**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA**
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO - FACOM**
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEAS**

**SILVANA MOREIRA**

# CONTROLE SOCIAL E INTERNET:

## análise de portais legislativos da América Latina

Salvador

2013

**SILVANA MOREIRA**

# CONTROLE SOCIAL E INTERNET:

## análise de portais legislativos da América Latina

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Ferreira.

Salvador

2013

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Moreira, Silvana.
Controle social e internet : análise de portais legislativos da América Latina / Silvana Moreira. - 2013.
188 f.: il.

Inclui apêndice.
Orientador: Prof. Dr. Fábio Ferreira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2013.

1. Controle social - América Latina. 2. Poder legislativo. 3. Transparência na administração pública. 4. Internet. 5. Accountability. I. Ferreira, Fábio. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 321.8098
CDU - 321.7(7/8)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURAS CONTEMPORÂNEAS

## ATOS DE EXAME COMPREENSIVO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

**MESTRANDA: SILVANA MOREIRA SILVA**
**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO**: **"Controle Social e Internet: análise de portais legislativos da América Latina"**
**DATA DA DEFESA**: 20 de fevereiro de 2013.
**EXAMINADORES:**

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho (EADM/UFBA)
Prof. Dr. Othon Fernando Jambeiro Barbosa (PósCom/UFBA)
Prof. Dr. Fábio Almeida Ferreira (Orientador)

**PARECER COMPREENSIVO**

Depois de avaliarmos criteriosamente a dissertação intitulada: **"Controle Social e Internet: análise de portais legislativos da América Latina",** depositada no Curso de Mestrado deste Programa de Pós-Graduação, e a nós submetida para exame, e depois de realizados os ritos acadêmicos da defesa da dissertação, em que a mestranda apresentou sua pesquisa e respondeu às nossas observações críticas, nós, os examinadores, decidimos, em sessão privada, que a mestranda deve ser considerada APROVADA no Exame Compreensivo de Dissertação, a que se submeteu em conformidade com os regulamentos deste Programa.

Salvador, 20 de fevereiro de 2013

FACOM – FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
Rua Barão de Geremoabo, s/nº – Campus de Ondina
CEP.: 40.170-290
Tel: (71) 3283.6192/93 e-mail: pos-com@ufba.br
Página: www.poscom.ufba.br

## AGRADECIMENTOS

É certo que a companhia de certas pessoas (e o apoio de instituições) contribuiu significativamente, cada uma do seu modo, para que esta dissertação tomasse a forma que se apresenta. Sou grata a cada uma delas.

À CAPES, agradeço pelo auxílio financeiro mensal para a condução da pesquisa.

A meu orientador, Fábio Ferreira, pelo incentivo, pela leitura sempre atenta e pela disponibilidade para me encontrar e conversar sobre cada detalhe deste estudo.

Aos colegas do grupo de pesquisa CP-redes, especialmente aos professores Jussara Borges, Othon Jambeiro e Gilberto Almeida. Nas discussões sobre meus capítulos, surgiram críticas e sugestões que me fizeram refletir e me esforçar para melhorar meu trabalho.

Aos colegas do Centro de Estudos em Democracia Digital (CEADD), ambiente em que iniciei e desenvolvi meu interesse pelo tema de pesquisa, em especial do professor Wilson Gomes, agradeço pela possibilidade de estudar e me atualizar quanto às pesquisas da área.

Aos amigos, especialmente, os que integram o movimento católico Comunhão e Libertação. Com eles acendo a cada dia o meu amor pela Verdade. Agradeço a Deus e à Virgem Maria pela graça de conhecer essas pessoas, que me ajudam a julgar a realidade e a experimentar em cada situação o encontro com Cristo, inclusive no estudo.

A meus familiares, principalmente meus pais, Neuza e Alfredo, pelas palavras de amor e incentivo. E a Vinícius, meu marido, agradeço por seu amor e por sua companhia. Com ele divido alegrias e tristezas e vivo uma vida mais intensa e feliz.

Muito obrigada.

*[...] o homem só é movido por um amor e por uma afeição. O amor que nos pode persuadir a realizar esse trabalho para chegar a uma capacidade habitual de desapego das próprias opiniões e da própria imaginação [...] de modo a por toda a nossa energia cognitiva na busca da verdade do objeto, qualquer que seja ele, é o amor a nós mesmos como destino, é a afeição pelo nosso destino.*

Luigi Giussani, em O senso religioso

## RESUMO

Este estudo discute possibilidades de o cidadão controlar seus representantes a partir de informações disponíveis em portais governamentais. A internet, ao permitir expressivo volume e diversidade de informações aos cidadãos, facilita a transparência e a prestação de contas do Estado, processos que favorecem ganhos democráticos, como a possibilidade de evidenciar o poder do cidadão no sistema político, sobretudo em períodos não eleitorais. Nesse caso, considera-se o poder do cidadão em termos da possibilidade de contribuir para a promoção de *accountability* e, especialmente, da oportunidade de monitorar os agentes políticos (ou seja, de controle social). Trata-se por *contribuir para a promoção* e não por *desenvolver accountability* porque se argumenta que na internet não é encontrado o mecanismo de *accountability* – com suas peculiares dimensões. Em vez disso, no ambiente digital são abertas oportunidades de controle social. Assim, este estudo se propõe a apontar, discutir e analisar as possibilidades que o cidadão dispõe para controlar (no sentido de monitorar, fiscalizar ou vigiar) os agentes políticos a partir de canais de comunicação e iniciativas de transparência e prestação de contas disponíveis em portais de câmaras de deputados de países da América Latina. Para tal, além da fundamentação teórica, propõe-se o estudo de caso de portais legislativos de cinco países: Brasil, Chile, México, República Dominicana e Uruguai. Esses países foram selecionados porque atendem a três critérios: 1) dispõem de lei de acesso a informações; 2) têm legislação específica sobre o acesso aprovada a partir de meados dos anos de 1990, período em que a internet passou a ser utilizada em ampla escala; 3) são bicamerais. A metodologia proposta é baseada em dimensões, categorias e indicadores, estrategicamente elaborados, segundo critérios e elementos relevantes, para permitir as análises quantitativa e qualitativa dos *websites*. Os resultados revelam que (a) em termos de informações essenciais ao monitoramento, os desempenhos dos portais são semelhantes de acordo com a categoria de informação considerada (isto é, as pontuações são mais altas em informações sobre atividades legislativas, mais baixas em monitoramento fiscal e ainda menores em justificação), (b) os *websites* concentram-se em informar os cidadãos e oferecem pouca ou nenhuma justificativa à sociedade e (c) as câmaras oferecem oportunidades de controle social sobre os representantes em nível precário.



**Palavras-chave**: controle social; *accountability*; transparência; América Latina.

## ABSTRACT

This study discusses the possibilities for citizens to control their representatives based on information available in government portals. The internet, allowing the circulation of significant volume and diversity of information to citizens, facilitates the transparency and the reporting of State, processes that promote democratic gains, as the possibility to highlight the power of citizens in the political system, especially in non-electoral periods. In this case, the power of the citizen is considered in terms of the possibility to contributing for the promotion of accountability and, specially, the opportunity to monitor political agents (ie, social control). The contribution of the citizens is to promote and not to develop accountability, because it is argued that in the Internet is not found the mechanism of accountability – with its peculiar dimensions. Instead, in the digital environment, opportunities for social control are opened. Thus, this study aims to point out, investigate, discuss and analyze the possibilities that the citizen has to control (in order to monitor, supervise and watch over) the political agents through communication channels and initiatives of transparency and reporting available on websites of chambers of deputies of Latin American countries. Beyond the theoretical foundation, it is proposed a case study of legislative portals in five countries: Brazil, Chile, Mexico, Dominican Republic and Uruguay. These countries were selected because they meet three standards: (1) they have a law on access to information, (2) they have specific legislation on access approved from the mid-1990s, a period when the internet started to be used in large scale, and (3) they are bicameral. The proposed methodology is based on dimensions, categories and indicators, strategically developed, according to criteria and relevant elements to allow quantitative and qualitative analysis of websites. The results show that in terms of essential information to monitoring, the performance of portals are similar according to the category of information considered (ie, the scores are higher for information about legislative activities, lower in monitoring fiscal and even smaller in justification), (b) the websites focus on informing citizens and offer little or no justification for society and (c) the Chambers analyzed provide opportunities for social control over representatives in precarious level.



**Keywords**: social control; *accountability*; transparency; Latin America.

## LISTA DE IMAGENS


Pág

Figura 1: Relação simplificada entre dimensões, categorias e indicadores 25
Figura 2: Dimensões que compõem o mecanismo de *accountability* 62
Figura 3: Relações que envolvem controle sobre o Estado 84
Figura 4: Relação entre dimensões, categorias e indicadores 98
Figura 5: Reprodução da página inicial do portal *Câmara dos Deputados* 120
Figura 6: Página ilustrativa da tramitação de um projeto de lei no Brasil 122
Figura 7: Mecanismos de busca sobre proposições brasileiras 124
Figura 8: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados de Chile* 129
Figura 9: Desdobramentos de páginas sobre pronunciamentos de deputado chileno 132
Figura 10: Página que agrupa informações dos parlamentares chilenos 133
Figura 11: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados* 137
Figura 12: Desdobramentos de páginas sobre pronunciamentos de deputado mexicano 140
Figura 13: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados* 144
Figura 14: Desdobramentos de páginas sobre produção legislativa dominicana 146
Figura 15: Reprodução da página inicial do portal *Cámara de Representantes* 151
Figura 16: Desdobramentos de páginas sobre proposições e projetos de lei 153

## LISTA DE GRÁFICOS


| | Pág |
|---|---|
| Gráfico 1: Desempenho do portal brasileiro por categoria | 127 |
| Gráfico 2: Desempenho do portal chileno por categoria | 135 |
| Gráfico 3: Desempenho do portal mexicano por categoria | 142 |
| Gráfico 4: Desempenho do portal dominicano por categoria | 149 |
| Gráfico 5: Desempenho do portal uruguaio por categoria | 156 |
| Gráfico 6: Desempenho dos portais na categoria *recursos utilitários* | 159 |
| Gráfico 7: Desempenho dos portais na categoria *recursos instrutivos* | 160 |
| Gráfico 8: Desempenho dos portais na categoria *atuação* | 160 |
| Gráfico 9: Desempenho dos portais na categoria *monitoramento fiscal* | 160 |
| Gráfico 10: Desempenho dos portais na categoria *justificação* | 161 |
| Gráfico 11: Desempenho global dos portais | 168 |

**LISTA DE TABELAS**


| | Pág |
|---|---|
| Tabela 1: Informações sobre países latinoamericanos | 22 |
| Tabela 2: Transparência 1.0 x Transparência 2.0 | 48 |
| Tabela 3: Pontuações para os indicadores | 100 |
| Tabela 4: Categoria *recursos utilitários* | 101 |
| Tabela 5: Categoria *recursos instrutivos* | 102 |
| Tabela 6: Categoria *atuação* | 104 |
| Tabela 7: Categoria *monitoramento fiscal* | 106 |
| Tabela 8: Categoria *justificação* | 109 |
| Tabela 9: Distribuição de pesos por categorias | 110 |
| Tabela 10: Desempenho por categoria | 111 |
| Tabela 11: Pontuações e estágios de controle social | 112 |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO**..... ...14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA 16
1.2 OBJETIVOS 19
1.3 *CORPUS* EMPÍRICO E JUSTIFICATIVAS 20
1.4 PERCURSO METODOLÓGICO 24
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO 26

**2 ABERTURA E TRANSPARÊNCIA**..... ...29
2.1 ACESSO A INFORMAÇÕES E DEMOCRACIA 30
2.2 NOTAS SOBRE DADOS ABERTOS 36
2.3 TRANSPARÊNCIA DEMOCRÁTICA 38
**2.3.1 Relações e conceitos** 39
**2.3.2 Vantagens produzidas pela transparência** 43
**2.3.3 Limites à transparência** 45
**2.3.4 Transparência do Estado por meio da internet** 46
2.4 INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL *ONLINE* 49
**2.4.1 Conteúdo: tipos ou categorias de informações** 49
**2.4.2 Forma: produção e disposição de informações** 51
2.5 BREVES CONCLUSÕES 53

**3 *ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL**..... ...56
3.1 DIMENSÕES DE *ACCOUNTABILITY* 57
**3.1.1 Noções conceituais de *accountability*** 57
**3.1.2 Características basilares** 61
**3.1.3 Alargamento conceitual** 63
3.2 CONTROLE SOCIAL 70
**3.2.1 Noções de empoderamento** 70
**3.2.2 Controle social: ideia conceitual, mitos e contribuições** 72
**3.2.3 Contributos para o controle social** 75
**3.2.4 Auxílio do controle social à democracia** 77
3.3 RELAÇÕES DE CONTROLE: *ACCOUNTABILITY* e CONTROLE SOCIAL 79
3.4 CONTROLE SOCIAL: ESPAÇOS E ATORES HABILITADOS 84
3.5 BREVES CONCLUSÕES 87

**4 METODOLOGIA**..... ...90
4.1 NAVEGAÇÃO NOS PORTAIS 91
4.2 OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS PORTAIS 92
**4.2.1 Dimensões** 93
**4.2.2 Categorias e indicadores** 94
**4.2.3 Critérios de qualidade** 95
**4.2.4 Pontuações e pesos dos indicadores** 97
**4.2.5 Oportunidades de controle social** 110
4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA 112

**5 ESTUDO DE CASO**..... .114
5.1 CONTEXTO LATINOAMERICANO 114
5.2 OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS PORTAIS 119
**5.2.1 Brasil** 119
**5.2.2 Chile** 128
**5.2.3 México** 136
**5.2.4 República Dominicana** 143
**5.2.5 Uruguai** 150

**6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**..... .157
6.1 DESEMPENHOS: OS MAIS ALTOS E OS MAIS BAIXOS 158
6.2 ELEMENTOS "PRÓ-*ACCOUNTABILITY*" 160
6.3 CONTEÚDO DAS INICIATIVAS E DESENHO DOS PORTAIS 161
6.4 TIPOS OU CATEGORIAS DE INFORMAÇÕES 165
6.5 OPORTUNIDADES DE CONTROLE SOCIAL 167

**7 CONCLUSÃO**..... .169

**REFERÊNCIAS**..... .178

**APÊNDICE**..... .186

# 1

# INTRODUÇÃO

Com a expansão do uso da internet em diversos países nos últimos anos (em especial na última década), nota-se que também os Estados têm demonstrado interesse em se inserir nesse âmbito comunicacional, que permite estabelecer contato especialmente com os cidadãos, seja por estratégia política ou por demanda da sociedade. Assim, existe uma estreita relação entre as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a democracia. Pesquisas dessa interface – conhecida como democracia digital – destacam o potencial da internet associado à prática da democracia e as dificuldades que se apresentam, como a exclusão digital.

Conforme Sampaio et al (2012), os estudos a respeito do impacto da internet sobre o sistema democrático cresceram especialmente a partir do surgimento da *World Wide Web* e discutem especialmente a possibilidade desse meio modificar a experiência democrática.

Especialmente nas publicações da década de 1990 e começo dos anos 2000, os autores apresentam uma visão otimista a respeito da relação entre internet e democracia (Sampaio, 2009). Nesse contexto, são destacadas as vantagens e potencialidades da internet a favor da democracia. Sampaio (2009), em sua revisão bibliográfica, elenca algumas delas, dentre as quais é possível destacar: a) é um meio inovador por permitir a comunicação direta e rápida entre as pessoas, oferecendo um acesso universal; b) permite que usuários não apenas acessem, mas criem informações, divulguem aquilo que os *media* não veiculam[1]; c) modifica o polo de transmissão da informação, pois pode ocorrer a interação entre agentes políticos e

[1] De acordo com Gomes (2005b, p.66), trata-se de uma divulgação daquilo que "meios industriais de notícias não conseguem, não querem ou não podem divulgar".

cidadãos sem a intermediação e a filtragem dos meios de comunicação – assim, facilita a discussão entre cidadãos e governantes; d) proporciona uma comunicação rápida e de baixo custo, quando comparada com meios tradicionais de comunicação.

Por outro lado, ainda segundo Sampaio (2009), há pesquisadores empenhados em evidenciar que a internet não trouxe os benefícios esperados pelos mais otimistas, em vez disso: a) não permite um acesso universal, mas estratificado, que amplia as desigualdades socioeconômicas – pois os que possuem mais acesso e habilidades são os que a utilizam com mais relevância política; b) é um instrumento que fomenta a comercialização – as novas mídias se concentram nas mãos de poucos, de modo que as companhias são os maiores provedores de informação e não os indivíduos; c) centraliza o poder – poucas pessoas (agências e governos, por exemplo) podem monitorar a navegação de muitos cidadãos; d) também permite a circulação do "discurso do ódio", devido à falta de censura.

Além das perspectivas otimista e pessimista, também é possível apresentar um ponto de vista moderado a respeito da relação entre internet e democracia, caracterizado por não estar inclinado aos discursos "triunfalista" nem "apocalíptico" (Sampaio, 2009, p. 13). Não se trata de considerar a internet como neutra – pois isso implicaria em "ignorar os avanços democráticos que podem ser conquistados por determinados usos; usos que não seriam possíveis sem a ferramenta da internet" (Sampaio, 2009, p 10).

Entende-se, então, que é importante reconhecer as facilidades e limitações dessa interação para, assim, poder admitir que a internet não é um meio benéfico em si, mas um ambiente que depende, por exemplo, da apropriação que os indivíduos fazem de seus recursos.

Objetivamente, a internet "traz possibilidades e modificações diversas que são importantes ao se analisar processos políticos, especialmente ao tratar de movimentações políticas por parte da sociedade civil" (Sampaio, 2009, p 13). Nesse sentido, é possível dizer que o ambiente digital facilita o desenvolvimento de processos – a exemplo de *accountability*, mobilização social, participação política e deliberação pública – que favorecem valores da democracia (Sampaio, 2009).

Com raciocínio semelhante, Lopes (2007, p. 27) afirma que "as TICs, primordialmente a Internet, podem ser elementos-chave tanto para a melhora da atividade governamental quanto para a consolidação dos valores democráticos". Assim, quanto à relação entre internet e o seu

uso pelo Estado, é possível destacar dois discursos, um de caráter técnico e outro político (Lopes, 2007).

O discurso técnico diz respeito à eficiência dessas tecnologias, sobretudo da internet, enquanto recursos que permitem a informatização de procedimentos, o desenvolvimento mais efetivo de atividades governamentais e a eficiência na prestação de serviços públicos (Lopes, 2007).

De cunho político, o segundo discurso enfatiza a possibilidade de a internet ser utilizada para "empoderar" a sociedade civil (Lopes, 2007) – abordagem mais próxima dos interesses da presente pesquisa. De acordo com o autor, tal empoderamento (*empowerment*) se dá devido ao significante potencial "para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando esse último agente muito mais poderoso em ambientes democráticos" (Lopes, 2007, p. 26).[2]

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Exposto o panorama a respeito da interface entre internet e democracia é válido direcionar a atenção para um ponto mais específico sobre o tema: a relação entre o Estado e os cidadãos facilitada pela internet. Objetivamente, interessa compreender as oportunidades de que o cidadão dispõe para monitorar os agentes políticos a partir de informações governamentais apresentadas em portais legislativos do Estado. Tal ponto de interesse é apresentado, gradativamente, na discussão a seguir.

Em alguns autores – e a exemplo de Gruman (2012), Corbari (2011), Mendel (2009), Lopes (2007) e Prado (2004) – é perceptível que o cidadão apresenta certa desvantagem no sistema político, especificamente quanto ao limitado acesso a informações públicas: o conhecimento dos cidadãos sobre as ações governamentais é menor, em comparação com os agentes do Estado. Essa "assimetria informacional" é problemática quando dificulta que cidadãos

[2] Assimetria informacional (e possíveis variações) é uma expressão utilizada por alguns autores – a exemplo de Gruman (2012), Corbari (2011), Mendel (2009), Lopes (2007) e Prado (2004) – para se referir, em geral, à discrepância que existe entre os agentes do Estado e a sociedade quanto ao conhecimento de informações públicas.

identifiquem se os representantes estão agindo em defesa do interesse público ou conforme os próprios interesses (Corbari, 2011).

A internet pode ser um valioso mecanismo para minimizar problemas decorrentes da chamada "assimetria informacional" entre Estado e sociedade. Ao permitir a oferta de um volume maior e uma diversidade mais expressiva de informações disponíveis aos cidadãos, o ambiente digital favorece a transparência e a prestação de contas do Estado – processos relevantes para evidenciar o poder do cidadão, sobretudo em períodos não eleitorais, a partir do controle social.[3]

A noção de transparência diz respeito à exposição do Estado à sociedade. Nesse sentido, tal mecanismo se assemelha à ideia de abertura, porém ambas se distinguem de um modo sutil: a transparência, enquanto pressuposto democrático, é mais específica que a abertura porque compreende, além da oferta de informações, a exigência de que os insumos informacionais apresentados sejam compreensíveis ao cidadão comum (no sentido de não especialista), conforme se observa em Birkinshaw (2006), Griffith (2006), Hood (2006) e Silva, S. (2009), por exemplo.[4]

Já a prestação de contas está relacionada aos atos de informar e justificar algo (ações, decisões), portanto, refere-se a uma das dimensões do mecanismo de *accountability*. Conforme proposto por Schedler (1999), *accountability* é o processo em que um indivíduo ou instituição é chamado a prestar contas a determinada autoridade por suas ações, em função de uma delegação de poder, e está sujeito a receber punição ou constrangimento por parte dessa autoridade (Schedler, 1999). Assim, a prestação de contas (a dimensão discursiva) trata-se de um dos pilares do mecanismo. O segundo pilar é a dimensão punitiva (Schedler, 1999).[5]

A internet favorece os mecanismos de transparência e prestação de contas, e estes permitem ao cidadão contribuir para a promoção de *accountability*, bem como de controle social sobre o Estado (ou seja, são abertas oportunidades para monitorar os agentes públicos políticos).

De modo preciso, defende-se que, ao facilitar a transparência e a prestação de contas do Estado à sociedade, a internet pode contribuir para que o poder social seja mais evidente.

[3] Cabe esclarecer que não está entre as pretensões dessa pesquisa medir o poder que o cidadão tem sobre os agentes públicos.
[4] A discussão sobre abertura e transparência compõe o capítulo 3.
[5] A discussão sobre tais dimensões é retomada no capítulo 3.

Quando o cidadão vota nas eleições, delibera sobre questões públicas e se engaja em orçamentos participativos, por exemplo, ele manifesta seu poder no sistema político. Entretanto, interessa a esta pesquisa considerar o poder do cidadão em se tratando da possibilidade de contribuir para a promoção de *accountability* e, principalmente, da oportunidade de monitorar os agentes políticos (ou seja, de controle social).

Trata-se por *contribuir para a promoção* e não por *desenvolver accountability* porque se argumenta que não é encontrado na internet o mecanismo de *accountability*, em vez disso, pode-se verificar apenas um de seus pilares: a dimensão discursiva (que contempla os atos de informar e justificar, isto é, prestar contas sobre ações e decisões) Então, ao invés de apresentar a *accountability* em si, o ambiente digital pode ser propício a oportunidades de controle social. Uma vez disponíveis à sociedade as informações que permitem a transparência e a prestação de contas do Estado, são abertas possibilidades para o cidadão controlar (no sentido de monitorar, vigiar ou fiscalizar) os agentes públicos.[6] Portanto, são ofertadas oportunidades de controle social.

Para identificar as oportunidades citadas, antes, é preciso compreender a própria noção de controle social que, por vezes, aparece nas discussões a respeito do controle sobre o Estado como uma das manifestações do mecanismo de *accountability*. Esse controle institucional, ainda sem tradução para o português amplamente conhecida, trata-se de um pressuposto democrático composto por características basilares que permitem diferenciá-lo do controle social.[7] Em algumas discussões, é perceptível a ideia de um alargamento conceitual, a fim de que, por *accountability*, se compreenda outras formas de controle – como observado especialmente em Mulgan (2000) e O'Donnell (1998 e 1999) e em passagens de Schedler (1999 e 2004).

A partir da compreensão a respeito do controle social sobre os agentes e as instituições do Estado, apresentada na literatura, cabe questionar: quais são as oportunidades de que o cidadão dispõe para controlar – monitorar, fiscalizar, vigiar – os agentes políticos e a gestão das instituições públicas por meio da internet? Tal questão principal está relacionada a duas

[6] Na presente pesquisa, controlar diz respeito a monitorar, fiscalizar ou vigiar. Esses quatro termos (e possíveis variações), quando relacionados à atuação dos cidadãos, são admitidos como semelhantes em se tratando do sentido, pois o controle da sociedade sobre o Estado, de fato, trata-se de um monitoramento, de uma fiscalização, de uma vigilância sobre os agentes públicos. É possível compreender o motivo da adoção de tal postura a partir da leitura da discussão sobre *accountability* e controle social, no capítulo 3.

[7] Tal diferenciação é apresenta no capítulo 3.

outras: o Estado, em seus *websites* governamentais, oferece possibilidades para que o cidadão conheça e acompanhe as ações e decisões dos agentes políticos? Estão disponíveis à sociedade um volume razoável e uma diversidade expressiva de informações que torna o Estado transparente e, assim, favorece o controle social?[8]

Cabe esclarecer que a questão norteadora da presente pesquisa diz respeito, especificamente, ao âmbito federal do Poder Legislativo, portanto, é referente às oportunidades de controle social sobre agentes políticos por meio de portais de câmaras de deputados. Para esclarecê-la, parte-se para a observação e análise de canais de comunicação (chat, fórum de discussão, entre outros) e iniciativas de transparência (isto é, páginas, ferramentas, aplicativos e dispositivos) – sobre os atos e as decisões tomadas e sobre quem as toma – e de prestação de contas do uso dos recursos públicos disponíveis em portais governamentais latinoamericanos.[9]

Neste estudo, interessam a transparência e a prestação de contas do poder público, pois entende-se que são fatores atrelados à noção de controle social: a transparência, porque, entre outros motivos, "cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública", e a prestação de contas porque contribui para que os agentes públicos submetam "o seu desempenho à avaliação da sociedade" (Culau e Fortis, 2006, p. 1).

