqueles que contrariaram as suas expectativas. A *accountability* eleitoral diz respeito a este poder que os cidadãos desfrutam para interferir na produção da decisão política, coagindo de certo modo os seus representantes políticos a agirem conforme o interesse público, através da sanção aos maus políticos e da recompensa aos bons.

Governos são *accountable* se os eleitores podem discernir se os governantes estão agindo conforme o seu interesse e sancioná-los apropriadamente, de forma que aqueles que detêm o cargo e que agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos vencem a reeleição e aqueles que não o fazem perdem (STOKES, 1999, p.40).

A *accountability* eleitoral é, por excelência, um mecanismo retrospectivo, uma vez que as performances dos governantes só podem ser plenamente avaliadas após o final de seu mandato. E o acerto de contas se dá justamente nas eleições seguintes, quando os eleitores escolhem se “apostam as suas fichas” mais uma vez no governo atual, reconduzindo-lhe ao cargo, ou se irão em busca de candidatos que atendam melhor às suas expectativas. Os eleitores estabeleceriam alguns parâmetros a partir dos quais avaliam o desempenho dos governos, e a sua decisão eleitoral está condicionada aos resultados demonstrados pela atuação dos políticos (STOKES, 1999). Esta seria a mecânica ideal dos regimes representativos eleitorais, todavia na ordem da realidade os eleitores fazem as suas escolhas eleitorais baseadas em informações incompletas, encontram sérias dificuldades para coordenarem os seus interesses e desfrutam de um único momento para julgar todo o mandato do representante político.

### 1.1.3 Controle institucional

A *accountability* horizontal remete às relações de regulação e de correção entre as agências e instituições de Estado no intuito de garantir a primazia do interesse público. Para isso contam com diferentes instrumentos preventivos e reativos que, por um lado reduzem o acúmulo de poderes e recursos de Estado sob a tutela de determinados agentes, e, por outro, compelem estes agentes a atuarem nos limites da legalidade. O conceito tem por objeto de interesse o equilíbrio entre os

poderes de Estado, os mecanismos intra-estatais de controle e os dispositivos institucionais que limitam as ações dos agentes e das agências estatais, impondo sanções no caso de haver transgressão das atribuições definidas na lei.

Somam-se às instituições clássicas de *accountability* horizontal uma rede de agências estatais que desempenham atribuições de controle inter-institucional, com a vantagem de exercerem as suas funções de forma permanente, proativa e sem estar vinculada a interesses políticos imediatos. Estas agências devem dispor de autonomia legal, e estar investidas de autoridade para efetivar o controle (O'DONNEL, 1998, p.42). Além disso, elas não atuam isoladamente, mas de forma integrada com outras agências, sendo que no patamar mais alto se encontram os tribunais, que são por excelência a instância decisória final (O'DONNEL, 1998, p.43).

#### 1.1.4 Controle social

O escopo do conceito de *accountability* social consiste justamente em desvendar a relação entre os atores sociais e a esfera política, assim como em mensurar a contribuição da ação popular para a gestão de governos mais *accountable* (PERUZZOTTI & SMULLOVITZ, 2002, p.25). Os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as associações e movimentos civis e os meios de comunicação protagonizam ações que visam monitorar a ação dos governantes e expor publicamente os atos lesivos ao interesse público cometido pelos agentes públicos.

[...] a *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas ações de um amplo

espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações mediáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar, expor e denunciar atos ilegais destes e ativar a operação das agências estatais de controle. (SMULOVITZ & PERUZZOTTI, 2002, p.32).

A *accountability* social supera, em alguns aspectos, os mecanismos tradicionais de controle porque atende a determinados requisitos amplamente solicitados pelas correntes contemporâneas de pensamento democrático, como a vocalização e a inclusão das minorias sociais, o pluralismo e a participação popular nas decisões públicas.

A desvantagem da *accountability* social em relação ao mecanismo de controle eleitoral é a falta de instrumentos para impor sanções efetivas à má administração pública ou ao agente público transgressor. Os meios de comunicação e os agentes sociais põem em prática estratégias de constrangimentos às autoridades públicas, pressionando-as para que sejam corrigidas as irregularidades no funcionamento das burocracias estatais. As sanções produzidas pela *accountability* social pertencem ao campo simbólico e visam atingir a reputação dos agentes políticos através das denúncias irradiadas pelos meios de comunicação.

#### 1.1.5 O diálogo como alternativa

O modelo de *accountability* dialógica pressupõe “a troca dialética entre os agentes públicos e aqueles por quem eles são *accountable*” (MULGAN, 2000, p.596). Noutras palavras “requer dos representantes políticos que dêem razões aos cidadãos e respondam às razões por eles dadas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.138). Todavia, esta perspectiva de *accountability* não só enfatiza o dever dos agentes públicos e dos cidadãos justificarem as suas decisões para todos aqueles

afetados (p.129), mas impõe a condição de que as razões oferecidas sejam inteligíveis e atendam ao princípio deliberativo de reciprocidade: “Um discurso público deve ser inteligível e responder às objeções dos outros; se não for assim, os atores podem perder a sua posição pública como *accountable* a uma audiência infinita” (BOHMAN, 1996, p.54). É preciso então que as razões sejam públicas no sentido de que dever ser endereçadas ao auditório universal dos homens razoáveis.

A vertente dialógica de *accountability* não considera as eleições um mecanismo suficiente para induzir os representantes políticos a serem *accountable*. Os defensores desta corrente reivindicam um maior espaço para a deliberação entre os representantes políticos e os seus representados, de maneira que a produção da decisão política seja resultante do processo de troca recíproca de razões, que possam ser moralmente justificáveis. Eles argumentam que as eleições é um momento arbitrário para o “acerto de contas” porque numa situação normal a decisão política ocorre em momentos variados e abrange uma pluralidade de aspectos da vida pública, portanto o pleito eleitoral acaba sendo uma oportunidade restrita e arbitrária para a sociedade julgar as decisões de seus governantes. A deliberação permite a revisão continua das decisões políticas, sem restringir o acerto de contas a uma única oportunidade. A eleição por ser um procedimento de decisão majoritária, pode colocar em desvantagem os interesses de grupos minoritários, perpetuando situações socialmente injustas. A corrente deliberativa de *accountability* propõe que as decisões políticas sejam submetidas ao debate público de forma que seja alcançada “a concordância refletida de todos aqueles afetados ou concernidos” (MAIA, 2005, p.51). Por fim, a deliberação não exige que o representante político tenha deferência à opinião do eleitor, tampouco que a vontade do eleitor seja terminativa. Os representantes políticos podem se engajar num diálogo recíproco,

questionando e respondendo aos argumentos expressos pelos cidadãos (GUTTMAN & THOMPSON, 1996).

#### 1.1.6 A visibilidade do Estado e a vigilância social

As instituições políticas devem ser legalmente obrigadas a prover a publicidade dos atos e das decisões de seus agentes. Assim, como devem ser previstas sanções que sejam aplicadas no caso de descumprimento legal. Certas agências de controle horizontal seriam, então, encarregadas de estabelecer os parâmetros para a publicidade das informações estatais e de monitorar a sua observância, punindo as transgressões. E desta forma, garantir aos cidadãos o direito de acompanhar os processos que ocorrem no interior das instituições políticas.

O conceito de publicidade comporta tanto a dimensão da acessibilidade, que diz respeito às condições de acesso social ao debate crítico e racional, como a dimensão de cena ou proscênio, concernente ao que é visível ou disponível ao conhecimento público. A visibilidade pode ser entendida como uma forma de controle e de secularização do poder (GOMES, 1999). Por isso a necessidade de proteção desta esfera de visibilidade por meio da defesa legal da liberdade de imprensa e de expressão. Segundo Gomes (1999), esta esfera de visibilidade tem sua importância para a discussão pública ao dar condições para que a acessibilidade e a disponibilidade se efetivem por meio da exibição, ou seja, ao dar conhecimento dos debates iniciados. Também porque torna visível “os temas de interesse público que são introduzidos no debate público” (GOMES, 1999, p.12).

De acordo Guttman e Thompson (1996) o princípio de publicidade requer que “as razões que os cidadãos e oficiais dão para justificar a ação política, e a razão necessária para acessar estas razões, devem ser públicas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.35). Os autores distinguem duas perspectivas relacionadas ao princípio de publicidade; uma fundamentada na concepção utilitarista de Bentham e a outra no ponto de vista moral kantiano. A visibilidade enquanto recurso estratégico para o exercício do controle social seria equivalente à concepção de publicidade presente no pensamento de Bentham, ou seja, atuaria como um mecanismo de sanção e monitoramento dos agentes políticos. A publicidade, na concepção do utilitarismo, orienta-se por uma visão consequencialista que atribui o seu valor democrático ao controle exercido sobre os representantes políticos de forma a impedir que governem para satisfazer os seus próprios interesses. Para Bentham a publicidade pode funcionar como uma sanção ao obrigar os políticos a justificarem as suas decisões antes que sejam tomadas, constituindo-se, então, numa ameaça com potencial de deter os oficiais quanto a tomarem decisões controversas ou fazerem escolhas arriscadas (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.98). Kant propõe uma concepção substancialista de publicidade, partindo do pressuposto de que uma política para ser justa deve passar pelo teste de publicidade. Sob o ponto de vista kantiano “uma política é injusta se ao torná-la pública prejudicam-se as suas propostas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.99). Isso implica que as razões para serem aceitáveis devem se dirigir para uma audiência irrestrita e inclusiva (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.39), requerendo para tanto a capacidade de pensar levando em consideração o ponto de vista do outro, e adotando uma postura de “*open minded*”.

Os atores sociais encontram condições melhores para monitorar o funcionamento das instituições políticas quando dispõem de informações suficientes sobre as decisões e ações dos agentes políticos. Os eleitores poderão exercer um melhor julgamento retrospectivo do desempenho de seus representantes políticos desde que estejam informados de suas administrações. O engajamento dos atores sociais na crítica do funcionamento das instituições públicas se torna mais efetivo quando as ações e decisões de seus agentes são tornadas públicas. A visibilidade do Estado permite que as deliberações e debates travados na esfera política possam ser objetos de discussão na esfera civil.

## **1.2 Comunicação Institucional e Accountability do Estado**

### **1.2.1 Democratização da informação estatal**

A complexidade dos problemas sociais, a instabilidade do panorama internacional político e financeiro e a escassez de recursos públicos aumentam o nível de incerteza na tomada de decisão política, impondo às administrações públicas que o delineamento das políticas públicas seja, cada vez mais, baseado em informações e diagnósticos abrangentes dos diversos campos sociais. O Estado dispõe de recursos humanos e técnicos especializados para o monitoramento das áreas sociais específicas, como a saúde, a educação e o emprego, coletando uma vasta quantidade de dados que possibilitam a elaboração de estatísticas e de diagnósticos sociais.

Do outro lado, os cidadãos dispõem de poucos recursos para se manterem informados sobre a produção da decisão política, de forma que possam entender as

razões que motivam a escolha de determinada política pública. A imprensa cumpre em parte este papel, trazendo ao conhecimento do público determinados fatos relacionados à produção da decisão na esfera política. Todavia, a cobertura da imprensa destaca alguns acontecimentos políticos mais proeminentes, deixando de lado muitas decisões produzidas cotidianamente no interior das instituições políticas.

