

5º Concurso de Monografias da CGU

Classificação: **Menção Honrosa**

Autora: ***Silvana Moreira Silva***

Graduanda em Comunicação Social - Habilitação em Jornalismo - Universidade

Federal da Bahia (Conclusão 2010.1)

Categoria Universitários

Tema 1: Prevenção e combate à corrupção

Inovações de controle cidadão para prevenção da corrupção

Accountability e Internet:

análise dos portais Câmara dos Deputados do Brasil

e United States House of Representatives

RESUMO

A literatura acerca da democracia digital envolvendo transparência e *accountability* tem contribuído para a percepção de que o processo de prestação de contas e sua divulgação são imprescindíveis, entre outros fatores, para a prática da boa governança e o empoderamento do cidadão no sistema político. Os *websites*, possibilitando o acesso a informações governamentais, têm contribuído, portanto, com esses mecanismos de democracia. Admitindo que uma das exigências do regime democrático é a existência de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua, argumenta-se, hipoteticamente, que nos portais governamentais existem elementos para o “controle cognitivo” do cidadão sobre os agentes políticos, ou seja, instrumentos que permitem conhecer e acompanhar as ações do Estado. O presente trabalho objetiva identificar quais elementos permitem o “controle cognitivo” do cidadão sobre as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*. Especificamente, propõe-se: examinar como se materializa o monitoramento sobre deputados do Brasil e dos Estados Unidos através das páginas eletrônicas das respectivas câmaras baixas; averiguar de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea; traçar encaixes entre perspectivas do plano teórico e as experiências nos portais governamentais; observar quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias. Para tal, analisa-se qualitativamente o conteúdo dos portais, identificando informações referentes a controle e *accountability*, sempre que possível, estabelecendo comparações entre as duas experiências e as associando à fundamentação teórica. Fatores referentes à dinâmica do Estado democrático

contemporâneo e às possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos serão suscitados para discutir as possibilidades de monitoramento dos cidadãos sobre o Estado e o mecanismo de *accountability* aplicado à democracia digital brasileira e norteamericana. Conclui-se que os elementos disponíveis nos portais facilitam a vigilância sobre as ações dos gestores públicos, bem como servem para exercer pressão sobre agências de controle para a promoção de *accountability*, contribuindo, então, para inibir ações ilegais, como a corrupção.

Palavras-chave: controle; internet; Poder Legislativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY.....	11
1.1 Características do mecanismo.....	13
1.2 Tipologias de <i>accountability</i>	15
1.3 Controle social e <i>accountability</i>	17
1.4 <i>Accountability</i> midiática.....	19
2 ACCOUNTABILITY ATRAVÉS DA INTERNET.....	22
2.1 Internet e democracia: algumas dimensões.....	23
2.1.1 Perspectivas.....	23
2.1.2 Informação governamental <i>online</i>	25
2.1.3 Inovações comunicacionais.....	28
2.2 Comunicação institucional e <i>accountability</i> do Estado.....	29
2.3 <i>Accountability</i> e outros pressupostos da democracia.....	31
2.4 Limites à <i>accountability</i>	34
3 ESTUDO DE CASO.....	36
3.1 Apresentação dos portais.....	37
3.2 Conteúdo dos portais.....	38
3.2.1 Dados orçamentários.....	38
3.2.2 Responsividade.....	44
3.2.3 Justificação pública.....	47
3.2.4 Autocontrole do Estado.....	51
3.3 Ressalvas da análise.....	52
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXO I.....	70
ANEXO II.....	74

INTRODUÇÃO

O uso da internet expandiu em diversos países nas últimas décadas, e os Estados têm demonstrado interesse em se inserir nesse âmbito comunicacional, a fim de se aproximar especialmente dos cidadãos, seja por estratégia política ou por demanda da população. Assim se estabelece uma estreita relação entre as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a democracia. Dessa interface surge um novo campo de estudo, a democracia digital. Pesquisas dessa subárea, também conhecida como ciberdemocracia, destacam o potencial da internet associado à prática da democracia e as dificuldades que já começam a se apresentar, como a exclusão digital.

Neste trabalho, demonstra-se interesse pela relação entre elementos de controle na democracia representativa – na qual cidadãos conferem a determinados agentes o poder de os representar em decisões políticas – e o ambiente formado pelas TICs, especialmente, o mecanismo de *accountability* e a internet.

O processo de *accountability* é um tipo de controle em que “o sujeito é chamado a prestar contas a determinada autoridade por suas ações praticadas” (MULGAN, 2000, p.555), ou seja, um indivíduo, ou uma instituição, é obrigado a prestar contas a outro sujeito, ou outra agência, por suas ações em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. A *accountability* também refere-se a um ato ou uma decisão política já tomados ou exercidos por um agente que exerce função no Estado e está numa posição em que tem obrigação de dar explicações e assumir a responsabilidade por eventuais falhas, más decisões ou incompetência relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício. Assim, é possível afirmar que tal processo é externo (no sentido de que se deve prestar contas a um

outro), requer interação (pois os envolvidos se engajam nos atos de demandar e de fornecer explicações) e implica em autoridade (já que existe a possibilidade de aplicar sanção ao sujeito que é chamado a prestar contas).

Em uma democracia representativa, o parlamentar é um exemplo de sujeito que deve prestar contas sobre matéria pública a agências do Estado e cidadãos. Portanto, como agentes públicos investidos de responsabilidade administrativa e política, os parlamentares devem responder a essas autoridades. Na prática, eles respondem principalmente a agências de controle do Estado, pois são elas que estão investidas do poder de impor sanções ou penalidades, em caso de conduta ilegal. Também se considera, entretanto, o cidadão como uma autoridade a quem esses agentes devem responder, porque o poder de decidir quem ocupa os cargos da esfera de decisão política na democracia é oriundo dos eleitores. Estes podem recompensar positivamente o agente político mantendo-o no cargo através das eleições.

O papel desenvolvido pela internet na relação entre Estado e cidadão é de fundamental importância para a democracia contemporânea. Entre outras possibilidades, o ambiente digital permite que os cidadãos apresentem suas demandas aos representantes autorizados sem a atuação de intermediários. Já para os agentes políticos, a internet funciona como um espaço essencial para tornar as ações do Estado visíveis à população.

Uma das exigências do regime democrático é a existência de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua (CUNHA, 2000). Considerando essa premissa e relacionando-a com as potencialidades da internet na relação entre Estado e cidadão, argumenta-se, hipoteticamente, que nos

portais governamentais existem elementos para o “controle cognitivo” do cidadão sobre os agentes políticos. Dito de outro modo, esses portais apresentam elementos para que o cidadão possa conhecer as ações dos representantes e acompanhar seu trabalho. Em situações de crise ou escândalo, especialmente, os elementos podem servir para que cidadãos exerçam pressão sobre agências da estrutura do Estado, a fim de que elas promovam *accountability*, com a fiscalização e exigência de explicações, inclusive nos portais, e a aplicação de sanção em agentes públicos, caso se comprove a existência de conduta ilegal.

Buscar-se-á verificar tal hipótese através da observação de informações dispostas em dois portais do legislativo federal que dão suporte à visibilidade do Estado: o portal Câmara dos Deputados do Brasil e o portal *United States House of Representatives*, as câmaras baixas brasileira e norteamericana. Os portais foram observados no período de março a maio de 2010. A escolha de câmaras baixas deve-se à intenção de se pesquisar uma amostra significativa de representantes que estão no centro das decisões de instituições que atingem – ou influenciam – as demais esferas de poder Estatal e a sociedade. Quanto aos países, optou-se por analisar Brasil e Estados Unidos por se tratarem de duas relevantes democracias contemporâneas. Entre outros fatores, o estudo do Brasil é relevante por representar uma das mais consolidadas democracias da América Latina, e os Estados Unidos por ser palco do surgimento de instituições importantes no processo de construção do sistema democrático, exercendo, inclusive, influência no desenvolvimento de instituições do Brasil, a exemplo do sistema federativo de governo.¹

O principal objetivo é identificar quais elementos permitem o “controle cognitivo” do

¹ Tal assunto é tratado com mais propriedade por Alexis de Tocqueville (1977), em “A democracia na América”.

cidadão sobre as ações dos parlamentares da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*, ou seja, analisar quais insumos disponíveis nos portais permitem que cidadãos conheçam e acompanhem as ações dos deputados para exercer pressão sobre agências de controle inseridas na estrutura do Estado, que fiscalizam e podem impor sanção a agentes públicos.

Especificamente, propõe-se: 1) examinar como se materializa o monitoramento sobre deputados do Brasil e dos Estados Unidos através das páginas eletrônicas das respectivas câmaras baixas; 2) averiguar de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea; 3) traçar encaixes entre perspectivas do plano teórico e as experiências nos portais governamentais; 4) observar quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias.

Para apresentar um panorama geral sobre o hipotético fenômeno e identificar possíveis fatores que contribuem para a ocorrência do mesmo, foram utilizadas questões-chave² para auxiliar a observação de quais são e como estão dispostas as informações que possibilitam conhecer e acompanhar as ações dos agentes políticos. Nos acessos periódicos às páginas citadas, buscou-se, por exemplo, o detalhamento individual de gastos dos parlamentares, as proposições ou os projetos de lei sugeridos ou relatados pelos representantes, o modo como o parlamentar tem votado nas sessões e um espaço individual do deputado em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações.

O objeto de estudo é o controle, importante instrumento para a prática da

² As questões citadas são fruto de uma adaptação do questionário utilizado por Silva et al (2009), no artigo intitulado “Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países”.

accountability no âmbito de democracias contemporâneas e que está atrelada a outros pressupostos, como transparência e participação. Tomando como referência a *accountability* para os cidadãos, a relação é clara: a partir da prestação de contas por parte dos governantes, trazida à visibilidade também pelos portais, torna-se mais viável e consistente a participação política. Contudo, para que haja tal processo, é necessário que o Estado facilite o acesso a informações públicas e que os cidadãos estejam minimamente dispostos a acompanhar as ações políticas do país e a exigir a promoção de *accountability*.

Observar algumas formas de controle sobre instituições governamentais através da internet torna-se relevante, então, por representar mais um passo para a compreensão da dinâmica do Estado democrático contemporâneo e das possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos.

A fim de esclarecer a questão empírica proposta, será necessário abordar certos aspectos teóricos a respeito do mecanismo de *accountability* – uma prática de controle legal –, da internet e da intersecção entre ambos. Nas seções seguintes, propõe-se uma abordagem teórica de certas questões para, enfim, realizar um estudo de caso. Deste modo, a segunda seção desenvolve os principais fatores referentes ao conceito e ao processo de *accountability*. Na terceira seção, são apontados fatores relacionados à intersecção entre *accountability* e internet, indicando alguns pontos sobre o emprego da internet para a democracia. Na quarta, busca-se averiguar as questões abordadas nas seções anteriores com um estudo de caso comparativo entre o Brasil os Estados Unidos. Por fim, serão tecidas considerações sobre o tema analisado.

1. DIMENSÕES DE *ACCOUNTABILITY*

O termo *accountability* é caracterizado como complexo e “camaleônico” (MULGAN, 2000). Um motivo plausível para tal afirmação é o fato de estar atrelado a outros termos ou conceitos próximos, como responsabilização, fiscalização, punição e exposição. De modo geral, na *accountability*, um sujeito é obrigado a prestar contas de suas ações à autoridade competente. Para a realidade política, *accountability* é a situação em que os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de modo amplo, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e, em caso de eventual má conduta, receber punições ou constrangimentos (SCHEDLER, 1999). A publicidade é importante para a prestação de contas, mas não pode ser confundida com a própria *accountability*. A primeira é condição estrutural para a existência da última.

A *accountability* na democracia é a própria obrigação de se prestar contas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Nesse sentido, o processo de *accountability* compreende algumas etapas, como (1) a identificação de algo como um problema, ou a existência de algo que exija explicação, justificação ou obrigação de prestação de contas. A partir de então, é necessário (2) apurar as responsabilidades, identificando os responsáveis pelas falhas ou pelos atos. Se houver inconformidade com as leis vigentes no país, deve

existir a possibilidade de (3) aplicação de punição formal ou exigência de retratação pública (MAIA, 2006).

A dimensão teórica do termo *accountability* vem sendo objeto de estudo há algumas décadas. Anna Maria Campos, por exemplo, defendeu em 1990 que o termo no Brasil não dispunha de uma tradução para o português porque a prática da *accountability* no país era frágil ou mesmo ausente. A autora questiona quais as conseqüências da ausência desse conceito para a administração pública brasileira e defende que “quando a indignação for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra traduzida” (CAMPOS, 1990, p 48).

Quase duas décadas depois, Antonio Pinho e Ana Sacramento (2008) tentam verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais, ocorridas no Brasil, contribuíram para que ocorresse a tradução da palavra *accountability* para o português. Constataram que têm ocorrido avanços, que o conceito de *accountability* está em construção, porém uma tradução ainda não é possível, talvez por precisarmos construir uma verdadeira cultura de *accountability*.

Além dessa, outras pesquisas envolvendo *accountability* concluem que ela é imprescindível para a prática da boa governança, o empoderamento do cidadão no sistema político e, portanto, a democracia. De modo geral, o desempenho da prática de governar depende da *accountability* porque o mecanismo contribui para que o poder exercido pelos agentes públicos seja, além de limitado, sujeito a punições por parte de agências públicas, especialmente, e de cidadãos.