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é apontar, discutir e analisar as possibilidades de que o cidadão dispõe para controlar os agentes políticos a partir de canais de comunicação e iniciativas de transparência e de prestação de contas disponíveis em portais das câmaras de deputados de países da América Latina.[10]

[8] Cabe esclarecer que não se trata, porém, de avaliar os efeitos das informações ofertadas nem há a pretensão de acompanhar a frequencia ou o uso prático que os cidadãos fazem das informações disponíveis, assim como também não há a intenção de julgar se a informação que o Estado oferece em seus portais condiz com aquilo que de fato é produzido no âmbito público.

[9] Os motivos que fundamentam a escolha de analisar portais do legislativo nacional da América Latina são apresentados ainda neste capítulo, no tópico em que é detalhado o *corpus* empírico.

[10] Como mencionado anteriormente, controlar assume a ideia de monitorar, fiscalizar ou vigiar.

Especificamente, propõe-se: (1) discutir a relação entre abertura e transparência e a importância de tais noções para a vigilância sobre o Estado; (2) enriquecer a discussão sobre *accountability* e controle social a partir do esclarecimento de ambos os conceitos; (3) identificar, em portais de câmaras de deputados, canais de comunicação e iniciativas que expõem o legislador ao controle social; (4) observar elementos "pró-*accountability*" nos portais selecionados, ou seja, iniciativas que dão a possibilidade de posterior desenvolvimento de *accountability*; (5) compreender em que medida se dão as oportunidades de monitoramento disponíveis à esfera civil, a partir de iniciativas desenvolvidas e sustentadas pelo Estado em portais legislativos; (6) investigar as diferenças em termos de volume e diversidade de informação entre os países.

## 1.3 *CORPUS* EMPÍRICO E JUSTIFICATIVAS

O *corpus* empírico desta análise é formado por portais de câmaras de deputados de países da América Latina que atenderam a três critérios simultaneamente – descritos e justificados de modo detalhado a seguir.

O primeiro (e principal) critério diz respeito à norma nacional sobre o acesso a informações. Foram selecionados países que dispõem de lei específica de alcance nacional cujo objetivo principal é regular o acesso a informações no país. Desse modo, foram excluídos os países que não têm lei específica sobre o assunto (ainda que tramite matéria nas Casas legislativas).

Entende-se que as leis de acesso a informações são instrumentos relevantes, entre outros motivos, por obrigar o Estado a ser transparente aos cidadãos e permitir que a sociedade conheça e acompanhe as atividades dos agentes políticos – e, assim, possa julgar se os agentes públicos estão agindo de acordo com o interesse público (Corbari, 2011). Quando as leis de acesso são "fortes", segundo Michener (2010), elas podem transformar a qualidade da democracia em pelo menos três níveis:

1) melhoram a capacidade do Estado, por exemplo, ao "incentivar os governos a se tornar mais 'proativos' na divulgação voluntária de dados" (Michener, 2010, p. 2).[11]

[11] Tradução própria do original em inglês: "encouraging governments to become more 'proactive' in the voluntary dissemination of data".

2) “ajudam a *expor vícios e virtudes do setor público*” (grifo presente no texto original), ao “expor abusos de poder do passado e do presente, incluindo várias manifestações de corrupção” (Michener, 2010, p. 2).[12]

3)“empoderam os cidadãos com o direito de reivindicar outros direitos”, pois, para o autor, “elas permitem que indivíduos, organizações civis, empresas e a imprensa monitorem o desempenho de políticas e defendam seus direitos sociais, econômicos e políticos” (Michener, 2010, p. 2).[13]

O segundo critério para a escolha dos países está atrelado ao primeiro: optou-se por países cujas leis de acesso tenham sido aprovadas a partir de meados dos anos de 1990 – período em que a internet passou a ser utilizada em ampla escala.

Por meio da lei aprovada a partir do período de corte, os países estabelecem (ou, ao menos, indicam) que as informações públicas devem estar disponíveis na internet, à disposição da sociedade nos *websites* governamentais – situação que evidencia a contribuição do ambiente digital (quando utilizado) para o fortalecimento da democracia e a comunicação política do Estado, especialmente em termos de transparência e prestação de contas, conforme observado por Lopes (2009).

O último critério diz respeito à composição do legislativo federal. Foram selecionados países bicamerais, a fim de que fosse possível estabelecer comparações entre câmaras de deputados, instituições semelhantes, especialmente em termos de funcionamento, de atividades desenvolvidas e, principalmente, de função dos agentes políticos, já que representam os cidadãos (e não estados ou distritos).

Com esses critérios, é possível estabelecer comparações entre os países sem comprometer a validade da análise. Embora tenha colocado em um mesmo grupo países bastante díspares em termos sociais, econômicos e políticos, tratam-se de nações semelhantes em pontos fundamentais ao estudo: a) são bicamerais, (b) dispõem de lei de acesso e (c) a legislação específica foi aprovada a partir da ampliação do uso da internet.

[12] Tradução própria do original em inglês: “help *expose public sector vice and virtue*[…] exposing past and present abuses of power, including various manifestation of corruption” (grifo presente no texto original).
[13] Tradução própria do original em inglês: “empower citizens with a right to assert other rights” […] “they allow individuals, civic organizations, businesses and the press to monitor policy performance and defend their social, economic and political rights”.

Cinco países latinoamericanos se encaixaram nos critérios propostos. São analisados os seguintes portais: Câmara de Deputados – Brasil[14], *Honorable Cámara de Diputados de Chile*[15], *Cámara de Diputados* – México[16], *Cámara de Diputados* – República Dominicana[17] e *Cámara de Representantes* – Uruguai[18]. A tabela a seguir apresenta informações sobre os países latinoamericanos e destaca o grupo analisado.

Tabela 1: Informações sobre países latinoamericanos

| **Países latinoamericanos** | **Legislativo federal** | **Lei de acesso a informações** |
|---|---|---|
| Argentina | Bicameral | Não tem lei. Projeto em tramitação. |
| Bolívia | Bicameral | Não tem lei. Projeto em tramitação. |
| Brasil | Bicameral | Lei aprovada em 2011 |
| Chile | Bicameral | Lei aprovada em 2008 |
| Colômbia | Bicameral | Lei aprovada em 1985 |
| Costa Rica | Unicameral | Projeto de lei tramitando |
| Cuba | Unicameral | Não tem lei nem tramita projeto |
| El Salvador | Unicameral | Lei aprovada em 2010 |
| Equador | Unicameral | Lei aprovada em 2004 |
| Guatemala | Unicameral | Lei aprovada em 2008 |
| Honduras | Unicameral | Lei aprovada em 2006 |
| México | Bicameral | Lei aprovada em 2002 |
| Nicarágua | Unicameral | Lei aprovada em 2007 |
| Panamá | Unicameral | Lei aprovada em 2002 |
| Paraguai | Bicameral | Não tem lei nem tramita projeto |
| Peru | Unicameral | Lei aprovada em 2002 |
| República Dominicana | Bicameral | Lei aprovada em 2004 |
| Uruguai | Bicameral | Lei aprovada em 2008 |
| Venezuela | Unicameral | Não tem lei nem tramita projeto |

Fonte: pesquisa da autora (2012).

Analisar os portais do Poder Legislativo não foi uma escolha aleatória. De acordo com Griffith (2006, p. 13), "embora esses *websites* sirvam para uma variedade de propósitos, as legislaturas fazem uso dos mesmos para alcançar três objetivos fundamentais", relacionados aos temas:

[14] Portal brasileiro: http://www2.camara.leg.br/
[15] Portal chileno: http://www.camara.cl/
[16] Portal mexicano: http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm
[17] Portal dominicano: http://www.camaradediputados.gob.do/
[18] Portal uruguaio: http://www.diputados.gub.uy/.

a) gestão da instituição: facilitar o acompanhamento das próprias atividades (reuniões, debates etc) e a distribuição interna de materiais (como documentos).

b) comunicação com cidadãos: estabelecer a comunicação com a sociedade, dispondo informações no portal institucional ou em páginas especiais – como de comissões ou individuais (dos parlamentares), nesse caso com o intuito de "informar suas ações, defender pontos de vista políticos sobre várias questões e solicitar a opinião de seus eleitores" (Griffith, 2006, p. 13).[19]

c) transparência de informações públicas: aumentar a transparência e o controle social sobre as instituições legislativas, pois, "é possível que a pressão exercida pela sociedade civil para aumentar a quantidade de informação disponível ao público assegure uma abertura contínua de corpos legislativos através da *web*".[20]

Escolher as câmaras de deputados, especificamente, deve-se ao fato de que tais instituições tendem a acolher as novidades em termos de tecnologias de informação e comunicação em seus portais com mais rapidez, em comparação com outros níveis e poderes (Silva et al., 2009), desse modo, uma pesquisa que tem as câmaras como foco pode ser bastante frutífera, trazendo o que há de novidade na apropriação de tecnologias pelo Estado. Além disso, as atividades desempenhadas pelos deputados federais (especificamente, as decisões tomadas) influem de modo significativo na vida dos cidadãos e, assim, imagina-se que o trabalho e a conduta legal desses agentes políticos podem atrair a atenção da sociedade.

Por fim, entende-se que o estudo de portais da América Latina pode ser uma proeminente oportunidade para verificar mecanismos de controle social sobre representantes políticos, circunstância que depende do acesso a informações públicas, já que há pouco mais de três décadas, muitos países dessa região transitaram de governos autoritários para o (re)estabelecimento da democracia e aprovaram a constituição nacional valorizando, entre outros aspectos, o acesso a informações públicas.[21]

[19] Tradução própria do original em inglês: "to report on their actions, advocate political views on a variety of issues, and sometimes solicit the opinions of their constituents".
[20] Tradução própria do original em inglês: "The pressure from the press, from lobbying groups, and from citizens to maintain and increase the amount of information that is publicly available is likely to ensure the continued openness of legislative bodies through the web".
[21] O contexto latinoamericano é apresentado no capítulo 5 desta pesquisa.

## 1.4 PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia proposta consiste, inicialmente, na navegação orientada dos portais governamentais, ou seja, no acesso aos *links* e às páginas dos *websites* buscando informações que interessam à análise.[22] Este método é perceptível em algumas pesquisas da área, como em Amorim (2012), Silva, S. (2009) e Braga (2007).

A princípio, observa-se o *menu* e os ícones dispostos na *homepage*, pois existe a intenção de perceber (a) se é possível identificar o que está disponível no portal apenas pelos títulos e (b) se a disposição das informações favorece a ambientação do usuário no *website*. Após a impressão inicial, a navegação prossegue com o clique em todas seções e subseções do *menu*, bem como nos ícones da *homepage*, incluindo os desdobramentos em *hiperlinks* – exceto quando estes remetam o usuário a outros *websites*, fora do domínio da Câmara, mesmo que estejam relacionados à atividade desempenhada pela instituição.

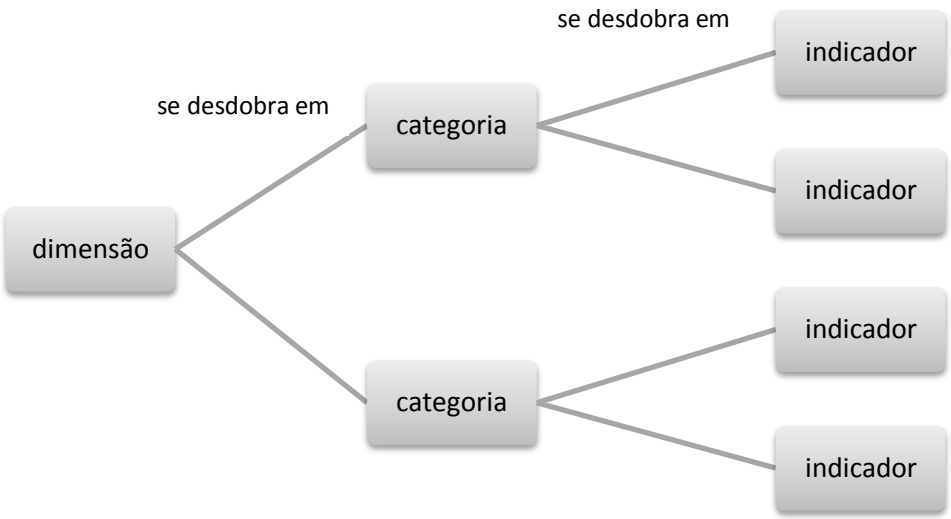
A partir da navegação pretende-se encontrar os canais de comunicação e as iniciativas que favorecem a transparência e a prestação de contas do Estado, pois entende-se que as informações, quando acessíveis a cidadãos e quaisquer interessados, são oportunidades de controle social disponíveis em portais governamentais.

A análise propriamente dita combina traços quantitativos e qualitativos. A ideia é evitar a exclusividade do método quantitativo, comum em pesquisas sobre internet e política, pois este se apresenta como precário, já que permite a atribuição de pontos a uma iniciativa ineficiente, que apenas consta *online*, mas não funciona (Braga, 2007).

Para alcançar os objetivos deste estudo, percebeu-se que seria adequado organizar as iniciativas que podem favorecer de algum modo o controle social em *dimensões* formadas por *categorias* que, por conseguinte, são compostas por *indicadores*, conforme ilustrado (resumidamente) no esquema a seguir.

[22] Neste momento, apresenta-se a essência da metodologia proposta para esta pesquisa. A metodologia completa é explicitada em um capítulo específico para tal, o de número 4.

Figura 1: Relação simplificada entre dimensões, categorias e indicadores




Fonte: elaborado pela autora (2012).

Esse método, com algumas variações, vem sendo utilizado por pesquisadores da área, a exemplo de Amorim (2012), Peixoto (2011), Braga (2007) e Simão e Rodrigues (2005), porque parece ser o que melhor pode atender aos interesses das pesquisas cujo *corpus* é formado por portais governamentais.

As dimensões, categorias e indicadores que compõem esta pesquisa foram elaborados a partir: 1) da revisão de literatura, que compõe os dois capítulos a seguir; 2) da observação prévia de portais do legislativo do Brasil (em nível municipal, estadual/distrital e federal), de *websites* legislativos do continente americano e da Europa Ocidental; 3) da metodologia de estudos cujo *corpus* é formado por *websites* governamentais, especialmente Amorim (2012), Moreira (2011 e 2010), Silva, S. (2009), Silva et al (2009) e Braga (2007).

São duas as dimensões elaboradas para a presente pesquisa. A *dimensão técnica* é formada pelas categorias *recursos utilitários* e *recursos instrutivos*. Já a *dimensão específica* é formada pelas categorias *atuação*, *monitoramento fiscal* e *justificação*. Cada uma das categorias são formadas por indicadores próprios.[23]

Cada indicador criado para este estudo têm como base um ou mais critérios que permitem avaliar a qualidade do conteúdo das iniciativas e do desenho dos *websites*, ambos atributos

[23] Um esboço dos indicadores desta pesquisa foi elaborado por Silva el at (2009) que, na ocasião, apontou um questionário com itens relevantes para a análise de portais do legislativo federal.

relacionados ao monitoramento dos representates pelos cidadãos. Os sete critérios admitidos nesta pesquisa são[24]: clareza[25]; atualidade[26]; contextualização[27]; integralidade[28]; usablidade[29]; navegabilidade[30]; e acessibilidade[31].

Os indicadores têm pesos e pontuações distintas que, associados aos diferentes pesos das categorias, permitem valorizar mais as melhores experiências encontradas.[32] Ao final, com base nos pontos obtidos por cada portal, é possível enquadrá-lo em um dos cinco estágios de transparência e prestação de contas, que representam as oportunidades de que a sociedade dispõe para exercer controle sobre o Estado.[33] O país com a maior pontuação é o que combina melhor os elementos pesquisados e, assim, é o mais desenvolvido em possibilidades de controle social.

## 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo é formado por uma parte teórica e outra empírica, além de esclarecimentos sobre a metodologia proposta. A parte teórica é composta por dois capítulos elaborados a partir da revisão de literatura. O primeiro deles, *Abertura e transprência*, foi elaborado para atender ao primeiro dos objetivos específicos: discutir a relação entre abertura e transparência e a importância de tais noções para a vigilância sobre o Estado. Brevemente, são abordadas a noção de abertura e a importância do acesso a informações para a democracia. Esses aspectos são relevantes para fundamentar a reflexão seguinte, sobre o conceito de transparência, intimamente relacionado à ideia de abertura. Trata-se das nuances desse mecanismo, da relação com outros mecanismos democráticos – como participação e *accountability* – e dos aspectos relevantes em se tratando de informação governamental *online*.

[24] Definições dos critérios são apresentadas no capítulo 4.
[25] Critério relevante na pesquisa de Amorim (2012), Griffith (2006), Heald (2006), Silva, S. (2009), Braga (2007).
[26] Critério relevante na pesquisa de Silva, S. (2009) e Griffith (2006).
[27] Critério relevante na pesquisa de Silva, S. (2009) e Griffith (2006).
[28] Critério relevante na pesquisa de Baxandall e Magnuson (2008) e Griffith (2006).
[29] Critério relevante na pesquisa de Amorim (2012), Silva, S., 2009; Braga (2007) e Simão e Rodrigues (2005).
[30] Critério relevante na pesquisa de Amorim (2012), Baxandall e Magnuson (2008) e Braga (2007).
[31] Critério relevante na pesquisa de Hood (2006); Heald (2006), Silva, S. (2009), Simão e Rodrigues (2005).
[32] Ver pesos e pontuações no capítulo 4.
[33] Os estágios são apresentados na Tabela 11 (capítulo 4).

O segundo capítulo teórico, intitulado *Accountability e controle social*, visa alcançar outro objetivo específico: enriquecer a discussão sobre *accountability* e controle social a partir do esclarecimento sobre ambos os conceitos. Para isso, inicialmente, discute-se aspectos relacionados a dimensões de *accountability*, pois se entende que tal mecanismo democrático é fundamental para a compreensão do conceito e da prática de controle social. Este, abordado em seguida, direciona a discussão para as relações de controle sobre o Estado e permite esclarecer as possibilidades de ação dos atores envolvidos.

Em seguida, no capítulo *Metodologia*, é esclarecida a metodologia proposta para o estudo de caso. São apresentados todos os detalhes sobre: (a) a maneira como foi realizada a navegação pelos portais que compõem o *corpus*; (b) o tipo de conteúdo buscado nos *websites*; e, por fim, (c) as estratégias utilizadas para selecionar os itens relevantes a esta pesquisa, bem como para atribuir pontos às experiências encontradas nos portais.

Quanto à parte empírica, no primeiro de seus capítulos, *Estudo de caso* (de um conjunto de países latinoamericanos), foi elaborado tendo em mente o objetivo geral da pesquisa: apontar, discutir e analisar as possibilidades de que o cidadão dispõe para controlar os agentes políticos a partir de canais de comunicação e iniciativas de transparência e de prestação de contas disponíveis em portais das câmaras de deputados de países da América Latina. De modo particular, as pretensões estão voltadas para um objetivo específico: identificar, em portais de câmaras de deputados, canais de comunicação e iniciativas que expõem o legislador ao controle social. Assim, nesse capítulo, são descritas e (brevemente) analisadas as experiências encontradas nos portais. Antes disso, apresenta-se o panorama latinoamericano especialmente sobre leis de acesso a informações, já que este tema foi central para escolha dos países.

O último capítulo desta dissertação é o segundo da parte empírica, intitulado *Discussão dos resultados*. Ele contribui com o objetivo geral e também com os três objetivos específicos restantes: (1) observar elementos "pró-*accountability*" nos portais selecionados, ou seja, iniciativas que dão a possibilidade de posterior desenvolvimento de *accountability*; (2) compreender em que medida se dão as oportunidades de monitoramento disponíveis à esfera civil, a partir de iniciativas desenvolvidas e sustentadas pelo Estado em portais legislativos; (3) investigar as diferenças em termos de volume e diversidade de informação entre os países. O foco, portanto, é a análise do desempenho dos países sob diversos aspectos para, assim,

apresentar o estágio de transparência e prestação de contas em que os portais se encontram e afirmar o estágio de oportunidades de controle social de que os *websites* analisados dispõem.

# 2

# ABERTURA E TRANSPARÊNCIA

Intimamente relacionados, abertura e transparência são temas recorrentes quando se trata de democracia. A abertura diz respeito à exposição do Estado à sociedade. É por meio dela que atores sociais (como especialistas, jornalistas, partidos políticos, lobistas, organizações não governamentais e outros intermediários) obtêm instrumentos – principalmente documentos brutos – para vigiar ações e exercer pressão sobre o governo (Silva, S., 2009).

A transparência, grosso modo, também se refere a uma abertura, a um tornar visível. Como pressuposto democrático, ser transparente significa trazer à visibilidade informações que possam interessar ao público em formatos e linguagens que sejam compreendidos por todos. Atrelado a outros pressupostos democráticos, a transparência contribui para o bom desenvolvimento de um sistema de governo. Para que o Estado, por meio de seus agentes, seja transparente à sociedade, é preciso que esteja aberto, que exiba suas atividades e decisões, seus planos e procedimentos de maneira palatável aos cidadãos em geral (Larsson, 1998; Birkinshaw, 2006; Griffith, 2006; Hood, 2006; Silva, S., 2009).

Neste capítulo discute-se a relação entre abertura e transparência e a importância de tais noções para a vigilância sobre o Estado. É desenvolvida a reflexão sobre o mecanismo de transparência e a noção de abertura de informações, especificamente as de cunho governamental – ou seja, informações produzidas, desenvolvidas ou de posse do governo que interessam à sociedade em geral. A proposta de reflexão gira em torno da exposição do conceito de transparência, que está inserido no campo da abertura, e suas nuances e relações com outros mecanismos de democracia, como participação e *accountability*. Além disso, são apresentados breves apontamentos sobre a importância do acesso a informações para a

democracia, casos em que limites à transparência são aceitáveis, a perspectiva de dados governamentais abertos e a disposição de informação governamental online.

## 2.1 ACESSO A INFORMAÇÕES E DEMOCRACIA

No contexto político, o acesso à informação ou a liberdade de informação é um componente da abertura e do mecanismo de transparência. Para Patrick Birkinshaw (2006) a liberdade de informação está atrelada ao direito presumível que os cidadãos dispõem de ter acesso à informação mantida por autoridades públicas. Nesse sentido, ter acesso a ações e decisões do governo, por exemplo, é um direito do cidadão, especialmente porque este espera saber como o Estado opera em seu nome.

Em Toby Mendel, o direito a informação, especialmente em posse de órgãos públicos, constitui um direito humano e um fundamento da democracia, é "um aspecto do direito de liberdade de expressão que, ao amparo do direito internacional, garante não apenas o direito de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias" (Mendel, 2009, p. 162).

Para o autor, uma evidência de que o acesso a informações passa é um direito humano e um fundamento democrático é a "inclusão do direito a informação entre os direitos e liberdades, garantidos por diversas constituições modernas, assim como o acentuado aumento do número de países que adotaram legislação que efetiva este direito em anos recentes" (Mendel 2009, p. 7).

Alguns argumentos contra e outros tantos a favor da liberdade de informação e de um governo aberto podem ser encontrados em Birkinshaw (2006). No rol dos argumentos contra estão: ao expor o governo a críticas tendenciosas, a liberdade de informação e um governo aberto podem minar a democracia e o governo; no caso de abertura em excesso, agentes da esfera de decisão política seriam mais propensos a apoiar o segredo ou a expor indivíduos a perigo ou ainda a invadir a privacidade das pessoas injustificadamente; por fim, a liberdade de informação e um governo aberto poderiam colocar em perigo a segurança pública e nacional.

Sobre o raciocínio do autor em prol da liberdade de informação é possível destacar que: ter acesso a informações confiáveis – no sentido de informações mantidas pelo governo para serem usadas em favor do interesse público – é um fator relevante para avaliar a eficiência e a

eficácia de políticas e programas do governo; é menos provável que indivíduos bem informados sejam explorados ou sofram abusos por parte dos que contam com acesso privilegiado a informações; o cidadão bem informado tem uma capacidade maior de trazer contribuições mais sensatas para os processos do governo, de compreender e aceitar as decisões que o afetam, e de contribuir com o desenho do contexto – sociopolítico, por exemplo – em que vive; a oposição à abertura, o segredo, pode funcionar como uma capa para arbitrariedades, ineficiência e corrupção por parte do governo.

Comentando a importância do acesso a informações, Mendel (2009, p. 162) afirma que:

> Em sua melhor manifestação, o direito a informação é capaz de proporcionar importantes benefícios sociais. Ele pode oferecer valioso embasamento para a democracia, alimentando a capacidade das pessoas de participar de forma efetiva e cobrar dos governos. Exemplos do uso do direito a informação para expor a corrupção são abundantes e poderosos, indo desde casos de base associados à garantia dos meios de subsistência até grandes escândalos de corrupção que derrubaram governos.

Assim, é possível sugerir que um dos sinais de uma democracia fortalecida diz respeito ao acesso a informações. "Quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração" (Uhlir, 2006, p. 30). Como um cidadão pode acompanhar o trabalho e cobrar justificativas de seus representantes se o mesmo não dispuser de informações sobre o que e como tais agentes políticos estão conduzindo a coisa pública? "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). Quando a sociedade está bem informada, existem as possibilidades de exercer vigilância sobre os agentes políticos, de levantar questões sociais e de demandar respostas.

Considerando a quantidade de países que adotaram medidas específicas para favorecer o direito de acesso a informações, há quem acredite que houve uma verdadeira "revolução" (Mendel, 2009) ou, no mínimo, trata-se de uma tendência global em direção a uma maior abertura governamental (Uhlir, 2006). No início da década de 1990, período em que tal direito era considerado uma "medida de governança administrativa", apenas 13 países em todo o mundo dispunham de legislação específica sobre o assunto, ao passo que, no final dos anos 2000 (quando se fortalece a ideia de direito humano fundamental), esse número cresce para 70 (Mendel, 2009).