De certo modo, a elevação do nível de esclarecimento social sobre as questões políticas depende da existência de fontes autônomas, isentas e confiáveis que provejam informações de forma regular. Przeworski (1999) acredita que o problema da qualidade da informação pública somente será resolvido quando existirem agências de *accountability* independentes, não sujeitadas de nenhum modo aos interesses do governo, e que estejam submetidas ao controle popular, “talvez através das eleições” (PRZEWORSKI, 1999, p.24). O autor reluta em reconhecer qualquer validade nas informações produzidas pelo Estado, que em sua opinião seriam filtradas conforme a conveniência dos governos.

Contudo, o poder público ocupa uma posição estratégica, que não pode ser desprezada, porque tem acesso a um volume considerável de informações, de natureza e procedência variadas, coletadas no processo mesmo de prestação de serviço públicos. Esta questão vem sendo progressivamente explorada nos estudos sobre a gestão pública da informação. A democratização da informação pública é um dos caminhos apontados para aumentar a participação social nos governos. Para isso, os cidadãos deverão ter garantias legais que lhes assegurem o direito de ser informados pelas burocracias estatais (GRAU, 2002, p.206), e ao mesmo tempo devem estar previstas sanções aplicáveis aos entes estatais que descumprirem com esta obrigação legal (GRAU, 2002, p.207). Ilara Moraes (2002) denuncia a relação injusta que o Estado mantém com a sociedade, ao se reservar o direito de coletar

informações dos indivíduos, sem consultá-los sobre o que eles acreditam que seja prioritário. Depois estas informações não são compartilhadas com o restante da sociedade, destinando-se ao uso privativo das administrações públicas. A autora propõe que esta situação seja invertida, de maneira que o Estado seja obrigado a informar a população, enquanto os cidadãos tenham o direito de ser informados e, também, de poder participar na proposição das informações que serão deles coletadas (MORAES, 2002, p.89).

Os agentes sociais precisam estar informados sobre as decisões tomadas no interior das instituições políticas para poderem exercer o controle e a vigilância sobre os agentes e as administrações públicas. Para Núria Grau (2002) o exercício da *accountability* social depende de que sejam esclarecidas as razões que motivaram a tomada de decisão política porque, deste modo, criam-se maiores incentivos para a deliberação pública e a formação de opinião. Ela distingue duas formas de controle social que se efetivam de acordo com o tipo de acesso social às informações provenientes da esfera de decisão política: o controle social *ex-post*, ativado quando as informações se referem às decisões já tomadas implicando numa reação posterior dos grupos sociais e o controle social *ex ante*, resultante do acesso às informações no curso do processo decisório, permitindo uma resposta imediata dos agentes sociais (GRAU, 2002, p.9).

Para que os cidadãos tenham acesso às ações e decisões ocorridas no âmbito da esfera política é preciso que sejam atendidas certas condições que conferem maior visibilidade ao funcionamento das instituições públicas. A visibilidade do Estado é, portanto, um recurso estratégico para a *accountability* social. Quando o poder público se fecha sem oferecer a menor possibilidade aos cidadãos de estarem informados sobre a atuação dos agentes públicos, os sujeitos

sociais são impedidos de julgar as ações dos entes estatais e de responsabilizá-los pelos resultados de suas decisões políticas. Quando os agentes públicos se recusam a submeter as suas decisões à crítica social, perde-se a oportunidade de que estas decisões sejam revisadas pela coletividade e de que as expectativas da sociedade sejam incorporadas.

### 1.2.2 Visibilidade e *accountability* do Estado

A visibilidade possibilita que as ações e decisões dos agentes políticos estejam expostas ao conhecimento público, retirando-lhes a condição de segredo e a sua reserva aos âmbitos das instituições políticas. De um lado, a visibilidade impõe constrangimentos aos agentes políticos, de forma que eles não se sentem livres para tomarem decisões arbitrárias ou em proveito próprio. Por outro lado, a visibilidade também possibilita que os cidadãos estejam cientes dos debates ocorridos no interior das instituições políticas. Portanto, a visibilidade é um requisito fundamental para produzir a *accountability* do Estado, pois mantém os agentes e as instituições políticas sob a vigilância pública e confere publicidade aos debates ocorridos nos limites institucionais.

A visibilidade do poder público se realiza de diversas maneiras e pode alcançar variados graus de intensidade. O Estado se torna disponível ao conhecimento público, quando as ações e decisões dos agentes públicos podem ser monitoradas pelo cidadão. A liberdade de imprensa resultou numa exposição do poder público à permanente vigilância mediática. O direito assegurado aos cidadãos de solicitarem informações às administrações públicas também tem fortes implicações sobre a acessibilidade do Estado. Ademais, o próprio desenho das

instituições políticas contribui para a transparência estatal, quando permite o acesso dos cidadãos e da imprensa aos centros de decisão política, e também quando são constituídas estruturas de comunicação no interior das agências estatais para a disseminação de informações para a sociedade.

Os meios de comunicação são fontes essenciais para o exercício do controle social sobre o Estado. Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) apontam os meios de comunicação como um dos agentes de *accountabilty* social porque “monitoram o comportamento dos funcionários públicos, expõem e denunciam atos ilegais destes e ativam a operação de agências horizontais de controle” (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002, p.32). O jornalismo investigativo desempenha o esquadrinhamento das instâncias políticas em busca de irregularidades e de práticas ilícitas. Os escândalos políticos resultam da operação do jornalismo investigativo, que explora os casos de transgressão cometidos pelos agentes políticos, muitas vezes partindo de denúncias de entes do interior do campo político:

Um escândalo pode culminar numa renúncia, uma ação de processo ou outra forma de desenlace que afete negativamente a carreira e a vida, seguido por um período de exílio ou marginalização relativa durante a qual o indivíduo pode começar um largo e bastante árduo processo de reconstrução de uma reputação (THOMPSON, 2002a, p.121).

Os escândalos políticos podem gerar efeitos positivos sobre o funcionamento das instituições políticas, ao induzir reformas no desenho institucional e a produção de mecanismos eficazes de controle. Também, pode estimular a crítica social sobre o exercício do poder e ainda impulsionar a mobilização social através de manifestações, circulação de mensagens de protesto e tantos outros atos públicos (THOMPSON, 2002a). Todavia, alguns autores (GOMES, 1995b; LATTMAN-WELTMAN, 2003; PORTO, 1996) advertem que o constante denunciamento da

imprensa pode desestimular o engajamento cívico e a participação popular nos eventos políticos, resultando em apatia e cinismo social por causa do descrédito nas instituições políticas e nos políticos.

Afora o monitoramento sobre as instâncias políticas, os meios de comunicação podem também abrir “janelas” na sua programação para a *accountability* dos agentes políticos, convocando-os para justificarem a opção por determinadas políticas públicas ou mesmo para esclarecerem certos fatos controversos. Isto acontece, por exemplo, quando os representantes políticos comparecem aos programas de entrevista para explicar o fundamento de determinadas políticas econômicas, respondendo aos questionamentos propostos pelos jornalistas, e ainda tendo que retorquir às suas contraposições com argumentos sólidos. Sem falar da possibilidade de participação dos telespectadores neste programa, manifestando as suas dúvidas e discordância dos argumentos apresentados. Ou então, quando os candidatos à re-eleição são confrontados com seus adversários nos debates televisivos, sendo instigados a fazerem uma revisão de seu governo, respondendo pelo resultado de suas políticas públicas num processo de *accountability* retrospectiva. Outro exemplo é quando nas situações críticas, o presidente da República, vem a público, em cadeia nacional de televisão, apresentar as soluções que estão sendo encaminhadas para a resolução de certos problemas.

O desenho arquitetônico das instituições públicas também evidencia a visibilidade das decisões políticas. A disposição das galerias públicas nos parlamentos, circundando a plenária, atesta a publicidade das deliberações e votações parlamentares. Qualquer cidadão pode comparecer ao parlamento, tendo o seu direito e lugar garantido para acompanhar presencialmente as sessões

legislativas. Na arena pública parlamentar, o poder, ao centro, se submete ao olhar vigilante do auditório público.

A livre circulação da imprensa nos centros de decisão política é também uma medida da visibilidade das ações dos agentes públicos. Os jornalistas recebem credenciais que os habilita a percorrer os espaços internos das instituições políticas, garantindo-lhes o acesso aos políticos e às discussões de caráter público. Atualmente, a presença de jornalistas nas sessões parlamentares é um fato corriqueiro, todavia isto só se tornou possível após a abertura do Estado ao escrutínio público.

Não há como desconsiderar o movimento das instituições públicas, ao menos nas sociedades democráticas, em direção a uma interlocução com a sociedade. A proliferação das agências e das assessorias de comunicação estatais demonstra o empenho destas instituições para se ajustarem ao ambiente competitivo das transações informacionais, marcado pela disputa acirrada pela informação entre as empresas de comunicação. É justamente para atender esta demanda que parte das atividades burocráticas exercidas nas instituições públicas se dedica à sistematização e difusão da informação, que é processada na mesma linguagem da imprensa, ou seja, no padrão jornalístico.

Outro fator que sinaliza esta mudança é o interesse das instituições públicas em manterem veículos próprios de comunicação. Esta situação é verificada, principalmente nos parlamentos, em países como a Inglaterra, Estados Unidos e mesmo o Brasil. Consideramos como fenômeno mais relevante o surgimento dos canais televisivos, cuja programação está dedicada exclusivamente à cobertura de todo processo legislativo. Estes canais de comunicação permitem o

acompanhamento das decisões cotidianamente produzidas no interior das instituições parlamentares.

No patamar mais elevado destes deslocamentos, aparece a internet como o ponto de virada, com a promessa de revolucionar a relação entre os governos e a sociedade. O baixo custo da tecnologia e a sua estrutura descentralizada incentivaram os governos de muitos países a investirem na informatização da prestação dos serviços aos cidadãos e a criarem redes interligando as diversas agências estatais, com vistas a conferir mais agilidade nas transações com o cidadão, com os fornecedores e com outras organizações públicas e privadas. Os avanços não se restringiram ao aprimoramento dos serviços prestados pelas burocracias estatais, mas apontam também para alterações na governança democrática, na medida em que as novas tecnologias potencialmente favorecem uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas. No âmbito da informação política, a internet intensificou o fluxo informacional entre o Estado e a sociedade, possibilitando que os políticos e as instituições políticas pudessem comunicar-se diretamente com o cidadão.

Diante desta abertura do Estado para uma maior interlocução com a sociedade, utilizando os mais variados dispositivos tecnológicos de comunicação, podemos então pressupor que houve uma democratização da informação pública? A resposta a esta questão não pode ser dada somente a partir da observação das facilidades trazidas pelas tecnologias de comunicação para a disseminação da informação produzida no Estado. Neste aspecto, não se pode negar que houve avanços consideráveis, principalmente depois do advento da internet. A questão que se coloca é sobre o propósito destas informações. Poderia o Estado prover

informações menos voltadas para a promoção das administrações públicas e do interesse imediato dos governantes?

Todo este esforço de comunicação das instituições políticas não surtiria maiores efeitos se as informações prestadas não tivessem a mínima credibilidade social. Diferente dos regimes ditatoriais, em que os governos silenciam as vozes dissonantes, exercendo o controle e a censura sobre os meios de comunicação, nas sociedades democráticas os governos estão expostos à constante vigilância e crítica da imprensa. Não somente os meios de comunicação, mas outras organizações sociais atuam como agentes críticos verificando a veracidade das informações disseminadas pelas fontes oficiais. Sem falar que num ambiente de competição discursiva, as versões do governo são confrontadas com outras interpretações dos fatos políticos e sociais.