A *accountability* é “um atributo-chave para a democracia e a qualidade democrática,

bem como um ingrediente essencial para a viabilidade da democracia a longo prazo” (SCHEDLER, 1999, p. 2).³ Quando este tipo de controle é ineficaz, a democracia se torna fágil, suscetível à corrupção e incapaz de garantir liberdades civis básicas. Essas deficiências são mais perceptíveis e dramáticas em democracias incipientes do que em democracias consolidadas (O’DONNELL, 1999).

1.1 Características do mecanismo

Diversos autores expõem características básicas do conceito de *accountability* no plano teórico ou do processo de *accountability* enquanto atividade prática. Segundo Luiz Akutsu (2005), o mecanismo pressupõe uma relação bilateral e, no caso da administração pública, ocorre do seguinte modo: “a primeira [parte] delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos e, ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos” (p 5).

Para que esta relação seja eficiente, é necessário que haja certa interação, ou troca, entre quem busca respostas e fiscaliza e aquele que tem a obrigação de responder e está sujeito a sanções. É o que defende Richard Mulgan (2000). O autor explora a abordagem do processo de *accountability* em diversos trabalhos e conclui que nessa literatura são citados mais dois aspectos básicos. O processo é externo, pois uma pessoa ou instituição presta contas a outro indivíduo ou agência, e implica em direitos de autoridade, ou seja, o “principal” reforça que tem direitos de autoridade superior – de demandar respostas e impor sanções – sobre o “agente” quando exige

³ Tradução própria do original em inglês: “a key attribute of both democracy and democratic quality, as well as an essential ingredient in democracy’s long-term viability”.

a prestação de contas⁴. No contexto do Estado democrático, a parte principal é composta pelos cidadãos (os representados), enquanto o agente corresponde ao ocupante de cargo público (o representante).

Esses direitos são abordados por Andreas Schedler (1999) como os dois pilares do conceito de *accountability*. São eles: “*answerability*, a obrigação de agentes públicos para informar sobre e explicar o que estão fazendo; e *enforcement*, a capacidade de agências públicas para impor sanções em detentores do poder que tenham violado suas funções públicas” (SCHEDLER, 1999, p 14).⁵

Na primeira dimensão, é intrínseco à *accountability* o fato de o agente estar habilitado para responder por suas próprias ações. Admitindo como exemplo os agentes da esfera de decisão política, é possível dizer que eles devem informar e justificar as decisões que tomaram ou que pretendem tomar – considerando que já foram autorizados para tal pelos cidadãos através das eleições. Por isso, esta dimensão do conceito é tanto informacional quanto argumentativa. A segunda dimensão carrega uma ideia de que os “detentores do poder”, neste caso, os agentes que exercem cargo público, não apenas são chamados a prestar contas, mas podem ser recompensados pela conduta legal ou serem punidos pela ilegal, através de sanções previstas em lei. Essas duas dimensões, *answerability* e *enforcement*, dão ao conceito de *accountability* uma conotação discursiva e punitiva, reforçando que, para o processo ser efetivo, ele deve contar com mecanismos de monitoramento e também deve prever os de punição.

⁴ O *principal* é a parte que detém o poder e para a qual o *agente* deve ser responsivo. Esta análise é inspirada em teoria econômica. Recomenda-se a leitura de Sappington (1991).

⁵ Tradução própria do original em inglês: “*answerability*, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and *enforcement*, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties”.

A *accountability* é uma ação retrospectiva. No caso de representantes eleitos, seu desempenho é observado por eleitores para decidir se lhes confiam mais um mandato nas eleições futuras ou não. Já que os representantes não podem ser obrigados a cumprir no decorrer de seus mandatos aquilo que prometeram na campanha eleitoral, eles podem ser punidos por seus atos ou suas omissões em eleições subsequentes (ARATO, 2002). A “sanção eleitoral” mencionada – uma analogia com a sanção legal da *accountability* que será abordada a seguir – de fato, é o poder do eleitor de conferir novo mandato a um representante ou não. Esta é a importância de um mecanismo que permita avaliar retrospectivamente.

Com base no trabalho de Sayed Ahmed Naqi (2008), é possível resumir as principais características do mecanismo em questão. A partir de revisão de literatura, o autor identifica que: 1) *accountability* é fruto da relação entre “aquele que solicita a prestação de contas” e “aquele que presta contas”⁶, então, é resultado do contato entre agentes de dois setores do próprio Estado⁷ (reafirmando a ideia de bilateralidade); 2) *accounters* podem exercer o poder de recompensar, punir e impor sanção a um *accountee* (previsão de *enforcement*); 3) *accountability* envolve a justificação de ações passadas (ação retrospectiva).

1.2 Tipologias de *accountability*

Conforme proposto por Guillermo O’Donnell (1999), o mecanismo de *accountability*

⁶ “Aquele que solicita a prestação de contas” e “aquele que presta contas” representam uma tentativa de tradução dos dois termos originalmente em inglês: *accounter(s)* e *accountee(s)*, respectivamente.

⁷ Também é possível que a *accountability* resulte da interação entre cidadão e agente do Estado se o primeiro demandar explicações ao segundo. Na realidade, essa situação é mais rara, porém nada impede que ocorra, pelo contrário, é saudável para a democracia que aconteça. Os cidadãos podem exigir explicação e justificação dos agentes especialmente através de denúncias ou solicitações a agências de controle do próprio Estado. Os membros desses órgãos exigirão dos agentes a prestação de contas.

pode ser dividido em duas principais linhas, vertical e horizontal, levando em consideração o “sujeito” (que presta contas) e a “autoridade” (a quem se presta contas), portanto, “conforme a direcionalidade dos sistemas de controle assim como dos terrenos em que se produz o controle” (PERUZZOTTI et al., 2002, p. 28).

Na *accountability* vertical⁸, tal como proposta pelo pesquisador, a relação é entre partes desiguais, neste caso, os agentes públicos devem prestar contas sobre seus atos e suas decisões à opinião pública.⁹ Já a *accountability* horizontal envolve partes hierarquicamente iguais, deste modo, agências do Estado fiscalizam umas as outras, através de *checks and balances* (O'DONNELL, 1999).

Há ainda quem defenda um terceiro eixo, a “*accountability* oblíqua”¹⁰, que propõe ampliar a função de fiscalizar para outras agências, em vez de se limitar às estatais. Neste caso, existe a proposta de ampliar o conceito de *accountability* horizontal para incluir atores ou entidades não-estatais, como a mídia. Entretanto, O'Donnell contesta esta terceira possibilidade. Para o autor, não existe a necessidade de um terceiro viés, pois os dois propostos já contemplam o controle exercido por agentes ou agências estatais ou não. Se a proposta do terceiro eixo for fruto de preocupação com um excesso de poder de fiscalização do Estado, ela não faz sentido, porque para isso já existe a *accountability* vertical, que contrapõe e equilibra o processo.

Nas democracias em que a *accountability* horizontal é frágil e até intermitente, é necessário reforçá-la, atribuindo ao parlamento e também a partidos de oposição

⁸ Admite-se aqui a possibilidade de *accountability* vertical, porém deve-se ressaltar que esta não tem o mesmo impacto ou força da horizontal, visto que *accountability* supõe sanções, e nem o público nem os *media* podem aplicá-las legalmente aos agentes. Portanto, quando se menciona a *accountability* vertical, trata-se de uma analogia com a horizontal. Esta posição será explorada detalhadamente no tópico a seguir.

⁹ Opinião pública é entendida aqui como sinônimo de população. Ver “Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar” (GOMES, 2001a).

¹⁰ Ver “The Limits of Horizontal Accountability” (SCHMITTER, 1999).

que alcancem grande apoio eleitoral o papel de investigar casos de corrupção ou transgressão, bem como garantindo às agências que desempenham um trabalho preventivo, de auditoria, independência em relação a outros poderes e recursos próprios suficientes para suas atividades (O'DONNELL, 1999). Essas duas sugestões são potencializadas com a ação de “atores domésticos” (p. 44), como os *media* e as organizações sociais.

1.3 Controle social e *accountability*

As noções de controle social e *accountability* se conectam, mas não tem o mesmo significado tampouco o mesmo peso. A *accountability* é o ato de demandar e fornecer explicações e pressupõe a aplicação de punição legal, deste modo, é composta pelas dimensões discursiva e punitiva, *answerability* e *enforcement*. Assim, como tem sido explicitada, é um controle exercido sobre agentes do Estado, realizada principalmente por meio de órgãos de controle ou agentes do próprio Estado que têm o poder de aplicar sanções. Já o controle social, em verdade, é um monitoramento da ação do Estado exercido por agentes externos ao mesmo, portanto, é baseado em ações de cidadãos e instituições representativas da sociedade, a exemplo de associações, movimentos sociais e meios de comunicação. O'Donnell considera esse monitoramento como *accountability* vertical, entretanto, “as iniciativas destes atores têm por objeto monitorar, expor e denunciar atos ilegais [...] e ativar a operação das agências estatais de controle” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, p. 32). São essas agências que, de fato, desenvolvem *accountability*.

Essa distinção se torna mais clara se observarmos as reais possibilidades de atuação de cidadãos e instituições representativas da sociedade. Os profissionais do jornalismo podem monitorar, fiscalizar, solicitar e receber explicações de agentes públicos, mas não têm o poder de aplicar sanções. Os integrantes de movimentos da sociedade, de modo semelhante, podem monitorar informações oferecidas pelo próprio Estado (especialmente mediante comunicação de massa e internet), embora tenha dificuldades de solicitar e receber explicações diretamente dos agentes políticos, e também não têm autoridade para punir legalmente.

As eleições podem funcionar como uma espécie de punição simbólica sobre os agentes políticos – pois, quando os eleitores decidem se mantêm ou não o representante no cargo público político, eles estão selecionando candidatos e, de certa maneira, punindo maus gestores pela conduta ilegal ou pelo não atendimento de necessidades da população.¹¹ Aos cidadãos é dada a possibilidade de acionar agências internas do Estado, para que estas, através de mecanismos internos de *accountability*, investiguem e coíbam ações ilegais – como a corrupção – inclusive com a aplicação de punições previstas na legislação do país.

As instituições designadas para o controle das contas e do orçamento público, como é o caso dos tribunais de contas, que têm autonomia legal e autoridade para efetivar o controle sobre o Congresso Nacional, exemplificam bem o rol de mecanismos de controle horizontal das atividades do Estado (CUNHA, 2000). O Ministério Público brasileiro, da forma como foi definido a partir da Constituição Federal de 1988, também exerce *accountability* horizontal quando “impõe o cumprimento da lei e fiscaliza o poder público através da ação civil pública” (p. 9). Outro exemplo são as

¹¹ Segundo Stokes (1999), essa punição simbólica, uma espécie de acerto de contas, ocorre na eleição seguinte, quando os eleitores reafirmam a confiança nos antigos representantes políticos ou em novos através do voto.

ouvidorias, com a função de (1) receber denúncias e reclamações de atos praticados pelos servidores públicos que não estão em conformidade com a lei e, se necessário for, (2) instaurar sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, (3) podendo comunicar ao Ministério Público e aos superiores hierárquicos dos agentes públicos.

Deste modo, afirma-se que as noções de controle social e *accountability* não têm o mesmo significado ou o mesmo peso porque o controle exercido por cidadãos e instituições representativas da sociedade, na realidade, é um monitoramento, uma fiscalização, mas não *accountability*, tal como exercida pelas agências responsáveis por controlar agentes do Estado, pois não inclui *enforcement*, isto é, não têm o poder de punir legalmente um representante.

1.4 *Accountability* midiática

Os discursos de cidadãos, agentes políticos, representantes de funções públicas, entre outros, ganham maior visibilidade quando são divulgados através de meios de comunicação de massa.¹² Assim, a contribuição dos *media* para a *accountability* pode ser explicada da seguinte forma: publicizam discursos que podem (ou não) desenvolver *accountability* (MAIA, 2006). Dito de outro modo, a função dos *media* é operar como um mecanismo de publicidade, e não especificamente de *accountability*, contudo, ao dar visibilidade a discursos, desencadeiam o processo de *accountability*, com a justificação de ações e prestação de contas de agentes

¹² Não há aqui a intenção de discorrer sobre o polêmico conceito de comunicação “de massa”. Em vez disso, deixa-se claro que tal termo é utilizado para designar a comunicação que abrange um extenso número de pessoas, portanto, destinada a um público amplo. Além disso, é necessário esclarecer que os termos “comunicação de massa”, “mídia” “media”, “meio de comunicação” e possíveis variantes podem ser entendidos por vezes como aparato técnico ou instituição.

públicos e a vigilância e possível aplicação de punição legal.¹³

É necessário ressaltar, como esclarece Rousiley Maia (2006), que:

“os *media* não são meros canais neutros para outras fontes, mas, sim, organizações que controlam o acesso de atores sociais a seus canais e regulam os fluxos de comunicação. Os profissionais da mídia [especificamente, os jornalistas] selecionam e editam eventos e discursos, enquadrando significados a partir da própria lógica e de seus modos operatórios” (p. 7).

Um exemplo de seleção midiática que desencadeou o processo de *accountability* ocorreu no caso do sequestro do ônibus 174, na cidade do Rio de Janeiro, em 2000. A mídia desempenha aqui o papel de “cão-de-guarda” da democracia, de certa forma incentivando a sociedade a ser mais vigilante e crítica, embora seja difícil mensurar tais efeitos. Para Maia, que analisou a cobertura da mídia impressa brasileira sobre o evento¹⁴, as autoridades públicas são constrangidas pela exposição dos meios de comunicação a responder e explicar suas ações e omissões. Em outras palavras, os representantes políticos – como o governador do estado, Anthony Garotinho, e o presidente da república, Fernando Henrique Cardoso – são compelidos a se pronunciar e a dialogar mutuamente diante de uma audiência ampliada, assumindo responsabilidades em público, sobre a segurança social e o uso do poder pela polícia no combate ao crime.