Cerca de 200 anos antes dessa "revolução", a Suécia foi o primeiro país a legislar sobre o acesso a informações (Mendel, 2009). Na verdade, tratava-se da Lei de Liberdade de Imprensa (*Freedom of the Press Act*), de 1766, que garantiu a todo indivíduo o direito de acessar documentos oficiais, exceto os classificados como secretos, conforme esclarece Mendel (2009).

Para nortear a legislação sobre o direito de acesso, a organização não governamental Artigo 19, elaborou e publicou nove princípios sobre o assunto, em 1999.[34] A ideia é que a divulgação de informações públicas, amparada por legislação específica, deve atender a alguns critérios. De acordo com o documento, intitulado "O direito público a estar informado"[35], os princípios são baseados em normas e padrões internacionais e regionais, em práticas estatais e princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações (Artigo 19, 1999). Sinteticamente, os nove princípios são[36]:

1) Máxima divulgação (*maximum disclosure*): toda a informação mantida por organismos públicos deve estar sujeita à divulgação – com algumas exceções, expressas pelo princípio quatro. Além disso, uma autoridade só pode negar o fornecimento de informação que pertença ao seleto rol de exceções e ainda deve justificar o motivo. Aqui está presente a ideia de que órgãos públicos têm obrigação de divulgar e cidadãos têm o direito de receber informação. Esse princípio é considerado a base para toda a legislação sobre liberdade de informação. Como informação, entende-se todos os registros mantidos por um organismo público, independentemente da forma em que são armazenados.

2) Obrigação de publicar (*obligation to publish*): os órgãos públicos tem a obrigação de publicar e disseminar informações ou documentos de interesse público, seja por demanda da população ou de forma voluntária (ofertando informações proativamente), dentro de limites

[34] Artigo 19 é uma organização de direitos humanos que trabalha em vários países pensando na promoção e proteção do direito à liberdade de expressão. Seu nome, de acordo com sua página na internet, vem do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e informação. Os nove princípios propostos pela Artigo 19 foram elaborados, em 1999, por Toby Mendel, chefe do Programa Jurídico da ONG. No ano seguinte, tais princípios foram recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU) a todos os países membros por meio do relatório anual intitulado *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Doc ONU E/CN.4/2000/63, de 18 de janeiro de 2000). Disponível em: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/G0010259.pdf >. Acesso em: 30 jan. 2012.

[35] Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/o_direito_publico_estar_informado_junho_1999.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

[36] Os nove princípios são apresentados em português e inglês, respectivamente, de acordo com a nomenclatura dos documentos da Artigo 19 (1999) e da ONU (2000) já mencionados.

de recursos e capacidade. Sendo a obrigação de publicar, a legislação deve ser clara sobre as principais categorias de informação de interesse público que devem estar disponíveis.[37]

3) Promoção de um governo aberto (*promotion of open government*): o Estado deve informar ao público sobre seus direitos e promover uma cultura de abertura. As ideias presentes nesse princípio são duas: a educação pública e a cultura de abertura, de modo que sejam realizadas atividades de educação do público sobre seus direitos em se tratando de acesso a informação, bem como de instrução do próprio corpo de funcionários do governo sobre a importância e o alcance da liberdade de informação.

4) Âmbito limitado de exceções (*limited scope of exceptions*): exceções devem ser rigorosamente desenhadas e sujeitas a rígidas provas de "dano" e "interesse público". A recusa na divulgação da informação só se justifica se a autoridade pública puder demonstrar que, no caso específico, tal limitação atende ao chamado "teste de três fases", elaborado pela jurisprudência internacional. Assim, o sigilo é previsto: em caso de a informação solicitada estar relacionada a um objetivo legítimo listado na lei (ou seja, os casos que permitem o segredo devem estar expressos em lei); se a exposição da informação puder causar grave dano; e se o prejuízo ao objetivo em questão for maior do que o interesse público na liberação de uma informação específica.

5) Procedimentos para facilitar o acesso (*processes to facilitate access*): solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes, para o caso de haver necessidade. A referida facilidade diz respeito também à garantia de que seja possível a todos acessar uma informação. Pode-se supor que é dever do Estado estar atento a necessidades especiais do cidadão, de forma que as mesmas não sejam limitações ao acesso a informações.

6) Custos (*costs*): custos não podem ser empecilho a requerimentos de informação, de modo que os indivíduos não devem ser privados por um custo excessivo para obter determinada informação por parte do governo.

7) Reuniões abertas (*open meetings*): encontros e reuniões do poder público devem ser abertas ao público, partindo do pressuposto de que liberdade de informação inclui o direito de o

[37] Nesse princípio, a ONU e a Artigo 19 esclarecem quais informações devem estar disponíveis à sociedade. Essas informações serão detalhadas mais adiante, pois servirão para estabelecer alguns dos elementos que os portais das câmaras podem apresentar aos cidadãos.

indivíduo saber o que o governo está fazendo em nome da população e de poder participar da tomada de decisões. É necessária divulgação ampla e em tempo hábil de comparecimento.

8) Divulgação tem primazia (*disclosure takes precedence*): as leis que sejam incoerentes com o princípio da máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas. A lei de liberdade de informação deve expressar a necessidade de que todas as demais legislações possam ser interpretadas, sempre que possível, à luz de seus princípios. A intenção é que, a longo prazo, todas as leis relacionadas a informação sejam adaptadas de modo a proteger a lei da liberdade de informação.

9) Proteção de denunciantes (*protection for whistle-blowers*): os indivíduos que tornem públicas informações sobre irregularidades e ações impróprias devem receber proteção contra sanção legal, administrativa ou de cunho empregatício. Compõem o rol das irregularidades os casos de corrupção, ações criminosas, o não-cumprimento de ações legais, ameaças contra a saúde, entre outras.

Em 2009, Toby Mendel, um dos colaboradores da Artigo 19 envolvido na elaboração dos princípios publicados pela ONG, deixa clara a sua opinião a favor do acesso a informações.[38] Para o autor, o sigilo só é válido em poucos casos e devidamente justificados. Defende, porém, o incentivo a processos adequados para a divulgação de informações governamentais mediante solicitação ou de maneira espontânea. Apresenta-se favorável também a existência de órgãos de supervisão independentes, aos quais o cidadão possa apelar contra violações das regras estabelecidas nas leis de acesso a informação e se diz plenamente convencido de que esse tipo de legislação é o fator primordial para respeitar o direito de acesso e a pré-condição para o ofertar.

Os nove princípios são relevantes por orientar governos a alcançar uma máxima abertura quanto às informações que estão em seu poder e também podem ser úteis como parâmetros para avaliar as melhores práticas de transparência (Amorim, 2012).

Independentemente do motivo – demanda da sociedade, influência de outras nações ou pressão de organizações internacionais –, o fato é que muitas democracias têm buscado se adequar à exigência de transparência da esfera governamental, seja por admitir tal acesso

[38] Mendel contribuiu para a elaboração de algumas publicações da Artigo 19, entre elas, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (1999), o documento no qual são apresentados os nove princípios.

como dever do Estado, como direito do cidadão, ou ambos. Na América Latina, por exemplo, a grande parte dos países conta com leis de acesso a informação: treze países já aprovaram legislações desse tipo (Colômbia em 1985, México em 2002, Panamá em 2002, Peru em 2002, Equador em 2004, República Dominicana em 2004, Honduras em 2006, Nicarágua em 2007, Chile em 2008, Guatemala em 2008, Uruguai em 2008, El Salvador em 2010 e Brasil em 2011). Três incluem regras gerais sobre o acesso em suas constituições e tramitam no legislativo federal norma que se aplique ao âmbito nacional (Argentina, Bolívia e Costa Rica). Outros três não dispõem de leis sobre esse tema e não contam nem com regulações específicas tampouco com princípios gerais sobre transparência (Cuba, Paraguai e Venezuela).

A mais recente lei de acesso a informações da América Latina foi aprovada no Brasil, em 2011.[39] Na norma brasileira, é possível observar certos pontos que, quando cumprida a legislação, convertem-se em ganhos democráticos em termos de transparência e prestação de contas: a previsão da publicidade como regra e do sigilo como exceção; a determinação de prazos para a oferta de informação; o estabelecimento da divulgação espontânea de informações de interesse público, ou seja, sem que seja necessária a solicitação; a obrigatoriedade de publicação na internet (fixando inclusive do tipo de conteúdo que deve estar disponível à população); a instituição da Controladoria-geral da União como responsável por fiscalizar a aplicabilidade da lei no âmbito do Poder Executivo Federal, com possibilidade de decidir sobre recursos a pedidos de informação negados; a obrigatoriedade da promoção da cultura de transparência, com a previsão de campanha nacional sobre o tema e treinamento de agentes públicos; e, por fim, a defesa da criação de dois novos órgãos – a Comissão de Reavaliação de Informações e o Núcleo de Segurança e Credenciamento, ambos com atribuições relacionadas ao acesso a informações públicas.

A existência de normas jurídicas que garantam ao cidadão o direito de acesso a informações e obriguem o Estado a divulgar para a sociedade as informações em seu poder pode trazer consideráveis ganhos democráticos, isto é, benefícios para a democracia como um todo, como a obrigatoriedade da divulgação de informações governamentais e o incentivo à cultura de transparência, em vez do estímulo à opacidade do poder (Lopes, 2009),

[39] A Lei 12.527, promulgada em 18 de novembro 2011 e em vigor desde 16 de maio de 2012, tem como ponto central regular o acesso a informações previsto na constituição do Brasil.

## 2.2 NOTAS SOBRE DADOS ABERTOS

Em se tratando de acesso a informações públicas, uma discussão bastante recorrente diz respeito à possibilidade de dados abertos, isto é, da revelação proativa de informação governamental para que interessados possam usá-la livremente e reutilizá-la sem restrições (Thurston, 2012). As informações do setor público em formato bruto aberto permite a "mistura de dados de dois ou mais aplicativos ou fontes de dados diferentes, produzindo pontos de vista comparativos das informações combinadas" (Silva, D., 2010, p. 26).

De modo geral, os que defendem a ideia de dados abertos incentivam o uso da tecnologia e da internet para estimular a abertura e a transparência do governo (Thurston, 2012), pois entendem que os dados públicos pertencem aos cidadãos e, assim sendo, estes deveriam ter acesso irrestrito às informações governamentais (Vaz et al, 2010).[40]

Existe um manual sobre dados abertos criado pela *Open Knowledge Foundation* em 2010, intitulado *Open Data Manual*.[41] O governo do Brasil, por exemplo, adotou e adaptou esse manual a fim de esclarecer diretrizes para órgãos públicos sobre abertura de informações oficiais à sociedade brasileira (Manual Dados Abertos, 2011).

De acordo com o manual, a proposta de dados governamentais abertos consiste na ideia de que os dados criados ou produzidos pelo governo devem estar representados em formato aberto e disponíveis a todos que desejem não apenas ler ou acompanhar as informações, mas também reutilizar em novos projetos, *sites* e aplicativos, de modo que seja possível cruzar dados a fim de gerar novos significados.[42]

Em outras palavras, os dados são considerados abertos quando seguem oito princípios (Manual Dados Abertos, 2011; Silva, D., 2010), ou seja, quando são: (a) completos – todos os dados *públicos* devem estar disponíveis aos cidadãos[43]; (b) primários – tais quais coletados da

[40] Vaz et al (2010) afirmam que esta é a perspectiva de diversos autores como Laporte, Demchak e Friis (2000), Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010), Diniz (2010), entre outros.
[41] A *Open Knowledge Foundation* é uma organização sem fins lucrativos cujo propósito é "construir ferramentas e comunidades para criar, usar e compartilhar conhecimento aberto, conteúdo e dados que qualquer um possa usar, construir e compartilhar". Página da instituição: <http://okfn.org>/. Acesso em: 06 set. 2012.
[42] Essas e outras informações estão disponíveis no Manual de Dados Abertos apresentado pelo governo brasileiro no site do Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2012.
[43] De acordo com os oito princípios, entende-se que os dados são *públicos* quando não estão sujeitos a limitações como privacidade, segurança ou controle de acesso.

fonte, com granularidade[44] e sem agregação ou modificação[45]; (c) atuais – prontamente disponíveis, para preservar o seu valor; (d) acessíveis – disponíveis para o maior número possível de pessoas e de finalidades; (e) legíveis por máquina – devem estar estruturados de modo que sejam compreensíveis por diferentes *softwares* e sistemas; (f) não discriminatórios – disponíveis a qualquer pessoa, sem necessidade de efetuar cadastro para sua obtenção, por exemplo; (g) não proprietários – isento de controle concentrado em determinada organização; (h) livres de licenças – não submetidos a *copyrights*, patentes, propriedade intelectual ou regulações de segredo industrial, exceto restrições razoáveis de privacidade e segurança.

Para David Eaves (2009), existem três leis quanto à disponibilidade de dados governamentais abertos que, de certa forma, resumem os princípios supracitados: (a) se os dados não podem ser encontrados na *web* e indexados, eles não existem; (b) se os dados não estiverem abertos e disponíveis em formato compreensível por máquina, eles não podem engajar civicamente; e, por fim, (c) se qualquer dispositivo legal não permitir que os dados sejam recombinados e reutilizados, eles não empoderam.

A base do governo aberto é, portanto, o pressuposto de que o cidadão, para supervisionar o Estado de modo eficaz, deve ter acesso aos documentos e processos públicos (Thurston, 2012). Então, um dos ganhos democráticos que vem como consequência de se ter dados abertos é a possibilidade de o cidadão monitorar o que seus governantes estão fazendo em seu nome. Essa vigilância pode se dar por iniciativa de cada cidadão, que precisa estar disposto a acessar páginas eletrônicas oficiais do governo e nelas observar o uso dos recursos públicos.

Por outro lado, há situações em que os dados que o Estado torna disponíveis em seus *websites* são apresentados com tamanho nível de complexidade (com abundância de termos técnicos, por exemplo), a ponto de reduzir o entendimento de um cidadão comum sobre as informações, como pode ocorrer ao observar relatórios e planilhas governamentais sobre a transferência de investimentos para órgãos e instituições. Nesse caso, reutilizar os dados para elaborar informações mais palatáveis é um grande auxílio à sociedade. No Brasil, esse tipo de trabalho é realizado pela organização não governamental "Transparência Brasil", fundada em

[44] Aqui granularidade significa maior riqueza de detalhes.

45 Por exemplo, é possível que não se forneça um gráfico aberto, mas os dados utilizados para elaborar a planilha que o originou podem estar abertos.

2000.[46] Elaborada por indivíduos e organizações, a iniciativa "traduz" informações para os cidadãos, especialmente sobre o uso de recursos públicos encontradas em portais oficiais do Estado brasileiro.

Além de ser relevante para o monitoramento do Estado pela sociedade civil, em um governo aberto é desejável que haja interoperabilidade, ou seja, que diversos sistemas e organizações estejam relacionados de modo a acessar o(s) mesmo(s) conjunto(s) de dados. Assim, é possível construir sistemas grandes e complexos (Manual Dados Abertos, 2011).

O sucesso de um governo aberto depende de dois fatores. É preciso (1) que o governo tenha a capacidade de criar e manter de forma confiável os seus registros e (2) que exista a capacidade de o cidadão acessar as informações governamentais, sendo a primeira situação pré-requisito para esta última (Thurston, 2012). Por outro lado, alguns elementos podem funcionar como impedimentos para a abertura de dados em muitos países, como a fragilidade e a desatualização de leis, políticas, sistemas e processos de criação, além da má captura e preservação de registros e de arquivos nacionais mal estruturados (Thurston, 2012).

"O que os governos precisam fazer é redefinir seu papel como fornecedores de informação, para, assim, permitirem que a sociedade agregue novos valores com base nos dados públicos" (Manual Dados Abertos, 2011, p.11). Sob essa perspectiva, o que se defende é que os órgãos da estrutura do Estado, por meio de seus servidores, assumam a posição privilegiada que ocupam (como fonte de informações de interesse público) e se movam no sentido de tornar disponíveis tais informações. Espera-se que os mesmos forneçam os dados de modo que possam ser reutilizados em outros projetos e iniciativas, pois se entende que os registros de dados e informações governamentais são a base para transparência e prestação de contas. Os dados governamentais abertos ampliam a transparência do Estado, especialmente por meio da internet (Vaz et al, 2010).

## 2.3 TRANSPARÊNCIA DEMOCRÁTICA

[46] De acordo com o site da instituição, trata-se de "uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção". Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 05 set. 2012.

Conforme sugerido anteriormente, a transparência guarda relação com a abertura. Uma análise aprofundada mostra que a ideia geral é a mesma (dizem respeito à exposição), mas que existem especificidades na transparência que a tornam menos abrangente que a abertura. Como o mecanismo democrático em questão está na base da análise realizada nesta pesquisa, faz-se necessário esclarecer o que se tem em mente quando se trata do mesmo, especialmente em termos do conceito e das relações com outros elementos, das vantagens ou ganhos atrelados à sua existência, das limitações aceitáveis e do modo como se dá por meio da internet. Estes são os pontos apresentados a seguir.

### 2.3.1 Relações e conceitos

Existe uma quantidade considerável de definições de transparência encontradas nas mais variadas publicações, sejam acadêmicas ou de instituições da sociedade civil ou governamentais, cada qual enfatizando um aspecto do mecanismo democrático. A intenção não é esgotar as possibilidades de significado do termo, tampouco recordar as origens da palavra e de seu uso em diversos campos, mas apresentar uma visão geral e destacar alguns elementos afins à perspectiva de transparência que são relevantes para desenvolver a análise empírica proposta na presente pesquisa.[47]

Supõe-se que o filósofo inglês Jeremy Bentham, no final do século XVIII, tenha sido o primeiro a usar o termo transparência em seu sentido político moderno (Hood, 2006). Três ideias até o século XX podem ser consideradas precursoras da forma como compreendemos a noção de transparência atualmente (Hood, 2006): (1) governo conduzido com base em regras estáveis e documentadas; 2) vida em sociedade fundada na comunicação leal e franca (aberta); 3) forma de tornar cognoscível o Estado e a sociedade" (Amorim, 2012, p. 29). Atualmente, as discussões sobre transparência incluem temas como abertura, vigilância e *accountability* (Margetts, 2011).[48]

[47] Uma perspectiva histórica sobre as origens do conceito de transparência pode ser encontrada em Hood (2006) e uma retrospectiva sobre as primeiras aplicações do conceito de transparência ao campo da política é apresentada por Daniela Silva (2010).

[48] O conceito e as bases do mecanismo *accountability*, citados *en passant* desde a introdução, serão detalhados no capítulo seguinte.

A transparência pode ser vista como uma virtude (um sujeito transparente) e também como uma relação, na medida em que um ator se torna visível a outro – aqui existem três elementos: um observador, algo a ser observado e um meio ou método de observação (Meijer, 2012).

Essa perspectiva pode funcionar bem para pensar a relação principal-agente, oriunda do campo econômico, na qual o cidadão (o principal) precisa do governo (o agente) para desempenhar uma atividade. Nesse contexto, a transparência corresponde à capacidade de o principal observar as decisões (sobre políticas) que o agente toma e os resultados (retornos, estatísticas) do que ele desempenha (Prat, 2006).[49]

Seguindo a ideia de que o mecanismo de transparência se dá por meio de uma relação, Meijer (2012, p. 5) o define como "a disponibilidade de informações sobre um ator permitindo que outros atores acompanhem o trabalho ou o desempenho deste ator".[50] Três ideias estão inseridas nessa definição de transparência:

a) transparência como relação institucional: implica admitir uma relação de monitoramento entre duas partes, entre dois atores. O primeiro ator é objeto de transparência, pois ele pode ser monitorado por outros atores, já o segundo ator é o sujeito da transparência e pode monitorar o primeiro ator.

b) transparência como troca de informações: o funcionamento interno e as realizações de um ator se tornam visíveis e monitoráveis a outro ator. Pode-se analisar as informações em termos de precisão e integralidade – tal como proposto por Griffith (2006) –, bem como considerar que se tratam de uma construção sociopolítica da realidade (elaborada com objetivos específicos).

c) transparência de trabalho e desempenho: a transparência é sobre aspectos da organização do governo, como ações, decisões, circunstâncias, responsabilidades, importando tanto o que o Estado alcança em termos de desempenho quanto como alcança resultados (seu funcionamento).

Pode-se observar, então, que transparência está relacionada à possibilidade de monitoramento, de vigilância, mas também está intimamente atrelada à ideia de abertura. Para Heald (2006),

[49] A relação principal-agente é mencionada de modo mais claro no próximo capítulo, quando se desenvolve a discussão sobre as características de *accountability*.
[50] Tradução própria do original em inglês: "the availability of information about an actor allowing other actors to monitor the workings or performance of this actor".

esses três elementos (transparência, vigilância e abertura) estabelecem entre si uma relação triangular.[51] O autor recorre a outros dois pesquisadores (Birkinshaw e Larsson) para fundamentar sua afirmação. Em Birkinshaw (2006) – de acordo com Heald (2006) – abertura significa ter acesso a operações e atividades do governo, e transparência vai além de abertura, porque requer inclusive o máximo de acessibilidade possível, sendo a complexidade, a desordem e o segredo os principais obstáculos à transparência.[52] Partilhando de ideia semelhante, conforme Heald (2006), Larsson (1998) defende que transparência abrange simplicidade e possibilidade de compreensão, de modo que uma instituição pode ser aberta, mas não ser transparente para seu público. Nessa perspectiva, para ser transparente é necessária a capacidade de processar a informação disponível.

A transparência ou publicidade, em Silva, S. (2009), é um dos pilares da democracia e da comunicação política.[53] É, inclusive, um dos três requisitos de um modelo forte de democracia para a interface digital do Estado – ao lado de porosidade e responsividade.[54] A seu ver, a abertura diz respeito à "exposição de conteúdos discursivos integrais em estado bruto (principalmente dados técnicos, números ou documentos em linguagem para especialistas)" (Silva, S., 2009, p. 120), ao passo que a transparência está igualmente atrelada à ideia de abertura, embora carregue em si a importância da inteligibilidade do conteúdo, de modo que, em sua concepção, a publicidade se refere a uma abertura, mas principalmente a uma exposição de conteúdos discursivos com linguagem acessível a diversos tipos de público, especialmente o cidadão comum, não especialista (Silva, S., 2009). Assim, um Estado transparente é aquele não pautado pela lógica do segredo e no qual existe "(1) robustez de informação, (2) acessibilidade assincrônica e (3) inexistência de barreiras cognitivas ao cidadão comum" (Silva, S., 2009, p.122).

[51] Nesse momento da pesquisa, é válido direcionar a atenção para a ligação entre abertura e transparência, já que anteriormente se destacou a relação entre transparência e monitoramento (termo utilizado nesta pesquisa com sentido semelhante a controle, fiscalização e vigilância). Apenas cabe ressaltar que havendo abertura e transparência, existe a possibilidade de vigilância, já que se vigia algo ou alguém a partir de informações disponíveis, fruto de abertura ou transparência.

[52] Cabe esclarecer que, nesse caso, o texto de Birkinshaw (2006) citado por Heald (2006) é intitulado *Freedom of information and openness: fundamental human rights*. Nas demais situações, quando Birkinshaw (2006) é citado trata-se do texto apresentado na referência bibliográfica deste estudo.

[53] Nesta pesquisa, publicidade diz respeito a *tornar público* e não tem a ver com a ideia de propaganda ou publicidade comercial.

[54] É possível que o autor trate por publicidade e não por transparência por considerar que a noção de transparência se tornou comum em diversos campos a partir do século XX e ganhou força nos últimos 20 anos, ao passo que o conceito de publicidade é mais consolidado e pode ser encontrado inclusive em escritos de séculos anteriores. Além disso, em geral, "associa-se a transparência com a divulgação e o acesso às informações da Administração Pública, ou seja, exclusivamente ao princípio da publicidade" (Vaz et al, 2010, p. 50).

Griffith (2006) corrobora a perspectiva que vem sendo desenvolvida. Para ele, o conceito de transparência diz respeito não apenas ao acesso a documentos, mas também à compreensão desses documentos e das ações por trás deles. Em suma, para ser transparente, o corpo legislativo deve tornar documentos disponíveis para a sociedade civil – especialmente por meio da internet – de maneira clara e explicativa e tudo o que é relevante e útil deve estar vinculado, agrupado, disponível em um só lugar. O autor acredita que alcançar esse padrão de transparência contribuirá para que as democracias tenham agentes políticos (tomadores de decisões) qualificados e cidadãos bem informados.

Três significados de transparência, encontrados em Hood (2006), de certa forma tocam em pontos já apresentados anteriormente. De acordo com a primeira definição exibida pelo autor, ser transparente significa fornecer informações para o público e esclarecer regras, regulamentos e decisões do governo. Aqui não há atenção quanto ao tratamento da informação. Não há previsão de meios para que esta seja compreensível por um indivíduo comum, isto é, não especialista no assunto tratado.

Na segunda possibilidade, parte-se da opacidade para esclarecer o que é a transparência. O autor esclarece que, em uma situação de opacidade, não se sabe quais medidas são tomadas nem quem as toma e tampouco quais as possíveis consequências (quem pode ser favorecido ou desfavorecido por tais decisões). Assim, existe transparência quando se tem acesso a esses três aspectos: o que é feito, quem faz e com qual alcance.

Por fim, a terceira definição apresentada por Hood (2006) destaca traços de uma cultura de transparência. Assim, "governar com regras fixadas e públicas, com base em informações e procedimentos que são acessíveis ao público e (em alguns casos) dentro de campos de atividades claramente demarcados" significa ser transparente (Hood, 2006, p. 5).[55] Para o autor, quando se trata a transparência como uma doutrina de governo, algumas características vêm à mente, como: decisões baseadas em regras e procedimentos estabelecidos e publicados; métodos para esclarecer quem ganha e quem paga por medidas públicas; possibilidades de acesso e compreensão do público em geral.