Os agentes sociais somente podem exercer o controle e a crítica sobre as decisões e ações dos agentes políticos, se tiverem acesso às informações produzidas no interior das instituições políticas. O avanço das tecnologias de comunicação e informação tem produzido novas possibilidades de interação entre a esfera política e a esfera civil. Presume-se que o baixo custo para a disseminação da informação por meio destas tecnologias contribuirá para o incremento das transações informacionais entre os cidadãos e os seus representantes políticos, abrindo um canal direto para escoamento das informações produzidas pelas instituições políticas, sem precisar passar por intermediações da imprensa e de outros formadores de opinião. Os cidadãos poderão ter acesso às informações, que antes estavam restritas a certos segmentos profissionais, dispondo de maior oportunidade para exercer o controle direto sobre os agentes e as instituições políticas.

### 1.3 A Internet Como Instrumento de *Accountability* do Estado

#### 1.3.1 A *accountability* do Estado no novo ambiente comunicativo

O controle sobre os agentes políticos pode ser produzido no interior das agências de Estado ou fora delas. No âmbito interno, temos o desenho das instituições políticas - de tal modo que possa evitar a concentração de poderes decisórios e de recursos públicos sob a tutela de determinados agentes - e o seu aparelhamento com poderes, mecanismos e autoridade para exercer a fiscalização, o controle e a regulação da atuação dos agentes públicos para que não transgridam os limites impostos pela lei. Do lado externo, o controle exercido pelos cidadãos através do voto - de maneira que os agentes políticos que não correspondem com as expectativas do eleitorado são afastados do poder - e ainda o controle e a pressão exercida pelos meios de comunicação e pelas organizações e movimentos sociais sobre as administrações públicas para obter o atendimento de suas demandas e para impedir o abuso de poder e o uso indevido dos recursos públicos.

Parte dos estudos da *accountability* procura avaliar a eficácia destas formas internas e externas de controle para garantir a soberania da vontade popular no processo de decisão política e para resguardar a constitucionalidade do Estado, primando para que o seu funcionamento esteja circunscrito aos limites da lei, cujo último fim seria assegurar as liberdades individuais e o bem coletivo. Em síntese, o propósito almejado por estas formas de controle corresponderia à prescrição republicana de que o interesse público deve prevalecer sobre os interesses privados dos mandatários. (O' DONNEL, 1998, p. 30). Uma vertente teórica da *accountability*

se dedica ao exame dos procedimentos e dos desenhos institucionais que visam contribuir positivamente para o controle e a intervenção dos cidadãos *sobre e na* esfera de produção da decisão política, de modo a tornar as instituições públicas mais responsivas aos anseios da sociedade. Sérgio Azevedo e Fátima Anastácia (2002) defendem a criação de “formas institucionalizadas de participação política que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder” (ANASTACIA & AZEVEDO, 2002, p.81), examinando o funcionamento dos Conselhos de Políticas Setoriais, dos Orçamentos Participativos e das experiências inovadoras de interlocução do legislativo com setores organizados da sociedade enquanto instâncias estatais “híbridas” de deliberação e de consulta pública. Estes arranjos institucionais podem ser considerados avanços no funcionamento das instituições públicas na perspectiva de que não se fechem em si mesmas, dotando-as de maior transparência nos seus procedimentos e de maior abertura para a participação civil na produção da decisão política.

A abertura das instituições políticas ao escrutínio e à participação pública também se produz a partir do desenho das leis e dos procedimentos burocráticos. Os dispositivos legais podem conferir aos cidadãos o direito de ter acesso aos documentos e registros públicos, assim como exigir das instituições políticas a demonstração pública dos gastos efetivados na consecução de suas finalidades. A adoção de procedimentos como a realização de audiências públicas e de consultas civis amplia as possibilidades de intervenção e de controle social sobre a elaboração das políticas públicas.

Os dispositivos tecnológicos fazem parte destes recursos requeridos às instituições políticas para garantir a transparência de suas tramitações internas e

incrementar a participação dos cidadãos na tomada de decisão política. Nas sociedades de massa contemporâneas, para que se possa assegurar aos cidadãos a isonomia de acesso à informação produzida pelas instituições políticas é preciso que estes insumos informacionais sejam difundidos por canais comunicativos que possam alcançar a maior extensão dos sujeitos sociais. Ademais, com o auxílio das tecnologias de comunicação e informação, a participação social na decisão política pode ser estendida para cidadãos dispersos geograficamente ou que encontram restrições físicas e espaciais de locomoção, a exemplo dos deficientes físicos e dos detentos.

A informação é um insumo básico para o controle social e um subsídio vital para a ação coletiva (GRAU, 2002; CARMINES & KUKLINSKI, 1990; PRZEWORSKI, 2002; O'DONNEL, 2002). Cidadãos desinformados encontram sérios obstáculos para problematizar questões, formular as suas pretensões e reivindicar alterações na dinâmica das burocracias estatais para que sejam atendidos os seus direitos e as suas expectativas. Os meios de comunicação cumprem em parte com esta demanda cognitiva oferecendo quadros interpretativos sobre os acontecimentos políticos e “organizando” a agenda das prioridades públicas mediante o processo de seleção, hierarquização e eliminação dos temas que serão alçados à esfera de visibilidade mediática (GOMES, 1995a). Todavia, um conjunto de informações mais ligado ao cotidiano das instituições públicas, apesar de ser relevante para o interesse público, não dispõe de espaço na cobertura mediática. Estas informações dão conta dos trâmites burocráticos e dos processos decisórios e deliberativos que ocorrem no interior das instituições políticas. Correspondem, portanto, com o dever democrático das entidades públicas de prover a publicidade e a transparência dos seus atos e de suas decisões.

Os dirigentes estatais, por sua vez, para que possam melhor ajustar as suas decisões ao interesse público, precisam dispor de informações precisas sobre os problemas que afligem a sociedade. Os cidadãos vivenciam situações problemáticas que muitas nem chegam ao conhecimento dos governantes para que possam desenvolver políticas públicas que corrijam as distorções originadas no cotidiano da vida pública. Muitos governos recorrem aos instrumentos de sondagem para obter respostas dos cidadãos sobre as demandas sociais que considerem mais urgentes. Estes instrumentos de sondagem apresentam certas conveniências em função da praticidade e objetividade na coleta de dados e devido à representatividade das opiniões consultadas. Porém, em muitos casos, resultam num direcionamento das opiniões e impedem a participação dos cidadãos na discussão e formulação dos problemas, sem oferecer-lhes a oportunidade de exporem livremente as suas preocupações, debaterem as soluções mais acertadas e chegarem a proposições argumentativamente negociadas. Existe, portanto, a necessidade de que as instituições públicas constituam espaços para a deliberação e a interlocução entre os cidadãos e os gestores públicos.

A governança democrática pressupõe a constante interlocução entre os cidadãos e os representantes políticos, realizada mediante o fluxo de informações que tanto pode ser unidirecional, ou seja, partir da esfera de decisão política em direção à sociedade com o objetivo de informar a cidadania sobre o andamento dos negócios públicos, como podem ser bi-direcional, resultando do intercâmbio de informações entre a esfera política e a sociedade para se chegar a um entendimento mútuo sobre certos assuntos públicos.

As novas tecnologias de informação e comunicação permitem que os governos interajam diretamente com os cidadãos através de fluxos informacionais

bi-direcional e unidirecional, a custos reduzidos, quando se leva em conta os investimentos necessários para conseguir a inserção na esfera de visibilidade dominada pelos meios de comunicação. Sobretudo, a internet facilita o acesso dos cidadãos às informações governamentais disponíveis em bancos de dados *on-line*, que podem ser consultadas diretamente nas fontes oficiais. As ferramentas dialógicas da internet como os *chat room*, os fóruns e as listas de discussão oferecem oportunidades inéditas para a interlocução entre os cidadãos e os agentes políticos.

A internet pode estimular a *accountability* das instituições públicas em situações muito distintas. A primeira situação seria a transparência administrativa, ou seja, os governos ao tornar os seus atos e decisões transparentes aos cidadãos favorecem uma maior fiscalização dos negócios públicos. A segunda, a prestação de contas, ocorre quando, em circunstâncias controversas, os governos se dirigem aos cidadãos para justificar os seus atos e decisões. E a terceira, diz respeito à deliberação, ocorrendo na medida em que os governos submetem as suas decisões ao escrutínio público em busca de soluções negociadas no processo de troca de argumentos. Stephen Coleman e Josephine Spiller (2003) defendem que a internet tem potencial para incrementar o processo de *accountability* em mão dupla, superando as formas tradicionais de prestação de contas em mão única em que os “representantes políticos são convocados para demonstrar a probidade e sabedoria de suas ações” (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.14):

[...] o potencial interativo dos novos media pode facilitar um nível de *accountability* em mão dupla através do qual os representantes políticos prestam contas deles próprios numa arena aberta e os cidadãos expressam seus interesses, experiências, seu mais alto conhecimento, ansiedades e questões na esperança de engendrar um diálogo significativo, tanto com os seus representantes como uns com os outros (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.13).

O ciberespaço oferece um ambiente comunicativo muito mais promissor para o fomento da interlocução entre os representantes políticos e os representados se for comparado com os circuitos informativos tradicionais dominados pela indústria da informação. Isto porque os meios de comunicação têm um interesse maior pela dimensão agonística da política, que mais se enquadra na lógica do entretenimento e do espetáculo médiatico, sendo por outro lado refratários aos discursos substantivos, à racionalidade e à argumentação inerentes ao debate político (GOMES, 1995a; ZAHLER, 1999). Ademais, existem significativas barreiras que impedem os atores políticos de emitir livremente o seu discurso na esfera de visibilidade predominante, sem que devam antes passar pelo crivo da imprensa que avalia a relevância dos fatos políticos conforme se ajustem aos requisitos de noticiabilidade. (GOMES, 2004; ZAHLER, 1999; THOMPSON; 1998).

A internet por ser uma zona de livre circulação de discurso e de idéias, mais inclinada ao pluralismo e à dispersão, incentivaria o aumento do fluxo de comunicação entre os agentes políticos e os cidadãos, desafiando o monopólio do discurso exercido pelos meios de comunicação tradicionais. Esta contraposição entre os ambientes comunicativos proporcionados pelos meios de comunicação tradicionais e pelas novas tecnologias e o que isto significa para o exercício de uma governança democrática será o tópico discutido na próxima seção.

### 1.3.2 Ciberespaço e democratização do circuito informativo

Nas democracias massivas contemporâneas, os cidadãos constroem os seus quadros interpretativos sobre a atualidade e os acontecimentos políticos a partir dos

insumos informativos produzidos pelos meios de comunicação. Os cidadãos para se manterem informados sobre a atualidade política precisam contar com a intermediação dos sistemas peritos que coletam, selecionam e distribuem a informação para o consumo público. Esta função mediadora, nas sociedades de capitalismo avançado, é centralmente desempenhada por conglomerados empresariais que dominam a indústria da informação.

A democratização dos sistemas de informação ocupa a agenda das reformas políticas em muitos países, em função da relevância que tem os processos de mediação para a formação de opinião, para o esclarecimento público sobre as questões atuais, para a tematização das conversações civis e para a conexão entre as esferas civil e governamental. Para que estes circuitos informativos correspondam aos requisitos democráticos deverão garantir a igualdade entre os sujeitos para vocalizarem as suas pretensões, permitir que múltiplos atores possam emitir o seu ponto de vista sobre questões públicas e que as fontes de informação pública sejam as mais diversificadas possíveis. De outro lado, estes sistemas informativos deverão estar resguardados de qualquer forma de controle e de poder externo que possa cercear a liberdade de expressão e inibir o debate público, exceto nas situações em que são desrespeitadas as liberdades individuais e a dignidade humana.