Autores concordam que o debate é fundamental para o processo de *accountability* (MAIA, 2006; SCHEDLER, 1999; ARATO, 2002). Nesse sentido, observando o exemplo do sequestro, ainda que a mídia não gerasse a explicação ou justificção dos agentes públicos, ao menos contribuiria com o debate cívico em um extenso

¹³ O desenvolvimento de processos de comunicação midiática e sua relação com a política são questões exploradas com maior propriedade em Gomes (2004).

¹⁴ Maia analisa a relação entre mídia e *accountability* no evento do ônibus 174 em dois trabalhos intitulados “Visibilidade e *Accountability*: o evento do ônibus 174” e “Mídia e diferentes dimensões da *accountability*”, publicados em 2004 e 2006, respectivamente.

fórum de discussão.

Além de desencadear a dimensão dialógica da *accountability* (*answerability*), os *media* também podem contribuir para o desenvolvimento da dimensão punitiva (*enforcement*). O papel de vigilância dos *media*, ao alçar certa ilegalidade ou má conduta à visibilidade pública, contribui para a imputação de sanção legal a agentes públicos (GOMES, 2004; MENDONÇA, 2006; NORRIS, 2000) e de “punição” eleitoral a agentes políticos. A punição eleitoral é simbólica, como já foi dito, e pode se materializar quando os eleitores rejeitam os candidatos que apresentam conduta ilegal ou que contrariam suas expectativas, em particular, ou as necessidades da população, em geral.

Nesse contexto, aos *media* cabe investigar denúncias e suscitar discussões de temas de interesse público, gerando a justificação e prestação de contas dos atores políticos publicamente, e também acionar – seja por iniciativa de seus profissionais ou por interpelação de cidadãos – as agências internas do Estado (de *accountability* horizontal) para que estas investiguem e punam, de acordo com lei apropriada, representantes políticos pela prática de ações ilegais.

2. ACCOUNTABILITY ATRAVÉS DA INTERNET

Com o aumento do número de usuários da rede de computadores a partir dos anos de 1990, os governos das democracias contemporâneas passaram a utilizar recursos da internet para se aproximar dos seus públicos, especialmente os cidadãos, abrindo um canal de diálogo com a esfera civil para dispor informações e prestar serviços (SILVA, 2009). Nesta pesquisa, interessa a abordagem acerca da internet como um espaço de produção, emissão e recepção de conteúdo para um público que antes dependia quase que exclusivamente dos meios de comunicação de grande abrangência para se manter informado sobre temas de interesse coletivo.

A internet representa uma importante ferramenta para o controle e a *accountability* do Estado, porque apresenta melhores condições de espaço, tempo e investimento financeiro para esta prática. Há quem acredite que, “de um modo geral, avanços em direção a uma *accountability* plena dependem somente do uso que os governantes farão dessas tecnologias da informação” (AKUTSU, 2005, p. 18). Como reforça Cristiano Lopes (2009), “a utilização eficiente das TICs para a promoção de transparência se tornou condição necessária para a promoção da *accountability*, para o sucesso das políticas de acesso à informação pública e para a modernização do Estado” (p. 23).

Com o objetivo de compreender melhor o emprego da internet para a democracia

serão explicitadas, a seguir, algumas dimensões do ambiente digital. Nessa abordagem, não há intenção de exaurir toda a perspectiva da internet a serviço da democracia, mas de apresentar os principais pontos que servirão para complementar a discussão a respeito do uso da internet para facilitar a vigilância das ações do Estado e para a promoção de *accountability*.

2.1 Internet e democracia: algumas dimensões

2.1.1 Perspectivas

A maior parte da literatura sobre a relação entre TICs e democracia reconhece suas potencialidades e tece críticas de formas e intensidades distintas, com perspectivas otimistas, algumas beirando a utopia, outras mais pessimistas e ainda um terceiro grupo de pesquisadores, mais cautelosos ou sensatos.¹⁵

De modo geral, os autores otimistas (NEGROPONTE, 1995; LEVY, 1995 e 1999) caracterizam uma fase inicial de deslumbramento diante das potencialidades democráticas da internet. Para citar apenas alguns atributos que podem favorecer a esfera civil, a esfera política e os *mass media*, nessa perspectiva, a internet vem acompanhada de: rapidez (as informações poderiam ser acessadas mais rapidamente); superação de espaço e tempo (possibilidade de acesso de – e diálogo entre – indivíduos dispersos geograficamente e em momentos distintos ou até simultaneamente); baixo custo (quando comparada com meios tradicionais de comunicação); e fim da mediação (através de acessos sem filtros ou controles, em que seria divulgado aquilo que os “meios industriais de notícias não conseguem, não

¹⁵ Uma observação mais apurada sobre os potenciais democráticos de ferramentas digitais, inclusive com abordagem dos discursos positivo, negativo ou moderado, é encontrada em Sampaio (2009).

querem ou não podem divulgar”¹⁶, modificando o pólo de transmissão da informação).

Esse ponto de vista exagera quando sugere uma capacidade emancipadora das novas tecnologias. Nesse viés, a partir da internet, os cidadãos poderiam estabelecer uma relação direta com seus representantes, sem depender dos meios tradicionais, sendo que, na realidade, há um complemento entre as informações que circulam nos ambientes convencionais – tais como rádio e televisão – e no digital, existindo tanto a informação mediada quanto a que prescinde desse auxílio. Como esclarece Silva (2009), as Tecnologias de Informação e Comunicação devem “suplementar os processos comunicacionais e informacionais que se consolidaram no decorrer do século XX, remodelando-o e não necessariamente substituindo os meios e a estrutura gramatical dos *mass media* existentes (pelo menos não no futuro próximo)” (p. 5).

Em vez da aproximação entre representantes e representados, por exemplo, pesquisadores de tendência mais cética (WILHELM, 2000) destacam que a internet traz (ou mantém), em verdade, mais malefícios que benefícios, tais como: fragmentação da esfera pública (uma vez que os cidadãos não mais se interessariam em discutir temas de concernência amplamente pública); desigualdade de acesso (com disparidades de acesso entre pessoas e até a exclusão digital de algumas, devido a diferenças socioeconômicas); uso inadequado (internet como terreno para circulação de discursos que violem direitos humanos, que incentivem o racismo ou a violência, por exemplo); informação política desqualificada (o excesso de informação distorcida ou falsa que circula na rede pode

¹⁶ Expressão utilizada por Gomes (2005b, p.66).

dificultar a formação de opinião política do cidadão, por exemplo); a mediação se mantém (pressuposto de que os indivíduos precisam da informando e contextualização dos mecanismos midiáticos); e monitoramento de pessoas (com a coleta de dados individuais sem permissão do usuário através do seu acesso a páginas eletrônicas). Esses representam apenas alguns entre os inúmeros argumentos elencados sobre as limitações da internet.

As atuais observações sobre a relação entre as novas tecnologias e a democracia não se preocupam apenas como fato de elas serem potencialmente benéficas ou maléficas, logo, apresentam visões mais cautelosas e maduras sobre a análise do tema (COLEMAN, 1999a e 1999b). Reconhecer as facilidades e limitações dessa relação implica em admitir que a internet não é um meio benéfico em si, mas que depende, por exemplo, da apropriação que os indivíduos fazem de seus recursos. Então, ao invés de pensar em diagnósticos positivo ou negativo, deve-se preferir uma perspectiva de responsabilidade e tarefa (GOMES, 2008, p. 326). Assim, “a questão hoje não é tanto como a internet vai mudar a vida política, mas, sobretudo, o que pode motivar mais pessoas a ver-se como cidadãos de uma democracia, a envolver-se na política e – para aqueles que têm acesso – a empregar as possibilidades que a rede ainda oferece” (DAHLGREN, 2001, p. 53).

2.1.2 Informação governamental *online*

Informação política é essencial em uma democracia (AKUTSU, 2005; O'DONNELL, 1998). A abertura de canais de comunicação entre governo e sociedade, com a “discussão entre o Estado e os cidadãos, acerca dos atos e fatos da administração

pública, gera oportunidades para os governantes de modificar sua gestão, no intuito de satisfazer as necessidades e os interesses do coletivo” (BANDEIRA, 2005, p. 9). Esse tipo de informação pode – e deve – ser produzido e divulgado por um jornalismo razoavelmente independente, bem como por instituições de pesquisa e agências que sejam responsáveis por coletar e organizar dados – tanto as independentes do governo quanto as inseridas no poder público.

O Estado, além de principal fonte, também produz e divulga informações políticas. A internet representa “uma oportunidade para que o governo crie novos serviços e disponibilize informação com maior rapidez, melhor qualidade e menor custo, permitindo à sociedade participar de forma mais efetiva da gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com sugestões, ou ambas formas” (AKUTSU, 2005, p 1). Assim, ela incrementa o fluxo de comunicação entre a esfera de decisão política e a esfera civil. Entretanto, intensificar o fluxo não significa que a comunicação política do Estado irá alcançar toda a população¹⁷, mas que o ambiente digital confere maior autonomia aos agentes e às instituições políticas para informar e fazer circular as suas próprias versões sobre os temas públicos (JESUS, 2006).

A contribuição mais relevante da internet para a democratização da comunicação política, segundo alguns autores, “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.,

¹⁷ Silva (2009) descreve dados de relatórios da Nielsen/NetRatings em que cerca de 20% dos *sítes* concentram 80% dos acessos, enquanto a grande maioria dos *sítios*, aproximadamente 80%, dividem os 20% restantes da audiência. Mais detalhes sobre a pesquisa podem ser encontrados em WEBSTER e LIN (2002).

2003, p.48). Mais razoável que defender (ou não) que a internet elimina a mediação realizada pela mídia, é reconhecer que esta, ao desempenhar o papel de vigilância, compreensão e contextualização de informações políticas, torna certos fatos palatáveis para os cidadãos, portanto, sendo fundamental tanto a informação oriunda do Estado quanto a mediada.

Na tentativa de compreender melhor a interação entre governos e cidadãos e averiguar, especificamente, os serviços e as informações oferecidos pelo Estado na internet, Akutsu (2005) verifica vinte portais do governo do Brasil das três esferas (municipal, estadual/distrital e federal).

O autor determinou alguns critérios e, à medida que estes eram atendidos, classificou os portais em estágios com variação de um a cinco, sendo o primeiro nível o mais simples e o quinto o mais completo. De modo resumido: no estágio 1, estavam os portais que apresentavam apenas informações e publicações básicas, inclusive para download; no 2, os que permitiam ao usuário consultar banco de dados sem necessidade de identificação; no 3, os que proporcionavam ao cidadão a capacidade de enviar dados ao órgão, desde que se identificasse; no 4, os portais em que o órgão recebia dados do usuário e poderia repassar para outras agências estatais; no 5, os que possibilitavam interação entre os agentes do órgão e o cidadão, de forma que os assuntos de interesse público eram discutidos e a opinião dos cidadãos era levada em consideração para a formulação de políticas públicas. Entre os resultados obtidos, destaca-se que “o tratamento da informação pública é essencial para o fortalecimento da democracia numa nova Sociedade da Informação” (AKUTSU, 2005, p 20).

2.1.3 Inovações comunicacionais

O Estado sempre precisou ordenar as informações produzidas por suas instâncias, logo, esta não é uma inovação trazida pelo ambiente digital. A novidade é trazida pela estruturação desse montante de informação. Partindo do pressuposto de que a internet altera de modo significativo a forma, a oferta e a demanda de informação para o público, é possível afirmar que a produção e a disposição de informações no ambiente digital requerem um tratamento diferenciado. Assim, para manter uma página oficial na internet, o Estado tem sido chamado a inovar na comunicação (SILVA, 2009). Algumas inovações na estrutura dessa comunicação são:

1) *Quanto ao ordenamento da informação*: nessa perspectiva, o Estado é uma máquina administrativa e deve reorganizar as informações para a internet, de modo a tornar as funções burocráticas mais ágeis e baratas. A exposição das informações deve ser qualitativamente ordenada, isto é, com a apresentação de dados em estado bruto, para especialistas, e também em linguagem acessível ao cidadão comum;

2) *Quanto ao direcionamento da informação*: neste caso, o Estado produz e difunde informação. Assim, a comunicação política governamental diminui os níveis de mediação exercida pelos *media* tradicionais, por exemplo, e se conecta diretamente com o cidadão;

3) *Quanto ao emolduramento¹⁸ da informação*: nova possibilidade de produzir informação sob diferentes formatos e linguagens de modo a complementar

¹⁸ O termo “emolduramento” é proposto por Silva (2009) para se referir à forma e não ao conteúdo. Em um primeiro momento, ele pode parecer ambíguo, visto que moldura induz a ângulos de abordagem, entretanto, neste trabalho, não se defende que o Estado têm apresentado a informação sob diferentes ângulos, mas em diferentes formatos.

possibilidades existentes. De forma prática, isto significa que o Estado apresenta a informação em formato multimídia, a qual aumenta a possibilidade interação com os cidadãos;

4) *Quanto ao monitoramento da informação*: o Estado pode acompanhar o percurso e as preferências dos usuários do *website*, que permite traçar um perfil dos cidadãos que se conectam ao sítio.