[55] Tradução livre do original em inglês: "transparency denotes government according to fixed and published rules, on the basis of information and procedures that are accessible to he public, and (in some usages) within clearly demarcated fields of activity".

Agregando o que há de relevante nas três definições e características citadas por Hood e também nas concepções de outros autores – expostas anteriormente – é possível afirmar que a transparência, como mecanismo democrático, de modo geral, envolve uma postura de abertura do Estado à sociedade. Um governo transparente abre-se ao escrutínio público e aumenta o volume de informações governamentais a que os cidadãos possam ter acesso para acompanhar seu trabalho e desempenho. Informa, por exemplo, as regras que norteiam suas atividades, as medidas tomadas, os resultados de políticas para o bem público, o uso dos recursos públicos, a justificativa sobre decisões tomadas em nome dos cidadãos. Expõe, portanto, conteúdos discursivos de interesse público, tratados de modo a se tornarem compreensíveis aos cidadãos em geral – e não apenas a especialistas. Por meio da transparência, diversos ganhos democráticos são obtidos, como pode ser observado a seguir.

### 2.3.2 Vantagens produzidas pela transparência

Há quem acredite que o valor da transparência pode se dar em termos instrumentais, ou seja, a sua principal utilidade se deve ao fato de ser instrumento para algo, como para o beneficio da economia, de governos e da sociedade (Heald, 2006).

Elencar pontos positivos alcançados a partir da transparência do governo ou da publicidade do sistema político não parece uma tarefa difícil. Pode ser considerada "um mecanismo imprescindível à estabilidade e ao bom funcionamento do arranjo institucional moderno" (Silva, S., 2009, p.112), com poder de (1) "compelir os membros de uma assembleia ou representantes a exercerem seu dever", (2) "assegurar a confiança e o consentimento popular às medidas da legislatura", (3) possibilitar "aos governantes conhecer os desejos dos governados" e (4) "permitir aos eleitores cumprir seu papel com base em algo que conhecem" (Silva et al, 2009, p. 4).

Investigando o efeito do uso difundido da internet sobre a transparência, Helen Margetts (2011) sugere algumas repercussões da transparência para o governo. Entre os efeitos positivos da transparência estão facilitar o acesso a documentos governamentais, favorecer a interação entre cidadãos e governo, potencializar a redução de custos com burocracia e incentivar uma cultura de abertura.

O livre fluxo de informação garantido pela transparência – especialmente através da internet –

favorece outros mecanismos fundamentais à democracia, como participação e *accountability* (Jesus, 2006; Silva, S., 2009; Silva, D., 2010; Amorim, 2012). Para que os cidadãos participem do sistema político não apenas no período eleitoral, mas também entre as eleições, contribuindo para a formação do debate público qualificado e a disposição de preferências e demandas, é preciso que existam diversos fluxos de informações disponíveis – sejam oriundos dos meios de comunicação tradicionais, de organizações da sociedade civil ou do próprio Estado.

A partir da divulgação organizada de informações governamentais pode-se desenvolver o processo de *accountability*, pois, ao munir o público com informações sobre o que o governo está fazendo, 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.[56] Além disso, há quem defenda que um volume maior de informações sobre os agentes políticos os faça mais *accountables* e mais propensos a trabalhar para o bem comum (Prat, 2006). O fundamento pode ser a ideia de que quanto mais somos assistidos, melhor nos comportamos (Hood, 2006).[57] Nesse sentido, a publicidade é importante para a *accountability*, mas não pode ser confundida com a própria, pois a primeira é condição estrutural para a existência da última.

A partir da transparência, existe também a possibilidade de monitoramento. Lopes (2006, p. 5-6) toma como fundamento a discussão de Stiglitz (2002) para afirmar que a informação, "quando utilizada para a vigilância das ações estatais, resulta em alocações mais honestas e inteligentes, resultando obviamente em uma maior eficácia das políticas públicas e do dispêndio governamental". A vigilância, por sua vez, é importante para combater a corrupção.

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

[56] Alguns exemplos de portais de informação do governo criados pelo Estado para promover transparência e *accountability* são o argentino *Mejor Democracia*, o chileno *Chile Compra*, os brasileiros *ComprasNet* e *Portal dos Convênios* e o norteamericano *Recovery*. Disponíveis em <http://www.mejordemocracia.gov.ar>, <http://www.chilecompra.cl>, <http://www.comprasnet.gov.br>, <http://www.convenios.gov.br> e <www.recovery.gov>. Acesso em: 30 out. 2012.

[57] Cabem críticas à ideia de que mais transparência gera mais responsabilização e *accountability*. Moore (2011) se baseia em Helen Margetts para defender que a transparência pode melhorar o acesso a informações e favorecer a vigilância, mas também pode gerar incerteza em relação ao governo. De modo semelhante, Amorim (2012, p. 89) afirma que o excesso de informações pode enfraquecer a confiança que o cidadão tem no governo, já que "à medida que a esfera pública tem mais informações, independente da fonte, ela passa a conhecer mais os bastidores do governo e a questionar mais as suas ações e decisões".

da sociedade torne o espaço para o cometimento de abusos e para a corrupção cada vez menor" (Lopes, 2009, p. 24). Nos países em que há mais informação pública disponível, há mais controle, resultando em menos espaço para 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.[58] É razoável pensar, então, que informações governamentais, se publicadas na internet, podem ser de grande importância para uma democracia. Ganham os agentes do Estado, que podem adquirir legitimidade perante os eleitores e a sociedade como um todo, e ganha também o cidadão, que pode conhecer e acompanhar o trabalho de seus representantes, além de vigiar e solicitar punição para os mesmos, se necessário.

### 2.3.3 Limites à transparência

Há alguns casos em que o sigilo de informações – e não a abertura – é o mais recomendado. Determinadas categorias de informações, por exemplo, são amplamente aceitas como exceções ou ressalvas quanto à preponderância da publicidade sobre o segredo, como: informações de caráter confidencial que coloquem em risco a segurança nacional ou que gere distúrbios e situações de pânico; dados governamentais sobre a política econômica que possam privilegiar determinados agentes, empresas ou especuladores financeiros; informações sobre processos ou investigações que, se tornadas públicas, prejudicariam o resultado final; e informações pessoais, privadas, limitadas à esfera íntima, pois se entende que não são necessariamente de interesse público (Silva, S., 2009).

Para elucidar qual o nível aceitável de restrições, Akutsu (2005) – parafraseando Martins Júnior (2004) – sugere pensar em duas perspectivas: as razões do Estado e o direito do cidadão. No primeiro caso, o sigilo se sobrepõe à transparência, temporariamente, quando for indispensável à atividade administrativa, por exemplo, em se tratando de processo de investigação criminal. Diz-se temporário porque, os agentes públicos podem manter em segredo informações que são importantes para o seu dever oficial até o momento em que o objetivo for alcançado, a partir disso, a publicidade deve ser restaurada (Akutsu, 2005) –

[58] A possibilidade de vigilância bem como de acionar mecanismos de órgãos internos do Estado para punir agentes são temas tratados com maior profundidade no capítulo seguinte.

conforme o mesmo exemplo, a transparência é adequada quando o caso for solucionado. Já na segunda perspectiva, o sigilo deve ser parcial e temporariamente instituído em favor da privacidade do cidadão, isto é, justifica-se em procedimentos administrativos que apurem infrações e possam acarretar aplicação de penalidades, portanto, para proteger direitos e garantias individuais (Akutsu, 2005).

Em suma, as limitações à transparência são admitidas nos casos em que se faz necessário "proteger a privacidade de indivíduos, salvaguardar a inteligência e os segredos de segurança nacional do país, evitar prejudicar uma investigação policial [...] ou proteger a confidencialidade comercial ou a informação de propriedade privada" (Uhlir, 2006). É preciso, entretanto, que as restrições sejam previstas e limitadas (Artigo, 19).

### 2.3.4 Transparência do Estado por meio da internet

O governo é um grande repositório de informações, seja sobre suas atividades e deliberações, seja sobre os cidadãos (Birkinshaw, 2006). Com a internet, o Estado adquire as possibilidades de produzir e divulgar informações políticas em larga escala, de circular suas próprias versões sobre os temas públicos e de incrementar o fluxo de comunicação entre a esfera de decisão política e a esfera civil.

A serviço do Estado, tecnologias de informação e comunicação, em especial a internet, contribuem para reforçar, ampliar ou aprimorar a transparência do poder público. Ela 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).

No setor privado, por exemplo, a possibilidade de fazer buscas e ter acesso a informações com mais facilidade por meio da internet "revolucionou" a acessibilidade e a transparência das informações, a ponto de que as pessoas se habituaram, por exemplo, a acompanhar *online* a entrega de produtos adquiridos (Baxandall e Magnuson, 2008, p. 5). Na relação com o governo, os cidadãos também se tornaram mais exigentes e passaram a demandar transparência e serviços governamentais por meio da internet. Os governos, entretanto, têm sido mais lentos que as empresas comerciais em se dar conta das potencialidades das

tecnologias digitais, de modo que somente a partir de 2000 o potencial do governo eletrônico foi mais evidente (Margetts, 2009).[59]

Phineas Baxandall e Benet Magnuson (2008) trazem uma interessante contribuição sobre como deve ser a transparência do Estado por meio da internet. Os autores partem da perspectiva de que os gastos governamentais dos Estados Unidos são mais visíveis à sociedade graças a iniciativas do próprio governo. Eles identificaram 18 estados da nação americana que apresentaram, em 2006 e 2007, legislações sobre transparência do orçamento na internet e reconheceram que os *websites* desses estados dispunham de aspectos particulares em se tratando de transparência.

Segundo os autores, os estados americanos que reuniram as melhores práticas a respeito do acesso ao banco de dados governamental *online* estão na vanguarda do que chamam de transparência 2.0.[60] Os *websites* com esse tipo de transparência são caracterizados por apresentar informações de maneira ampla e detalhada. Neles a informação está acessível em uma única parada, ou seja, concentrada em um portal que agrega dados e dispensa a busca em diversos *websites* para encontrar informações distintas, como gastos diretos, contratos ou subsídios. Além disso, é possível encontrar as informações através da navegação por categorias facilmente compreensíveis a qualquer interessado ou com um único clique, após realizar buscas por palavras-chaves ou estabelecer preferências em ferramentas de buscas avançadas. Em suma, o governo proporciona aos cidadãos o acesso ao banco de dados *online* sobre suas despesas de forma completa, centralizada e facilmente pesquisável (Baxandall e Magnuson, 2008).[61]

Por outro lado, conforme os autores, nos *websites* com transparência 1.0, o escopo de informações apresentadas é reduzido, ou seja, apenas algumas informações são divulgadas e, ainda assim, muitas vezes de forma incompleta. Além disso, as informações são dispersas, de modo que a busca é mais fácil para determinados cidadãos que sejam capazes de reunir dados sobre gastos do governo ao visitar diversos portais governamentais. Por fim, nesse tipo de site, as iniciativas de transparência são melhor aproveitadas por indivíduos que sabem o que

[59] Como governo eletrônico, entende-se o uso que o governo faz das tecnologias digitais – seja interna ou externamente – para interagir com cidadãos, empresas, outros governos e organizações de todos os tipos (Margetts, 2009). No contexto da presente pesquisa, em especial, diz respeito à oferta de serviços para o cidadão, facilitados pelo Estado.
[60] No total, destacam 18 *websites*, sendo 17 de estados americanos e um do próprio governo federal.
[61] As informações apresentadas nos *websites* em que há transparência 2.0 serão detalhadas a seguir.

procuram, que entendem a estrutura do governo e inclusive tem a habilidade de passar por diferentes camadas de um portal até encontrar a informação que desejam.

A tabela a seguir resume a distinção proposta pelos autores para caracterizar de um lado a transparência que produz certos ganhos, embora limitados, e de outro a transparência que pode ser mais vantajosa em se tratando de democracia digital.

Tabela 2: Transparência 1.0 x Transparência 2.0

| | **Transparência 1.0** | **Transparência 2.0** |
|---|---|---|
| **Quanto ao conteúdo da informação** | **Incompleta**: o acesso a informações sobre os gastos públicos é limitado. Por exemplo, informações sobre contratos, subsídios e encargos fiscais ou não são divulgadas online ou são apresentadas de modo parcial. | **Completa**: informações detalhadas sobre contratos com o governo, gastos, subsídios e encargos fiscais, por exemplo, são facilmente encontradas em um portal de fácil uso e com um volume razoável de informações. |
| **Quanto à amplitude da informação** | **Dispersa**: as informações não estão reunidas em um só lugar, mas dispersas em *websites*. Assim, para reunir informações, é necessário recorrer a diferentes portais. | **Concentrada**: não é preciso recorrer a diversos *websites* para obter as informações de que precisa, pois é possível pesquisá-las em um único ambiente virtual. |
| **Quanto à navegabilidade no *website*** | **Navegabilidade deficiente**: para buscar informações no *website*, é preciso procurar em camadas de subcategorias muitas vezes mal organizadas e pouco compreensíveis para indivíduos não iniciados, ou seja, que não sabem exatamente o que procuram nem conhecem a estrutura do governo para buscar informações onde elas podem estar estocadas. | **Facilmente navegável**: os dados podem ser encontrados por meio de uma consulta simples, de uma busca avançada ou por meio de navegação por categorias compreensíveis ao cidadão comum. |

Fonte: adaptado de Baxandall e Magnuson (2008).

Para os autores, a transparência 2.0 é eficaz e de baixo custo, porque o investimento para garantir o funcionamento de um *website* que expõe as despesas públicas é compensado pelos ganhos que o Estado pode obter com a transparência *online*. Entre esses ganhos estão uma administração pública mais eficiente, um número menor de solicitações de informação de cidadãos e grupos de vigilância, licitações mais competitivas e um risco menor de fraude. Em

suma, a experiência dos estados americanos líderes em transparência 2.0 mostra que esses *websites* podem fortalecer a confiança dos cidadãos no sistema político e melhorar a supervisão pública (Baxandall e Magnuson, 2008).[62]

## 2.4 INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL *ONLINE*

A possibilidade de o Estado expor informações que são de interesse do cidadão é, sem dúvida, um dos importantes usos da internet, decorrente da apropriação que se pode fazer de seus recursos. Estima-se que, desde meados da década de 1990, muitos órgãos legislativos têm usado cada vez mais a internet para fazer de suas atividades e seus documentos um conjunto de informações acessíveis a diversos tipos de público – seus membros, seus funcionários e os cidadãos (Griffith, 2006). A partir de então, diversas fontes (sejam legislações, relatórios, estudos acadêmicos, entre outras) sugerem ou estabelecem diretrizes e critérios sobre quais informações públicas devem estar disponíveis à sociedade por meio da internet e como as mesmas devem ser apresentadas nesse ambiente digital de modo a contribuir com a democracia. Algumas dessas fontes compõem as duas subseções seguintes.

### 2.4.1 Conteúdo: tipos ou categorias de informações

Sob a perspectiva de que o governo tem a obrigação de publicar informações de interesse público, certas categorias de informação devem estar disponíveis ao cidadão, como: a) informações operacionais (o modo como o órgão funciona, incluindo custos objetivos, contas já verificadas por peritos, normas, empreendimentos realizados, especialmente nas áreas onde se presta serviços diretos ao público; b) informações referentes a solicitações, ações diretas ou queixas de cidadãos em relação ao poder público; c) orientações para *input* do cidadão, por exemplo, formas de a sociedade contribuir com sugestões em processos de proposições políticas ou legislativas; d) o tipo de informação que o órgão detém e a forma como a mesma é mantida; e) o conteúdo de todas as decisões e políticas que afetem o público (como o texto

[62] No estudo realizado por Baxandall e Magnuson (2008), os 18 estados líderes em transparência 2.0 são: Arizona, Georgia, Hawaii, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maryland, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, New York, Oklahoma, South Carolina, Texas, Utah e Washington.

das leis) e também as razões que motivaram a decisão – justificação à sociedade (Artigo 19, 1999).

Ao apresentar as melhores práticas de transparência encontradas em 18 estados americanos, Baxandall e Magnuson (2008) expõem o que tem sido divulgado por tais governos. Sinteticamente, constam nos *websites*:

a) informações detalhadas sobre cada entidade privada ou sem fins lucrativos que estabelece relação com o Estado por meio de contratos, concessões ou financiamentos, como o nome da entidade, o valor do contrato, o tipo de transação, a agência financiadora, o âmbito de desempenho do serviço, o objetivo de cada despesa listada no contrato, bem como o desempenho esperado e o resultado já obtido com o contrato;

b) gastos de todos os órgãos do governo, sem que haja um limite mínimo a ser divulgado. Alguns deles estabeleceram como padrão a atualização diária de dados;

c) todas as propostas recebidas para fechar um contrato, e não apenas a proposta vencedora, com a qual o Estado celebrou o contrato. Desse modo, pretendem transmitir para o cidadão total confiança quanto à escolha de uma concessionária;

d) compilação de informações sobre todas as formas de subsídios que podem ser administrados por vários órgãos do governo, como incentivos fiscais, créditos especiais e melhorias em infraestrutura. Entendem que anualmente os governos gastam quantias razoáveis com subsídios, entretanto, esses gastos são pouco divulgados e, portanto, pouco suscetíveis a vigilância.

Conforme Cabral (2009), também podem ser publicadas informações sobre processos licitatórios, sobre a organização (lista de servidores concursados ou empregados na administração pública), sobre orçamento e prestação de contas (as contas bancárias do ente público, os orçamentos e suas respectivas emendas e as diárias concedidas a funcionários), sobre o patrimônio público (bens móveis e imóveis de propriedade do órgão, o local em que se encontram e se estão em funcionamento ou uso) e sobre serviços públicos (obras que estão sendo realizadas, citando nome da empresa executora e cronograma de trabalho atualizado).

Na perspectiva de Peixoto (2011), um usuário pode esperar que a interface virtual do Estado seja composta por alguns tipos de informações, como: a) informações gerais sobre o

Parlamento (por exemplo, notícias recentes, história e funcionamento da Casa); b) informações sobre os deputados e o trabalho nas comissões parlamentares (por exemplo, o papel dos membros do Parlamento, as últimas ações e sua agenda); c) informações sobre legislação (por exemplo, os procedimentos legislativos em andamento e as atualizações de proposições legais); d) informações sobre debates e reuniões (por exemplo, reuniões das comissões, transcrição de reuniões e palestras); e) informações sobre orçamento e despesas (por exemplo, fontes de renda, despesas e concursos públicos para a apresentação de propostas).

No caso do Brasil, por exemplo, desde 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[63] prevê a divulgação de certas informações para acompanhamento da gestão fiscal em "meios eletrônicos de acesso público". Devem estar disponíveis na internet, por exemplo, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal (Brasil, 2000). Outro instrumento que contribui para estabelecer o tipo de informação que deve estar acessível a todos os interessados é a lei de acesso a informações, que estabelece o conjunto mínimo de informações fornecidas na internet, como as de cunho institucional e as relacionadas ao âmbito financeiro e orçamentário (Brasil, 2011).

### 2.4.2 Forma: produção e disposição de informações

Para que um governo seja transparente não é suficiente apenas tornar documentos disponíveis por meio da internet (Griffith, 2006). Defende-se aqui que é preciso um duplo esforço: estar atento à oferta e também à forma de produção e disposição de informações no ambiente digital que, de acordo com Silva S., (2009), requerem um tratamento diferenciado.

Dentre as inovações na comunicação Estado-cidadão trazidas pela internet, estão um trato especial quanto ao "ordenamento" e ao "emolduramento" da informação (Silva, S., 2009). A exposição das informações pelo Estado na internet deve ser qualitativamente ordenada, isto é, devem ser apresentados dados em estado bruto, para especialistas, e também em linguagem acessível ao cidadão não especialista. Além disso, abre-se uma nova oportunidade para

[63] Lei complementar de Nº 101, em vigor desde 05 de maio de 2000.

produzir informação sob diferentes formatos e linguagens, ou seja, sob diferentes molduras, suplementando, assim, possibilidades existentes.

Jeffrey Griffith (2006) propõe padrões que devem ser atendidos por um governo que deseja alcançar um nível significativo de transparência e de eficiência no atendimento de demandas dos cidadãos em se tratando de acesso a informações públicas.[64] Isso porque, segundo o autor, as capacidades emergentes da *web* juntamente com a disposição da sociedade para obter informações estão estabelecendo novos padrões em termo de eficiência na relação Estado-cidadãos. Sob essa perspectiva, o autor sugere que informações e documentos disponíveis em *websites* legislativos devem atender aos mais altos padrões em cinco áreas-chave: exatidão, atualidade, integralidade, clareza e contextualidade.[65]

Os atuais sistemas de informação legislativa enfrentam alguns desafios intimamente relacionados às áreas supracitadas (Griffith, 2006).[66] O texto legislativo tal como se apresenta atualmente, em especial as propostas de lei, pode ser difícil de entender, já que muitas vezes são escritos com termos legais complexos, considerando os vários usuários de sistemas de informação legislativa, seus variados níveis de conhecimento sobre processos e sua capacidade de compreender os textos legislativos. Nesse sentido, Griffith (2006) recomenda que as informações – atualizadas, disponíveis em tempo hábil – sejam precisas, oportunas, completas e compreensíveis tanto para especialistas quanto para um cidadão inexperiente no que diz respeito a políticas públicas, por exemplo.

Para apresentar uma informação legislativa com o máximo de integralidade possível – isto é, completa – é importante estabelecer vínculos entre informações sobre assunto semelhante, como oferecer *links* ou elementos complementares (por exemplo, relatórios e documentos) ou relacionar a outros sistemas – ou seja, conectar o usuário à área de outro portal que armazene as informações relacionadas ao assunto (Griffith, 2006). Nesse caso, o cidadão precisará saber como navegar e pesquisar nesse outro sistema, contudo, a potencial vantagem ao se integrar informações é maior que o risco de que o indivíduo se perca no meio do caminho e não

[64] Dentre os objetivos do estudo estão (1) analisar qualitativamente em que medida os sistemas legislativos desenvolvidos ou utilizados pelo Congresso dos Estados Unidos e do Parlamento Europeu reúnem esses critérios; (2) revisar as metas que esses órgãos legislativos têm definidas para seus sites e os mecanismos que estabeleceram para atribuir tanto autoridade quanto responsabilidade para alcançar esses objetivos; e (3) identificar e compartilhar as melhores práticas.

[65] Originalmente, os padrões são: *accuracy*, *timeliness*, *completeness*, *clarity* e *context*.

[66] O autor define sistemas de informações legislativas como os sistemas que são projetados pelos órgãos legislativos para tornar informações disponíveis para o público e para si mesmos.

encontre o que espera. Além disso, integrar fontes de informações legislativas pode afetar positivamente outros critérios, como clareza e contextualização, ao vincular recursos compreensíveis em se tratando do processo legislativo ou de outros temas, segundo Griffith (2006).

O compromisso dos órgãos legislativos com a transparência – âmbito de pesquisa do autor supracitado – começa aumentando o volume de informações nos portais oficiais da *web* e ganha continuidade quando proporciona maior compreensão quanto às informações divulgadas. É razoável não apenas tornar públicas todas as proposições de leis, por exemplo, mas sobretudo apresentá-las de maneira clara, compreensível a todo cidadão que possa se interessar pelo assunto. As formas de materializar a inteligibilidade das informações legislativas são muitas e, em geral, os materiais explicativos tendem a ser claros, tais como cartilhas, resumos, dicionário de termos específicos e recursos audiovisuais.

Alguns sites expõem resumos, documentos, estudos, textos aprovados em plenárias, proposição acompanhada de texto explicativo e outros tipos de materiais suplementares a uma questão. Fornecer esse tipo de informação é útil porque contextualiza uma ação ou um documento em relação a eventos anteriores e/ou futuros (Griffith, 2006).

Griffith (2006) é enfático ao afirmar que, independentemente de quem pode ser o usuário (se parlamentar ou funcionário ou cidadão), os *websites* não vão atingir os objetivos fundamentais das instituições que os financiam nem contribuir para apoiar o processo democrático, a menos que atendam a essas normas.

## 2.5 BREVES CONCLUSÕES

Como exposto, a possibilidade de acessar informações governamentais é fator relevante em uma democracia. Isso porque, "no horizonte de uma democracia forte, o Estado está obrigado a ser transparente [...] e seus atos devem ser potencialmente objeto da esfera pública (Silva, S., 2009, p. 116). Não é o caso de defender uma liberdade sem restrições, mas o "acesso controlado sob vigilância independente" (Birkinshaw, 2006, p. 47).[67] Em outras palavras, não se trata da exposição de informações de maneira indiscriminada e irresponsável, mas da

[67] Tradução própria do original em inglês: "controlled access under independent oversight".

previsão – muitas vezes por meio de legislação – de acesso a informações de interesse público para indivíduos que não fazem parte do corpo do Estado.

Nesse sentido, muitos defendem a necessidade de criar mecanismos que garantam aos cidadãos o acesso a informações públicas, a exemplo de Mendel (2009) e Lopes (2009). Para isso, a maioria dos países já deu o primeiro passo: promulgaram leis que obrigam a publicação de informações – seja para atender a uma demanda de acesso por parte da sociedade ou devido à influência de outras nações ou à pressão de organizações internacionais, por exemplo. A partir de então, cabe planejar a ampla divulgação da norma jurídica para a sociedade, papel que pode ser desenvolvido principalmente pelo próprio Estado, pelos *media* e também por instituições da sociedade civil.

Abrir informações para a população em geral e não apenas para órgãos da estrutura do Estado significa dar ao cidadão oportunidades de conhecer e acompanhar os registros administrativos, os atos de governo e principalmente as decisões tomadas pelos agentes autorizados pela sociedade para agir em seu nome. Assim, com as referidas leis, amplia-se o leque de situações em que a responsabilidade pela gestão dos recursos públicos pode ser acompanhada pela sociedade civil.