Um fenômeno presente nos países de capitalismo avançado é a colonização dos sistemas informativos por grandes grupos empresariais atrelados à indústria do entretenimento, que monopolizam o mercado informativo, tornando muito remota as chances de concorrência das organizações e grupos menores (THOMPSON, 1998, p.10). O controle dos circuitos de comunicação social em mãos de poucos emissores oferece um risco elevado para a vitalidade das democracias contemporâneas,

conforme os padrões de pluralidade e de diversidade aos quais devem estar submetidos os sistemas informativos (LATTMAN-WELTMAN, 2003).

O monopólio dos sistemas informativos empobrece a comunicação pública por causa da padronização dos produtos mediáticos e da carência de fontes alternativas de informação. As indústrias do entretenimento empregam elevados padrões profissionais e tecnológicos na realização de seus produtos mediáticos, assimilados pelo gosto da recepção, que passa a rejeitar qualquer produto que fuja destes referenciais estéticos, tornando mais difícil ainda a introdução de organizações e grupos menores na esfera de visibilidade dominante. Os critérios de noticiabilidade empregados pelos jornalistas privilegiam determinadas fontes e temas sociais, marginalizando uma diversidade de atores e de temáticas civis.

A lógica publicitária dos meios de comunicação e o enquadramento dos eventos políticos sob a ótica do conflito, esvaziam a política de seu caráter discursivo e afeta a legitimidade dos regimes democráticos (GOMES, 1995a; PORTO, 1996). Alguns autores (WOLTON, 1995; ZAHLER, 1999; THOMPSON, 1998) defendem que a vigência de uma lógica publicitária nos processos de mediação e de cobertura dos eventos políticos - que se caracteriza pela captura da atenção da audiência através do apelo ao prazer, à diversão e ao entretenimento - acaba dando maior ênfase à dimensão espetacular da política, em detrimento da racionalidade e profundidade discursiva. Deste modo, a cena mediática seria o palco para a encenação do poder, que intenta operar menos o convencimento do que a persuasão, através da exploração dos recursos expressivos mediáticos. De outro lado, a insistência da imprensa em explorar somente os aspectos negativos da política, dedicando o maior tempo de cobertura à exposição dos casos de transgressão política e das irregularidades no funcionamento das instituições

públicas, obscurece o entendimento público sobre a regularidade e os procedimentos institucionalizados da produção da decisão política, incentivando a descrença da sociedade com relação aos políticos e às instituições políticas democráticas (PORTO, 1996).

A internet surgiu, então, com a promessa de superar os déficits democráticos dos meios de comunicação, desafiando o monopólio e o controle dos media sobre a produção da informação política na medida em que propicia a livre expressão de atores sociais diversos e plurais, que não estarão conformados apenas ao papel de consumidores de informação, mas podem assumir a posição de emissores de seus próprios discursos. Antje Gimmler (2001) antevê a emergência de fontes alternativas de informação que poderão produzir notícias de forma desvinculada das regras dos media massivos:

A internet possibilita que as notícias sejam difundidas rapidamente e economicamente e possam operar com relativa independência com relação às regras dos media, tais como *Agenda Setting* e *Framing*, que governam outras áreas dos *mass media*. Pela internet as pessoas podem estabelecer as suas próprias agendas e existe um acesso legal para todos os usuários que tenham a oportunidade de criar as suas próprias páginas na *web* (GIMMLER, 2001, p.33).

A estrutura descentralizada da rede contribui para a diversificação das fontes informativas que podem oferecer interpretações igualmente diversas ou mesmo conflitantes sobre os fatos políticos, enriquecendo assim o ambiente comunicativo, ao permitir que as narrativas marginais possam competir com os pontos de vista centrais. O cidadão pode consultar diferentes fontes de informação para formar as suas convicções sobre os acontecimentos políticos. Por conta disto, a internet pode gerar impactos positivos no nível de esclarecimento dos cidadãos sobre os temas civis, oferecendo-lhes subsídios informativos mais amplos para fazerem as suas escolhas políticas e avaliarem o desempenho dos governantes. Todavia, o excesso

de informações *on-line* para o consumo dos cidadãos demanda um maior esforço para a seleção do conteúdo relevante e implica em maior dificuldade para aferir a confiabilidade das fontes de informação (BENTIVEGNA, 2002; BUCHSTEIN, 1997).

Certos atributos da internet incentivariam o diálogo mais constante dos cidadãos entre si e com seus representantes políticos: a) *comunicação inclusiva e pública*, a rede permite a comunicação de muitos para muitos (*many to many*), extensiva a qualquer um que tenha acesso à tecnologia e as habilidades requeridas para o seu uso, b) *reciprocidade*, o modo de comunicação em mão dupla favorece o diálogo recíproco, complementando as formas de interação em única mão mediada pela tecnologia, c) *simetria na comunicação*, a sua estrutura descentralizada oferece oportunidades iguais aos sujeitos para vocalizarem as suas pretensões, d) *livre de coerção e hierarquias*, na internet os sujeitos estão despidos das condições sociais como status social, gênero e etnia que poderiam de algum modo inibir a participação dos demais interlocutores no debate público, e) *baixo custo de participação*, a internet não exige que os sujeitos invistam muito esforço para participarem das discussões públicas, eliminando as barreiras espaço-temporais que desestimulam o engajamento cívico.

Alguns autores (STANLEY & WEARE, 2004; BARNETT, 1997; DAHLBERG, 2001) contestam esta perspectiva de que o advento da internet democratizaria o circuito informativo, distribuindo as oportunidades de fala entre atores sociais diversos, incluindo um número maior de sujeitos no debate público e fazendo emergir as narrativas e interpretações marginalizadas. Para eles estaria em curso uma tendência para a continuidade dos modelos tradicionais de comunicação política, que permaneceria dominada pelas grandes corporações da indústria da informação e, por isso seriam reproduzidos os mesmos padrões de emissão

discursiva e a estética homogeneizada dos media massivos (DAHLBERG, 2001, p.165).

Apesar dos atores sociais e das pequenas organizações encontrarem mais facilidade para a inserção de seu conteúdo na rede, esbarram com a dificuldade de disputar a atenção da audiência com os produtos mediáticos oferecidos pelas empresas privadas, que desfrutam de maior credibilidade e aceitação dos receptores e dispõem de condições mais favoráveis para a promoção de seus conteúdos junto ao público consumidor em função do desenvolvimento das estratégias de marketing e do emprego de recursos tecnológicos de última geração (DAHLBERG, 2001). Ao invés de incentivar a expansão de uma cidadania mais crítica e reflexiva, estas corporações promoveriam a constituição de indivíduos consumistas (O' LOUGHLIN, 2001; DAHLBERG, 2001).

A exploração comercial da internet pela indústria de informação, entretenimento e de serviços é um fato inegável. A presença na rede dos megaportais pertencentes aos poderosos grupos de comunicação e entretenimento e às maiores organizações jornalísticas demonstram o quanto estas empresas visionam na internet boas oportunidades para a comercialização de seus produtos. É do mesmo modo evidente o esforço destas organizações para capturarem a atenção da audiência, recorrendo às estratégias de marketing através da segmentação e promoção de seus produtos, com isto alcançando certa fidelidade e credibilidade dos seus consumidores (DAHLBERG, 2001). Todavia, estes autores exageram ao diagnosticar a colonização da rede pelas indústrias de informação e ao reduzir as inúmeras possibilidades interativas que a rede proporciona à simples transações comerciais. Seria mais correto dizer que houve uma migração destes grupos comerciais para rede com o alcance de considerável êxito comercial, uma vez que o

ambiente heterogêneo, fluído e descentralizado da internet dificulta uma efetiva dominação. Além disto, a recepção exerce um papel ativo neste processo, existindo, portanto, inúmeras possibilidades de uso e de apropriação crítica dos conteúdos oferecidos pela rede.

A exploração comercial da rede pela indústria de entretenimento e da informação e a atração que os seus produtos exercem sobre a audiência não impede que a internet continue oferecendo incentivos para a constituição de um ambiente comunicativo democrático em que as possibilidades de diálogo público podem ser incrementadas, assim como a circulação de idéias e de informações plurais e diversas. Estas possibilidades de democratização trazidas pelas tecnologias de informação e comunicação se estendem para os governos, que podem utilizá-las: a) para elevar o nível de esclarecimento público, tornando disponível um maior estoque de informações, com a possibilidade de personalização e de segmentação dos conteúdos conforme o interesse do cidadão-usuário; b) para conferir mais transparência aos seus processos internos, facilitando o acesso dos cidadãos aos documentos e mais uma série de registros e informações oficiais e c) para aumentar o índice de participação civil nas decisões políticas através da consulta e da deliberação pública.

Alguns autores consideram que a contribuição mais relevante da internet para a democratização da comunicação política seria a possibilidade dos representantes políticos comunicarem-se diretamente com o cidadão e vice-versa, sem a mediação de uma série de intermediários como os grupos de pressão, os partidos políticos, os jornalistas e tantos outros agentes formadores de opinião (KAKABADASE et al., 2003, p.48). Para eles estaria sendo inaugurada uma nova fase da comunicação política, pondo fim ao privilégio de alguns poucos emissores que exerceriam o

monopólio da interpretação dos fatos e acontecimentos políticos e sociais (STANLEY & WEARE, 2004; CHALLEN, 2001). Sara Bentivegna (2002) considera o conceito de “desintermediação” muito útil para descrever este cenário em que os jornalistas perdem o monopólio do discurso público. Ela acredita que a internet seria um solo fértil para o florescimento de uma cidadania mais esclarecida, porque pode ter acesso a fontes de informação antes restritas a uma elite privilegiada:

De fato, o universo político filtrado para os cidadãos através da mídia tradicional é crescentemente mediado por circunscrever a política aos rápidos fragmentos da imagem televisiva. O processo de desintermediação ativado pela internet tem um claro impacto sobre o redesenho da complexa relação entre os sistemas das mídias, o sistema político e os cidadãos, com clara vantagem para os últimos, que estão na posição de acessar as informações antes disponíveis apenas para um pequeno círculo de jornalistas.

[...] em particular o seu papel de narrador se tornaria supérfluo por causa da possibilidade de acesso às documentações, declarações, relatórios, leis etc, antes inacessíveis à vasta audiência de espectadores de televisão e leitores de jornais. (BENTIVEGNA, 2002, p.55).

Sara Bentvegna (2002) identifica neste processo um vetor de mudança na comunicação política, na medida em que determinados agentes formadores de opinião, como os jornalistas, não teriam mais o acesso privilegiado às informações políticas, nem exerceriam o monopólio sobre o seu processamento e a sua emissão. Qualquer cidadão teria condições de checar as fontes oficiais de informação e retirar as suas conclusões sobre os dados apresentados, sem que fosse necessária a intervenção de agentes mediadores.

Sem dúvida a internet, devido a sua elevada capacidade de armazenamento de informações, tem possibilitado que um maior volume dos insumos informativos produzidos pelas instituições políticas estejam disponíveis ao conhecimento do público. Embora este fator não tenha alterado significativamente o circuito da

comunicação política, pois continua sendo essencial a intervenção de agentes mediadores para fazerem a filtragem, o ordenamento e a interpretação desta informação (BUCHSTEIN, 1997).