A partir dessas observações, o autor ressalta que as inovações listadas não são fruto do ambiente digital, mas refletem a intensificação de aptidões e dimensões comunicativas que antes não faziam parte do cotidiano operacional da comunicação exercida pelo poder público, e conclui que a internet contribui com – e, se associada a outros fatores, como vontade política do Estado de desenvolver ferramentas e do cidadão de se engajar no sistema político, pode melhorar – a prática da democracia, ainda que não resolva todas as questões democráticas.

2.2 Comunicação institucional e *accountability* do Estado

A informação política disposta nos *websites* oficiais do Estado é essencial para a *accountability* e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia. Isto se torna mais claro se pensarmos que, nos portais, o agente político encontra um interessante suporte para apresentar sua opinião e, principalmente, justificar atos e decisões. Além disso, as informações sobre a atividade do governo no ambiente digital favorecem a vigilância e o controle de cidadãos e instituições representativas da sociedade bem como a abertura dos agentes políticos para a possibilidade de sofrer sanções, principalmente por parte de agências públicas.

No Brasil, o acesso a informações de interesse público está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁹. Esta lei complementar, Nº 101, em vigor desde 05 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ela obriga que tais finanças sejam apresentadas aos tribunais de contas (da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios) a fim de que sejam apreciadas pelo órgão, que pode aprovar ou não. Especificamente, o que nos interessa nessa lei é o fato de prever a divulgação de documentos para acompanhamento da gestão fiscal em “meios eletrônicos de acesso público”. Como pode ser averiguado no seguinte trecho:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Cristiano Lopes (2009) pesquisou a disposição da informação governamental em doze democracias latinoamericanas, dentre as quais onze contavam com legislação promulgada entre 2002 e 2008, período em que as TICs, e sobretudo a internet, já despontavam como o método mais econômico e eficaz de tornar a informação pública acessível. A utilização da internet para disseminar informações produzidas pelo governo tem como objetivo “a promoção de um Estado mais democrático, mais responsivo, e no qual a vigilância da sociedade torne o espaço para o cometimento de abusos e para a corrupção cada vez menor” (p. 24).

Nos países em que há mais informação pública disponível, há mais controle e os mecanismos de *accountability* funcionam melhor, resultando em menos espaço para

¹⁹ Outro exemplo que aborda a obrigatoriedade da veiculação das contas do Estado em *websites* oficiais, na legislação brasileira, é a chamada Lei de Contas Públicas (Nº 9.755/98).

discricionariedade e corrupção (LOPES, 2009). A informação acessível é, portanto, atributo básico para que haja vigilância. Cidadãos bem informados, isto é, a par dos projetos, das decisões e ações dos agentes políticos, podem vigiar o governo com mais efetividade e acionar mecanismos punitivos nos órgãos internos do Estado. Para Lattman-Weltman (2001), “a possibilidade de um representado recompensar ou punir o seu representante só pode se dar para o benefício do primeiro, e da forma mais virtuosa para a sociedade, se o principal tiver os necessários subsídios informacionais” (p. 3).

Investir em políticas que possam melhorar o fluxo de informações é uma boa saída, segundo Lopes, para reduzir abusos como a utilização de recursos alheios para satisfação de interesses próprios do agente público, em detrimento dos interesses coletivos. Sugere, inclusive, a aplicação do princípio *maximum disclosure*, “a presunção de que toda informação detida por órgãos públicos deve estar disponível, sendo a restrição de acesso possível em circunstâncias muito específicas, sempre tendo a preservação do interesse público como guia” (LOPES, 2009, p. 5). O autor lembra que no Brasil tal princípio está contido no inciso XXXIII do art. 15 da Constituição Federal de 1988, necessitando, porém, de legislação que o regulamente. Nesse sentido, a “promulgação de leis desse tipo [de acesso à informação pública] já significa um avanço da sociedade no caminho para a construção de governos mais transparentes, com maior *accountability* e nos quais o interesse público possa prevalecer” (p 24).

2.3 *Accountability* e outros pressupostos da democracia

A *accountability* é apenas um dos mecanismos de democracia que a internet favorece. “A ocupação da internet pelo Estado vem criando maiores possibilidades de diálogo com a esfera civil, maior transparência sobre as ações da máquina estatal, maiores insumos para os processos de *accountability* e melhores canais de participação para o cidadão comum” (SILVA, 2009, p. 1). Esses pressupostos da democracia, intimamente ligados, são potencializados pela internet.

Como visto no trecho da LRF, a *accountability* está relacionada à transparência, isto é, ao princípio da publicidade. Este é entendido aqui não somente como uma abertura de dados na íntegra, com linguagem técnica, mas também como uma exposição de conteúdos discursivos com linguagem acessível a diversos tipos de público (SILVA, 2009). É através da publicidade que as informações de interesse público (em oposição à noção de privado) torna-se visível, e quanto maior for a visibilidade das decisões dos agentes públicos, maior será a responsabilização destes.

O ato de dar visibilidade às informações na *world wide web* em si não representa *accountability*, e sim a transparência do poder público. Entretanto, a partir da publicidade da informação, pode-se desenvolver o processo de *accountability* (JESUS, 2006), pois são criadas oportunidades mais efetivas para que cidadãos possam monitorar os representantes, avaliando o seu desempenho na condução dos negócios públicos, cobrar a adoção de políticas públicas que estejam em conformidade com as expectativas e anseios coletivos e exercer pressão sobre agências de controle do Estado. Além disso, agentes públicos dão mais importância a matérias quando sabem que poderão defendê-las ou prestar contas pelas mesmas em público (GUTMANN e THOMPSON, 1996).

O livre fluxo de informação garantido pela transparência aprimora o monitoramento, inclusive para combater a corrupção. Como se percebe no seguinte trecho:

Esses mecanismos – tanto intrínsecos quanto extrínsecos ao Estado – podem funcionar melhor, e prevenir de maneira mais eficiente a corrupção, se existir um livre fluxo de informações. Do mesmo modo, o controle social dos gastos públicos só é possível se a natural assimetria de informação entre agente e principal for minimizada, de modo que ambos possam trabalhar de maneira mais efetiva na prevenção da corrupção. O acesso à informação pública empodera o cidadão, amplia a capacidade de monitoramento da sociedade e, como resultado, cria um ambiente em que governos se tornam muito mais responsivos. (LOPES, 2009, p. 7)

Alguns exemplos de portais de informação do governo criados pelo Estado para promover transparência e *accountability* são o argentino *Mejor Democracia*²⁰, o chileno *Chile Compra*²¹, o hondurenho *Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE)*²², os brasileiros *ComprasNet*²³ e *Portal dos Convênios*²⁴ e o norteamericano *Recovery*²⁵.

Além de possibilitar que os representantes tornem suas ações visíveis, a informação política, quando publicizada através da internet, permite que o cidadão forme sua opinião e, em tese, seja mais viável e consistente a sua participação no sistema político. Os cidadãos, cientes das políticas públicas, têm mais possibilidades de se organizar “[...] para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais” (BANDEIRA, 2005, p. 6).

A associação de mecanismos de democracia como participação, transparência e

²⁰ <http://www.mejordemocracia.gov.ar>

²¹ <http://www.chilecompra.cl>

²² <http://www.oncae.gob.hn>

²³ <http://www.comprasnet.gov.br>

²⁴ <http://www.convenios.gov.br>

²⁵ <http://www.recovery.gov>

accountability contribui para a existência de um sistema democrático saudável, como lembra Silva (2009):

O ambiente digital traz inovações estruturais importantes na comunicação política do Estado capaz de aumentar os canais de participação civil, porém, acredita-se que a participação seja apenas um dos elementos democráticos deste horizonte. Outros requisitos, como publicidade e responsividade do Estado para com o cidadão através dessas tecnologias, devem ser igualmente considerados e integrados para se obter um sistema democrático mais fortalecido (p. 19).

2.4 Limites à *accountability*

A internet, como tem se argumentado, pode ser usada pelos cidadãos para vigiar o Estado. “Os cidadãos poderiam ter acesso a arquivos de dados do governo, como de fato é seu direito. E os governos, não a vida privada das pessoas, deveriam se tornar uma casa de vidro – exceto para alguns assuntos essenciais de segurança nacional” (CASTELLS, p. 152, 2003). Esse exemplo de sigilo, decorrente do exercício da atividade pública (por *Razão de Estado democrática*²⁶) e da privacidade do cidadão (AKUTSU, 2005), tem sido apontado por pesquisadores como fator que limita a *accountability*.

Mesmo nos governos mais abertos, as reservas persistem. Em certa medida, determinado nível de segredo é importante para o processo de *accountability*, caso contrário, instala-se uma publicidade desenfreada, que viola a liberdade e até a integridade pessoal. Um estágio de constrangimento constante pode inibir o gestor e comprometer o desempenho do seu trabalho. Com o segredo, valores básicos de liberdade e oportunidade são protegidos. É a própria *accountability* pública que

²⁶ É possível encontrar uma discussão a respeito da “Razão de Estado democrática” em Akutsu (2005) e Bobbio (1995).

“habilita cidadãos e seus representantes não somente a discutir as razões do sigilo mas também a encontrar caminhos para limitar esse escopo”²⁷ (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p 104).

Contudo, segundo Gutmann e Thompson (1996), sempre que é necessário algum nível de sigilo, os agentes tendem a insistir em mais do que precisam. Portanto, para elucidar qual o nível aceitável, Akutsu (2005) – parafraseando Martins Júnior – esclarece que, com relação às razões do Estado, “o sigilo só é preservado enquanto indispensável à atividade administrativa (investigação policial, apresentação de proposta de licitante), de modo que alcançado o resultado pretendido restaura-se a publicidade” (p 7). Então, agentes públicos devem manter em segredo informações que são importantes para o seu dever oficial, desde que não comprometa nem traga consequências negativas para a população. Já a hipótese de sigilo, parcial e temporariamente instituído, em favor da privacidade do cidadão se justifica “quando se tratar de procedimentos administrativos destinados a apurar a existência de alguma infração e a necessidade de sanção” (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 147).

Em alguns países, como nos Estados Unidos, há restrições para impedir o Estado de coletar dados do cidadão *online* sem autorização prévia. O *Privacy Act*, lei norte-americana aplicável à publicidade de informações na internet, “determina ainda que a agência avise os cidadãos ao coletarem informações em formulários destinados a alimentarem sistemas de registro de dados, devendo informar ainda aos referidos cidadãos quem autorizou a coleta, qual é o principal motivo da coleta da informação e que usos rotineiros terão essas informações” (AKUTSU, 2005, p. 14).

²⁷ Tradução própria do original em inglês: “enables citizens and their representatives not only to discuss the reasons for the secrecy but also to find ways to limit its scope”.

3. ESTUDO DE CASO

Depois desse recuo para a abordagem teórica de algumas questões relacionadas a *accountability* e internet, retoma-se o questionamento central desta pesquisa, bem como algumas inquietações correlatas. Quais elementos permitem conhecer e acompanhar as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*? Quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias? De que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea?

Nesta seção, apresenta-se rapidamente o *layout* das duas páginas iniciais, bem como são citadas determinadas ressalvas da análise. O principal objetivo desta parte da pesquisa é detalhar o conteúdo dos portais intimamente relacionado à temática abordada.²⁸ Assim, a intenção não é descrever minuciosamente todo o conteúdo dos *websites*, mas, especialmente, as seções que permitem conhecer iniciativas e decisões dos parlamentares. O “controle cognitivo” do cidadão sobre os representantes é importante porque, entre outros fatores, contribui para a vigilância das ações do Estado, contribuindo para a prevenção de ações ilegais, como a corrupção.

²⁸ Os portais foram observados no período de março a maio de 2010.

Algumas questões-chave²⁹ facilitaram a percepção de quais são e de como estão dispostas as informações que possibilitam conhecer e acompanhar as ações dos agentes políticos através dos *websites* citados, a exemplo de: 1) Há detalhamento individual de gastos dos parlamentares? 2) Há transmissões ao vivo ou arquivos armazenados de reuniões de comissões e de sessões em plenário? 3) Existe espaço individual do deputado, em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações? 4) Há canal específico para oferta de explicações do parlamento e de parlamentares para agências do Estado? Essas e outras questões aparecem ao longo da descrição do conteúdo dos portais.

3.1 Apresentação dos portais

No portal *United States House of Representatives*, a câmara baixa dos Estados Unidos, as principais informações que permitem conhecer as iniciativas dos parlamentares estão em poucas seções da página, como *Representatives* (Representantes), *Leadership* (Liderança) e *Statement of Disbursements* (Declaração de Desembolsos).³⁰

Já o portal da Câmara dos Deputados do Brasil apresenta esse tipo de conteúdo distribuído em diversas seções e subseções. Reformulado no mês de abril de 2010, o portal apresenta *layout* e seções novos.³¹ O conteúdo do portal continuou o mesmo. Uma parte desse conteúdo foi acomodado em seções com nomes idênticos

²⁹ Como explicitado anteriormente, o questionário utilizado é uma adaptação do que foi aplicado por Silva et al (2009). As perguntas e respostas estão reunidas em uma tabela no Anexo II desta pesquisa.

³⁰ Disponível em: <http://www.house.gov/>. A reprodução da página inicial encontra-se no Anexo I.

³¹ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/>. A reprodução das duas páginas iniciais, a atual e a anterior ao mês de abril deste ano, encontram-se no Anexo I.

aos do portal anterior e outra parte foi reorganizada em seções com títulos novos. Entre as seções, destacam-se *A Câmara, Atividade Legislativa e Transparência*.