Para Mendel (2009), existe "uma tendência global muito expressiva na intenção de adotar legislação sobre direito a informação" (p. 26), e prova disso é a crescente demanda para que sejam aprovadas legislações sobre o assunto. De modo geral, tais leis trazem diretrizes e procedimentos sobre o acesso a informações públicas, bem como esclarecem os casos e o período em que o acesso é restrito, estabelecem o órgão responsável, ou os responsáveis, por zelar pela aplicação da lei e possíveis punições em caso de descumprimento da mesma. Assim, contribuem para tornar o Estado transparente à sociedade.

Pode-se supor que um governo está sendo eficaz em termo de transparência quando oferece (1) a oportunidade de os indivíduos terem acesso a informações públicas mantidas pelo Estado – no sentido de informações que são fruto de processos e atividades estatais e de decisões dos agentes do governo –, bem como quando (2) possibilita que instituições do governo cumpram o dever de tornar essas informações disponíveis a todos (ressalvados os

casos em que o sigilo é fundamental).[68]

A discussão apresentada neste capítulo permite afirmar que o mecanismo de transparência é bastante próximo da ideia de abertura. A abertura refere-se a uma exposição do Estado que permite à sociedade, entre outras possibilidades, obter determinados instrumentos para monitorar os agentes públicos – em especial, documentos e dados em estado bruto (não tratados). A transparência também se refere à exposição do Estado, porém tem como fundamento a inteligibilidade do conteúdo, isto é, a informação é apresentada de modo a ser compreendida por um cidadão comum, alguém não especialista em finanças ou legislação, por exemplo.

A partir disso pode-se admitir que: (a) não há transparência sem abertura – visto que é necessário dispor informações para, enfim, haver a possibilidade de considerá-las inteligíveis (Estado transparente) ou não; (b) é possível que haja abertura sem transparência – nesse caso, certas informações estão disponíveis à sociedade, porém em linguagem ou apresentação com teor bastante técnico ou pouco compreensível ao cidadão comum. Então, abertura e transparência estão vinculadas, porém guardam sutilezas entre si.

Pode-se afirmar ainda que abertura e transparência, juntamente com a noção de vigilância, formam uma relação triangular, pois, uma vez expostas as informações públicas, é possível exercer a função de vigilância sobre o Estado. Nesse sentido, fica claro que a abertura e, sobretudo, a transparência são mecanismos que contribuem com a promoção da *accountability* e do controle social sobre o Estado. Essa afirmação está fundada na ideia de que o governo precisa ser visível para que haja controle (Amorim, 2012).

O capítulo seguinte é dedicado justamente a essa temática. Para aprofundar a discussão, será explorado o conceito de *accountability* e suas nuances, bem como sua relação com o tema principal, a possibilidade de controle social – aquele desenvolvido pela sociedade sobre seus representantes. A intenção é deixar claro o que se tem em mente quando se trata de controle nesta pesquisa, para assim ser possível apontar indicadores que podem ser utilizados para analisar quão abertos ao controle (monitoramento) dos cidadãos são os portais de certas câmaras de deputados da América Latina.

[68] A ideia de eficácia política utilizada para desenvolver tal raciocínio é derivada de um estudo realizado por Stephen Coleman e outros (2012). Para os autores, eficácia política diz respeito à capacidade de as pessoas influenciarem o mundo ao seu redor e de instituições políticas responderem aos cidadãos.

# 3

# *ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL

Na política, tão importante quanto o poder são os mecanismos para controlá-lo (Schedler, 1999). É possível notar na literatura sobre democracia que o controle sobre o Estado pode ser exercido por diversos indivíduos e instituições, dentro dos limites de atuação de cada um. Em geral, quando os cidadãos individualmente ou reunidos em grupos monitoram, fiscalizam e avaliam o governo, bem como quando estes podem interferir na gestão do Estado admite-se que está ocorrendo o controle social (Canela e Nascimento, 2009), também conhecido como "*accountability* social". Por outro lado, convencionou-se chamar de *accountability* apenas – ou "*accountability* horizontal" ou ainda "*accountability* política" – o controle sobre o Estado que é exercido por instituições ou agências inseridas no próprio corpo estatal, com autoridade legal para aplicar punição, caso necessário, sobre o agente público que é chamado a prestar contas.[69]

A essa segunda forma de controle, legalmente prevista e institucionalizada, é atribuída uma série de adjetivos. O mecanismo de *accountability* é considerado, por exemplo, como complexo e camaleônico (Mulgan, 2000), abrangente e ambivalente (Schedler, 1999), evasivo (Licht, 2002), nebuloso (López-Ayllón e Haddou-Ruiz, 2005) e, inclusive, enganoso e difícil de definir (Sklar, 1999).[70] Objetivamente, pode-se dizer que envolve "a preocupação contínua

[69] Neste capítulo, as noções de controle social e de *accountability* serão discutidas com maior riqueza de detalhes.

[70] Na presente pesquisa, mantém-se o termo *accountability* em inglês, pois ainda não há na língua portuguesa uma tradução amplamente aceita pelos pesquisadores e que contemple todos os aspectos constitutivos do mecanismo. Tal dificuldade de tradução do termo é um ponto de discussão neste capítulo.

de supervisão e fiscalização, de vigilância e de restrições institucionais sobre o exercício do poder" (Schedler, 1999, p. 13).[71]

Este capítulo, elaborado para alcançar o segundo objetivo específico (isto é, enriquecer a discussão sobre *accountability* e controle social a partir do esclarecimento sobre ambos os conceitos), apresenta características que compõem o controle social e esclarece a relação que guarda com conceitos próximos e com aspectos que vem à tona quando se trata de controle (especialmente, empoderamento e corrupção).

Primeiramente, discute-se com maior profundidade aspectos relacionados a dimensões de *accountability* – mecanismo democrático fundamental para a compreensão do conceito e da prática de controle social. A respeito de *accountability* são discutidas as noções conceituais, as características basilares, os atores envolvidos no processo (com destaque para seus limites e possibilidades de ação) e a proposta de alargamento conceitual. Em seguida, é estabelecida a conexão entre o supracitado mecanismo de controle e o monitoramento exercido por indivíduos de fora do âmbito estatal. Por fim, expõem-se as noções de controle condizentes com as possibilidades de ação de atores envolvidos.

## 3.1 DIMENSÕES DE *ACCOUNTABILITY*

A complexidade do conceito de *accountability* deve-se às nuances que o compõem. Observando a literatura, é possível afirmar que o termo está atrelado a conceitos próximos, como responsabilização, fiscalização, punição e exposição (Schedler, 1999). No contexto democrático, a relação com ações como monitorar, controlar, informar, justificar, prestar contas e punir – não excludentes, mas complementares – enriquece a discussão sobre *accountability* e permite apontar noções conceituais, tradições, características e limites a seu respeito. Esses aspectos serão discutidos a seguir.

### 3.1.1 Noções conceituais de *accountability*

[71] Tradução própria do original em inglês: "the continuing concern for checks and oversight, for surveillance and institutional constraints on the exercise of power".

De modo geral, *accountability* "implica no direito de pessoas que são afetadas por uma ação ou decisão receberem explicação do que foi feito e fazer julgamentos sobre a conduta daquele que é responsável por desempenhar a ação ou decisão" (Sklar, 1999, p.53).

Em Romzek e Dubnick (1998) – citados por Licht (2002) e Dragomir (2008) –, *accountability* diz respeito a uma relação social que pode ser encontrada em uma variedade de contextos, sejam democráticos ou não. Isto porque, não necessariamente, está atrelada à existência de democracia, mas sim a alguma atividade ou forma de governo na qual haja delegação de autoridade.

Conforme Licht (2002), no âmbito democrático, a *accountability* inclui tanto a aceitação da responsabilidade de explicar e justificar ações e decisões quanto a disposição para admitir erros e remedia-los, e essas obrigações não podem ser desrespeitadas impunemente. Além disso, trata-se de uma norma de governo, isto é, está relacionada a modos legítimos de exercer o poder e de responder ao poder, de seu uso e também dos abusos (Licht, 2002). Como tal, assume um importante papel, pois, entre outras possibilidades, favorece a atribuição de confiança às instituições públicas, ao funcionar como um meio para concretizar as relações entre instituições, estabelecer responsabilidades, controlar o poder, reforçar a legitimidade e, enfim, promover a democracia (Dragomir, 2008).

Uma definição de *accountability* que agrega e ordena o que já foi discutido até o momento é proposta por Andreas Schedler (1999). Para o autor, diz respeito a um tipo de controle em que um indivíduo, ou uma instituição, é obrigado a prestar contas a outro sujeito, ou outra agência, por suas ações praticadas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder e, em caso de eventual má conduta, poderá receber punições ou constrangimentos (Schedler, 1999). Nesse sentido, o conceito de *accountability* inclui três diferentes, porém relacionadas, expressões de controle de poder, resumidas como a obrigação de exercício transparente, a obrigação de justificar atos e a submissão a possíveis sanções (López-Ayllón e Haddou-Ruiz, 2005).

Essas noções particulares ao mecanismo de *accountability* dificultam a tradução do termo, que geralmente prevalece com todas as suas conotações apenas em países de língua inglesa, e não universalmente (Licht, 2002). Em muitas nações de línguas românicas – como francês, espanhol, italiano e português –, conforme Licht (2002), são usadas várias formas do termo "responsabilidade" em lugar de "*accountability*" em inglês, pois se admite notável

proximidade entre esses termos.

Anna Maria Campos constatou, em 1990, que o termo no Brasil, por exemplo, 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 consequências da ausência desse conceito para a administração pública brasileira e defende que "quando a indigência 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, a dimensão teórica de *accountability* no contexto brasileiro é discutida por Pinho e Sacramento (2008). Os autores 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 avanços e a construção do conceito, porém reconhecem que é difícil admitir uma tradução para o termo talvez por carecermos de uma verdadeira cultura de *accountability*.

Ainda que as noções conceituais de *accountability* geralmente sejam apresentadas na literatura a seu respeito, bem como nas discussões sobre outros termos, o mesmo não ocorre com relação às origens da palavra (Mota, 2006). Grande parte das pesquisas se concentra no conceito e nas principais características (a exemplo de Campos, 1990, e Schedler, 1999), nas possibilidades de controle de acordo com os atores envolvidos (como em O'Donnell, 1999), no impacto e nos resultados de iniciativas desenvolvidas para promover *accountability* (como Gaventa e McGee, 2011) e também na sua relação com outros mecansismos democráticos (por exemplo, em Silva et al, 2009).[72]

Segundo Silva, S. (2009), a noção de *accountability* amplamente aceita por pesquisadores de áreas como ciência política e administração pública é inspirada na teoria econômica. As discussões desenvolvidas no campo econômico descreviam o processo em que uma parte – chamada *agente* – deveria responder e se justificar a outra – nomeada *principal*.[73] Analogamente, é transposta para o contexto democrático caracterizando a relação entre os atores envolvidos numa situação de chamado à prestação de contas. Em função dessa origem econômica, algumas vezes, o termo vem expresso "*accountability* política", para esclarecer o

[72] Na presente pesquisa, não existe a intenção de remontar a história dos usos de *accountability*, mas de apontar, despretenciosamente, indícios sobre suas origens a fim de enriquecer a discussão sobre o mecanismo.
[73] A relação entre tais partes será detalhada a seguir.

âmbito em que está sendo tratado (Silva, S., 2009).

Sobre os elementos que compõem *accountability* (obrigação de informar e se explicar, a demanda de justificativas e a possibilidade de punição), é certo que, isoladamente, podem derivar de contextos diferentes, e não convém discutí-los na presente pesquisa. O que parece ser ponto pacífico é o fato de ter procedido de democracias liberais modernas a institucionalização de um processo que envolve de modo sistêmico tais elementos (Silva, S. 2009). Plattner (1999), por exemplo, admite estar convencido de que a *accountability* relacionada ao controle de funcionários do governo, decorre principalmente da tradição liberal. Silva, S. (2009, p. 244) se refere a *accountability* como um "processo historicamente desenvolvido pela tradição liberal". Licht (2002, p. 24), seguindo a mesma linha de pensamento, argumenta que "sociedades que enfatizam a busca de preferências individuais e veem cada pessoa como iguais são mais propensas a defender normas de *accountability*".[74]

De acordo com O'Donnell (1999), juntamente com a tradição liberal, outras duas tradições – a republicana e a democrática – influenciam a *accountability* desenvolvida no âmbito do Estado, especialmente nas democracias contemporâneas.[75] Sinteticamente, pode-se dizer que: a tradição democrática tem "impulsos igualadores" (O'Donnell, 1999, p. 32) e está fundada no direito de os cidadãos escolherem seus governantes e na liberdade para expressar suas demandas; a ideia liberal tem como fundamento proteger as liberdades individuais, de modo que não se admite que alguns direitos sejam "usurpados por nenhum poder" (Mota, 2006, p. 31); e o componente republicano dá importância à concepção das obrigações de quem governa, de maneira que o exercício do serviço público deve estar sujeito à lei (O'Donnell, 1998 e 1999; Mota, 2006).

O'Donnell (1999) estabelece a relação entre essas correntes (cada qual com sua própria lógica, seus próprios princípios e corolários[76]) e o mecanismo de *accountability* nas democracias contemporâneas, em especial no contexto latinoamericano da década de 1990. O autor constata que o elemento democrático já era minimamente contemplado pelas eleições (devendo ser melhorado), enquanto que os componentes liberal e republicano seriam frágeis.

[74] Tradução própria do original em inglês: "[…] societies, that emphasize pursuit of individual preferences and view individual persons as equal, are more to likely to uphold norms of accountability".
[75] Guillermo O'Donnell chama as democracias contemporâneas, especialmente dos países latinoamericanos, de poliarquias, um conceito cunhado por Robert Dahl. Para compreender o assunto, O'Donnell (1999) indica a leitura de Dahl: *Democracy and its critics*, de 1989.
[76] Para aprofundar o entendimento sobre o tema, recomenda-se, além da leitura de O'Donnell 1999, o seu texto publicado em 1998.

Além disso, complementa afirmando que para fortalecer os mecanismos de controle intra-estatais seria preciso desenvolver os componentes liberal e republicano nessas democracias (Mota, 2006). Ter em mente as referidas tradições ajuda a compreender as características que compõem o mecanismo de *accountability*, assunto tratado a seguir.

### 3.1.2 Características basilares

Diversos autores expõem características que formam a base do conceito de *accountability* no plano teórico ou do processo enquanto atividade prática. Segundo Luiz Akutsu (2005), o mecanismo pressupõe uma relação bilateral, em que uma pessoa ou instituição "A" presta contas sobre o poder a ela delegado a outro indivíduo ou agência "B". Implica também em direitos de autoridade, de modo que "B" tem autoridade de demandar respostas de "A" e lhe impor sanções. Os agentes públicos investidos de responsabilidade administrativa e política devem responder a autoridades.[77] Outro aspecto relevante quanto à *accountability* é o fato de estar atrelada a uma avaliação retrospectiva. Na *accountability*, uma autoridade busca respostas e fiscaliza ações passadas ou que estão acontecendo, no sentido de que ainda tenham desdobramentos no presente.

Quando mencionam essa relação bilateral característica do processo de *accountability*, alguns autores – a exemplo de Prat (2006) e Silva, S. (2009) – relembram a interação principal-agente, originada no campo econômico, na qual "A" é o *principal* e "B" é o *agente*. Isto porque toda a autoridade legítima emana do povo e o governo é o administrador desse poder (Plattner, 1999), ou seja, o povo é o mandante e os representantes são os mandatários (Gomes, 2004). Em síntese, tratam-se de "patrão" e "funcionário" (Silva, S., 2009). Na realidade política, a primeira parte pode ser formada pelos cidadãos ou pelas instituições de controle, por exemplo, enquanto a segunda corresponde aos agentes públicos investidos em função ou cargo no qual possam ser chamados a prestar contas e receber punições ou constrangimentos da primeira.

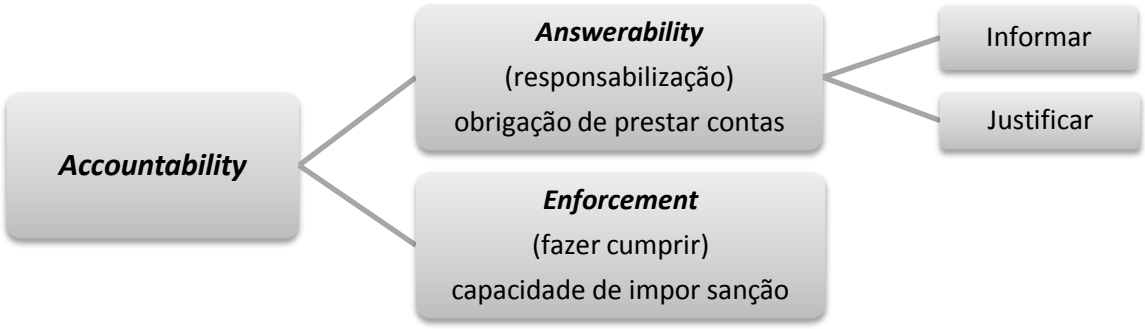
A transparência de decisões tomadas e ações desempenhadas pelos agentes públicos, conforme Akutsu (2005), é indispensável à *accountability*. Não é suficiente cumprir

[77] Essas autoridades podem variar de acordo com o contexto. Esse tema pode ser compreendido melhor a partir da leitura da subseção anterior às breves conclusões deste capítulo.

formalidades burocráticas, mas deixar claro se a administração pública agiu com "economia, eficiência e honestidade" (Akutsu, 2005, p.5). As sociedades que apoiam a existência de normas de *accountability* tanto na esfera pública quanto na privada esperam que os agentes que detém o poder garantam a máxima divulgação e que respondam por seus erros (Licht, 2002).

Tais expectativas sociais esboçam a base do conceito de *accountability*, abordada por Schedler (1999). Para esse autor, os dois pilares conceituais de *accountability* são: "a*nswerability,* a obrigação de agentes públicos de informar sobre e explicar o que estão fazendo; e *enforcement*, a capacidade de agências públicas para impor sanções sobre detentores do poder[78] que tenham violado suas funções públicas" (Schedler, 1999, p 14).[79] O esquema a seguir sintetiza tais dimensões de *accountability*.

Figura 2: Dimensões que compõem o mecanismo de *accountability*




Fonte: adaptado de Schedler (2004).

A partir dessa representação é possível dizer que, na primeira dimensão, é intrínseco à *accountability* o fato de o agente público estar obrigado a responder por suas ações e decisões. Admitindo como exemplo os agentes da esfera de decisão política, estes devem informar e justificar as decisões que tomaram ou pretendem tomar – pois já foram autorizados para tal pelos cidadãos por meio das eleições. Por isso, essa dimensão do conceito é tanto

[78] De modo geral, "detentores de poder" é um termo que pode ser usado para designar "aqueles que possuem formas políticas, financeiras ou outras de poder e incluem funcionários do governo, empresas privadas, instituições financeiras internacionais e organizações da sociedade civil" (Malena et al, 2004, p.2). Tradução própria do original em inglês: "those who hold political, financial or other forms of power and include officials in government, private corporations, international financial institutions and civil society organizations".

[79] 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".

informacional quanto argumentativa. Já a segunda, carrega a 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 punidos pela ilegal através de sanções previstas.

O processo de *accountability* compreende algumas etapas, como (1) a identificação de 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).

Considerando tais características, é possível dizer que 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).[80] Quando este tipo de controle é ineficaz, a democracia se torna fágil, suscetível à corrupção e incapaz de garantir liberdades civis básicas – deficiências mais perceptíveis e dramáticas em democracias incipientes do que nas consolidadas (O'Donnell, 1999).

### 3.1.3 Alargamento conceitual

Os principais pontos questionáveis nas discussões a respeito de *accountability* se concentram em dois aspectos: autoridade e sanção. Sob um ponto de vista, o conteúdo do dever de *accountability* é algo já estabelecido. Já em outras pesquisas, ainda parece ser um fator crítico. Nesse contexto, qual autoridade está habilitada, de fato, para demandar *accountability* e participar de todo o processo, inclusive com capacidade de aplicar punição?

Por um lado, autores como Licht (2002) contribuem para a compreensão dos aspectos centrais a respeito de *accountability*. Para o mesmo, são seus componentes fundamentais: "[1] promoção dos interesses do *accountee*,[81] [2] transparência e relato [no sentido de prestar

[80] 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".
[81] Este termo será esclarecido com detalhes em momento oportuno. Por hora, *accountee* são os indivíduos ou as agências que demandam *accountability*.

contas, de se reportar a alguém] e [3] obrigação de fazer reparações" (Licht, 2002, p. 10).[82] Schedler (1999) também contribui para delimitar o mecanismo, ao afirmar que se trata de uma relação em que uma parte é chamada a prestar contas (informar e justificar) e a mesma está sujeita a receber constrangimentos e sanções por eventual má conduta. Essa pode ser considerada a ideia clássica de *accountability*.

Por outro, este conceito tem sido ampliado por alguns pesquisadores e assumido formas um tanto quanto distintas da formulação original, pois se admite que a *accountability* não necessariamente deve contar com a possibilidade de punição, embora muitos autores considerem a capacidade de impor sanção um aspecto fundamental à mesma, como Collier (1999) e Maravall (1999), citados por Schedler (2004).

Entre os pesquisadores que se apresentam a favor do alargamento do conceito de *accountability*, destacam-se Richard Mulgan (2000) e Guillermo O'Donnell (1998 e 1999). Essa afirmação deve-se à observação de que as ideias de ambos são bastante difundidas em textos que discutem principal ou secundariamente as iniciativas de *accountability*, as características, os atores envolvidos no mecanismo e a possibilidade de sanção – estão entre os exemplos Jesus (2006), Gaventa e McGee (2011), Plattner (1999), Schmitter (1999), Sklar (1999), Carneiro (2004), Malena et al (2004), Maia (2006 e 2004), Silva, S. (2009) e Silva, D. (2010).

Mulgan (2000) defende que o escopo e o significado do conceito de *accountability* estão se expandindo para direções que vão além do chamado a prestar contas por uma ação. Obviamente, não há a intenção de negar a sua contribuição quanto à discussão do mecanismo, mas de problematizar aspectos de sua linha de pensamento.

Sob uma perspectiva, há concordância entre Mulgan e a presente pesquisa quando o autor expõe três características do mecanismo de *accountability*: (a) é externo, porque o chamado à prestação de contas tem origem em uma instituição diferente da que é chamada a ser *accountable*; (b) envolve interação, pois um lado chama outro a prestar contas, busca respostas e retificações e o outro deve se manter *accountable*, responder e estar sujeito a sanções; e, finalmente, (c) implica em direitos de autoridade, a parte que chama a prestar contas tem autoridade de demandar respostas da outra e de lhe impor punição. Também deixa

[82] Tradução própria do original em ingles: "promoting the accountee's interests, transparency and reporting, and liability to make amends".

claro que, originalmente, o núcleo do conceito é formado pelas ideias de exposição ao escrutínio público, justificação, sanções e controle (Mulgan, 2000).

Sob outra perspectiva, há discordância quanto ao raciocínio do autor de que "'accountability' cada vez mais se estende para além das preocupações centrais e se insere em áreas onde as várias características principais não se aplicam" (Mulgan, 2000, p. 556).[83] Talvez essa ideia seja razoável para o pesquisador porque ele acredita que "o núcleo original do conceito de *accountability* [...] é suficientemente distinto e importante para justificar sua identificação separada"[84] (Mulgan, 2000, p.557). Na verdade, para a presente pesquisa, a riqueza da *accountability* está justamente na combinação de suas características. Dissociadas, elas podem qualificar outros mecanismos. Por exemplo, a interação é fundamental para a participação civil – mecanismo democrático que não diz respeito ao controle sobre o Estado.

Mulgan (2000), desviando o sentido original do mecanismo, atribui diferentes acepções ao conceito em questão e expõe uma pluralidade de contextos em que pode estar inserido. Ele propõe como sentido de *accountability*, por exemplo, a responsabilidade interna. Defende que, nesse caso, trata-se de algo além da ideia de que X (agente político) é *accountable* a Y (agência de controle) por Z (cidadão) e inclui o senso de responsabilidade interna do individuo, porque estão em jogo seus valores morais. Assim, extrapola a noção primordial de controle externo (uma prestação de contas que tem origem em outra parte).

Há concordância com Mulgan no entendimento de que o conceito e a prática do mecanismo *accountability* estão relacionados à responsabilidade, afinal, indivíduos que exercem função pública devem dar respostas, têm o dever de ser *accountable*. A questão que se coloca, entretanto, diz respeito a garantias quanto à confiança na responsabilidade do agente público baseada em seus valores morais. Como assegurar a disposição do próprio indivíduo para refletir sobre os seus atos? De que maneira certifica-se que a administração, na pessoa do agente, agiu de acordo com critérios como economia, eficiência e honestidade?[85] Nesse sentido, parece razoável que a obrigação de ser responsável, além de ser valorizada pelo próprio agente, seja também demandada por outra parte, como um agente ou agência do

[83] Tradução própria do original em inglês: "'accountability' has increasingly been extended these central concerns and into areas where the various features of core 'accountability' no longer apply".
[84] Tradução própria do original em inglês: "The original core of accountability […] is sufficiently distinct and important to warrant separate identification".
[85] Critérios citados por Akutsu (2005).

Estado com autonomia para tal, bem como pela sociedade e pelos *media*.[86]

Além disso, outra deficiência nas variantes conceituais de *accountability* da maneira como foram propostas por Mulgan (2000) é o fato de não haver uma vertente que trate da responsabilização dos agentes pelos atos cometidos (Jesus, 2006). Pode-se dizer que não fica claro na argumentação de Mulgan que – além de ser responsável por suas ações – o agente pode receber punições ou constrangimentos nem de que forma isso pode ocorrer. Por não pontuar o espaço que cabe a um dos pilares – o *enforcement* –, a formulação parece não abranger a complexidade do conceito.