Este ambiente comunicativo que a rede proporciona, em certa medida mais democrático e horizontalizado, favorece o incremento da *accountability* das instituições e dos agentes políticos, configurando um cenário promissor para que se intensifique a interação da esfera política com a esfera civil, de modo que as transações ocorridas no interior das instituições públicas possam transcorrer com maior transparência. Isto ocorre na medida em que os cidadãos tenham acesso mais fácil a documentos, registros e demais informações produzidas pelas agências estatais, e ainda disponham de melhores oportunidades para se engajar em discussões constantes com os representantes políticos por meio das ferramentas dialógicas digitais.

### 1.3.3 Internet, *accountability* e transparência do Estado

Os Estados democráticos contemporâneos têm enfrentado o desafio de desenvolver mecanismos que obriguem a transparência dos negócios públicos, de forma que a opinião pública possa estar inteirada dos atos e das decisões dos seus representantes políticos. O exercício do controle e da crítica social depende de que os cidadãos estejam cientes das transações e dos debates ocorridos nos círculos do poder político. Nas sociedades de massa, a publicidade dos atos e das decisões estatais se realiza com o auxílio dos aparatos tecnológicos, que estendem a informação para amplas audiências. A mediação tecnológica nos processos de interação entre a esfera política e a esfera civil coloca o desafio de se alcançar um

nível excelente de publicidade, que se traduz em: a) disponibilidade do maior volume de informações produzidas pelas instituições políticas; b) acesso de um maior número de pessoas às informações políticas; c) participação de mais pessoas na produção da decisão política (GOMES, 2005, p.3).

A condição de transparência do Estado está relacionada com o dever democrático das instituições públicas de conferir publicidade aos seus atos e decisões, seja provendo informações à sociedade sobre os processos e determinações políticas que ocorrem no seu âmbito interno por meio de seus veículos próprios de comunicação, como os diários oficiais, ou então, tornando-se disponível ao escrutínio público, da maneira como acontece nos Estados democráticos, em que a imprensa goza de considerável acesso e liberdade para vigiar as instâncias políticas de decisão. A transparência do Estado é, portanto, um requisito básico e imprescindível para que os cidadãos possam exercer o controle cognitivo sobre a esfera de decisão política, favorecendo a *accountability* social, na medida em que cria oportunidades mais efetivas para que os agentes sociais possam monitorar os seus representantes, avaliar o seu desempenho na condução dos negócios públicos, e deles cobrar a adoção de políticas públicas que estejam em conformidade com as expectativas e anseios coletivos.

A governança democrática se fortalece não somente quando as instituições políticas propiciam os meios para o exercício da vigilância social, mas, sobretudo, quando são desenvolvidos mecanismos que permitem a intervenção popular no curso das decisões políticas. Sob a ótica do modelo de democracia deliberativa, os agentes políticos para serem *accountable* devem submeter as suas decisões à discussão pública, possibilitando o engajamento dos agentes sociais no processo de crítica e de revisão dos argumentos apresentados (GUTTMAN & THOMPSON,

1996). O exercício do diálogo favorece um ganho epistêmico, pois permite o cotejamento de posições, o esclarecimento mútuo dos pressupostos argumentativos, a identificação de zonas comum de concernimento, construindo as bases para o entendimento recíproco e o consenso.

O conceito de *accountability* pressupõe que numa relação entre dois sujeitos, um deles é obrigado agir de algum modo em benefício do outro, que está instrumentado com normas formais ou informais para recompensá-lo ou puni-lo conforme seja o seu desempenho (FEARON, 1999, p.55). Esta equação sintetiza a teoria de agenciamento em que determinado sujeito (agente) é encarregado de cumprir determinadas atribuições, representando os interesses de outros sujeitos (principal) a quem deve prestar contas de seus atos e decisões. Nas sociedades de massa, as interações entre o agente e os principais, na maioria das vezes, passam pela mediação dos dispositivos tecnológicos de comunicação. Para se fazer uma avaliação mais consistente de um dado ciclo de *accountability* é preciso antes considerar: 1) o modo como os agentes prestam contas; 2) o quanto os dispositivos tecnológicos potencializam esta prestação de contas e 3) o tipo de controle induzido pela prestação de contas.

***O modo como os agentes prestam contas*** – a temporalidade, a direcionalidade e a intensidade são aspectos da prestação de contas dos agentes que delimitam a margem disponível aos principais para o exercício do controle sobre o processo de produção da decisão política.

*Temporalidade* - o período em que ocorre a prestação de contas do agente, ou seja, se antes das decisões serem tomadas ou se depois que elas já foram tomadas,

altera as condições para o exercício do controle sobre a esfera política pelos principais (GRAU, 2002, p.9).

- Controle *ex-post* - os principais ficam cientes de decisões que já foram tomadas pelos agentes, encontrando poucas chances para representar os seus interesses no processo decisório. Ainda que tardiamente conhecidas, as determinações dos agentes ao serem publicizadas propiciam as condições para a sua revisão, desde que os sujeitos por elas afetados tenham a oportunidade de retomar as discussões para dar início a um novo processo decisório. Em algumas situações é admissível que as decisões políticas sejam mantidas temporariamente sob sigilo, principalmente quando se trata de assuntos de segurança máxima de Estado.
- Controle *ex-ante* – os principais acompanham o desenrolar do processo decisório, obtendo informações atualizadas. Com isto desfrutam de melhores condições para intervir no curso da decisão política, desde que haja abertura para a participação pública. No caso de deliberações restritas a pequenos grupos, os sujeitos afetados, mesmo impedidos de participar diretamente na tomada de decisão, poderão desencadear a pressão sobre os agentes para que as suas expectativas sejam atendidas.

*Direcionalidade* – A *accountability* é unidirecional quando os agentes apenas tornam as suas decisões públicas, sem qualquer esforço para obter o assentimento dos principais. Enquanto numa dinâmica de *accountability* bidirecional, os agentes submetem os projetos políticos à discussão pública para que os principais possam manifestar as suas opiniões. (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.13).

- *Accountability* unidirecional: os agentes atendem ao princípio de publicidade, expondo as suas decisões ao conhecimento público. Todavia, eles podem cumprir apenas formalmente com o requisito da publicidade, sem oferecer justificativas plausíveis para as suas determinações. Em alguns casos, a simples publicação de notas de esclarecimento na imprensa não é uma medida suficiente para produzir a *accountability* dos agentes. Devem ser apresentados argumentos convincentes, que possam ser publicamente aceitáveis, sem recorrer a artifícios retóricos e digressões.
- *Accountability* bidirecional – os agentes se engajam num processo de discussão com os principais, em busca de soluções compartilhadas. O diálogo permite o confronto de opiniões, a troca de argumentos e a detecção de pontos de comum concernimento. Mesmo que a motivação inicial dos agentes para começar uma conversa pública venha a ser a persuasão social, os seus argumentos são postos à prova crítica quando as oportunidades de intervenção na discussão são amplas para os demais deliberantes.

*Regularidade* – os agentes podem prestar contas de suas decisões com maior ou menor frequência. A prestação de contas pode ser uma prática regular ou circunstancial. A regularidade com que os agentes prestam contas publicamente atesta o quanto eles estão comprometidos com o dever democrático de prover esclarecimentos e explicações à sociedade sobre os seus atos e decisões.

- *Accountability* frequente – a prestação de contas está incorporada à rotina do agente, cujas decisões são frequentemente tornadas públicas. Confunde-se com a condição de transparência das ações e das decisões dos agentes, que

é conferida de forma voluntária, sem que ocorra necessariamente alguma situação excepcional ou a intervenção de qualquer elemento coercitivo que obrigue esta publicidade.

- *Accountability* circunstancial – a prestação de contas se realiza esporadicamente motivada por alguma circunstância. Neste caso, há sempre uma demanda que obriga de certo modo a justificação do agente. A prestação de contas não é exercida de forma voluntária, mas é motivada pela coação dos principais.

**O quanto os dispositivos tecnológicos potencializaram a prestação de contas** – Nas sociedades de massa, a comunicação dos agentes políticos com a sociedade ocorre de modo predominante sob a mediação dos dispositivos tecnológicos, que estende as transações informativas às audiências dispersas geograficamente. Existe, claro, distinções entre os media quanto ao modo como afetam os processos de mediação comunicativa. Um conjunto de estudos tem concentrado esforços na tentativa de especificar quais atributos dos novos *media* são capazes de desarticular os padrões vigentes de comunicação política, contribuindo para o fortalecimento da governança democrática. Contrariando as perspectivas teóricas que ressaltam os aspectos inovadores e revolucionários dos novos *medias* em comparação aos media tradicionais, alguns autores identificam uma maior tendência à continuidade de alguns processos comunicativos já postos em marcha pelas tecnologias anteriores. (WEARE, 2002; EVELAND JR, 2003). Christopher Weare (2002) crítica os modelos analíticos que buscam apurar as inovações introduzidas pelos novos media, partindo da detecção e do exame dos atributos inaugurados por estas tecnologias (WEARE, 2002, p.664). Para ele, estas

pesquisas enfocam as propriedades distintivas das novas tecnologias, analisando-as isoladamente, sem demonstrar como estes atributos afetam as formas de interação comunicativa presentes na sociedade. O autor propõe que sejam feitos estudos para averiguar como a internet interferiu nas cinco dimensões da comunicação política por ele consideradas relevantes: a conversação, a informação, a coleta de informação, a transmissão e o diálogo de grupo (WEARE, 2002, p.664). A oposição de Eveland Jr. (2003) aos modelos predominantes de análise dos atributos mediáticos se concentra na perda da dimensão histórica da evolução das tecnologias, pois para ele estes atributos não variam de modo qualitativo, mas, sim, quantitativo, uma vez que muitas das propriedades atribuídas aos novos dispositivos mediáticos já estariam presentes nos media anteriores, só que com diferente grau de intensidade (EVELAND, 2003, p.397). O autor também questiona os estudos que se detêm no exame de um único atributo associado às novas tecnologias, desconsiderando o caráter multidimensional das propriedades concernentes aos dispositivos mediáticos (EVELAND, 2003, p.397).

O estudo dos efeitos provocados pelos atributos das novas tecnologias de informação na comunicação política também pode ser útil para dimensionar a contribuição destas ferramentas digitais para potencializar a *accountability* dos agentes políticos, que pode se processar em vetores unidirecionais, quando os agentes políticos tornam as suas ações e decisões expostas ao conhecimento dos principais, ou em vetores bi-direcionais, na medida em que os principais são incentivados a participar da produção da decisão política (COLEMAN & SPILLER, 2003). Para avaliar a extensão do reforço das novas tecnologias à prestação de contas dos agentes políticos, os seguintes atributos dos dispositivos tecnológicos podem ser tomados como indicadores de análise:

## 1. *Indicadores de accountability unidirecional*

- Pólo de emissão (*difuso/centralizado*): Quando o pólo de emissão está sob o monopólio de alguns poucos agentes, que controlam o fluxo e a produção da informação política, isto reduz o pluralismo e a diversidade de pontos de vista, idéias e discursos em circulação na sociedade. Os circuitos de comunicação tradicionais têm tido um desempenho democrático insatisfatório, em função das reduzidas oportunidades disponíveis aos atores sociais e também aos agentes políticos para emitir livremente a sua “voz” no espaço público, sem a mediação e o filtro dos agentes do campo mediático.
- Consulta (*sincrônica/diacrônica*) – as informações podem ser acessadas em tempo real ou num momento posterior. Muito conteúdo disseminado pelos meios de comunicação somente pode ser conferido no momento exato de sua transmissão, e para a consulta posterior precisa ser registrado pelo usuário. Mesmos os dispositivos mediáticos estocáveis, quando são acumulados em volumes consideráveis, exigem esforço de organização pelo usuário para a consulta posterior. A internet abriga certos dispositivos que oferecem novas possibilidades de acesso à informação, através da estocagem, sistematização e indexação dos conteúdos que podem ser facilmente consultados pelos usuários no momento que lhe for mais conveniente.
- Difusão (*uniforme/seletiva*) – As informações podem ser difundidas de maneira seletiva, adequando-se às necessidades do usuário ou a sua difusão pode ser uniforme, oferecendo o mesmo conteúdo para todos os usuários.