3.2 Conteúdo dos portais

A descrição do conteúdo dos portais referente à temática de interesse está subdividida em categorias. Estas são compostas por fatores que possibilitam – ou contribuem para – o “controle cognitivo” do cidadão, a saber *Dados orçamentários, Responsividade, Justificação pública e Autocontrole do Estado*.³² Entende-se que as informações sobre o uso dos recursos públicos, a atividade legislativa (o que os parlamentares estão fazendo para atender demandas da população), o posicionamento dos agentes políticos ou as razões de suas decisões, bem como a prestação de contas entre agentes do Estado são importantes para o cidadão, pois, munido dessas informações, ele pode exercer com mais propriedade a vigilância sobre os agentes que desempenham o papel de os representar politicamente. A seguir, buscar-se descrever as experiências dos portais, associá-las à fundamentação teórica e, sempre que possível, estabelecer comparações.

3.2.1 Dados orçamentários

Falar em *accountability* significa tratar de um mecanismo liberal clássico que tenta

³² As categorias adotadas nesta análise são oriundas da literatura (MAIA, 2006; MULGAN, 2000) a respeito de fatores relacionados à prática de controle em democracias contemporâneas. Tratou-se desses fatores no trecho em que se expõe os pilares do conceito de *accountability*. Abordar os dados orçamentários, a responsividade e a justificação pública dos representantes e a exigência de autocontrole do Estado, na realidade, é uma tentativa de abarcar o caráter discursivo (*answerability*) e punitivo (*enforcement*) da *accountability*, o tipo de controle observado nesta análise.

manter ativos os laços de responsabilização de agentes do Estado para limitar o poder bem como evitar possíveis abusos. Estes dizem respeito inclusive ao uso dos recursos públicos. Assim, busca-se descrever quais são e onde é possível localizar os dados orçamentários das câmaras baixas.

Em se tratando da forma, ou do design das informações, os portais analisados divergem, de modo que o norteamericano concentra a maior parte desse tipo de conteúdo em um único arquivo, a Declaração de Desembolsos, já o brasileiro subdivide em algumas seções. Ambos portais apresentam textos que explicam como estão dispostas as informações. A experiência do Brasil a respeito da forma de apresentação de dados orçamentários merece ser ressaltada. Nesse portal, o usuário pode contar com recursos audiovisuais em que se explica o funcionamento do processo de gestão do orçamento público, facilitando a análise para quem não é especialista em finanças.³³

Especificamente, os principais recursos que permitem o controle dos parlamentares no portal da Câmara do Brasil estão em *Orçamento Brasil*, uma subseção de *Atividade Legislativa*, localizada no menu horizontal, no topo da página principal. A parte intitulada *Orçamento Brasil* subdivide-se em outras três, nomeadas *Cidadão*, *Estados e Municípios* e *Orçamento da União*, descritas a seguir.

Em *Cidadão*, que também é subdivida, estão inseridas *Entenda o Orçamento* e *Fiscalize o Orçamento*. Na primeira, a subdivisão didática, o cidadão toma conhecimento sobre o conceito de orçamento e a sistematização do seu funcionamento. Realiza-se essa proposta através de texto e de recursos de

³³ Essas informações também são encontradas em portais de agências ou organizações não-governamentais, que analisam os dados em estado “bruto” e os transforma em informações com linguagem mais simples, a exemplo do portal Transparência Brasil, disponível em: <http://www.transparencia.org.br/index.html> .

audiovisuais, todos com linguagem simples, acessíveis para não especialistas no assunto. Alguns exemplos desses dispositivos são o “Curso sobre Processo Orçamentário”, a radionovela “Na ponta do lápis” e o vídeo “Como é elaborado o Orçamento da União”. Mas é em *Fiscalize o Orçamento* que, de fato, existe a possibilidade de monitoramento. Esta se baseia no sistema intitulado “Fiscalize” e possibilita consultas à execução orçamentária e financeira da União através de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, o SIAFI. São apresentados relatórios de execução orçamentária deste ano e também de anteriores através de consultas de despesas por órgão, função, programa, unidade federativa e outros filtros. Acessa-se também a transferência de investimentos da União para os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em *Estados e Municípios* também há acesso a transferências da União para entes federativos. Portanto, apresenta a mesma função descrita em *Fiscalize o Orçamento*;

Em *Orçamento da União*, de maneira semelhante a *Fiscalize o Orçamento*, é permitida a fiscalização através de relatórios. Neste caso, são os relatórios de avaliação de planos plurianuais, com *link* para a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, tanto do ano corrente quanto de anteriores, também é possível fazer uma busca por créditos adicionais – ou seja, as autorizações de despesa não computadas na Lei de Orçamento. Estão disponíveis ainda o quadro das contas do governo federal – com exercícios financeiros anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal – e as leis que dispõem sobre matéria orçamentária, informando ao usuário as condições que regulamentam a política orçamentária do país.

A seção *Transparência*, localizada no menu principal, também permite o controle através das subseções *A Transparência na Câmara* (subdividida em *Gestão*, *Contratações e Recursos Humanos*), *Cota para Exercício da Atividade Parlamentar* (CEAP), *Gestão na Câmara dos Deputados* (mesmo conteúdo de *Gestão*), *Licitações e Contratos*, *Verbas Indenizatórias* (com valores já incluídos na CEAP) e *Viagens em Missão Oficial*.

A subseção *A Transparência na Câmara* é subdividida em três partes. Na primeira, intitulada *Gestão*, é possível observar a maneira como é distribuída e utilizada a verba pública. Os relatórios de gestão fiscal, que também são publicados no Diário Oficial da União, detalham os gastos com pagamento de funcionários previstos para a Câmara anualmente. Há dados referentes ao período de janeiro de 2001 até dezembro de 2009. Estão disponíveis também os relatórios bianuais sobre atividades da Casa, que mais permitem observar a responsividade dos representantes que o controle sobre eles, portanto, serão citados mais adiante. Para obter outras informações sobre o orçamento da Câmara, o usuário é transferido para a página da subseção *Orçamento Brasil*, já descrita anteriormente. A segunda parte de *A Transparência na Câmara* é *Contratações*. Esta exhibe a relação das empresas contratadas pela Câmara para prestação de serviços ou para fornecimento de material. É possível verificar o registro de preços do serviço ou do material adquirido e o tipo de licitação realizada. O que nos interessa na terceira parte da subseção, *Recursos Humanos*, são as informações sobre o quadro de funcionários. É possível visualizar a remuneração de deputados, de ocupantes de cargos comissionados e de servidores efetivos, com descrição do número de ocupantes de cada cargo e da lotação dos servidores.

Em *Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP)* é possível realizar buscas por deputado ou por partidos políticos e saber os gastos realizados no exercício da atividade, referentes a combustíveis, serviços postais, manutenção de escritório para apoio e telefonia, por exemplo. Os valores citados em *Verbas Indenizatórias* estão inseridos nessa cota, portanto, não serão detalhados novamente.

A subseção *Licitações e Contratos* apresenta os gastos realizados no sistema de compras da Câmara, como as aquisições realizadas. Comunica também os pregões eletrônicos que serão realizados, bem como cadastra fornecedores (pessoas físicas ou jurídicas que se tornam potenciais fornecedores da Casa). Exibe ainda os editais, os contratos e as atas de registro de preço. A página sobre licitações e contratos tem a vantagem de tornar o processo licitatório mais transparente, munindo o cidadão de informações que podem culminar em denúncias a órgãos da administração pública, por exemplo.

A última subseção de *Transparência*, intitulada *Viagens em Missão Oficial*, como o próprio nome diz, apresenta as despesas efetuadas em viagens nacionais e internacionais realizadas pelos deputados no exercício da função.

No portal da *House of Representatives*, as despesas de viagens dos parlamentares, bem como a maioria dos dados orçamentários, podem ser acessados através da seção *Statement of Disbursements – SOD (Declaração de Desembolsos)*, inserido em *Resources*, no menu principal, à esquerda. Como já foi dito, nesse portal, as informações que permitem o controle dos agentes políticos estão mais concentradas que na página do Brasil.

A *Declaração de Desembolsos*³⁴ é um extenso relatório divulgado trimestralmente (janeiro-março, abril-junho, julho-setembro e outubro-dezembro) desde 1964. Com o objetivo de aumentar a transparência e a prestação de contas do governo norteamericano, a partir de junho de 2009, passou a estar disponível também através da internet. É o diretor administrativo da Câmara que deve publicar o arquivo no portal em 60 dias, no máximo, a contar do final do trimestre. As edições da declaração anteriores a 2009 estão disponíveis em centros e bibliotecas de custódia federal, porém o portal não dispõe da versão digital desses documentos.

Também chamado de *Declaração de Accountability* em alguns trechos, o relatório analisado compreende o período de 1º de outubro até 31 de dezembro de 2009 e contém, em cerca de três mil páginas, informações sobre subsídios e despesas referentes a: automóveis, recepção de autoridades, suprimentos e materiais, equipamentos comprados, serviços prestados, telecomunicações, remuneração de deputados e de outros funcionários, atividades relacionadas ao serviço parlamentar (como viagens), além de gastos para o funcionamento de escritórios de lideranças da Casa (da presidência, do líder da maioria e do líder da minoria) e de comissões.

Os dados são organizados em tabelas, separados por data, número do *voucher* (documento que autoriza o pagamento), nome do beneficiário, montante e descrição do serviço ou da despesa. As despesas dos parlamentares são discriminadas individualmente por tipo de gasto, como viagens, veículos e material de escritório, com valor unitário e total.

³⁴ É possível fazer *download* da Declaração de Desembolso, em formato PDF, acessando os seguintes *links*:

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol1.pdf

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol2.pdf

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol3.pdf

Algumas informações gerais sobre orçamento podem ser encontradas também na página da Comissão de Orçamento (*Committee on the Budget*), inserida na seção *Committees*, localizado na página inicial em *Offices*. Na seção de perguntas frequentes sobre o orçamento, por exemplo, são esclarecidos dados como a receita, os gastos e o déficit federal, as principais categorias de despesa, a situação econômica do país (diante da última crise na economia) e as perspectivas orçamentárias para os próximos anos. A seção também apresenta notícias e relatórios com gráficos. As reuniões da comissão estão disponíveis na página eletrônica e também podem ser vistas através de canal de televisão a cabo.

3.2.2 Responsividade

Os governos responsivos são aqueles que promovem os interesses dos cidadãos, que escolhem políticas que uma assembleia de cidadãos escolheria, se os indivíduos estivessem tão informados quanto o Estado (STOKES, 1999). Assim sendo, neste tópico, busca-se detalhar elementos dos portais que permitem observar se o agente público atende (ou não) os anseios de seus superiores, especialmente do cidadão, pois eles contribuem para o monitoramento dos cidadãos sobre o Estado, ou seja, esse tipo de informação favorece a vigilância sobre os parlamentares. Não há a intenção de explicitar quais são os anseios das populações brasileira e norteamericana, mas de indicar quais mecanismos presentes nos portais indicam para o usuário se os deputados estão atendendo suas necessidades.

No portal do Brasil, na subseção *Comissões* é possível ter acesso ao trabalho dos parlamentares através do funcionamento de cada comissão. Inserida na seção

Atividade Legislativa, ela contém a lista das comissões e recursos como a agenda e a frequência dos membros nas reuniões, as matérias em tramitação e os projetos de lei. Principalmente através dos dois últimos exemplos é possível perceber se o deputado está sendo responsivo ou não. Além disso, se o usuário acompanha uma certa comissão, é possível buscar informações especificamente sobre essas reuniões e ter acesso a detalhes do encontro, como o registro audiovisual, a ata e o resultado, portanto, o que foi decidido no encontro.

Através de *Plenário*, subseção inserida em *Atividade Legislativa*, também é possível acompanhar os trabalhos das sessões da Casa. Estão disponíveis discursos, pautas, resultados de votações, presença dos deputados, atas e registros audiovisuais das sessões ocorridas em plenário. Esses recursos audiovisuais também estão disponíveis em *WebCâmara*. Esta subseção de *Atividade Legislativa* dá acesso a sessões ao vivo e a arquivos armazenados no ambiente digital da TV e da Rádio Câmara.

Ainda na seção *Atividade Legislativa*, do menu principal, encontra-se outro mecanismo que enfatiza o viés responsivo dos deputados. A subseção *Projetos de Lei e Outras Proposições* permite o acompanhamento de matérias de interesse público, tanto originadas na Câmara quanto propostas por iniciativa popular ou por outros órgãos da administração pública, como o Senado. Contudo, a partir do momento que essas proposições passam para votação na câmara alta, o usuário deve procurar a matéria de seu interesse nessa nova interface.³⁵ A subseção dispõe de *links* para as proposições mais consultadas pelos internautas, para as que se

³⁵ Nos Estados Unidos, diferentemente do Brasil, é possível acompanhar um projeto de lei originado na Câmara que vai para votação no Senado na própria página da câmara baixa. Um exemplo é o projeto sobre responsabilidade fiscal, disponível na página do líder da maioria na *House of Representatives*, no seguinte endereço: http://www.majorityleader.gov/members/fiscal_resp_09.cfm .

encontram em andamento e as que foram finalizadas, com acesso às redações finais.

Uma das subdivisões da seção *Transparência*, já citada anteriormente, também permite verificar a responsividade do parlamentar. Através de *Acompanhe seu Deputado* é possível receber informações por e-mail sobre a atuação de um ou mais deputados, acompanhando o trabalho dos representantes. Algo semelhante ocorre na subseção *A Transparência na Câmara*, especificamente em *Gestão*. Nesta há relatórios bianuais (2005-2006 e 2007-2008) sobre atividades da Casa, como o “Balanco Anual das Comissões 2008”, que inclui informações do plenário e das comissões (números de sessões e de reuniões realizadas e de proposições aprovadas ou rejeitadas).