Outro pesquisador bastante citado – que em suas discussões propõe inovações à *accountability* e por isso parece favorável à ampliação do conceito – é Guillermo O'Donnell. Segundo o mesmo, o mecanismo de *accountability* pode ser dividido em dois vetores, vertical e horizontal, levando em consideração o sujeito que presta contas e a autoridade a quem se presta contas. Na *accountability* vertical, 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.[87] Já a *accountability* horizontal envolve partes hierarquicamente iguais, de modo que instituições e agências do Estado fiscalizam e avaliam umas as outras, como em mecanismos de *checks and balances* (O'Donnell, 1999).[88]

Sob esse prisma, a punição sobre os agentes políticos na *accountability* vertical é possível de ser realizada, por exemplo, no período eleitoral (O'Donnell, 1999). Aqui o argumento é a ideia de que, por meio de eleições razoavelmente livres e regulares, os cidadãos podem punir ou recompensar os políticos. Ao escolher os candidatos, os eleitores decidem se mantém ou não o representante no cargo público político, ou ainda seleciona outros de sua preferência. O'Donnell (1999) defende que as ações dos *media* e da sociedade podem criar um clima de insatisfação pública com relação ao governo (e, às vezes, ao próprio regime) e levar um grupo político à derrota nas eleições seguintes. Nesse caso, de certa maneira, maus gestores são

[86] Nesta pesquisa, evita-se o uso do termo "meios de comunicação de massa" para se desviar de críticas quanto a uma suposta ideia pejorativa atrelada à expressão "de massa", quando associada aos meios de comunicação. Em vez disso, opta-se pelo uso de "*media*" ou "meios de comunicação" para se referir ao aparato técnico ou a instituições de comunicação que alcançam um extenso número de pessoas, portanto, destinados a um público amplo. O desenvolvimento de processos de comunicação midiatizada e sua relação com a política são questões exploradas com maior propriedade em Gomes (2004).

[87] Opinião pública é entendida aqui como sinônimo de população. Ver "Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar" (Gomes, 2001a).

[88] A igualdade a que O'Donnell se refere, possivelmente, não diz respeito ao poder (não é um poder igual), mas ao âmbito de inserção (instituições intraestatais).

punidos pela conduta ilegal ou pelo não atendimento a necessidades da população.

A questão é que "a principal faceta da *accountability* vertical" (O'Donnell, 1999, p. 30) – as eleições – mais parece um tipo de punição simbólica, que pode ocorrer ou não. Mota (2006) deixa claro que as eleições, de fato, são um mecanismo bastante importante, porém, por ser exercido em períodos de tempo relativamente longos, torna-se insuficiente. A autora complementa sua argumentação afirmando que é preciso ter atenção para dois pontos: os atos dos agentes também precisam ser controlados nos intervalos eleitorais; bem como, são necessários meios para controlar também os agentes que não passam pelo crivo das eleições, especialmente, os que exercem cargos de confiança. Malena et al (2004, p. 5) também concordam com essa posição:

> [...] [as] eleições, o principal mecanismo "vertical" de accountability, também têm se revelado um instrumento fraco e ineficiente [como é uma faca sem corte] para manter oficiais do governo e funcionários accountable a ações específicas.[89]

Além disso, cabe questionar se é suficiente "punir" um indivíduo que responde pelos cidadãos apenas deixando de lhe confiar um cargo eletivo. No caso de desvio de recursos públicos, por exemplo, supõe-se que seja necessário o retorno desse dinheiro aos cofres do Estado. Do mesmo modo, além da punição eleitoral, é desejável que exista a possibilidade de sanção legal (responsabilização jurídica) proporcionalmente consonante com a gravidade da falta. É por meio de mecanismos legais que se pode inibir e, certamente, remediar o comportamento irregular de agentes. Esses elementos institucionalizados são conduzidos por agências ou instituições investidas da capacidade de punir indivíduos que exercem cargo ou função pública.

O próprio O'Donnell (1999) admite que, como um processo que ocorre em períodos espaçadamente pré-determinados, não fica clara a efetividade das eleições como mecanismo de castigo ou premiação de governantes. Ele toma como base o estudo de Przeworski e Stokes (1996) para afirmar que a votação retrospectiva não é suficiente para incentivar os agentes políticos a atuar de forma responsável. Ademais, parece arriscado depositar confiança na efetividade da *accountability* eleitoral, visto que não há certificação de que ocorra e, segundo O'Donnell, ela "tende a diminuir" em contextos onde os sistemas partidários são pouco

[89] Tradução própria do original em inglês: "elections, the principal traditional "vertical" mechanism of accountability, have also proved a weak and blunt instrument for holding government officials and employees accountable for specific actions".

estruturados, a volatilidade de eleitores e partidos é alta, as políticas públicas são mal definidas e as mudanças nas diretrizes dessas políticas se dão de maneira súbita (O'Donnell, 1999).

Além de Mulgan (2000) e O'Donnell (1999), de certa forma, também Schedler (1999 e 2004) mostra-se favorável ao referido alargamento. Esse autor – que apresenta os dois pilares conceituais de *accountability* com propriedade – admite que se trata de um conceito amplo e inclusivo, o qual compreende outros termos, como "vigilância, monitoramento, fiscalização, controle, inspeção, restrição, exposição pública, [e] punição", todos empregados para assegurar que o exercício do poder seja "um empreendimento guiado por regras" (Schedler, 2004, p. 14).[90] Desse modo, Schedler sugere que *accountability* é um "conceito radial", isto é, que "ao invés de compartilhar uma essência comum, compartilha uma certa 'semelhança de família'" (Schedler, 2004, p. 22).[91]

Complementando seu raciocínio, Schedler afirma que "mesmo que estejam faltando um ou dois aspectos – informação, justificação ou punição – ainda podemos legitimamente chamar de atos de accountability" (Schedler, 1999, p. 17).[92] O autor faz uso de uma metáfora para esclarecer seu pensamento. Para ele, como em um bolo de aniversário, que pode faltar uma fatia, mas ainda é reconhecido como bolo, assim também é com a *accountability*: ainda que seja subtraída uma de suas partes constitutivas (os aspectos mencionados anteriormente), continua sendo *accountability* (Schedler, 2004).

Ana Carolina Mota (2006) se opõe claramente à maleabilidade de Schedler em relação ao conceito de *accountability*:

> Se, ao definir seu conceito, destaca as dimensões essenciais informação, justificação e punição, como pode prescindir delas e depois afirmar que pode haver *accountability* sem sanção, sem necessidade de informação e sem resposta justificada? (Mota, 2006, p. 47).

Segundo a autora citada, "as dimensões devem ser um conjunto de características definicionais", se assim não for, acaba por abranger um volume maior ou menor de situações do que deveria (Mota, 2006, p. 47). Desse modo, complementa, se há indefinição quanto aos

[90] Tradução própria do original em inglês: "surveillance, monitoring, oversight, control, checks, restraint, public exposure, punishment" [...] "a rule-guided enterprise".
[91] Tradução própria do original em espanhol: "más que compartir una esencia común, comparten una cierta 'semblanza de familia'".
[92] Tradução própria do original em inglês: "even if one or two of them are missing we may still legitimately speack of acts of accountability".

elementos constitutivos de um conceito, este se torna aberto e de difícil operacionalização, pois necessita de adaptação em cada circunstância.

Para lançar mão da mesma metáfora de Schedler, se pensarmos não em termos de fatia, mas de ingredientes, pode-se dizer que, caso falte um ingrediente ao bolo, o resultado final será alterado, pois, dependendo do que seja subtraído, a receita poderá ser mais, menos, ou completamente afetada. No caso da *accountability*, se faltar a possibilidade de *enforcement*, restam punições não legais, como a correção por meio das eleições e o constrangimento público. Quanto à primeira punição, já debatida, sabe-se que é frágil especialmente porque tem ocorrência incerta. Com relação à segunda, o próprio Schedler admite sua precariedade ao considerar a exposição pública – de uma ação criminal, por exemplo – como uma punição "leve" (Schedler, 1999, p. 17).

Nesse sentido, é possível supor que o constrangimento apenas não é um mecanismo de punição suficiente, mas deve estar associado a sanções legais, desenvolvidas pelo próprio Estado, por meio de "agências estatais autorizadas e dispostas a monitorar, controlar, corrigir e/ou punir atos ilegais de outras agências do estado" (O'Donnell, 1998, p. 20).[93]

O'Donnell (1998 e 1999), embora defenda a "*accountability* vertical" (segundo ele, relação de controle entre partes desiguais), admite que os cidadãos e os meios de comunicação precisam das agências de controle do Estado para dar continuidade ao processo de *accountability*, como observado a seguir:

> [...] o impacto das demandas sociais e dos *media*, na medida em que denunciam ações do governo alegadamente ilícitas e/ou exigem suas sanções ou reparações, depende em grande medida de ações que as agências estatais devidamente autorizadas realizam com o propósito de investigar delitos e, eventualmente, sancioná-los (O'Donnell, 1999, p. 30).[94]

A discussão realizada nesta subseção tomou como fio condutor as argumentações de pesquisadores relevantes em se tratando de *accountability* – especialmente, Schedler e O'Donnell – para enriquecer a reflexão a respeito de pontos que em certas abordagens

[93] Tradução própria do original em espanhol: "agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del estado".
[94] Tradução própria do original em espanhol: "[...] el impacto de las demandas sociales y de los medios periodísticos, cuando denuncian actos de gobierno presuntamente ilícitos y/o exigen su sanción o reparaciones, depende en gran medida de acciones que agencias estatales debidamente autorizadas lleven a cabo con el propósito de investigar delitos y, llegado el caso, sancionarlos [...]"

assumem contornos mais demarcados e, em outras, são passíveis de flexibilização – como as questões que envolvem a autoridade à qual o agente público deve prestar contas e a possibilidade de sanção.

A mesma foi necessária para fundamentar o posicionamento defendido na presente pesquisa: o alargamento do conceito de *accountability* não parece ser razoável, porque, na medida em que são borrados os seus limites, permite-se a inserção de outras formas de monitoramento e fiscalização, que são importantes, mas não abrangem a complexidade do mecanismo. Esses outros modos de vigilância, por assim dizer, são próximos do mecanismo institucionalizado e até dispõem de punições, como a possibilidade de constrangimento, entretanto, a *accountability* deve contar com a capacidade de sanção legalmente instituída, e não apenas com o constrangimento. Desse modo, defende-se que é inadequado utilizar um mecanismo (*accountability*) que carrega um conjunto de características (resumidas em *answerability* e *enforcement*) para designar outro (controle social) que é composto por parte desses atributos.

## 3.2 CONTROLE SOCIAL

Ely Célia Corbari (2011) remonta a etimologia da palavra controle a partir de Oliveira (2002). De modo sintético, diz respeito à vigilância e verificação administrativa, ao "ato ou poder de dominar, regular, guiar e restringir" e à "fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos" (Corbari, 2011, p. 16). A finalidade, em geral, é evitar desvios quanto às normas preestabelecidas.

Algumas vezes, em contextos e atividades variadas, controle social é citado equivocadamente como "*accountability social*" (Malena et al, 2004). Por esse motivo, será necessário demarcar as diferenças entre controle social e *accountability*. Antes, porém, são apresentadas as ideias e a importância do controle social que, inclusive, demanda a discussão sobre empoderamento social, considerando as intenções da presente pesquisa.

### 3.2.1 Noções de empoderamento

Segundo Rute Baquero (2012), a tradição de empoderamento (*Empowerment Tradition*) tem raízes na Reforma Protestante, no séc. XVI. O crescente uso do termo, ainda conforme a autora, ocorreu por volta da segunda metade do século XX, nos Estados Unidos, por meio do discurso de movimentos emancipatórios relacionados ao exercício de cidadania, como as reivindicações por direitos civis (Baquero, 2012).[95]

Apesar do uso indiscriminado do termo em diferentes campos de conhecimento (educação, sociologia, ciência política, saúde pública, psicologia comunitária, serviço social, administração), os debates sobre empoderamento – possível tradução de *empowerment* para o português – apontam para duas dimensões: a educativa e a política (Baquero, 2012). Na presente pesquisa, interessa o seu uso em relação a esta segunda área.

De modo geral, empoderamento significa obtenção, alargamento ou reforço de poder e enquanto verbo pode assumir um duplo significado dependendo da transitividade ou intransitividade: "usado transitivamente, empoderar significa dar poder a outro, compartilhando alguns poderes que determinados profissionais devem ter sobre outros" (Baquero, 2012, p. 179).[96]

Nessa acepção, transpondo o pensamento da autora para o contexto democrático, os atores do Estado são os agentes do empoderamento e dão a tônica da interação com os cidadãos, enquanto estes permanecem passivos, receptores de uma ação externa – pelo menos até que tal passividade se finde no momento em que decidam lançar mão da parcela de poder concedida, monitorando seus representantes a partir das informações apresentadas pelo próprio Estado ou por outros atores que contribuem com a transparência e a prestação de contas do governo, como organizações sociais (mídia, organizações não governamentais, entre outros).

Como verbo intransitivo, empoderar tem a ver com "um processo através do qual pessoas ganham influência e controle sobre suas vidas e, consequentemente, se tornam empoderadas" (Baquero, 2012, p. 179). Nessa perspectiva, são os próprios indivíduos que "angariam recursos que lhes permitem ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão",

[95] Para mais informações sobre a origem conceitual de *empowerment* e os usos desta categoria na literatura, ver Barquero (2012).
[96] Para apresentar a diferenciação quanto à transitividade ou intrasitividade do verbo, Baquero (2012) se inspira em Labonte (1994), Wallerstein e Berstein (1994), Friedmann (1996), Gohn (2004) e Horochovski e Meirelles (2007).

reequilibrando, assim, o poder na sociedade e sujeitando o Estado "à responsabilização social, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão de seus próprios assuntos" (Baquero, 2012, p. 179).

Sob uma perspectiva ou outra, é relevante o fato de o cidadão ter determinado poder no sistema político. Tal consideração pode ficar mais clara se pensarmos em certas situações do contexto democrático. Por exemplo, em períodos eleitorais, uma parcela de poder social é mais evidente: cidadãos decidem quais vão ser os seus representantes. As eleições, contudo, não são instrumentos suficientes para assegurar o controle sobre os governantes exercido pelos governados (Camargo, 2007). Em outros momentos, o poder cidadão é concedido pelo Estado de maneira proativa (por exemplo, quando desenvolve iniciativas em seus websites para receber inputs dos cidadãos) ou é resultado de disputa (como quando cidadãos isolados ou organizados exercem pressão pelo poder de discutir questões políticas, de participar da condução dos negócios públicos, de estar a par do uso de recursos públicos, de conhecer e acompanhar as ações e decisões que afetam a sociedade, entre outras possibilidades). Por essa razão, mecanismos que empoderem o cidadão são desejáveis.

Na presente pesquisa, considera-se que o empoderamento pode se dar a partir da oferta de informações sobre o governo, sejam por iniciativa dos próprios agentes políticos ou adquiridas mediante solicitação. Informados sobre as atividades, ações e decisões políticas, os cidadãos adquirem a possibilidade de conhecer e acompanhar o trabalho de seus representantes, em suma, de monitorar o Estado.

### 3.2.2 Controle social: ideia conceitual, mitos e contribuições

Para que os agentes do Estado desenvolvam as atividades que lhes são atribuídas de acordo com o interesse público, em prol do bem estar social e do desenvolvimento econômico, bem como para que a eficiência do poder público seja avaliada é preciso que haja mecanismos de monitoramento e fiscalização, substancialmente favorecidos pela transparência (Corbari, 2011). Isto porque é certo que "cada país precisa de freios e contrapesos adequados no exercício do poder público, incluindo o direito à informação e a supervisão pública autorizada" (Mendel, 2009, p. 5).

Uma forma de supervisão pública diz respeito ao controle social. A Controladoria-geral da União (CGU), instituição do governo federal brasileiro, em uma cartilha sobre o acesso a informação, define controle social da seguinte forma:

> "É a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos, é um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalece a cidadania" (CGU, 2011, p. 22).

Portanto, pode-se entender o controle social "como aquele em que a sociedade civil se associa ao poder público no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de gestão pública" (Simões, 2011, p. 24). Este tipo de controle sobre o Estado se diferencia do controle institucional porque é exercido, grosso modo, por cidadãos e não pelas próprias instituições governo (CGU, 2012).[97]

Por meio do controle social, ampliam-se as possibilidades de monitoramento das ações da administração pública (CGU, 2012). É possível ao cidadão, por exemplo, conhecer o direcionamento dos recursos públicos, de modo que possa estar qualificado para reivindicar seus direitos (Rocha, 2011).

Além disso, o controle social pode funcionar como um instrumento por meio do qual a sociedade contribui para que o Estado, dentro de suas funções administrativas, esteja "de acordo com os princípios e regras, constitucionais e legais, que norteiam ou limitam a atuação do poder público" (Corbari, 2011, p. 16). Segundo Bezerra et al (2003), os cidadãos podem recorrer a instituições como os Tribunais de Contas para denunciar irregularidades, pois estas cortes possuem capacidade para viabilizar o controle popular.

Cabe lembrar que este controle é possível apenas se o cidadão tiver informações sobre o Estado a sua disposição – se este prestar contas sobre seus atos (Corbari, 2011) – e, nesse sentido, as tecnologias de informação – destaca-se aqui a internet – podem desempenhar um papel importante para o controle social, ao munir o cidadão com informações necessárias para que o mesmo exerça pressão sobre seus representantes, cobre atitudes e justificativas e contribua para os processos decisórios (Mendel, 2009), para a prevenção da corrupção e o

[97] A discussão a respeito dos controles sobre o Estado exercido pelos cidadãos e por instituições públicas será aprofundada ainda neste capítulo.

fortalecimento da cidadania (CGU, 2011).

Especificamente quanto ao auxílio do controle social à prevenção da corrupção, alguns autores argumentam que "a única salvaguarda real contra a corrupção do setor público é a vigilância ativa e permanente desenvolvida pela sociedade sobre as ações do governo e a evolução das mais abertas e participativas instituições anticorrupção" (Malena et al, 2004, p. 7).[98]

Para Rocha (2011), existem certas concepções enraizadas culturalmente que servem como obstáculo ao exercício do controle social – especialmente no Brasil, âmbito em que o autor se situa para tecer críticas. Segundo o mesmo, os mitos que precisam ser superados são as seguintes afirmações:

1) "o direito não existe": nesse caso, os que têm interesse em impedir a possibilidade de cidadãos monitorarem o governo geralmente negam esse direito, embora seja possível citar legislações que o asseguram.[99]

2) "a população não é capaz de fiscalizar": o argumento central é o pressuposto de que apenas especialistas estão habilitados a fiscalizar, pois são capazes de entender as contas públicas. A partir disso, negam-se à população as informações e documentos públicos pelo fato de considerá-los irrelevantes a este público, que não estaria apto a compreender informações contábeis. Rocha (2011) ressalta que não espera do cidadão comum o domínio sobre as regras da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), mas que este, guardadas as devidas proporções, tem capacidade suficiente para avaliar seus gestores, especialmente em se tratando dos gastos locais, portanto, da realidade próxima a si.

3) "a população não tem interesse em fiscalizar": discurso utilizado para reafirmar a distância entre o cidadão e o governo e, inclusive, para justificar "a ausência de uma política de divulgação do direito e de implementação de condições para seu exercício" (Rocha, 2011, p. 8).

[98] Tradução própria do original em inglês: "the only true safeguard against public sector corruption is the active and on-going societal monitoring of government actions and the evolution of more open and participatory anti-corruption institutions".

[99] Nesse momento, o autor cita diversas leis e artigos da Constituição Federal do Brasil que exemplificam sua afirmação, são eles: CF/88: Art. 5, XIV, XXXIII, LXXIII; Lei 8.429/92: Art. 11, IV; LC 101/2000: Arts. 48,49, 51 e 56, §3º; e Lei 11.111/2005: Art. 2.

4) “não existem recursos”: alegação utilizada para justificar a não implementação de políticas de acesso a informações, quando estas são reivindicadas por grupos sociais. O que ocorre, de fato, é que não são priorizadas iniciativas desse tipo, assim, o cidadão não pode acompanhar a alocação dos recursos públicos nem “qualificar a sua intervenção no momento de reivindicar seus direitos” (Rocha, 2011, p. 8).

5) “fiscalização é coisa de ‘político de partido’”: desqualifica-se a possibilidade de o cidadão monitorar o governo afirmando que o mesmo só o faz se tiver interesse partidário, ao passo que, na verdade, controlar políticas públicas deve ser direito e dever de todos.

Essas afirmações, de certa forma, mostram que o controle é visto como um elemento de desconfiança. Para Corbari (2011), é preciso abandonar o entendimento de que, numa relação de controle, de um lado está a “vítima” e, do outro, o “algoz” (nas pessoas de controlado e controlador, respectivamente), para que assim seja possível compreender que o controle é fundamental para a sociedade e o Estado, “uma vez que auxilia no processo decisório e na correção dos desvios das metas e prioridades estabelecidas nos planos” (Corbari, 2011, p. 16).

Considerando a ideia básica do controle social – e intentando sumarizar a exposição sobre o mesmo –, pode-se afirmar que este instrumento tem dois sentidos, que também são dois vieses principais de importância. Por um lado, significa e é relevante para a vigilância e a responsabilização, por outro, é válido e relaciona-se com a efetividade e o compromisso com a coisa pública (Canela e Nascimento, 2009). Quando o cidadão elege um representante, confere poder e uma carga de responsabilidade para implementar medidas que promovam e protejam seus interesses:

> Assim, ao falar de controle social não se pretende apenas que se consigam implantar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos [...] [mas] assegurar que os gestores públicos e sociais se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos e serviços (Canela e Nascimento, 2009, p. 6).

### 3.2.3 Contributos para o controle social

Segundo Malena et al (2004), grande parte das iniciativas de controle social surgiram como resposta a situações específicas e evoluíram de forma não sistemática. O que parece possível

sintetizar são os fatores que podem contribuir para o sucesso de iniciativas de controle social. Para os autores, são eles:

1) contexto e cultura política do país: para ser viável e obter êxito, uma iniciativa de controle social depende de – ou precisa estar inserida em – um regime político democrático, de um sistema multi-partidário, da garantia de direitos políticos e civis – inclui-se aqui o acesso à informação e liberdade de expressão, associação e reunião – e também de uma cultura de probidade e transparência.

2) acesso a informações: para o controle social, é essencial que os dados e documentos públicos sejam confiáveis e estejam disponíveis à sociedade. Como ponto de partida talvez seja primordial concentrar os esforços em garantir o acesso a informações legislativas, especialmente para driblar a falta de vontade política para divulgar ou melhorar a capacidade técnica dos agentes de instituições públicas em relação ao cuidado com o gerenciamento e a oferta de dados relevantes.

3) papel dos *media*: os meios de comunicação, quando informam e educam os cidadãos, monitoram o desempenho dos agentes do Estado e alçam à esfera de visibilidade pública os erros e as faltas do governo, podem promover o controle social. O uso estratégico desses meios, tanto tradicionais quanto modernos, pode aumentar a conscientização da sociedade em torno de questões públicas, divulgar os resultados de políticas e criar um ambiente de debate público.

4) capacidade da sociedade civil: para o sucesso das iniciativas, o nível de sistematicidade das organizações da sociedade civil tem grande relevância. Importa a capacidade de se mobilizar e utilizar de modo eficaz os meios de comunicação disponíveis, o volume de membros, a legitimidade, a representatividade e as habilidades técnicas, a capacidade de defesa, de resposta e de prestação de contas a seus próprios membros.

5) capacidade do Estado: as iniciativas de controle social fazem pouco sentido, por exemplo, onde a máquina estatal entrou em colapso ou é totalmente ineficaz. É desejável que a administração pública tenha alguma capacidade de responder às exigências dos cidadãos (responsividade), que seja capaz de produzir registros e justificativas, que tenha mecanismos de *accountability* convencional (isto é, legais institucionalizados), que tenha vontade e

habilidade para estabelecer parcerias e coligações e que valorize noções de controle, honestidade e equidade no setor público.

6) interação entre Estado e sociedade civil: é mais provável que sejam alcançados resultados significativos quando cidadãos, políticos e burocratas têm incentivo para atuar, portanto, quando são inseridos nas iniciativas de controle social tanto o Estado quanto os atores sociais.

7) institucionalização do controle social: para que as iniciativas criadas com o objetivo principal ou secundário de promover controle social sejam eficazes é necessário que a sociedade civil, o Estado ou instituições "híbridas" incorporarem ou implementem sistematicamente mecanismos de controle social. É possível aumentar a eficácia e a sustentabilidade de tais iniciativas se as mesmas tiverem respaldo jurídico.

Em geral, combinados entre si, sem distingui-los em termos de importância hierárquica, tais fatores criam condições favoráveis para que as iniciativas de controle social obtenham êxito, para enfim haver possibilidades de o cidadão e grupos da sociedade – ao menos – conhecer e acompanhar as ações e decisões do Estado.

### 3.2.4 Auxílio do controle social à democracia

Pensando especificamente nas vantagens que o controle social pode gerar para a democracia – portanto, voltando a atenção para os ganhos democráticos que pode produzir – é possível citar 3 argumentos principais. O controle social pode servir de instrumento para alcançar certos ganhos – em especial, está relacionado à melhoria do governo, à eficácia do desenvolvimento e ao empoderamento do cidadão (Malena et al, 2004; Gaventa e McGee, 2011).