Determinadas ferramentas da internet possibilitam a personalização do conteúdo conforme a necessidade do usuário, de forma que ele possa acompanhar mais detidamente a evolução de uma matéria política de seu interesse.

- Volume (integral/parcial) – Determinados dispositivos permitem que apenas um volume reduzido de informações possa ser disseminado por questões de espaço para a publicação. Outros possibilitam que um grande volume de informações sejam disseminadas para o público. A internet pode abrigar bancos de dados que fornecem amplo estoque de informações institucionais, ampliando assim o volume de informações disponíveis ao público.
- Audiência (ampla/restrita) – Alguns dispositivos tecnológicos detêm potencial para o alcance de amplas audiências e outros, apenas audiências restritas. Este atributo interfere no número de pessoas que podem ser alcançadas pela informação. A internet acumula tanto características de *broadcast* como de *narrowcast*, dependendo da ferramenta utilizada ou da forma como se emprega a ferramenta.

## 2. Indicadores de *accountability bi-direcional*

- Interação (*one-to-many/many-to-many*) – O emissor pode estabelecer um diálogo compartilhado por muitas pessoas simultaneamente ou uma interação particularizada com cada pessoa, ainda que a mensagem seja destinada a muitas pessoas. Este fator tem implicações sobre as chances dos interlocutores chegarem a consensos ou a mútuos entendimentos. A internet oferece recursos para que o emissor encaminhe mensagem de

forma particularizada para uma ampla audiência e obtenha *feedback* individualizado. Esta ferramenta se ajusta mais às interações de consulta pública. Por outro lado, as ferramentas dialógicas permitem que todos os participantes possam interagir uns com os outros, conhecerem os respectivos pontos de vista e responderem às respectivas intervenções de forma recíproca.

- *Feed-back* (contínuo/incontínuo) – Os participantes na conversação podem ter oportunidades diversas para replicarem as intervenções de seus interlocutores ou apenas uma oportunidade para responderem aos seus interlocutores. A internet oferece tanto ferramentas de *feedback* incontínuo, com oportunidades limitadas para a contra-argumentação, como as ferramentas de *feedback* contínuo, com chances amplas para um diálogo recursivo.

Contudo, os atributos acima listados não são exclusivos dos dispositivos eletrônicos da internet, por isso podem ser aplicados no estudo comparativo com outras tecnologias menos recentes. Muitas análises de atributos cometem o erro de tratar a internet como se fosse uma única tecnologia, com características precisas, quando em verdade não o é, pois a rede abriga variadas ferramentas e aplicativos digitais, que, por sua vez, devem ser levados em conta na sua especificidade.

***O tipo de controle proposto pela prestação de contas*** – a temporalidade, a direcionalidade e a intensidade da prestação de contas dos agentes possibilitam diferentes formas de controle social, podendo desencadear a responsabilização dos agentes pelas suas decisões e ações; a crítica retrospectiva das decisões que já foram tomadas; o monitoramento constante do desempenho dos agentes; e a

pressão para que certos interesses estejam representados na tomada de decisão ou a cobrança de explicações sobre a adoção de determinadas medidas.

- *Responsabilização* – os principais somente poderão responsabilizar os agentes pelas suas decisões e ações, desde que tenham subsídios informativos que lhes permitam avaliar como eles estão desempenhando as suas obrigações. Portanto, a publicidade dos atos e deliberações dos agentes é uma condição fundamental para a sua responsabilização '*pelos políticas que eles apoiam e pelo resultado das políticas*' (GUTMANN & THOMPSON, 1996, p.37). Todavia, quando se trata de cadeias decisórias complexas, envolvendo múltiplos agentes em posições hierárquicas diferenciadas, os principais podem encontrar dificuldades para atribuir responsabilidades.
- *Vigilância* – os principais somente poderão monitorar o desempenho dos agentes se tiverem acesso contínuo às informações sobre os seus atos e decisões. A vigilância social constante inibe os agentes de incorrerem em práticas delituosas ou de tomarem decisões em proveito próprio. Contudo, a diversidade e a complexidade das questões decididas pelos agentes podem exigir uma maior especialização dos principais para o exercício do controle.
- *Revisibilidade* - as decisões dos agentes podem ser revisadas pelos principais, ou porque se encontram abertas ao debate e à crítica pública, ou porque os demais concernidos empenharam-se para que o debate fosse reiniciado, contemplando, agora, as suas expectativas. Os principais precisam estar cientes das decisões tomadas pelos agentes para que possam propor a sua revisão. O conhecimento imediato do transcurso do processo decisório permite uma resposta mais rápida dos principais.

- *Acessibilidade* – os principais podem intervir no processo decisório, manifestando as suas pretensões. A acessibilidade dos processos decisórios se concretiza quando existem oportunidades iguais para os sujeitos se inserirem nas discussões. As condições de acesso aos processos decisórios têm implicações sobre o nível do pluralismo das discussões, que podem estar abertas à inclusão de pontos de vistas marginais e de ‘*questões deslocadas da atenção pública*’ (GUTMANN & THOMPSON, 1996, p.130).
- *Esclarecimento mútuo* – os principais podem se engajar num dialogo recíproco com os agentes, buscando clarificar questões e problematizar os argumentos por eles apresentados. O processo dialógico favorece o avanço na compreensão de determinados pressupostos, pois no confronto entre pontos de vistas divergentes, podem surgir interpretações inovadoras, não baseadas em visões unilaterais. Também, facilita o entendimento mútuo, ao evidenciar os pontos de discordância; esclarecer as razões que fundamentam os respectivos julgamentos; e tornar visível as zonas de comum concernimento.

## 2. ESTUDO DE CASO

### 2.1 Contas Abertas: acessibilidade às informações oficiais

Os governos democráticos para serem *accountable* devem subordinar as suas decisões à vontade e ao interesse público. Não somente há a expectativa de que os representantes políticos governem em prol do bem comum, sendo responsáveis às demandas coletivas, mas também se espera que estejam submetidos a determinados tipos de controle que coíbam o uso de poder público para o atendimento de fins privados. No rol destes mecanismos de controle popular sobre as gestões públicas está o processo eleitoral, que atuaria ao mesmo tempo como instrumento de sanção e de recompensa, cumprindo o duplo objetivo de induzir os governos a serem responsáveis e de punir aqueles que desatendem aos anseios dos cidadãos. Contudo, os críticos da *accountability* eleitoral identificaram uma série de obstáculos que dificultam o funcionamento pleno do voto como instrumento de controle (PRZEWORSKI et al., 1999; FEARON, 1999; STOKES, 1999). Para fazer frente às debilidades dos mecanismos de controle eleitoral, uma corrente de cientistas políticos apontou a *accountability* social como uma alternativa mais promissora para o exercício de controle da esfera civil sobre a esfera política (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002). Do mesmo modo, estas estratégias de monitoramento e de pressão social sobre os governos encontram sérios problemas para resultarem eficazes, e um deles se refere à invisibilidade do Estado, que deve estar disponível à vigilância pública, de modo que a imprensa goze de livre acesso aos centros de decisão política e que existam medidas para dar transparência aos processos e ao funcionamento estatal.

Para os cidadãos exercerem efetivamente o controle e a crítica sobre os governos, antes devem estar cientes das transações e dos debates ocorridos nos

círculos do poder político. Nas sociedades de massa, a publicidade dos atos e das decisões estatais se realiza sob a mediação tecnológica, que estende a informação política para amplas audiências. O domínio dos circuitos informativos pelas indústrias do entretenimento e da informação impõe o desafio de tornar mais democráticos os sistemas de comunicação mediática, oferecendo oportunidades para que os mais diversos atores sociais possam emitir livremente o seu ponto de vista e a sua “voz” no espaço público. Alguns autores defendem que as novas tecnologias digitais materializaram este ambiente comunicativo democrático, mais propenso ao pluralismo de idéias e à inclusão de um maior número de pessoas ao debate público. Do mesmo modo, as tecnologias digitais teriam uma grande contribuição a dar para a democratização dos governos: a) provendo o acesso público a um maior volume de informações, documentos e registros oficiais; b) tornando a atuação dos agentes políticos e o funcionamento das instituições políticas mais transparentes para os cidadãos e c) ampliando as oportunidades de participação e intervenção civil nas decisões políticas.

A prática do segredo nas instituições políticas dificulta o monitoramento social sobre a condução dos negócios públicos. As instituições políticas contemporâneas vêm se ajustando à crescente reivindicação pública por transparência das ações e das decisões dos agentes públicos. A proliferação das assessorias de comunicação e das agências de notícia governamentais ilustra bem o esforço das instituições políticas para atender à demanda pública por informações sobre o Estado. As fontes oficiais de informação têm a vantagem de dedicar maior espaço para uma cobertura pormenorizada do cotidiano das decisões políticas. Com o advento das tecnologias digitais alteraram-se de forma significativa as condições de disseminação das informações estatais, que podem ser ofertadas em maior volume,

a custos mais baixos e de modo segmentado. Claro, que se deve levar em conta o problema da confiabilidade das informações providas por estas fontes oficiais, que podem estar menos voltada para atender o interesse público e mais subordinada ao propósito de promoção pessoal dos gestores públicos.

As pesquisas sobre a transparência estatal carecem de estudos que ampliem o raio de observação dos fenômenos da *accountability* pública, não se detendo apenas ao exame da qualidade e da disponibilidade de informações prestadas pelo Estado para a cidadania, mas que busquem entender como neste processo comunicacional se desencadeia cadeias complexas, com a intervenção de agentes intermediários que intentam melhorar o acesso social às informações estatais – os chamados vigilantes sociais, na maioria das vezes organizações sociais sem fins lucrativos, que por decorrência de sua prática social, especializaram-se na vigilância do poder público, instrumentando os cidadãos para que possam monitorar o funcionamento das instituições e a gestão dos recursos públicos.

Smullovitz & Peruzzotti (2002:p,46) fizeram uma classificação dos agentes da *accountability* social, dividindo-os entre circunstanciais e permanentes. As organizações não governamentais e as associações civis são exemplos de agentes permanentes, que se caracterizam por serem especialistas em certos temas sociais sobre os quais desempenham o monitoramento e o diagnóstico constante, pressionando o poder público para a resolução dos problemas detectados.

Para que os cidadãos possam exercer o controle sobre o Estado, antes precisam estar ciente do que ocorre nas burocracias estatais. Portanto, a informação é uma arma poderosa para ação coletiva na cobrança por políticas públicas satisfatórias e pela gestão eficaz dos recursos públicos. Na última década, testemunhamos esforços da administração pública para conferir mais transparência

para os gastos públicos, a exemplo do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Contudo, a apropriação crítica das informações providas pelo estado sobre os orçamentos públicos depende de um maior entrosamento dos agentes sociais com a mecânica da execução orçamentária, assim como o domínio de terminologias específicas. O site Contas Abertas funciona como ferramenta de *accountability* social, traduzindo para o cidadão leigo a complexidade dos orçamentos públicos, e deste modo contribuindo para o monitoramento e o controle social sobre os gastos públicos.