A seção *Deputados* chama a atenção por permitir o acompanhamento individual do trabalho dos deputados, detalhando a legislatura atual. É possível acessar as proposições de autoria do parlamentar ou relatadas pelo mesmo, a cota parlamentar (já citada anteriormente), os discursos proferidos em plenário (por escrito), o modo como o parlamentar tem votado (a favor ou contra determinada matéria) e a presença no plenário e nas comissões. Através de cadastro no portal, o usuário habilita-se para receber boletins periódicos por e-mail.

Semelhante a *Deputados*, a subseção *Representatives*, inserida em *Offices*, na página do portal dos Estados Unidos, também apresenta informações sobre os parlamentares. A novidade é que essa subseção dá acesso à página eletrônica de cada deputado. Embora apresentem *layouts* diferentes do que é apresentado na página inicial da *House*, cada um desses sites representa um espaço reservado pela administração pública para os representantes autorizados.

Nas páginas personalizadas, mas com domínio igual ao da Câmara, é possível visualizar informações não tão importantes para o controle, como notícias gerais sobre o parlamentar ou o distrito em que ele foi eleito, sua biografia, pesquisas *online* com os internautas, serviços aos cidadãos (como auxílio para resolver pendências em agências federais). Essas informações, de modo geral, estão presentes na maioria das páginas individuais dos parlamentares, como um “pacote” básico das páginas.

Se o que nos interessa são os elementos que permitem observar a responsividade, é válido destacar a página do deputado Norm Dicks, com o seu voto em plenário e os projetos de lei de sua autoria ou relatados pelo mesmo. Para tal, basta acessar a subseção *How Norm Voted*, em *Legislation*.³⁶

De volta à página principal da *House*, o conhecimento superficial sobre a atividade legislativa é obtido através do acesso ao atalho *Atualmente no Plenário da Câmara* (*Currently on the House Floor*). Calendários de atividades dos parlamentares também estão disponíveis nas páginas do secretário da Casa e do líder da maioria, por exemplo. Essas ferramentas permitem conhecer apenas a pauta semanal das atividades no plenário e nas comissões, mas não o conteúdo dessas reuniões.

3.2.3 Justificação pública

Schedler (1999), ao defender a *answerability* como um dos pilares da *accountability*, também prevê a justificação pública dos representantes políticos. Assim, para que os representantes políticos sejam *accountable*, devem também submeter suas

³⁶ Pode-se visualizar o domínio da página de Norm Dicks e a votação do parlamentar através da Figura 4, no Anexo I. Tal página está disponível em: <http://www.house.gov/dicks/normvote.shtml>.

decisões à discussão pública. Cientes dessas decisões, os cidadãos têm mais subsídios para criticar e analisar os argumentos apresentados. Desta forma, é estabelecida uma relação entre agentes políticos e sociais, em que os envolvidos se engajam nos atos de demandar e de fornecer explicações.³⁷

Nos portais, buscou-se identificar justificativas de ações e decisões dos deputados, sem êxito. Em vez de justificativas, foram localizadas em algumas seções a exposição de opiniões de deputados sobre matérias públicas. Esses elementos serão mencionados a seguir, pois entende-se que eles podem contribuir para o monitoramento dos cidadãos sobre os deputados (portanto, por motivo semelhante ao do tópico anterior, ou seja, exposição de informações sobre os deputados que contribui para a vigilância sobre os mesmos).

Na Câmara do Brasil, em tese, há um espaço para contato com o parlamentar através de bate-papo virtual, localizado na subseção *Fóruns e Bate-papo*, inserida em *Participe*, no menu principal. No período da análise, essa subseção não funcionou. Além de um espaço propício para que o cidadão apresentasse demandas ao deputado, essa subseção poderia servir para que os parlamentares opinassem sobre matéria pública e justificassem suas ações e decisões.

Ainda no site do Brasil, um outro espaço reservado pela Câmara para fornecer informações e justificativas de ações é a página do presidente da Casa. Trata-se de uma página pessoal com o mesmo padrão de *layout* da página principal do portal,

³⁷ É válido ressaltar que, embora pareçam semelhantes, as informações que compõem a categoria “responsividade” diferem das que integram “justificação pública”. Em responsividade, é observada a atividade legislativa para notar o que o agente político tem feito para satisfazer as necessidades do cidadão. Em justificação pública, buscam-se os argumentos de agentes que tem obrigação de dar explicações e assumir a responsabilidade por suas ações, deste modo, justificativas por eventuais falhas, más decisões ou incompetência relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício.

como é possível observar na Figura 5, inserida no Anexo I. Intitulada *Presidência*³⁸, a página é uma subseção de *A Câmara*.

Semanalmente, o presidente Michel Temer responde a perguntas dos internautas sobre diversos temas e também escreve artigos, explicando fatos e expondo seu ponto de vista. No artigo intitulado “Transparência política”, por exemplo, ele opina sobre a comunicação política, a interação entre representante e representado, a fiscalização do legislador e transparência no uso do dinheiro público e a contribuição da internet para a divulgação desses gastos.³⁹ Nessa página, a liderança expõe seu ponto de vista sobre assuntos diversos, contudo não justifica suas decisões, sua conduta perante a opinião pública. Em função disso, defende-se que a Câmara dispõe de instrumentos para justificação pública, mas não os utiliza para essa finalidade.

Os demais deputados, no Brasil, não dispõem de espaço semelhante ao do líder da Casa. Embora muitos parlamentares disponham de sites pessoais e apresentem seus *links* para o público no portal institucional, a própria câmara baixa não reserva páginas eletrônicas individuais para que os representantes produzam conteúdo destinado aos cidadãos. É verdade que a instituição dá acesso a discursos e partes de fala dos agentes políticos em plenário nas seções *Deputados*, *Notícias* e *Transparência*, porém, comparando essa experiência com a dos Estados Unidos, verifica-se que as oportunidades de exposição e justificação no Brasil são menores.

³⁸ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/presidencia> .

³⁹ As respostas aos internautas estão em arquivos audiovisuais, e o portal permite o *download* dos vídeos. O artigo “Transparência política” pode ser acessado através do endereço: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/presidencia/artigos/transparencia-politica>. Na página do presidente também é possível encontrar a agenda diária de compromissos, notícias, pronunciamentos, entrevistas e reportagens em formato multimídia com e sobre o líder da Casa.

Nas páginas pessoais dos deputados da *House of Representatives*, há um espaço maior para o representante expor sua opinião sobre questões de interesse público. Um exemplo em que o agente público informa decisões à população é encontrado na página de Susan Davis. Em seu informativo eletrônico mensal, que também está disponível no *site*, a deputada apresenta informações do governo federal e comenta questões que fazem parte do seu trabalho na Câmara, como saúde, reforma financeira, defesa nacional e crédito tributário.⁴⁰

Nos Estados Unidos, as lideranças da Casa ainda dispõem de mais espaço para exposição que os congressistas. Outra diferença é notada aqui, pois, diferentemente do Brasil, em que apenas o presidente da Câmara dispõe de uma página personalizada, nos Estados Unidos, o portal da *House of Representatives* reserva um espaço para lideranças. Assim, além de informações sobre a presidente da *House* e de sua opinião, nota-se espaço semelhante para o líder do atual partido com maioria de deputados na Casa (o Democrata) e o líder republicano, por exemplo. Questões como a reforma na saúde, votada no mês de abril, está presente em artigos, seção de perguntas e respostas e arquivos de vídeo, por exemplo, sob a perspectiva dos aliados ao governo Obama e dos que fazem oposição ao mesmo. Além disso, encontra-se nessas páginas discursos e declarações em plenário.⁴¹ É importante esclarecer que os deputados que são líderes na Câmara possuem duas páginas, sendo uma como congressista, assim como os demais representantes, e

⁴⁰ O informático eletrônico também pode ser acessado no próprio site, para isso, é preciso: 1) na seção *Offices* do portal *House of Representatives*, clicar em *Representatives*; 2) em seguida, clicar no nome da deputada, para ser direcionado à página da mesma; 3) já na página da parlamentar, na barra à esquerda, clicar em *Recent Newsletters*; 4) por fim, escolher o boletim informativo a ser visualizado.

⁴¹ Para acessar as páginas dos líderes, é preciso clicar em *Leadership*, na seção *Offices*, da página principal da *House*.

outra como uma liderança. As duas páginas possuem *layout* diferentes, como é visível nas páginas de Nancy Pelosi, mas o conteúdo é bastante semelhante.⁴²

3.2.4 Autocontrole do Estado

Sabe-se que os poderes distintos do governo respondem e prestam contas uns aos outros, principalmente. Os mecanismos de controle são exercidos principalmente por órgãos internos do Estado porque são essas agências que têm o poder de impor sanção prevista em lei a agentes públicos. O cidadão, entretanto, pode aplicar punição simbólica – quando não reeleger determinado candidato – ou contribuir para a punição legal – acionando as agências do Estado através de denúncia formal. Buscou-se encontrar nos dois portais informações que permitissem visualizar o agente prestando contas sobre seu desempenho profissional a outros agentes públicos, portanto, o autocontrole do Estado.

O portal do Brasil não possui esse tipo de elemento, talvez porque esse processo seja realizado diretamente entre os órgãos do Estado, sem exibição no portal da Câmara. Já a página dos Estados Unidos apresenta apenas uma ferramenta que demonstra a prestação de contas entre agentes. Trata-se de um espaço que armazena relatórios e registros que os deputados e funcionários são obrigados a apresentar ao secretário da Casa, de acordo com o regulamento da instituição e com estatutos federais.⁴³ A versão impressa desses documentos é arquivada no gabinete do secretário, mas é possível saber quais relatórios estão disponíveis

⁴² Para observar melhor essas páginas, recomenda-se a observação do Quadro 1, no Anexo I. Páginas disponíveis em: <http://www.speaker.gov/> e <http://www.house.gov/pelosi/>.

⁴³ Embora seja um modo de prestação de contas, optou-se por considerar esse mecanismo como uma forma de *accountability* horizontal, pois os agentes públicos devem prestar contas especificamente a outros agentes públicos. Trata-se de um controle interno, profissional.

realizando uma busca na seção *Public Disclosure* (Divulgação Pública). O acesso a esta página é feito através da subseção *Clerk of the House* (a página do gabinete do secretário da Casa), localizada na seção *Resources*, da página inicial da câmara baixa.⁴⁴

A divulgação desses relatórios financeiros na internet só se tornou obrigatória a partir de 2007. Assim, para visualizar os documentos emitidos em 2008 e 2009 na seção *Public Disclosure*, basta fazer uma busca informando o último nome do deputado ou funcionário da Casa e o ano do documento desejado. Esses relatórios incluem informações sobre a origem, o tipo, a quantidade e o valor dos rendimentos de deputados e funcionários. Já os relatórios de despesas com viagens oficiais internacionais são mais antigos. Há versões digitais de documentos emitidos desde 1994 até o segundo trimestre. As viagens que foram pagas por fontes não-governamentais também devem ser relatadas.

3.3 Ressalvas da análise

É preciso esclarecer que algumas seções dos portais não foram detalhadas separadamente (1) por se tratar de um suporte para outras seções já observadas (2) ou por não tratar do objeto pesquisado (3) ou ainda por direcionar o usuário para um site externo ao da câmara baixa, portanto, que não faz parte do portal.

O primeiro motivo é observado na Agência, no Jornal, na Rádio e na TV Câmara do Brasil. Esses suportes estão presentes em diversas seções do portal e já foram

⁴⁴ Apesar de apresentar *layout* diferente da página inicial da câmara baixa, *Office of the Clerk* pertence ao domínio da Casa, destacado com diagrama vermelho na Figura 5, inserida no Anexo I. Disponível em: http://clerk.house.gov/public_disc/index.html.

citados em algumas partes da análise, portanto, não houve necessidade de detalhar sua função individualmente.

Em *Fale com o deputado*, subseção de *Participe*, é observado o segundo motivo. A princípio, poderia ser considerada como possibilidade de controle, porém, observando de maneira mais apurada, constatou-se que se trata de uma ferramenta para estimular a participação civil. No portal dos Estados Unidos, um exemplo de seção que não trata do objeto pesquisado está em *Procurement Opportunities* (*Oportunidades de Aquisições*), que apenas explica os procedimentos necessários para as empresas interessadas em estabelecer contrato com ou prestar serviço à câmara baixa, bem como oferece a versão digital dos documentos de contratos específicos. Além disso, as informações sobre propostas e convites de licitação da Casa direcionam o usuário para um site externo ao da *House*.⁴⁵

No portal dos Estados Unidos, há uma seção específica para *links* de páginas governamentais relacionadas ao trabalho da Casa, mas externas à câmara baixa. Nas seções *Legislative Branch Agencies* (Agências do Poder Legislativo) e *Government Resources* (Recursos do Governo) é possível encontrar *links* para *U.S. Senate* (Senado dos Estados Unidos), *Congressional Budget Office* – CBO (Agência de Orçamento do Congresso) e *Government Accountability Office* – GAO (Agência de *Accountability* do Governo)⁴⁶. Algo semelhante ocorre na subseção *Lideranças e Bancadas*, inserida na seção *Deputados*, no portal brasileiro. Esta apresenta *links* para páginas externas de lideranças da Casa. Portanto, não detalhadas na análise.

⁴⁵ Esse site externo é o FedBizOpps (abreviação de *Federal Business Opportunities*). Ele reuni oportunidades para participar de licitação e estabelecer contrato com todo o governo federal, portanto, não é específico da *House*. Está disponível em: <https://www.fbo.gov/>.