Primeiramente, há uma espécie de “crise de legitimidade”, de acordo com Malena el at (2004), considerando o entorno dos anos 2000, na qual se configura um contexto em que os cidadãos estão desiludidos com o governo, especialmente com a sua capacidade de responder às demandas sociais, com a corrupção, o abuso de poder e a fraca *accountability* por parte dos agentes públicos. Nesse sentido, práticas de controle social podem melhorar a qualidade do governo porque podem impulsionar o cidadão a se mover para além da participação nas

eleições e buscar "se envolver com burocratas e políticos de uma forma mais informada, de maneira organizada, construtiva e sistemática, aumentando assim as chances de efetuar uma mudança positiva" (Malena et al, 2004, p. 5).[100]

Em segundo lugar, o referido controle contribui ainda para intensificar a eficácia do desenvolvimento em termos da oferta de serviços públicos e do design de políticas (Malena et al, 2004). Para compreender esta segunda contribuição é preciso acompanhar um encadeamento de informações.

Em muitos países (em desenvolvimento, especialmente) o Estado presta serviços essenciais aos cidadãos inadequadamente (Malena et al, 2004). Para Gaventa e McGee, (2011), muitas vezes o Estado é incapaz, tem dificuldade ou falta vontade para tal. Malena et al (2004) afirmam que isso ocorre devido a problemas como má alocação de recursos públicos, corrupção, poucos incentivos e falta de articulação de demandas – e complementam que a situação pode piorar se, nesse contexto, a formulação de políticas públicas não é transparente. A desarticulação entre três grupos de atores – agentes de decisões políticas, prestadores de serviços públicos e cidadãos – com metas e incentivos diferentes (por vezes conflitantes) perpetua esses problemas (Malena et al, 2004). Nesse sentido:

> Ao melhorar a oferta de informações, fortalecer a voz do cidadão, promover o diálogo e a interação entre os três grupos de atores e criar incentivos para melhorar o desempenho, os mecanismos de controle social podem a longo prazo melhorar a eficácia da prestação de serviços públicos e fazer a tomada de decisões mais transparente, participativa e a favor da população (Malena et al, 2004, p. 5).[101]

Por fim, a terceira contribuição democrática do controle social diz respeito ao empoderamento social[102]. Para Malena et al (2004, p. 5), ao fornecer informações sobre direitos e solicitar opinião (ou *feedback*) da sociedade – em especial dos mais pobres –, os "mecanismos de

[100] Tradução própria do original em inglês: "engaging with bureaucrats and politicians in a more informed, organized, constructive and systematic manner, thus increasing the chances of effecting positive change".
[101] Tradução própria do original em inglês: "By enhancing the availability of information, strengthening citizen voice, promoting dialogue and consultation between the three groups of actors and creating incentives for improved performance, social accountability mechanisms can go a long way toward improving the effectiveness of service delivery and making public decision-making more transparent, participatory and pro-poor".
[102] Cabe esclarecer que, nesse caso, Malena et al (2004) consideram como *empowerment* a expansão da liberdade de escolha e ação.

controle social fornecem um meio de aumentar e agregar a voz de grupos desfavorecidos e vulneráveis".[103]

Malena et al (2004) concluem que crescem as evidências de que os esforços de cidadãos e organizações da sociedade em termos de monitoramento sobre o Estado podem servir para criar novos mecanismos eficazes de controle sobre o governo que são externos ao mesmo, bem como fortalecer os que são institucionalizados (mecanismos de *accountability*).

## 3.3 RELAÇÕES DE CONTROLE: *ACCOUNTABILITY* E CONTROLE SOCIAL

A diferenciação entre o controle social e a *accountability* nem sempre é clara na literatura sobre os temas, especialmente, porque ambos são mecanismos que têm como fundamento vigiar o exercício do poder público. Nas ações cujo objetivo é o controle social – e também nos casos de *accountability* – é possível que venham à tona questões sobre as políticas públicas, a conduta política, os gastos públicos e a prestação de serviços públicos (Malena et al, 2004).

Além disso, em certa medida, ambos se assemelham por contribuir para constranger os agentes estatais e, portanto, são relevantes, pois – conforme Sivaldo Silva (2009) – os mecanismos de constrangimento impostos aos agentes do Estado são uma das formas de materialização da soberania popular, porque:

> [...] colocam a esfera civil como a fonte do poder a qual os agentes governamentais estão, em última instância, subordinados. São mecanismos necessariamente voltados para restabelecer a conexão entre o *demos* e os agentes do Estado, onde os primeiros (os mandantes) obrigam os segundos (os mandatários) a estarem subjulgados ao seu mando soberano, numa relação baseada na justificação pública (Silva, S. 2009, p. 56).

De certa forma, nas seções anteriores que compõem este capítulo, já foram dados indícios que ajudam a distinguir esses mecanismos – visto que foram apresentadas as noções conceituais sobre ambos os termos e as características dessas formas específicas de controle –, contudo, sistematizar a discussão pode ser benéfico para os objetivos que esta pesquisa busca alcançar.

[103] Tradução própria do original em inglês: "social accountability mechanisms provide a means to increase and aggregate the voice of disadvantaged and vulnerable groups".

Inicialmente, convém destacar que o uso da denominação "*accountability* social" pelos autores é um "equívoco", uma vez que não é para "se referir a um tipo específico de accountability, mas em vez disso a uma abordagem particular (ou conjunto de mecanismos)" (Malena et al, 2004, p. 3)[104]. Pode-se supor que o termo "*accountability*", associado a um adjetivo, seja utilizado para designar uma parte do que o conceito significa ou para destacar um aspecto de como se dá um controle. Assim, o que recorrentemente é chamado de "*accountability* social" é um monitoramento empenhado pela sociedade.

Admite-se que, devido à dificuldade de tradução para outros idiomas, o termo em inglês é mantido, embora muitas vezes já não inclua todas as nuances que o compõem. As particularidades que carrega, como explica Licht (2002), são mantidas especialmente em países de língua inglesa e não universalmente.

Quanto ao monitoramento que se materializa, por exemplo, em ações de acompanhamento do desempenho do Estado e, de fato, são realizadas especialmente por atores da sociedade, é mais adequado que seja chamado de controle social. Malena et al (2004) enquadram no rol dos atores sociais os cidadãos, as organizações da sociedade civil e os *media*.[105] Já a *accountability* compreende ações realizadas por instituições e agências estatais incumbidas da função – principal ou secundária – de controlar o próprio Estado (por exemplo, controladorias, tribunais de contas, ouvidorias, corregedorias e Ministério Público). Esse mecanismo pode ocorrer entre instituições ou indivíduos de semelhante nível hierárquico e distintos poderes (por exemplo, nacional-nacional, como no caso do Congresso Nacional, que fiscaliza o executivo federal) e requer certas estratégias (como fiscalização, avaliação e sanção).

A partir da argumentação de Schedler (1999) a respeito dos dois pilares que sustentam o mecanismo de *accountability* – *answerability* e *enforcement* – também é possível esclarecer a distinção entre ambos os tipos de controle. Tais dimensões, que geralmente são perceptíveis nas práticas de *accountability* conforme exposto por Schedler (1999), atribuem ao conceito uma conotação discursiva e outra punitiva, reforçando que, para o processo ser efetivo, deve

[104] Tradução própria do original em inglês: "to refer to a specific type of accountability, but rather to a particular approach (or set of mechanisms)".

[105] Em um de seus exemplos, os autores citam também os parlamentares como indivíduos que podem realizar o controle social. Aqui há discordância, pois, se esses agentes monitoram seus pares, se estabelece uma relação que mais tem a ver com *accountability* (relação de controle intraestatal) do que com controle social (relação de controle sociedade-Estado). A discussão sobre os atores que compõem essas duas relações que envolvem controle se dá na próxima seção deste capítulo.

contar com mecanismos de monitoramento e também deve prever os de punição. Como cabe a agências de controle, instituições ou agentes do próprio Estado supervisionar os agentes estatais com o intuito de corrigir falhas e má conduta e – se necessário – recorrer a punições legalmente previstas, é razoável pensar que a *accountability* é um mecanismo que se desenvolve no interior do próprio Estado.

Sob esse ponto de vista, o controle social – que conta com punições simbólicas – pode ser entendido como um monitoramento, uma fiscalização do desempenho do Estado exercido por agentes externos ao mesmo, portanto, é baseado em ações dos *media* e da sociedade civil (em geral e também a organizada).[106]

A perspectiva de controle social defendida aqui como monitoramento, para O'Donnell (1999) é a vertente vertical do processo de *accountability*, e o que é afirmado como *accountability* é a segunda vertente proposta pelo autor, a "*accountability* horizontal". Sua ótica parece frágil porque na "*accountability* vertical" a possibilidade de impor sanção da autoridade que exerce o controle é limitada, quando comparada à "horizontal".

A distinção entre ambos os controles se torna mais clara se observarmos as reais possibilidades de atuação dos meios de comunicação e da sociedade civil. Os profissionais do jornalismo, por exemplo, 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 os *media* e a internet), mas têm dificuldades de solicitar e receber explicações diretamente dos agentes políticos, e também não têm autoridade para punir legalmente.[107]

Entende-se que a função dos *media* é operar como um mecanismo de publicidade, e não especificamente de *accountability*, pois os discursos de cidadãos, agentes políticos,

[106] Nesse caso, formam a sociedade civil organizada: as associações, as ONGs (organizações não governamentais), as OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público) e os movimentos sociais, por exemplo. Já na sociedade civil (apenas), está inserido também o cidadão comum (no sentido de isolado, atomizado, não pertencente a uma organização ou um movimento social). Por isso, nesta pesquisa, faz mais sentido utilizar a ideia de sociedade civil. Para compreender melhor os conceitos de sociedade civil e de cidadão isolado, ou atomizado, recomenda-se a leitura de Maia (2007) e Gomes, Maia e Marques (2011), respectivamente.

[107] Nesse sentido, as leis de acesso a informações são um importante instrumento de contribuição para que os cidadãos tenham acesso a informações públicas. Esse tema é tratado com mais riqueza de detalhes no capítulo anterior.

representantes de funções públicas, entre outros, ganham maior visibilidade quando são divulgados através de meios de comunicação. Contudo, ao dar visibilidade aos discursos, os *media* desencadeiam o processo de *accountability* (Maia, 2006), com a justificação de ações e prestação de contas de agentes públicos. Além de desencadear a dimensão dialógica, os *media* também podem contribuir para o desenvolvimento da dimensão punitiva, pois, ao alçar certa ilegalidade ou má conduta à visibilidade pública, constrangem sujeitos com cargos ou mandatos a dar explicações à sociedade, assim, pode contribuir para a imputação de sanção legal a agentes públicos (Gomes, 2004; Mendonça, 2006) e de "punição" eleitoral a agentes políticos.

Como já discutido anteriormente, a punição eleitoral é simbólica. Aos cidadãos é dada a possibilidade de acionar agências 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, por exemplo –, compõem o rol de mecanismos de controle das atividades do Estado (Cunha, 2000). No âmbito brasileiro, o Ministério Público também exerce *accountability* quando "impõe o cumprimento da lei e fiscaliza o poder público através da ação civil pública" (Cunha, 2000, p. 9). Além desses, a Controladoria-Geral da União, órgão central do sistema de controle interno brasileiro, inserida no Poder Executivo Federal, entre outras funções, é responsável por desenvolver controle interno, correição, ouvidoria, além de ações voltadas para a promoção da transparência e a prevenção da corrupção (CGU, 2012).

Na prática, a partir de um dado momento, o mecanismo de *accountability* depende do próprio Estado: seja da cobrança de instituições e agências – habilitadas a demandar prestação de contas e aplicar punição –, seja dos agentes políticos, que têm o dever de ser *accountable* às referidas instituições e agências e também à sociedade, de modo mais amplo. Obviamente, os cidadãos (em geral ou organizados) podem pressionar agências e, assim, contribuir para a *accountability*. A questão é que um monitoramento iniciado pelo cidadão pode ter desdobramentos mais significativos se for assumido e impulsionado por agências de controle

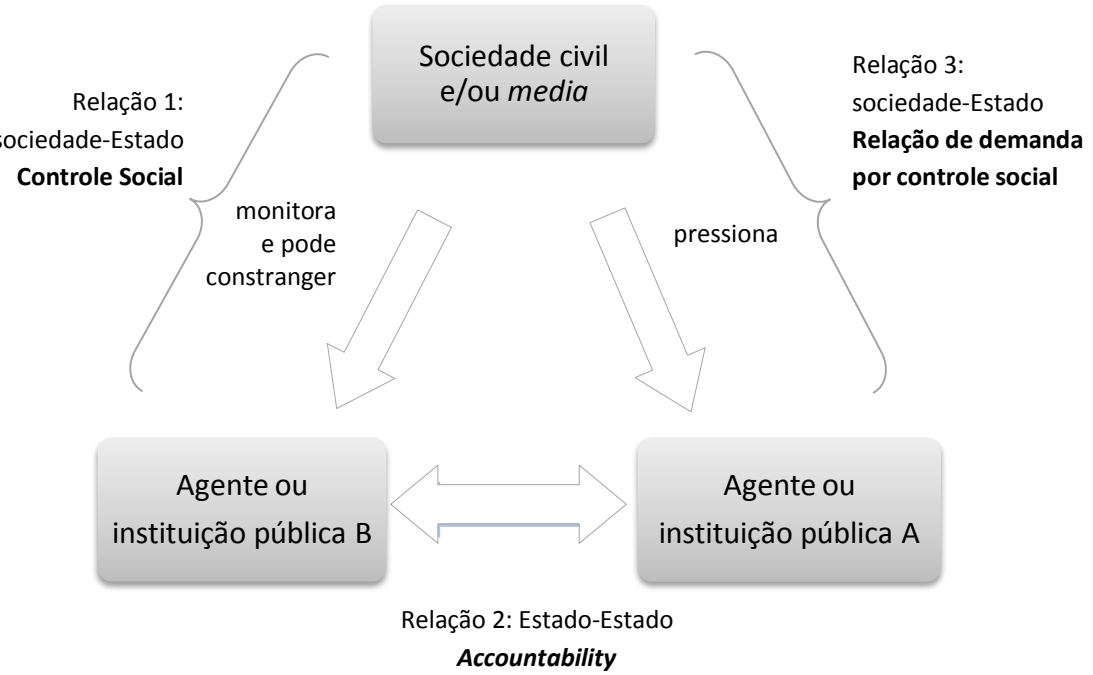
do Estado, habilitadas a aplicar punições. É desse modo que o mecanismo pode depender também da sociedade – ou, ao menos, receber suas contribuições para que ocorra.

Já o controle social depende ou está vinculado a duas condições: uma sociedade composta por cidadãos conscientes e (preferencialmente) organizados por reivindicações que sejam atendidas pelo poder público, a fim de melhorar as condições de vida da população; e um Estado comprometido com a oferta de informações completas, claras e relevantes para a sociedade (Corbari, 2011). Então, em grande medida, está sujeito a oportunidades de acesso a informações sobre o governo e também à disposição dos próprios cidadãos para buscar fontes de informação e acompanhar o trabalho dos agentes públicos – especialmente, de seus representantes.

Basicamente, espera-se que os agentes do governo ajam dentro da legalidade e com eficiência. Esses são dois dos princípios que regem a administração pública, aos quais seus agentes estão submetidos. Para que as normas sejam efetivas, precisam do auxílio de mecanismos de monitoramento (função informacional da *accountability*) para prevenir eventual violação e também necessitam de mecanismos de *enforcement* a fim de incentivar o seu cumprimento – dimensão punitiva da *accountability* (Schedler, 1999).

Com a intenção de esclarecer ainda mais as relações que envolvem controle mencionadas nesta pesquisa, elaborou-se um esquema que, momentaneamente, cumpre o papel de sintetizar e sinalizar indivíduos e instituições nos lugares em que se encontram, considerando que estes interagem com o objetivo de conhecer, monitorar e – se possível e necessário – sancionar os agentes públicos – em especial os que exercem ou desempenham altos cargos ou funções no Estado.

Figura 3: Relações que envolvem controle sobre o Estado




Fonte: elaborado pela autora (2012).

A relação 1 representa o controle social – a possibilidade de a sociedade civil (aqui estão inseridos o cidadão comum, os grupos e as organizações da sociedade civil) e os *media* monitorarem um agente ou uma instituição pública. A relação 2 ilustra a *accountability*, uma interação cujo desenvolvimento se dá no âmbito do Estado a partir do momento em que uma agência ou instituição pública "A" exige que um agente ou instituição "B" preste contas por suas ações e decisões. Nesse caso, "B" informa sua conduta e justifica-se a "A" de maneira proativa ou mediante solicitação, e "A" está habilitada legalmente a punir "B", caso este apresente conduta ilegal. Por fim, a relação 3 caracteriza a situação em que a sociedade e os *media* pressionam uma agência ou instituição pública "A" a demandar *accountability* de um agente ou instituição publica "B".[108]

## 3.4 CONTROLE: ESPAÇOS E ATORES HABILITADOS

[108] A relação 3, por não ser foco deste estudo, é apresentada apenas para compor o quadro que tem como foco o controle social e, secundariamente, a *accountability*. Pesquisas posteriores, que intentem discutir e analisar os modos como a sociedade pode pressionar agências de controle para que demandem *accountability* de agentes públicos, podem explorar com maior riqueza de detalhes tal relação (entre sociedade e agências de controle).

Inicialmente, vale destacar que não há aqui a intenção de citar uma vasta lista de indivíduos ou grupos da sociedade que se dedicam a monitorar as ações e decisões do Estado nem há o objetivo de elencar as agências com competência para controlar o poder estatal. Também não é o caso de apresentar minúcias de como se desenvolve o processo de controle dentro de cada instituição designada para tal. O propósito, mais simples, é esclarecer quais atores iniciam esses mecanismos e o âmbito em que estão inseridos, visto que foi fundamentada a distinção entre os instrumentos de controle estatal desenvolvidos pelo próprio Estado e os empenhados pela sociedade.

No processo de *accountability*, a relação de controle se dá entre duas partes comumente chamadas *accountee* (o que demanda a prestação de contas) e *accountable* (o que é chamado a prestar contas). Conforme esclarece, Licht (2002, p. 21):

> *Accountables* [no contexto da ciência política] presumivelmente exercem cargo público, têm autoridade pública e controlam os fundos públicos que precisam ser usados para o benefício do público em geral ou algum outro interesse coletivo. Portanto, eles têm o poder de afetar as perspectivas desses interesses públicos ou de modo benéfico ou adverso a isso.[109]

Em geral, funcionários públicos, secretários, ministros, desembargadores, deputados, senadores, prefeitos, governadores, presidentes e demais agentes públicos são exemplos de indivíduos *accountables*.

Por analogia, podemos considerar que os cidadãos, as comunidades, os meios de comunicação e as organizações da sociedade civil desempenham o papel de *accountee* numa relação de controle social (Malena et al, 2004). Para além do direito a voto, estes indivíduos e grupos buscam conhecer e acompanhar as ações e decisões dos *accountables* (mesmos agentes do Estado citados no caso de *accountability*) e, de certo modo, controlar os agentes por meio de certas ações e mecanismos tradicionais ou mais novos. São exemplos do primeiro tipo: manifestações públicas, protestos, campanhas de advocacia, jornalismo investigativo e ações judiciais de interesse público (Malena et al, 2004). Recentemente, à medida que aumentam as possibilidades de acesso a informações, em especial por meio da internet, podem ser citados como exemplos: participação em políticas públicas, orçamento participativo, acompanhamento de despesas públicas, avaliação da prestação de serviço público, comissões

[109] Tradução própria do original em inglês "Accountables presumably hold a public office, have public authority, and control public funds that need to be used for the benefit of the general public or some other general interest".

públicas e conselhos consultivos (Malena et al, 2004). Ações de controle social, em geral, "complementam e reforçam mecanismos convencionais de *accountability*, como *checks and balances*, sistemas de contabilidade e auditoria, regras administrativas e procedimentos legais" (Malena et al, 2004, s/p). [110]

Quem é chamado a ser *accountable*, tem o dever de atender a alguns critérios ou princípios normativos (Schedler, 2004), que estão atrelados aos indivíduos que desencadeiam o processo de *accountability* ou iniciam o controle social. Conforme apresentado por Schedler (2004):

- Sob critérios políticos, avalia-se o processo de tomada de decisão, os resultados de políticas públicas, bem como as qualidades e habilidades de políticos e funcionários;

- Sob critérios administrativos, vigia-se o cumprimento de procedimentos administrativos, sua eficiência e seus resultados (se estes condizem com o que foi esperado);

- Sob critérios profissionais, monitora-se o profissionalismo nos âmbitos judicial, acadêmico e da medicina, por exemplo.

- Sob critérios financeiros, fiscaliza-se o uso de recursos públicos, se o mesmo ocorre de acordo com padrões legais, bem como de transparência e eficiência;

- Sob critérios legais, monitora-se o cumprimento da lei;

- Sob critérios constitucionais, avalia-se os atos administrativos – se estes são pautados por disposições constitucionais;

- Sob critérios morais, por fim, observa-se se políticos e agentes públicos agem de acordo com as normas sociais vigentes.

Em geral, diferentes *accountee*s estão relacionados a diferentes critérios (Schedler, 2004). Os cidadãos, as associações civis e os meios de comunicação, por exemplo, podem acompanhar os agentes públicos sob critérios políticos e morais. As agências públicas especializadas em auditoria e na prevenção da corrupção atentam para os critérios administrativo e financeiro. No interior de órgãos públicos, a vigilância é sobre as próprias normas de profissionalismo.

[110] Tradução própria do original em inglês: "complement and reinforce conventional mechanisms of accountability such as political checks and balances, accounting and auditing systems, administrative rules and legal procedures".

Por fim, as cortes judiciais são as encarregadas de avaliar a legalidade e a constitucionalidade dos atos e decisões dos agentes (Schedler, 2004).

## 3.5 BREVES CONCLUSÕES

Diante do que foi exposto, percebe-se que os termos *accountability* e controle social são bastante próximos, especialmente para muitos pesquisadores. De modo geral, os autores apresentam três posturas distintas: ou se esforçam para mostrar características, fundamentos e limites sobre os conceitos, ou estão dispostos a borrar as fronteiras conceituais de ambos, ou oscilam entre os dois posicionamentos anteriores (ainda que tal perspectiva possa soar contraditória).

Entende-se que, se um conceito é ampliado e perde suas características centrais, ele se transforma, dá lugar a outro. Não há oposição a uma ampliação em si, mas sim à consideração de que um elemento que perde suas propriedades basilares se mantenha o mesmo. Nesse contexto, um chamado a prestar contas (informar e justificar) que não inclui a possibilidade efetiva de impor sanção não se trata propriamente de *accountability*, pois adquire outro sentido.

A comprovação, por meio de estudo, inclusive empírico, de que o alargamento do conceito clássico de *accountability* pode ser benéfico para o contexto democrático seria algo positivo. Como parece que ainda não há constatações desse tipo, é razoável considerar a importância dos mecanismos institucionalizados para limitar o poder conferido aos agentes políticos pelos cidadãos, especialmente se tais instrumentos legais forem acompanhados pela sociedade.

Na verdade, ao invés de um alargamento conceitual, é desejável a ampliação do rol de indivíduos envolvidos na demanda por informação e justificação de modo geral. Não há pretensões de que todos esses "atores" – cidadãos, *media*, associações civis, entre outros – sejam autoridades competentes para desenvolver todo o complexo mecanismo de *accountability*, mas a aspiração de que cada um, dentro de suas possibilidades de atuação, contribua com a fiscalização sobre o Estado.

Admite-se que a sociedade e os *media* possam vigiar o Estado e controlar seu desempenho, demandando informações e justificativas. Podem inclusive dar o primeiro passo para

desenvolver o processo de *accountability* (exercendo pressão sobre agências autorizadas, para que estas façam um chamado à prestação de contas). Podem também, aplicar punição simbólica sobre agentes, por meio de constrangimento público ou do voto em eleições. O que parece inadequado é dizer que tais indivíduos ou grupos, dentro dos seus limites de atuação, podem ser responsáveis pela *accountability* sobre o governo, da forma como o mecanismo é constituído – com dimensões discursiva e punitiva.

Na presente pesquisa, considera-se *accountability* o controle exercido por instituições do Estado sobre indivíduos, órgãos e agências do governo. Essas instituições que demandam a prestação de contas dispõem de autonomia (ao menos, em tese) e podem lançar mão de aparato legal para punir, se necessário.

Já a relação que envolve controle – porém não inclui o *enforcement* – é de outra natureza: trata-se do controle social. Este é entendido como o monitoramento, a fiscalização, a vigilância sobre o Estado, portanto, a possibilidade de conhecer o trabalho dos representantes para, enfim, monitorá-los, fiscalizá-los, vigiá-los. É realizado pela sociedade civil e pelos meios de comunicação, e pode ter como desdobramento a pressão sobre agências de controle da administração pública para que estas demandem *accountability* de um agente ou instituição pública.

O interesse desta pesquisa é justamente sobre o controle social, e as discussões que compõem ambos os capítulos teóricos contribuem para reforçar o pressuposto de que tal mecanismo colabora para evidenciar o poder do cidadão no sistema democrático.

Neste estudo, o controle exercido pela sociedade e pelos *media* tem sentido semelhante à ideia de monitoramento, fiscalização e vigilância, de modo que esses termos por vezes são mencionados como sinônimos.

Conceitualmente, controle social aproxima-se de *accountability*, já que ambos se tratam de relações de controle sobre o Estado – entretanto, o pressuposto de tradição liberal é um controle institucional que colabora para que o poder exercido pelos agentes públicos seja, além de limitado, sujeito a punições, especialmente por parte de agências públicas.

Em se tratando de transparência e prestação de contas, há relação entre ambos e o controle social na medida em que o acesso a informações compreensíveis sobre as ações e decisões dos

agentes públicos – bem como a respostas de tais agentes sobre seus atos, sobre a gestão de instituições públicas e o desempenho do Estado (sobretudo quanto ao uso de recursos públicos) – contribuem para que exista o controle social.

Assim, para que haja possibilidade de ocorrer o controle social, julga-se necessário, além da disposição da sociedade para conhecer e monitorar as ações do Estado, a iniciativa governamental no sentido de permitir o acesso de cidadãos a informações públicas, seja de maneira proativa ou para cumprir demandas legais (resultantes de pressões da sociedade, por exemplo).