O site Contas Abertas disponível para o acesso público no dia 09 de dezembro de 2005, justamente no Dia Internacional contra a Corrupção, foi hospedado no megaportal Universo Online, um dos maiores provedores de conteúdo e serviços de internet da América Latina. O site faz parte das ações desenvolvidas pela entidade civil Contas Abertas, associação sem fins lucrativos criada em 19 de setembro de 2005, com a seguinte missão:

Oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.<sup>1</sup>

A Associação Contas Abertas enquadra-se perfeitamente na definição de agente permanente de *accountability* social (SMULLOVITZ&PERUZZOTTI, 2002, p. 46) pois atua de forma sistemática e continuada na vigilância e pressão social sobre a burocracia estatal a fim de aperfeiçoar a gestão dos gastos públicos. No estatuto

---

<sup>1</sup>Trecho do Estatuto Social da Associação Civil Contas Abertas disponível através do endereço eletrônico <http://contasabertas.uol.com.br/asp/estatuto.asp>

social da entidade estão listados como seus objetivos a disponibilização social das execuções orçamentárias, financeiras e contábeis da União, dos Estados e do Município e o estímulo à fiscalização dos gastos públicos e também à participação e acompanhamento dos cidadãos na elaboração dos orçamentos do Município, Estado e União.

O Contas Abertas utiliza a base de dados do Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI) como fonte informativa para o controle social sobre a gestão orçamentária. Este sistema foi implantado em 1987 pelo governo federal, “atendendo a uma demanda governamental de unificação de suas contas de modo a aperfeiçoar o controle do Executivo sobre receitas e despesas” (VALENTE, 2004,p.166). Justamente, por ser um aplicativo de gestão das finanças públicas criado inicialmente para a utilização restrita aos especialistas técnicos orçamentários no âmbito da administração pública, dificulta o seu uso como “instrumento de fiscalização e controle social do orçamento público” (p.5) em função das terminologias e outras características sistêmicas que o torna de difícil entendimento para o cidadão comum.

O SIAFI organiza tudo isso, mas é preciso reunir muitas informações para manusear o programa: além da especialização da contabilidade pública, são necessárias informações técnicas do programa , incluindo aí conhecer os 195 tipos de consultas e seus respectivos comandos [...]

Essa característica faz com que o uso potencial de transparência do SIAFI seja restrito a um seleto grupo de especialistas, o que acontece, principalmente, em função das dificuldades técnicas que o modo de organização do sistema impõe. (VALENTE,2004, p.250-251)

Com a preocupação de colocar o controle social dos gastos públicos como agenda política prioritária dos países sul americanos - mediante a transparência

orçamentária e a participação do cidadão na execução e elaboração do orçamento público - oito organizações de cinco países latino-americanos uniram-se para elaborar uma metodologia que permitisse avaliar o índice de transparência orçamentária no continente. Em 2001, a pesquisa foi aplicada em cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México e Brasil). Depois, além destes cinco primeiros países, a pesquisa sofreu algumas alterações incluindo, em 2003, a Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Nicarágua. No quesito referente à qualidade da informação e estatística, a pesquisa realizada no Brasil concluiu que:

Não há preocupação do governo em facilitar o acesso às informações orçamentárias pela população e pelos movimentos sociais, o que poderia ser feito por meio da publicação de um “orçamento cidadão”, que descrevesse o processo em termos simples e de fácil entendimento. (INSTITUTO DE ANÁLISE SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2003, p.25)

A associação civil Contas Abertas promove ações bem direcionadas para democratizar o acesso às informações orçamentárias, buscando sempre torná-las menos complexas e mais difundidas socialmente. A instituição capacita os jornalistas de veículos e organizações da comunicação social para produzirem pautas utilizando as informações retiradas do Siafi. Com isto, permite que estas informações cheguem para um número maior de pessoas filtrada pela linguagem jornalística, que por suas propriedades é de fácil compreensão para o cidadão leigo. A inclusão do site Contas Abertas no portal UOL, que tem grande visitação e navegação de “internautas”, também indica a estratégia de popularização das informações orçamentárias. Neste portal, está disponível um programa de busca facilitada desenvolvido pela instituição, acompanhado de glossário para familiarizar os leigos com as siglas e termos empregados no orçamento público. Há também uma sessão noticiosa que denuncia as inconsistências e os indícios de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

### 2.1.1 O site contas abertas

#### a) Descrição da *homepage*

A *homepage* ou traduzida para português “página inicial” do *website* Contas Abertas possui uma arquitetura muito simplificada: na parte superior está a **barra de navegação**, na lateral algumas **caixas de textos informativas** e ao centro, a parte **noticiosa**.

The image shows the homepage of the 'Contas Abertas' website. At the top, there is a navigation bar with the UOL logo and various service links. Below this is a yellow header with the 'CONTAS ABERTAS' logo and a menu of links: 'Orçamento', 'Notícias', 'Institucional', 'Links', 'FAQ', and 'Mídia'. A prominent orange banner in the center contains the headline 'PAC: próxima prestação de contas será entre 10 e 15 de outubro'. To the left of the main content area, there is a sidebar with a yellow background containing a 'Workshops' section titled 'Oficinas para Jornalistas' and a 'Publicidade' section. The main content area features a news article with the following text:

**PAC: próxima prestação de contas será entre 10 e 15 de outubro**

Ao contrário do que aconteceu em 2007, quando a equipe econômica do governo federal divulgou em fins de setembro o balanço do PAC relativo aos primeiros oito meses, a prestação de contas deste ano só ocorrerá após o primeiro turno das eleições. Os ministros da Civil, Dilma Rousseff, da Fazenda, Guido Mantega, e do Planejamento, Paulo Bernardo, devem apresentar as informações entre os dias 10 e 15 de outubro.

Considerando a postergação do balanço oficial, o **Contas Abertas** divulga hoje dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) atualizados até a última quarta-feira. Segundo informe do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o governo federal (excluindo as despesas desembolsou R\$ 7,9 bilhões em obras do PAC este ano, de um montante autorizado de R\$ 17,9 bilhões, o que representa 44% do total. Em relação aos empenhos (reservas orçamentárias) o governo já comprometeu R\$ 9,8 bilhões, ou seja, 55% dos recursos previstos para 2008 (ver tabela). O valor efetivamente pago este ano já é superior ao montante apicado em todo o exercício de 2007.

O Ministério dos Transportes continua sendo o principal responsável por aplicar recursos em projetos do PAC. O órgão desembolsou R\$ 3,5 bilhões este ano. Apenas o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) aplicou R\$ 3 bilhões. O segundo ministério que mais desembolsou em obras do programa é o das Cidades, com R\$ 3,1 bilhões. Na terceira colocação entre os que mais aplicaram recursos do PAC estão o Ministério

Figura 1 – *Homepage* do Contas Abertas. Fonte: <http://contasabertas.uol.com.br>

- Barra de Navegação: apresenta o menu com os *links* de navegação para Orçamento (União, Distrito Federal, Receitas, arquivos de Manual e Glossário Orçamentários), Notícias, Informações institucionais (missão, objetivos, regimento e ferramenta de mensagem), Links (órgãos de controle do governo e outros); FAQ (quadro de resposta para as dúvidas mais

recorrentes) Notícias (histórico das matérias do portal) e Mídia (notícias geradas pelas matérias do Contas Abertas publicadas por outros veículos de comunicação)

- Caixas de texto: informações variadas sobre serviços, sessão de curiosidades e infográficos de matérias especiais produzidas pelo portal;
- Notícias - as matérias atuais produzidas pelo portal.

#### b) Informações Orçamentárias

O sistema de consulta orçamentária desenvolvido pelo Contas Abertas permite ao usuário obter informações sobre a execução orçamentária dos três poderes da União, Distrito Federal e Rio de Janeiro, acompanhar a destinação orçamentária das emendas parlamentares e a receita obtida pela União:

QUADRO I – Conteúdo localizável pelas ferramentas de busca orçamentárias (2005-2008)

Unidade Territorial	Tópico	Descrição
União	<i>Relatório</i>	Prontos- quadros demonstrativos organizados por <b>órgãos dos três poderes</b> (legislativo, executivo, judiciário) <b>por grupo de natureza de despesas</b> (pessoal, investimento), <b>por elemento de despesas</b> (diárias, passagens, salários), <b>por função</b> (legislativa, judiciária) e <b>por programa</b> (primeiro emprego, etc).
		À Formatar- o usuário pode configurar a sua busca no banco de dados por órgão, função, sub-função, programa, ação, sub-título, elementos da despesa, região U.F, Fonte, GND, Setor etc
	<i>Emenda parlamentar</i>	Banco de dados com buscas por órgão, função, programa, ação subtítulo, autor, partido etc
	<i>Receita</i>	Quadro demonstrativo das receitas arrecadadas pela União

Distrito Federal	Relatório	Prontos –quadros demonstrativos organizados por órgãos nos três poderes, por programas de governo e por região administrativa  A Formatar – busca no banco de dados por região administrativa, por programa de trabalho, por órgão e unidade orçamentária
Rio de Janeiro	Relatório	Prontos – quadros demonstrativos organizados por órgão nos três poderes, elemento, programas. A Formatar – busca no banco de dados por órgão, função, subfunção, programa, ação, elemento de despesa, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação.

### c) Notícias

Entre 2005 e 2006, o portal produziu 893 matérias. No mesmo período foram publicadas 786 notícias noutros veículos de comunicação geradas a partir das matérias do Contas Abertas.

QUADRO II – Número de matérias do portal e mídia gerada noutros veículos (2005-2008)

Tipo/Ano	2005	2006	2007	2008
Matérias portal	25	248	364	256
Mídia gerada	14	282	468	222

## 2.2 Análise da Acessibilidade do Site Contas Abertas

O Contas Abertas utiliza a tecnologia de comunicação e informação, neste caso a internet, como ferramenta para ampliar o acesso da sociedade às informações sobre a execução orçamentária dos poderes públicos, intentando com isto aumentar a vigilância e o controle social dos gastos públicos. Contudo, para se

ter uma dimensão do alcance desta estratégia comunicativa para instrumentalizar e fortalecer a cidadania é preciso analisar: a) como os dispositivos eletrônicos da internet potencializou a transparência orçamentária; b) o tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa e c) se contribuiu para elevar o nível de esclarecimento do cidadão

a) Como a internet potencializou a transparência orçamentária;

- Pólo de emissão difuso– a descentralização da internet permite que emirjam novos atores no circuito informativo, predominantemente dominado pela indústria da informação. O site Contas Abertas é um exemplo de veículo de comunicação mantido por agente de vigilância social, que atua num horizonte mais plural e democrático de comunicação proporcionado pela rede, exercendo a crítica e o contraponto às informações prestadas pelas fontes oficiais.
- Consulta diacrônica – diferente do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que permite o acompanhamento instantâneo das movimentações dos recursos públicos, o programa de consulta orçamentária do Contas Abertas tem o mérito de oferecer um panorama dos gastos públicos, de forma que o usuário monitore a dotação orçamentária destinada a determinadas ações e programas de governo e verifique quanto e como são empregados estes recursos.
- Disseminação seletiva – o site dispõe da opção de pesquisa que possibilita ao usuário configurar a sua busca, selecionando as informações que deseja obter, e ao final o relatório orçamentário gerado será conforme com a sua expectativa.