⁴⁶ GAO é uma agência independente que trabalha para o Congresso investigando como o governo federal gasta o dinheiro do contribuinte. Segundo informações da própria página, sua missão é apoiar o Congresso no cumprimento das suas responsabilidades constitucionais e ajudar a melhorar seu desempenho, assegurando a *accountability* do governo federal em benefício do povo norteamericano. Disponível em: <http://www.gao.gov/>.

CONCLUSÃO

Com a observação das câmaras baixas, buscou-se compreender um pouco da dinâmica do Estado democrático contemporâneo e das possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos. Algumas questões estiveram presentes ao longo do estudo: de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea? Quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias? E, precisamente, quais elementos permitem conhecer e acompanhar as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*?

A fim de responder os questionamentos propostos, em um primeiro momento do trabalho, fundamentou-se o tema central e algumas questões correlatas, contextualizando teoricamente a partir de perspectivas de diversos pesquisadores. Deste modo, são abordadas algumas dimensões teóricas de *accountability* e as peculiaridades do ambiente digital, para enfim tratar da possibilidade de controle cidadão através da internet e posterior promoção de *accountability*. Feito este recuo teórico, avança-se para a observação do conteúdo dos portais. A análise propriamente dita foi subdividida em categorias. Estas ressaltam elementos que permitem conhecer iniciativas e decisões dos parlamentares, favorecendo o monitoramento sobre os mesmos.

Dispor de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua, no sentido de satisfazer o interesse público, é uma das exigências do regime democrático. A utilização eficiente do ambiente digital contribui com essa premissa, visto que o Estado deve prestar contas inclusive em ambiente digital das atividades desenvolvidas e dos recursos empregados no exercício de funções públicas. Assim, a internet possibilita, entre outros benefícios, a transparência das ações do Estado, o monitoramento das contas públicas e a justificção dos agentes (quando se argumenta sobre iniciativas, ações ou decisões).

Nos portais analisados, de modo geral, foi possível observar um volume razoável de dados orçamentários que expõem gastos dos deputados. A divulgação da Declaração de Desembolsos e de relatórios da *House of Representatives* com informações sobre a origem, o tipo, a quantidade e o valor dos rendimentos de deputados e funcionários exemplificam a transparência das contas públicas dos deputados norteamericanos. O exemplo brasileiro a respeito dos gastos realizados no exercício da atividade parlamentar é encontrado principalmente nas seções *Orçamento Brasil e Transparência*.

Observou-se também a existência de informações que possibilitam verificar a responsividade dos agentes. O Brasil chama a atenção pelas informações a respeito da tramitação de projetos de lei e pelos detalhes sobre a legislatura atual apresentados na seção *Deputados*. Os Estados Unidos destacam-se pelas páginas eletrônicas dos deputados, que são vinculadas ao portal principal. Embora as páginas, em muitas seções, sirvam para promover uma imagem pública positiva do parlamentar, não se pode negar que elas permitem acompanhar seu trabalho.

Em se tratando de justificação pública, os países apresentam desempenho ruim, pois possuem dispositivos para tal, mas não fazem uso para essa finalidade. Principalmente em situações de crise ou escândalo, os parlamentares devem dar explicações e assumir a responsabilidade por eventuais falhas e más decisões relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício, e os portais governamentais são suportes adequados para tal. Nas páginas individuais dos parlamentares, em vez de justificção, há um “pacote” de ferramentas comuns, em que os deputados esclarecem algumas questões, mas são raras as justificções. Isso também ocorre nas páginas das lideranças dos dois países. Na prática, há exposiçção de opiniçção dos líderes sobre matéria pública e da atividade parlamentar, que demonstra responsividade dos agentes, mas não justificção.

As informações que detalham os dados orçamentários e a atividade legislativa são relevantes, porque permitem conhecer e acompanhar o trabalho dos deputados, contudo, objetivamente, defende-se que não há *accountability* nos portais, ao menos não há o mecanismo como foi desenvolvido nas primeiras seções deste trabalho, isto é, não se demanda nem se oferece explicações ou justificções de atos e decisões – fruto de uma relação bilateral – tampouco se observa a divulgação de puniçções aplicadas aos deputados. Em vez disso, os portais dispõem de bons instrumentos para o “controle cognitivo” do cidadão (e de instituições representativas da sociedade, como associações, movimentos sociais e meios de comunicação). Admite-se controle em sentido limitado, porque cidadãos e instituições da sociedade não têm o poder de aplicar sanção. Ou seja, nos portais, há bons elementos para conhecer e monitorar agentes públicos, mas não há, de fato, uma relação entre aquele que demanda respostas e fiscaliza e um outro que tem a obrigação de responder e está sujeito a sanções. Os elementos citados são importantes porque

revelam o empoderamento do cidadão sobre os agentes políticos e podem gerar *accountability*.

Essa afirmação se torna mais clara se observarmos que, em situações de crise ou escândalo, por exemplo, os elementos podem permitir uma oferta de explicações dos parlamentares à opinião pública. Isto porque, munidos de informações sobre o sistema político, os cidadãos podem desempenhar efetivamente o papel de vigilância, exigindo justificção pública dos agentes políticos diretamente, ou solicitar que os *media* o façam, ou exercendo pressão sobre agências de controle do Estado para que fiscalizem e demandem respostas, desencadeando, assim, a *accountability* do governo – portanto, uma *accountability* desenvolvida por iniciativa do cidadão. Para que essa cota de *empowerment* realmente exista, transparência e a participação são fundamentais. É preciso que as informações políticas sejam públicas não apenas para agências do Estado, mas também para o cidadão, e este, por sua vez, deve nutrir a vontade de participar do sistema político. Deste modo, se não há *accountability* significativa nos portais, defende-se que se aumente o “controle cognitivo” do cidadão sobre os representantes, a partir de volumosa exposição de insumos informacionais nos *websites*.

Assim, nos portais, são satisfatórias as informações a respeito do detalhamento individual de gastos dos parlamentares, da assiduidade do parlamentar em sessões do plenário e nas reuniões das comissões, das iniciativas ou projetos de lei sugeridos ou relatados pelos representantes e do modo como o parlamentar vota nas sessões (a favor ou contra as matérias). Por outro lado, é necessário aumentar a oferta de explicações – com a apresentação de justificativas dos parlamentares sobre suas ações –, pois essa oferta é importante tanto para agências do Estado

quanto para a sociedade, e os portais são um bom suporte para tal. Deve-se aprimorar também a organização de dados orçamentários ou financeiros para o usuário que não é especialista em finanças, através da apresentação de uma cartilha ou um documento didaticamente organizado, por exemplo.

Algumas questões podem ser suscitadas para se tentar compreender esses resultados. Segundo John Street (1997), discussões sobre democracia eletrônica precisam lidar com ideias políticas e normas técnicas. É preciso supor que existe algum grau de controle sobre as tecnologias, ou seja, que os portais foram projetados para atender a certa demanda que, na verdade, tem origem na prática da democracia *off line*. Portanto, deve-se projetar instrumentos para a vigilância do cidadão sobre os parlamentares inclusive nos portais, ou seja, criar canais de controle social, que tornam o gestor vulnerável à apreciação da sociedade, prevenindo atos ilegais, como corrupção e outros abusos de poder.

Um estudo sobre mecanismos democráticos em países da América Latina supõe que o desempenho dos países geralmente coincide com o desenvolvimento econômico de cada nação, em que Estados de economias mais robustas possuem portais com melhor formatação.⁴⁷ Não necessariamente esta é uma relação de causa e efeito, mas existiu a evidência de que elementos econômicos podem exercer influência no desempenho dos portais. Talvez pelo fato de países mais desenvolvidos economicamente destinarem mais investimentos para a infraestrutura do ambiente digital.

Além do desenvolvimento econômico, o nível de educação dos cidadãos também pode exercer influência sobre o controle e a *accountability* no serviço público, pois

⁴⁷ O estudo em questão é o já citado “Publicidade, accountability e participação nos parlamentos *online* da América Latina: estudo sobre seis países”, de Silva et al (2009).

“um eleitorado sem educação formal, relativamente pobre [...], tem muito mais dificuldade de observar, criticar e controlar os representantes eleitos do que os estratos sociais mais privilegiados” (ARATO, 2002, p 87).

Comparando os casos analisados, notou-se que ambos portais dispõem da maioria dos itens buscados. Quantitativamente, se forem compiladas as informações referentes à temática abordada, o portal norteamericano apresenta mais subsídios informacionais, visto que esse *website* dispõe de um denso documento sobre o uso dos recursos públicos – a Declaração de Desembolsos, composta por cerca de 3.000 páginas – e ainda comporta as páginas individuais dos deputados. Deste modo, pode possibilitar mais monitoramento sobre seus representantes. O Brasil – assim como outros países da América Latina que passaram por períodos de ditadura e têm uma tradição de patrimonialismo e clientelismo, terrenos férteis para a corrupção – deve investir em atributos que levem a graus superiores de controle, ainda que já apresente bons instrumentos para monitoramento.

A atuação de agências independentes e autônomas, que produzem informações e estatísticas sobre a conduta dos agentes e das instituições do Estado, também é desejável. Mais condições para o acesso à informação pública e o exercício de uma imprensa livre, por exemplo, implicam em um nível maior de controle social e contribuem para a prática de exercer pressão em instituições envolvidas no sistema de *checks and balances*. As instituições internas do Estado, como os tribunais de contas, as ouvidorias e o Ministério Público, são essenciais, porque têm poder legal de impor sanções administrativas, instaurar inquéritos ou mesmo iniciar ações penais e civis contra atos ilegais de agentes ou instituições do Estado.

É válido ressaltar que o exercício do voto nas eleições, que garante a liberdade dos indivíduos e o interesse comum, pode funcionar como uma espécie de punição sobre os agentes políticos, mas não configuram *accountability*, porque representam uma punição simbólica, que inclusive pode não ocorrer. Nesse sentido, é preciso aumentar o monitoramento social ampliando o volume de elementos para o “controle cognitivo” do cidadão, com mais oferta de informações sobre a atividade legislativa, e reforçar a autonomia das agências horizontais de *accountability*, em vez de se tentar transferir parte da *accountability* para a esfera civil.

As questões suscitadas, a priori, contemplam o propósito deste estudo, mas ainda carecem de pesquisas aprofundadas. A promoção de *accountability*, por exemplo, é uma inquietação que pode ser esclarecida em pesquisas futuras. Para O'Donnell (1999), ela está ligada a preceitos que envolvem ideais democráticos, liberais e republicanos, as três tradições importantes para a formação das poliarquias, as democracias do mundo moderno.⁴⁸ Verificar a relação entre esses três elementos e o processo de *accountability* nas poliarquias, bem como os processos históricos de formação dessas poliarquias, será relevante para, futuramente, compreender melhor o controle social e o processo de *accountability* nas democracias contemporâneas.

⁴⁸ Para mais esclarecimentos sobre o conceito de poliarquia, recomenda-se a leitura de Dahl (1989) e O'Donnell, 1998.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L. Sociedade da Informação, Accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2002.

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.

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

ARAUJO, M; SANCHEZ, O A. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, Ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: abril de 2010.

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.

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

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da accountability. In: *Proceedings CIFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação*, 6., 2005, Salvador.

Anais... Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em: abril de 2010.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de maio de 2000. Seção I, art. 48.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/escoladegoverno/index.php?option=com_content&task=view&id=576&Itemid=181 . Acesso em maio de 2009.

CASTELLS, M. *A galáxia da Internet*: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 2003.

CEPIK, M; EISENBERG, J. (Org). *Internet e Política*. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2002.

COLEMAN, S. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (Org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999a.

_____, S. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly*, v. 70, n.1, p.16-22, 1999b.

CORBARI, E. C. *Accountability e controle social: Desafio à construção da cidadania* (2004). Disponível em: <<http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&>

filename=Accountability_e_Control_e_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: abril de 2010.

CUNHA, L. G. S. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático (2000). Disponível em:

<http://74.125.155.132/scholar?q=cache:l6V2qm4kkMMJ:scholar.google.com/+%22Ouvidoria:+mecanismo+de+controle+democr%C3%A1tico%22&hl=pt-BR&as_sdt=2000>. Acesso em: abril de 2010.

DAHLGREN, P. The public sphere and the net. In: BENNETT, W. L.; ENTMAN, R. M. (Org.). *Mediated politics: communication in the future of democracy*. Cambridge University Press, 2001. p. 33-55.

DAHL, R. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1989.

FIGUEIRÊDO, C. M. Prestação de contas e responsabilização: uma oportunidade de interação entre os tribunais de contas e o cidadão. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/eurosai/eurosaiolacefs/Docs/1ST/Brasil-Atricom/WS1BR-AT-port.pdf>>. Acesso em abril de 2010.

FREY, K. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p.31-48, 2000.

GOMES, W. S. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

_____, W. S. Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar. In: FAUSTO NETO, A. et al. (Org.) *Práticas midiáticas e espaço público*. Porto Alegre: Editora da PUC/RS, 2001a, v. 1, p. 61-82.

_____, W. S. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista da FAMECOS*, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005 (b).

_____, W. S. *Democracia Digital: que democracia?*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Internet e Política", II Congresso da Compolitica, Belo Horizonte, 2007.

_____, W. S. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds). *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, cap 9, p 327-348.

_____, W; MAIA, R. C. M. *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

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.

GRONLUND, Kimmo. Knowing or not knowing: the Internet and political information. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118510931/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>>. Acesso em abril de 2010.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and Disagreement*. London, Cambridge e Massachusetts: Harvard University Press, 1996.