- Volume – a internet não encontra as mesmas limitações de espaço para a inserção das informações como as mídias escritas, tampouco restrições temporais na transmissão da informação como o rádio e a televisão. Permite que um grande volume de informações possa ser disponibilizado de modo sistematizado por meio de banco de dados, que pode ser facilmente consultado pelo usuário de modo diacrônico. O *site* Contas Aberta possibilita a pesquisa das informações orçamentárias do período de quatro anos consecutivos( 2005 a 2008), e também dos arquivos das notícias publicadas durante o mesmo período.
  - Audiência – a inclusão do site do Contas Abertas no portal UOL, devido o grande fluxo de navegação , contribuiu para que as informações divulgadas obtivessem maior visibilidade, principalmente as notícias que aparecem na página principal do *site*, que por isso acabam repercutindo noutros veículos de comunicação, ampliando assim o raio de audiência.
- b) o tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa;
- Reponsabilização – o acesso às informações sobre a gestão dos orçamentos públicos cria as condições para os cidadãos cobrarem a responsabilização dos agentes públicos que cometem irregularidades ou gastam os recursos públicos de forma indevida. Com isso, os agentes sociais podem tanto se mobilizarem para pressionar as agências de controle horizontal para investigação e sanção aos agentes públicos implicados em práticas de corrupção financeira como punir nas eleições os governantes que não contemplam o interesse público na execução

orçamentária. O *site* Contas Abertas torna o acesso às informações orçamentárias mais difundido, alcançando um maior número de pessoas, e mais facilitado, ao empregar uma linguagem mais compreensível para o cidadão leigo.

- Vigilância – quanto mais informados os cidadãos melhores as condições para exercerem o controle e a vigilância sobre a gestão pública. As tecnologias de comunicação e informação - especialmente a internet, devido à sua estrutura descentralizada - trazem contribuições significativas para o incremento da transparência e da publicidade dos negócios públicos. O Contas Abertas explora os atributos comunicacionais da internet para democratizar o acesso às informações orçamentárias, conferindo-lhes maior visibilidade, e com isto contribuindo para ampliar vigilância e o controle social dos gastos públicos.
- c) contribuição para elevar o esclarecimento do cidadão
- Uso de linguagem clara e acessível – Apesar dos bancos de dados oficiais colocarem um volume cada vez maior de informação disponível para a sociedade através da internet, os cidadãos encontram dificuldade em analisarem criticamente estes insumos de forma a chegarem a uma interpretação proveitosa. O site recorre à concisão, clareza e objetividade da linguagem jornalística para informar o cidadão leigo sobre os gastos públicos, extraindo pautas jornalísticas de relevante interesse público a partir das informações fornecidas pelo Siafi.

- Informação de cunho educativo - a complexidade e a especialização da burocracia estatal dificultam o seu monitoramento por parte do cidadão que na maioria das vezes desconhece o funcionamento, os processos e procedimentos próprios das instituições públicas. O site Contas Abertas oferece um glossário com a “tradução” dos termos e siglas próprias da execução orçamentária;
- Adaptação às necessidades dos usuários – aos dispositivos da internet se impõe o desafio de superar a dificuldade das tecnologias tradicionais de adequação aos diferentes modos de recepção, por conta da padronização e uniformização excessiva dos conteúdos. Os portadores de determinadas deficiências encontram sérias limitações para desfrutarem do direito à informação porque na maioria das vezes os dispositivos comunicacionais não estão adaptados às suas necessidades especiais. O Contas Abertas, em parte, falhou na sua missão de ampliar o acesso às informações orçamentárias porque de certo modo desconsiderou a necessidade de adaptação do site às necessidades dos portadores de deficiências específicas.
- Leitura crítica das informações orçamentárias – para que os cidadãos tenham melhores condições de exercerem de forma autônoma a vigilância sobre os gastos públicos, precisam aprender a interpretar e analisar criticamente as informações orçamentárias fornecidas pelo Estado. A Associação Contas Abertas oferece oficinas para jornalistas sobre a mecânica da execução orçamentária para que possam extrair pautas a

partir das informações disponíveis pelo Siafi, visando em última instância o cidadão comum, que disporá de um maior volume e melhor qualidade de informações prestadas pela imprensa. Todavia, o *site* poderia explorar as ferramentas dialógicas propiciadas pela internet para promover a capacitação à distância dos próprios cidadãos, residentes em diferentes localidades do país, para que eles mesmos possam fiscalizar diretamente a execução orçamentária dos poderes públicos.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, F. Poder Legislativo, *accountability* e democracia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2001.

ARATO, A. *Accountability* y sociedad civil. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. 53-71. cap. 2.

\_\_\_\_\_. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.55/56, p.85-103, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la *accountability*: comentarios sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.139-167. cap.6.

AZEVEDO, S. de; ANASTÁCIA, F. Governança, “*accountability*” e responsividade. *Revista de Economia Política*, v.22, n., p.79-97, jan.-mar. 2002.

BARNETT, S. New media, old problems: new technology and the political process. *European Journal of Communication*, v.12, n.2, p.193-218, 1997.

BENTIVEGNA, S. Politics and new media. In: LIEVROUW, L. A; LIVINGSTONE, S (Ed.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICT's*. London: Sage, 2002. p.50-61.

BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT press, 1996.

BUCHSTEIN, H. Bytes that bite: the internet and deliberative democracy. *Constellations*, v.4, n.2, p.248-263, 1997.

CAPELATO, M. H. R. *Multidões em cena*. Campinas, SP: Papyrus, 1998. (Coleção Textos do Tempo).

CARMINES, E. G.; KUKLINSKI, J. H. Incentives, opportunities and the logic of public opinion in american political representation. In: FERREJOHN, J. A.; KUKLINSKI, J. H. *Information and democratic processes*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1990.

CHAIA, V. L. M.. *Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Hacker, 2004.

COLEMAN, S. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly Publishing*, v.70, n.1, p.248-263, 1999.

\_\_\_\_\_.; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal Legislative Studies*, v.9, n.3, p.1-16, 2003.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rethorics and pratices of three prominent camps. *New Media & Society*, v.3, n.2, p.157-177, 2001.

\_\_\_\_\_. The corporate colonization of online attention and the marginalization of critical communication? *Journal of Communication Inquiry*, v.29, n.2, apr. 2005.

DAHLGREN, P. The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, n.22, p.147-162, 2005.

ESTATUTO SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. Retirado do web-asite da Associação Social Contas Abertas. Disponível em :<<http://contasabertas.uol.com.br/asp/estatuto.asp>>. Acesso em: 29 set. 2008.

EVELAND JR, W. A “mix of attributes” approach to the study of the media effects and new communication technologies. *Journal of Communication*, sept. 2003.

FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.55-97. cap.2.

FEREJOHN, J. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.131-153.

FIGUEIREDO, A. C. Institutional power and the role of Congress as a mechanism of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. In: CONFERÊNCIA INSTITUTIONS, ACCOUNTABILITY AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN LATIN AMÉRICA. [S.l.]: Kellog Institute for International Studies, University of Notre Damme, 2000.

GIMMLER, A. Deliberative democracy, the public sphere and the internet. *Philosophy & Social Criticism*, v.27, n.4, p.21-39, 2001.

GOMES, W. Esfera política e media II. In: RUBIM, A. A. C; BENTZ, I. M. G.; PINTO, M. J. (Eds.). *Práticas discursivas na cultura contemporânea*. São Leopoldo: Compós, 1999.

\_\_\_\_\_. Da publicidade. In: JORNADA DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. p.3-7.

\_\_\_\_\_. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS*, n.27, p.58-78, ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Duas premissas para a compreensão da política espetáculo. In: MESQUITA, M. (Org.). *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.21-22, p. 21-22, dez. 1995a.

\_\_\_\_\_. Informação, ética e democracia. *Pauta Geral*, v.3, n.3, p.112-119, jan.-dez. 1995b.

\_\_\_\_\_. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GRAU, N. C. Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.193-217. cap.8.

GUTTMAN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNOLD, C. Corporatism, pluralism and democracy: toward a deliberative theory of bureaucratic accountability. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v.14, n.2, p.151-167, apr. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Índice latino-americano de transparência orçamentária 2003: relatório Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 2003. 36 p.

KAKABADASE, A; KAKABADASE, N. K.; KOUZMIM, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? a growing agenda for debate. *Public Administration Review*, v.63, n.1, p.44-60, jan.- fev. 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e transição democrática: a (des) institucionalização do pan-óptico no Brasil. In: ABREU, A. A.; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. A. (Org.). *Mídia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p.29-178.

LIPINSKI, D.; NEDDERIEP, G. Using “new” media to get “old” media coverage. *Press Politics*, v.9, n.1, p.7-21, 2004.

MAIA, R. C. M. Democracia deliberativa: dimensões conceituais. In: JORNADA DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. p.46-61.

\_\_\_\_\_. Videopolítica e similares. In: RUBIM, A. A. C. (Org). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: Edufba, 2004. p.543-569.

\_\_\_\_\_. Visibilidade e accountability: o evento do ônibus 174. GT Comunicação e Política. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 12., São Bernardo do Campo. *Anais...* São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2004.

MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, C. S.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.29-54.

MORAES, I. H. S. *Política, tecnologia e informação em saúde: a utopia da emancipação*. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva/Casa da Qualidade, 2002.

MULGAN, R. 'Accountability': an ever expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n.3, p.555-573, 2000.

NIELSEN, J.; TAHIR, M. *Homepage usabilidade: 50 websites desconstruídos*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.44, p.27-54, 1998.

\_\_\_\_\_. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.87-135. cap.4.

O' LOUGHLIN, B. The political implication of digital inovations: trade-offs of democracy and liberty in the developed world. *Information, Communication & Society*, v.4, n.4, p.595-614, 2001.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.23-52. cap.1.

PIYKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PORTO, M. P. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: BAQUERO, M. *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996. p.41-64.

PRZEWORSKI, A. Accountability social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.73-85. cap.3.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. Election and representation. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.29-54. cap.1.

ROBERTS, N. C. Keeping public officials accountable through dialogue: resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, v.62, n.6, p.658-669, nov.-dez. 2002.

ROMZECK, B. S.; MELVIM, J. D. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Reviews*, v.47, n.3, p.227-38, 1987.

SADEK, M.T.; CAVALCANTI, R.B.. El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.169-191. cap.7.

SAMUELS, D. Presidents, assemblies and accountability. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2003, Philadelphia. *Anais...* Philadelphia, 2003.

SOUZA, J. I. de M. *O Estado contra os meios de comunicação (1889-1945)*. São Paulo: Annablume, 2003.

STANLEY, J. W.; WEARE, C. The effects of internet use on political participation: evidence from an agency online discussion forum. *Administration & Society*, v.36, n.5, nov. 2004.

STOKES, S. C. What do policy switches tell us about democracy? In:

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.98-130. cap.3.

STROM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, n.37, p.261-289, 2000.

\_\_\_\_\_. *Los medios y la modernidad: una teoria de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós, 1998.

VALENTE, A. P.M.A. *Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

WEARE, C. The internet and democracy: the casual links between tecnologia and politics. [\*International Journal of Public Administration\*](#), v.25, n.5, p.659-691, 2002.

WIHELM, A. G. Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion? In: HAGUE, B. N.; LOADER, B. D. (Ed.). *Democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999. p.154-178.

WITSCHGE, T. On line deliberation: possibilities of the internet for deliberative democracy. In: CONFERENCE PROSPECT FOR ELECTRONIC DEMOCRACY, 2005, Pittsburgh. *Anais...*Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 2005.

\_\_\_\_\_.; GRAHAM, T. In search of online deliberation: towards a new method for examining the quality of online discussions. *Communications*, n.28, p.173-204, 2003.

WOLTON, D. As contradições do espaço público mediatizado. In: MESQUITA, M. (Org.). *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.21-22, p.167-188, dez. 1995.

ZAHLER, J. *How the interest of politicians, journalist and, citizens shape the news*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.