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

JESUS, O. S. S. *Internet e accountability: um estudo do caso da accountability do Conselho de Ética através da Internet no escândalo do grampo telefônico*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2006.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.K.; KOUZMIN, A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public*

Administration Review, 63 (1), p. 44-60, 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e Accountability: Dimensões e condições da Poliarquia Midiática. (2001) Disponível em: <www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Weltman2001.pdf> Acesso em: fevereiro de 2007.

LEVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. São Paulo: Editora 34, 1995.

_____, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOPES, C. A. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 3., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MAIA, R. C. M. 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.

_____, R. C. M. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. *Lua Nova*, v. 76, p. 87-118, 2009.

_____, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. *E-Compós (Brasília)*, v. 7, p. 1-27, 2006.

_____, R. C. M. Redes cívicas e Internet: efeitos democráticos do associativismo. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds). *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, cap 9, p 327-348.

MARQUES, F. P. J. A. *Dimensões da ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MENDONÇA, R. F. A mídia e a transformação da realidade. *Comunicação e Política*, v.24, n.2, p.07-37, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/1ART1R icardoFabrino.pdf>>. Acesso em novembro de 2009.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, nov. 2005.

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

NAQI, S. A. The process of accountability. *International Business Management*, v. 2, p. 1-10, 2008. Disponível em: <<http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/ibm/2008/1-10.pdf>>. Acesso em: abril de 2010.

NEGROPONTE, N. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NORRIS, P. *A virtuous circle: political in postindustrial societies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

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

_____, G. Democracia Delegativa?. (1991) Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/22584776/O-Donnel-1991-Cebrap-Democracia-Delegativa>>. Acesso em: dezembro de 2009.

_____, G. 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.

_____, G. A. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 29-52.

_____, G. e REIS, F. W. *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

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

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 43, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica. In: *RBCS*, Ano 11, nº 32, p. 18-40, 1996.

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.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. Eleições e Representação. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em abril de 2010.

SAMPAIO, R. C. A internet como meio ou como fim? *Potenciais democráticos de diferentes usos das ferramentas Digitais*. In: ENCONTRO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2., 2009. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

SAPPINGTON, D. E. M. Incentives in Principal-Agent Relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 1991, p. 45-66.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). *The self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHMITTER, P. The Limits of Horizontal Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62.

SILVA, S. P. Democracia *online*: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 3., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países. In: Seminário Nacional Sociologia & Política, 1., Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2009.

STOKES, S. C. What do policy switches tell us about democracy? In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.98-130. cap.3.

STREET, J. Controle remoto? Política, Tecnologia e “Democracia Eletrônica”. In: *European Journal of Communication*, Vol. 12, p. 27-42, 1997.

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaaios/article/view_File/2095/2477>. Acesso em: maio de 2009.

WILHELM, A. G. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

WOLTON, D. *E depois da Internet? Para uma teoria crítica das novas mídias*. Algés, Portugal: Difel, 2001.

ANEXO I

REPRODUÇÃO DE PÁGINAS INICIAIS

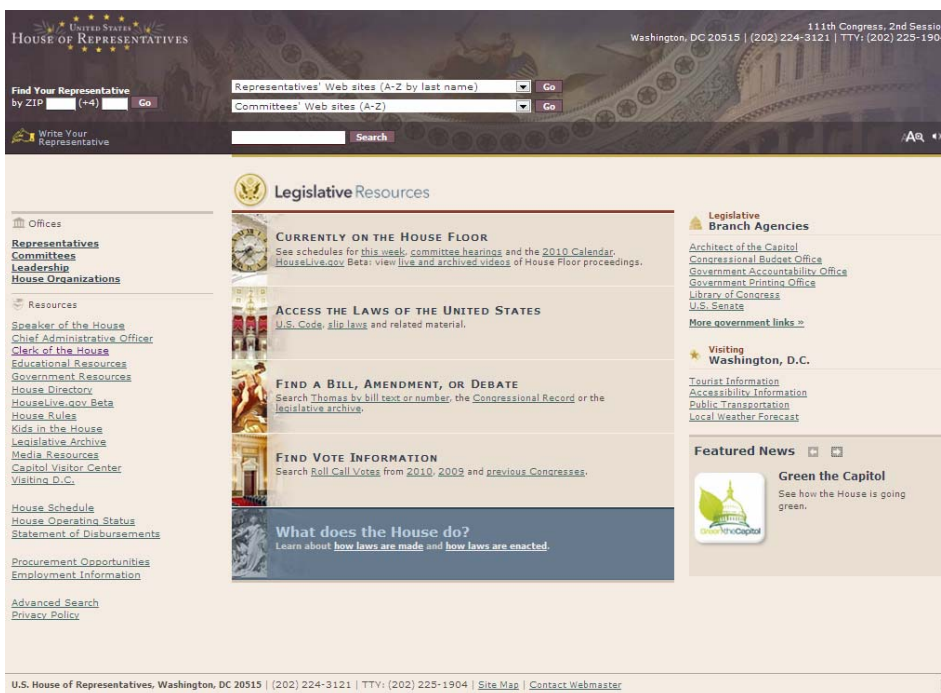


Figura 1: Reprodução da página inicial do portal *United States House of Representatives*



Figura 2: Reprodução da antiga página inicial do portal da Câmara dos Deputados do Brasil



Figura 3: Reprodução da atual página inicial do portal Câmara dos Deputados do Brasil



Figura 4: Votação de Norm Dicks e domínio da página

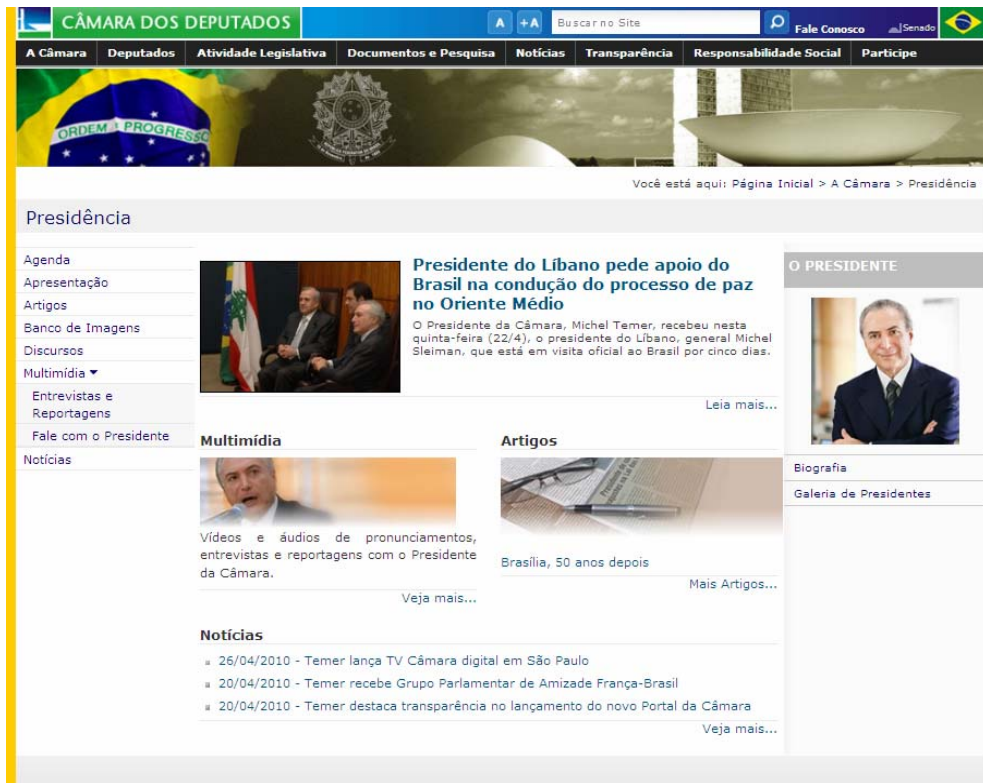
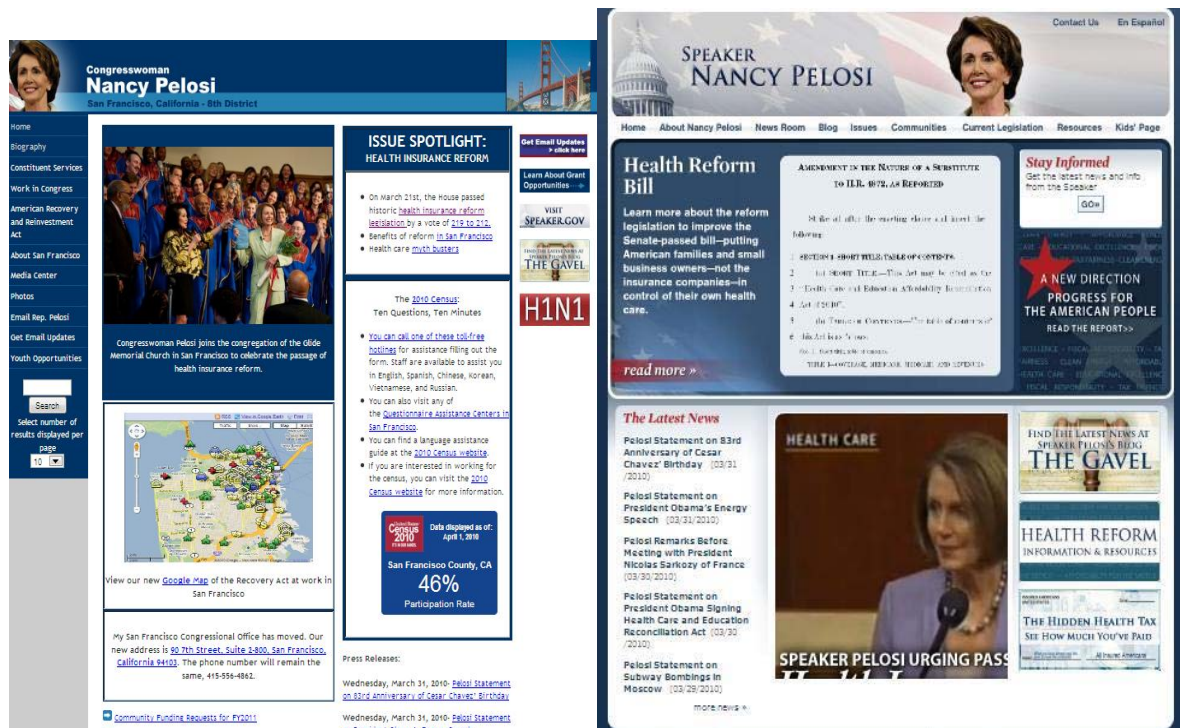


Figura 5: Reprodução da página inicial Presidência



Quadro 1: Comparação de páginas iniciais com Nancy Pelosi como representante e como presidente



Figura 6: Reprodução da página *Public Disclosure* do sitio *Office of the Clerk*

ANEXO II

TABELA COM QUESTÕES-CHAVE APLICADAS AOS PORTAIS ANALISADOS

Questões	Brasil	Estados Unidos	Observações
1) Há demonstrativo de execução orçamentária (gastos realizados)?	Sim	Sim	-
2) Há documento ou cartilha didaticamente organizados que apresente dados orçamentários ou financeiros? (formatado para o cidadão que não é especialista em finanças)?	Não	Não	-
3) Há detalhamento individual de gastos dos parlamentares?	Sim	Sim	-
4) Há informações específicas sobre processos de licitações e contrato de serviços? (tipos de licitação realizada, registro de preços de serviços e de aquisição de materiais)	Sim	Não	Nos Estados Unidos, o usuário encontra esse tipo de informação em um site externo ao da câmara baixa.
5) Há informações sobre a assiduidade do parlamentar em sessões do plenário e nas reuniões das comissões?	Sim	Sim	-
6) Há relatório sobre a atuação geral na Casa (com a quantidade de proposições aprovadas, rejeitadas, de sessões e reuniões realizadas etc)?	Sim	Não	-
7) É possível conhecer as iniciativas ou proposições ou projetos de lei que foram sugeridos ou relatados pelos representantes?	Sim	Sim	-

8) Há informações sobre o modo como o parlamentar tem votado nas sessões?	Sim	Sim	-
9) Há transmissões ao vivo ou arquivos armazenados de reuniões de comissões e de sessões em plenário?	Sim	Sim	-
10) Existem relatórios ou dossiês que detalham as atividades administrativas e/ou políticas da Câmara nos anos anteriores?	Não	Não	-
11) Existe fórum ou <i>chat online</i> em funcionamento utilizado por representantes para oferecer razões e justificativas de suas ações e decisões aos cidadãos?	Não	Não	No período observado, o fórum existente no portal do Brasil estava com o funcionamento suspenso.
12) Existe espaço individual do deputado em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações?	Não	Não	No portal dos Estados Unidos, os parlamentares dispõem de espaço para tal (suas páginas pessoais vinculadas à <i>House</i>), mas não fazem uso para essa finalidade.
13) Há uso de recursos audiovisuais, por parte dos representantes, para esclarecer iniciativas, ações ou decisões?	Sim	Sim	-
14) É possível ler argumento oficial do			

parlamentar sobre a proposição de sua iniciativa ou sua análise oficial da proposição de outro parlamentar?	Não	Não	-
15) Há canal específico para oferta de explicações do parlamento e de parlamentares para agências do Estado?	Não	Sim	No portal dos Estados Unidos, há relatórios dos deputados para o secretário da Casa.
16) É possível consultar depoimentos oficiais de parlamentares dados a agências do Estado?	Não	Não	-