# 4

# METODOLOGIA

Neste capítulo, apresenta-se a metodologia proposta para alcançar o objetivo geral desta pesquisa: apontar, discutir e analisar as possibilidades que o cidadão dispõe para controlar os agentes políticos a partir de canais de comunicação e iniciativas de transparência e de prestação de contas disponíveis em portais das câmaras de deputados de países da América Latina.

Há detalhes sobre: (a) o modo como foi realizada a navegação pelos portais das câmaras de deputados de países da América Latina que formam o *corpus* empírico; (b) o tipo de conteúdo buscado nos *websites*; e (c) as estratégias – algumas elaboradas, outras adaptadas de estudos recentes – para selecionar os itens relevantes a esta pesquisa, bem como para pontuar as experiências encontradas nos portais.

Assim, apresenta-se uma lista de itens referentes a transparência e prestação de contas (importantes para que haja controle social), de acordo com o que é desejável e o que é essencial em *websites* do legislativo. Esses itens, formulados para a presente pesquisa, são dotados de critérios e pesos que permitem pontuar mais os portais com as melhores experiências, isto é, os *websites* legislativos com maior volume e diversidade de informações em se tratando de iniciativas que favorecem diretamente o monitoramento dos cidadãos sobre seus representantes.[111] Ao final, propõe-se um modo de enquadrar os países em estágios de controle social – a partir das oportunidades que oferecem por meio de seus portais legislativos.

[111] Entende-se que as iniciativas diretamente relacionadas ao monitoramento são aquelas que mais permitem conhecer as informações fiscais, as atividades legislativas e a justificação dos parlamentares sobre ações e decisões.

## 4.1 NAVEGAÇÃO NOS PORTAIS

Para observar as informações disponíveis nos portais, foi realizada a navegação orientada, ou seja, um modo de acessar os *links* e as páginas dos *websites* que contempla a busca de informações que interessam à análise – método utilizado por diversos pesquisadores da área, a exemplo de Braga (2007), Silva, S. (2009) e Amorim (2012).

Objetivamente, os seguintes passos foram seguidos:

1) observação inicial: verifica-se o *menu* e os ícones dispostos na página principal para perceber (a) se é possível identificar o que está disponível no portal apenas pelos títulos e (b) se a disposição das informações favorece a ambientação do usuário no *website*.

2) navegação pelo conteúdo do portal: a partir de então, parte-se para a navegação pelas seções e subseções que compõem o *menu* e pelos ícones da *homepage*, de modo a acessar todos os *links* dispostos na página inicial. Isso inclui todas as seções do *menu*, seus desdobramentos em *hiperlinks* e também os demais elementos que compõem a *homepage* (geralmente *links* de atalho para áreas do mesmo portal). Nesse sentido, é relevante alertar: os *links* da página inicial que remetam o usuário a outros *websites*, fora do domínio da câmara – ainda que relacionados à atividade desempenhada pela instituição –, não são objeto de análise, dada a delimitação estabelecida para esse projeto.

Quanto ao acesso aos desdobramentos do *menu*, cabe esclarecer o seguinte: em outras oportunidades de observação de páginas governamentais, percebeu-se que é possível encontrar a informação desejada em até quatro níveis após a página principal (Moreira, 2010 e 2011; Silva et al, 2009). Na presente pesquisa, após essa marca, mantém-se o percurso pelos *hiperlinks* apenas quando é razoável para a análise (como para constatar que as informações de determinado portal encontram-se "escondidas" em camadas muito distantes da *homepage*). De modo semelhante aos atalhos da página inicial, se algum desdobramento do *menu* conduzir a páginas de domínio diferente do portal observado, estas não constarão na análise, pois se entende que não são criadas nem mantidas pela câmara.

A navegação pelos portais governamentais tem como finalidade encontrar iniciativas e canais de comunicação que favorecem a transparência e a prestação de contas do governo, isto é, as

tentativas do Estado para tornar informações ou processos, antes invisíveis ao público, acessíveis a cidadãos e quaisquer interessados.

## 4.2 OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS PORTAIS

A fim de que a análise dos *websites* propostos não seja meramente quantitativa, mas também qualitativa – algo considerado raro em estudos desse tipo (Braga, 2007) –, utilizou-se uma metodologia mais complexa, fundamentada na avaliação por meio de dimensões, categorias e indicadores específicos para a análise de controle social.

A ideia é fugir de métodos puramente quantitativos – bastante comuns nas pesquisas sobre a interface internet e política (Braga, 2007) –, que apenas verificam se um elemento de interesse consta no portal analisado. Nessa perspectiva, quando se localiza o esperado, atribui-se "1 ponto", ao passo que elementos não encontrados não contam pontos para o estudo. Esse tipo de análise pode atribuir pontuação a uma iniciativa ineficiente, que apenas consta *online*, mas não funciona (Braga, 2007) e, portanto, é precário, porque não demonstra significativamente uma realidade mais complexa.

Cabe esclarecer que não se trata de diminuir os resultados já alcançados nas pesquisas do tipo "sim ou não" – mesmo porque, em alguns casos, apenas a existência de certos itens em funcionamento no portal já são relevantes. O que se defende é que os elementos podem se apresentar de maneira mais complexa em um portal do que em outro, algo que merece ser levado em conta a fim de atribuir mais pontos às experiências com um grau de sofisticação maior.

Objetivamente, as iniciativas prospectadas nos *websites* foram organizadas em *dimensões*, que se desdobram em *categorias*, as quais são formadas por *indicadores*, é um método relativamente recente na área de estudo à qual pertence esta pesquisa e tem sido utilizado por alguns autores como forma mais eficiente para alcançar diferentes objetivos nos estudos de portais governamentais, a exemplo de Amorim (2012), Peixoto (2011), Braga (2007) e Simão e Rodrigues (2005).

As dimensões, categorias e indicadores que compõem esta pesquisa foram elaborados tendo como fundamentos:

1) a revisão de literatura apresentada nos capítulos anteriores, que permitiu reconhecer os temas relevantes a transparência e prestação de contas e os critérios importantes para avaliar a qualidade do conteúdo das iniciativas e do desenho dos *websites*[112];

2) a observação prévia de portais do Poder Legislativo brasileiro em diversos níveis (municipal, estadual/distrital e federal), de *websites* legislativos de países da América e da Europa Ocidental, por ocasião de prospecções anteriores;

3) e certos traços metodologógicos de outros estudos que têm como *corpus websites* governamentais, especialmente Amorim (2012), Moreira (2010, 2011 e 2012), Silva, S. (2009), Silva et al (2009) e Braga (2007).

### 4.2.1 Dimensões[113]

São propostas duas dimensões, ou agrupamentos de traços ou características referentes às iniciativas que favorecem o controle social. São elas: *dimensão técnica* e *dimensão específica*.[114]

A *dimensão técnica* é formada por duas categorias de iniciativas que dizem respeito ao modo como o *website* favorece o monitoramento (isto é, se apresenta recursos úteis à navegação e à instrução do cidadão). A segunda, nomeada *dimensão específica*, é composta por três categorias cuja própria temática das informações (o conteúdo dos portais) favorece o monitoramento (ou seja, informações que permitem conhecer as atividades legislativas, o uso dos recursos públicos e a justificação dos parlamentares sobre ações e decisões).

A *dimensão técnica* é composta por categorias *desejáveis*, pois reúne aspectos suplementares à fiscalização dos representantes. Isto é, caso faltem, tais insumos informacionais não prejudicam completamente o monitoramento, porém, uma vez presentes, facilitam-no de maneira sensível. Já a *dimensão específica* é formada por categorias *essenciais*, porque

[112] Neste capítulo, mais adiante, serão esclarecidos os critérios adotados nesta pesquisa.
[113] A ideia de criar dimensões para analisar empiricamente as possibilidades de controle social deriva de: Griffith (2006), que propôs cinco grandes áreas para se avaliar a transparência em *websites* legislativos dos Estados Unidos; Amorim (2012), que apresentou dimensões, categorias e indicadores para analisar o executivo municipal brasileiro; Braga (2007), que delineou dimensões e variáveis para mensurar o grau de informatização de órgãos da América do Sul; e Simão e Rodrigues (2005), que sugeriu critérios, parâmetros e dimensões para avaliar a acessibilidade das informações em um portal do governo federal do Brasil.
[114] As dimensões estão ilustradas na Figura 4.

compreende aspectos centrais para que se monitore as ações e decisões dos agentes do Estado. A literatura sobre transparência, *accountability* e controle social apresentada nos capítulos anteriores fundamenta a distinção entre essencial e desejável em termos da vigilância realizada pelos cidadãos.[115]

### 4.2.2 Categorias e indicadores

As categorias são subdivisões ou aspectos ainda mais específicos que as dimensões. Neste estudo, pode-se dizer que são grupos de tipos de informações que favorecem o controle social. Cada uma das cinco categorias elaboradas para esta pesquisa é composta por indicadores. Estes são medidas, "são uma atribuição de números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras" (Rua, 2010, s/p). Um indicador é como uma "régua", que "permite 'aferir' os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc" (Rua, 2010, s/p). Portanto, parecem adequados para a avaliação do desempenho de portais em termos de controle social.

As categorias que compõem a *dimensão técnica* são descritas a seguir[116]:

- categoria *recursos utilitários*: reúne as iniciativas com informações úteis para o cidadão acessar o portal ou, sob outro ponto de vista, os canais de comunicação fornecidos pelo Estado para facilitar o acesso a informações e a navegação dos cidadãos no *website*. Esta categoria tem como indicadores: mapa do site; ferramenta de busca; mobilidade no *website*; interface; acessibilidade em idiomas diversos; facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais; compreensibilidade dos títulos; abertura de dados; visualização de docuementos; e funcionamento de *links*.[117]

- categoria *recursos instrutivos*: reúne as iniciativas do Estado no sentido de instruir – ou contribuir para educar – o cidadão, especialmente sobre o funcionamento da instituição e a atividade legislativa. Esta categoria tem como indicadores: funcionamento e organização; *hotsite* ou página para público específico; perguntas frequentes; compreensão de atividades;

[115] A ideia de que alguns fatores e informações sobre um tema específico são "desejáveis" enquanto outros são "essenciais" é proposta por Amorim (2012).
[116] As categorias e os indicadores estão ilustrados na Figura 4.
[117] Esses indicadores e os de todas as outras categorias serão detalhados ainda neste capítulo, no item Pontuações e pesos dos indicadores.

contribuições da sociedade; e glossário.

Já a *dimensão específica* é composta por três categorias de análise. São elas:

- categoria *atuação*: reúne as iniciativas que favorecem o acompanhamento de atividades legislativas, tanto dos atores (o que o agente faz), quanto do processo legislativo (sobre as proposições e projetos de lei etc). Esta categoria tem como indicadores: Produção própria de notícias; Proposições e projetos de lei; Produção legislativa; Registro de reuniões; Pronunciamentos; Assiduidade parlamentar; e Votação parlamentar.

- categoria *monitoramento fiscal*: reúne as iniciativas que facilitam a fiscalização do uso de recursos públicos. São os dados de gastos gerais da Casa legislativa, dos agentes políticos que a compõem e dos servidores públicos e funcionários alocados na instituição. Esta categoria tem como indicadores: Licitações e contratos; Concentração de informações fiscais; Exercução orçamentária da instituição; Detalhamento individual de gastos; Planejamento financeiro-orçamentário; Remunerações; e Recursos para viagens.

- categoria *justificação*: reúne as iniciativas ou canais de comunicação utilizados pelos agentes políticos para apresentar justificativas ou argumentos sobre suas ações e decisões em exercício, especialmente para o cidadão e de modo secudário o próprio Estado. Esta categoria tem como indicadores: Página pessoal do deputado; Justificação por meio de recursos audiovisuais; Justificativas sobre proposições; Justificação em fórum *online*; Justificação em *chat online*; e Prestação de contas a agências de controle.

### 4.2.3 Critérios de qualidade

Para elaborar os indicadores que compõem esta pesquisa, foram levados em consideração certos critérios de qualidade tidos como relevantes pelos pesquisadores que compõem a revisão de literatura apresentada nos capítulos anteriores.[118] Esses critérios permitem avaliar a

[118] Os critérios que servem para qualificar os indicadores desta pesquisa são valorizados, em maior ou menor medida, por diversos autores. Como mencionado no capítulo 2 deste estudo, é possível notar que: em Griffith (2006), é importante que os portais governamentais tragam informações claras, atuais, contextuais e integrais; clareza, atualidade, usabilidade e acessibilidade são alguns dos critérios valorizados por Silva, S. (2009); Amorim (2012) leva em conta critérios como clareza, usabilidade e navegabilidade em sua tese; acessibilidade e usabilidade são centrais para a pesquisa realizada por Simão e Rodrigues (2005); e Braga (2007) considera

qualidade do conteúdo das iniciativas e do desenho dos *websites*, atributos importantes para facilitar o monitoramento dos representates pelos cidadãos. São admitidos como critérios:

- *clareza*: refere-se à própria oferta de informações (ou seja, clareza de motivos de ações e decisões, por exemplo), bem como à linguagem em que são apresentadas as informações (isto é, se estas são compreensíveis ao cidadão comum que possa se interessar em monitorar o governo, ao invés de suficientemente técnicas a ponto de serem compreendidas principalmente por especialistas). Portanto, neste estudo, clareza trata-se de um critério que pode estar atrelado ao próprio teor das informações (esclarecimentos) e à forma com que são apresentadas (modo compreensível).

- *atualidade*: espera-se que as informações do *website* sejam atualizadas adequadamente, isto é, de acordo com o que está sendo veiculado. ex.: seções de notícias atualizadas várias vezes por semana, relatórios trimestrais publicados logo após o término do referido período etc.

- *contextualização*: observa-se no portal se o mesmo dispõe ou não de informações relevantes para compreender o contexto institucional. Por exemplo: normas que regem a instituição, textos sobre as atividades desempenhadas pelos agentes políticos etc.

- *integralidade*: diz respeito à diversidade de informações relevantes para compreender determinado assunto no portal. Este critério é relevante, por exemplo, para julgar se o conteúdo explicitado no portal é suficientemente completo para entender determinado tema ou se a informação está incompleta.

- *usabilidade*: são verificadas facilidades referentes ao uso do *website*, isto é, a capacidade de o website ser usado pelo usuário de modo a permitir o acesso às informações, porque se entende que certos mecanismos ou circunstâncias podem contribuir com (ou dificultar) o uso do portal. Por exemplo, observa-se se há problemas técnicos, que dificultam o acesso ao conteúdo do portal (como "quebra" de *links*), bem como a possibilidade de buscar informações no *website*.

- *navegabilidade*: diz respeito à mobilidade dentro do portal e à alocação de informações no *website*. A atenção é para a autonomia do usuário. Espera-se que o mesmo possa seguir à diante nas páginas ou retroceder sem grandes dificuldades, bem como que encontre

---

relevantes critérios como usabilidade, navegabilidade e clareza na análise de *websites* legislativos da América do Sul.

informações sem a necessidade de "mergulhar" em excessivo número de camadas.

- *acessibilidade*: refere-se à existência de recursos que facilitam o acesso de diferentes públicos às informações e aos dados do portal. Por exemplo: há informações em linguagem acessível a portadores de necessidades especiais?; há dados em formato aberto?; há informações em idioma diferente do oficial no país?

Para que os portais obtenham as maiores pontuações é preciso não apenas que os os indicadores sejam localizados, mas sobretudo verificar que os mesmos apresentam-se com um ou mais critérios apresentados. Combinados ou individualmente, os critérios são fundamentais para pontuar mais as experiências cujas oportunidades de controle social são mais qualificadas.

Esses critérios não são excludentes entre si, mas complementares.[119] É possível que: (a) alguns sejam relevantes para um volume maior de indicadores de uma mesma categoria; (b) outros podem ser combinados para permitir a atribuição de graus de qualidade a apenas um indicador; (c) e ainda podem ocorrer casos em que os critérios compõem diferentes indicadores de variadas categorias.[120]

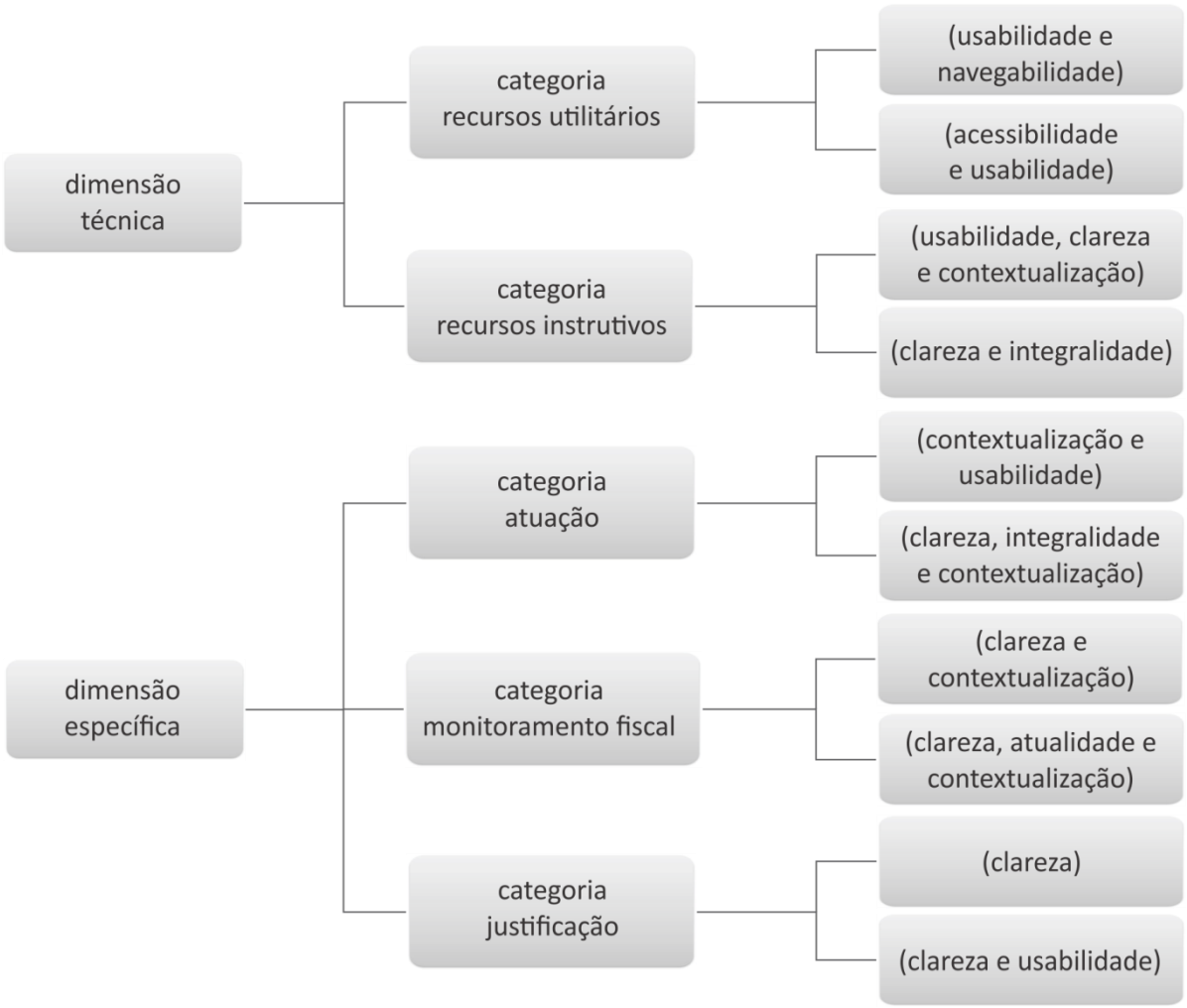
O quadro a seguir ilustra a relação entre dimensões, categorias e indicadores, bem como contribui para situar o leitor quanto à contribuição dos critérios adotados na presente pesquisa para a formulação dos indicadores. Em síntese, entende-se que as dimensões se desdobram em categorias, e estas em indicadores (formulados segundo os critérios citados).[121]

[119] Por exemplo, navegabilidade e clareza são critérios levados em consideração para pontuar um portal no indicador *Interface*, bem como integralidade e atualidade são critérios relevantes em se tratando do indicador *Planejamento financeiro-orçamentário.*

[120] A título de exemplo de a, b e c, tem-se: a) usabilidade, navegabilidade e acessibilidade estão presentes especialmente em indicadores da categoria *recursos utilitários*; b) contextualização, integralidade e navegabilidade são critérios que qualificam o indicador *Proposições e projetos de lei*, inserido na categoria *atuação*; c) clareza é um critério importante ao menos para um indicador de cada categoria, pois se espera que as informações dos portais sejam claras, compreensíveis a todos os cidadãos. De modo mais evidente, clareza relevante para os seguintes indicadores: *Compreensibilidade dos títulos, Contribuições da sociedade, Produção legislativa* e *Justificação por meio de recursos audiovisuais*.

[121] No total, a pesquisa é composta por duas dimensões, cinco categorias e 36 indicadores. Portanto, o quadro proposto ilustra apenas uma parte dos indicadores.

Figura 4: Relação entre dimensões, categorias e indicadores




Fonte: elaborado pela autora (2012).

### 4.2.4 Pontuações e pesos dos indicadores

Pesquisas mostram que elementos semelhantes se apresentam de formas distintas em *websites* diferentes (Amorim, 2012; Braga, 2007; Simão e Rodrigues, 2005), isto é, um indicador pode ser encontrado com um grau de sofisticação maior em um portal do que em outro. Simão e Rodrigues (2005) e Amorim (2012) propõem uma gradação de 0 a 4 pontos para qualificar as cinco formas distintas que um indicador pode assumir em um portal, de modo que sejam valorizadas as melhores experiências.

Conforme proposto por Amorim (2012), quando um indicador não é encontrado no portal (*não existe*), este não pontua nesse quesito ("zero"). Gradualmente, à medida que a qualidade do indicador encontrado aumenta, eleva-se também a pontuação atribuída ao mesmo (1

corresponde a *ruim*, 2 corresponde a *regular* e 3 corresponde a *bom*). A pontuação máxima atribuível a um indicador é 4 (que pode significar *satisfatório* ou *muito bom*, dependendo das possibilidades de classificação do indicador).[122]

Para o presente estudo, esses valores numéricos são utilizados para pontuar os indicadores propostos, que podem ser classificados de três formas distintas:

- quando há duas formas de classificação para um indicador: ocorre quando a relevância do indicador é estar presente no portal. Se o item em questão não é identificado no *website*, significa que o portal é *insatisfatório* nesse quesito. Então, o item não pontua na análise. Por outro lado, se o item é identificado, o portal é *satisfatório* nesse quesito e, assim, recebe 4 pontos.

- quando há três formas de classificação para um indicador: ocorre quando o indicador puder se apresentar de 3 formas distintas: caso em que é possível ir além de localizar ou não o indicador no portal. Há 3 possibilidades de classificação e pontuação: se o indicador não existe no portal, o *website* não pontua nesse quesito; se é identificado com alguns dos critérios assinalados anteriormente (por exemplo: atualidade), o portal recebe 2 pontos; e, se é identificado com mais sofisticação em termos de critérios, o *website* recebe 4 pontos (por exemplo, dependendo do indicador, pode ser relevante além da atualidade, haver contextualização).

- quando há cinco formas de classificação para um indicador: ocorre quando o indicador puder se apresentar de 5 formas distintas. Caso em que é possível ser ainda mais criterioso na classificação e pontuação de um indicador. Há 5 possibilidades de pontuação: se não é identificado, o item não pontua; se é identificado com critérios básicos, o portal recebe 1 ponto; e, à medida que o item procurado é identificado com mais sofisticação quanto aos critérios, a pontuação vai aumentando gradativamente, do mínimo (zero), passando pelos intermediários (um, dois e três) até alcançar o máximo (quatro).

Essas descrições se tornam mais claras a partir da observação da seguinte tabela:

[122] A Tabela 3 ajuda a compreender tal gradação de pontos.

Tabela 3: Pontuações para os indicadores

| | Classificação | Pontuação |
|---|---|---|
| Quando há 2 formas de pontuar/classificar o indicador | Insatisfatório | 0 |
| | Satisfatório | 4 |
| Quando há 3 formas de pontuar/classificar o indicador | Não existe | 0 |
| | Regular | 2 |
| | Muito bom | 4 |
| Quando há 5 formas de pontuar/classificar o indicador | Não existe | 0 |
| | Ruim | 1 |
| | Regular | 2 |
| | Bom | 3 |
| | Muito bom | 4 |

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Além de níveis de pontuação dentro de um indicador, faz-se necessário um sistema de pontos entre os indicadores de uma mesma categoria, pois percebe-se que os mesmos apresentam diferentes graus de importância entre si, considerando a sofisticação quanto ao monitoramento que permitem.

Por isso, foram atribuídos pesos distintos aos indicadores, de modo que, quanto maior o peso, maior a relevância do indicador naquela categoria. A título de exemplo, se o peso de um indicador é 2,5 e ele foi encontrado no portal sob a pontuação 3 (“bom”), este indicador pontua 7,5 para a categoria (resultado da multiplicação entre o peso do indicador e o ponto que cabe ao mesmo de acordo com o grau de qualidade no qual foi encontrado). A soma de todos os pontos dos indicadores de uma categoria resultará na pontuação da categoria.

Os pesos dos indicadores de uma mesma categoria são distribuídos de forma que o somatório seja no máximo 10. Por conta disso, inicialmente, uma categoria atinge no máximo 40 pontos (resultado da multiplicação entre 10 e 4, respectivamente, o somatório dos pesos e a pontuação máxima atribuída a um indicador).

A seguir, apresentam-se os indicadores agrupados por categorias, o peso atribuído a cada um deles e a descrição dos mesmos de acordo com as possibilidades de pontuação.

Tabela 4: Categoria *recursos utilitários*

| Indicador | Pesos dos indicadores | Classificação |
|---|---|---|
| Mapa do site | 1 | **4-Muito bom:** Há *link* na página inicial para mapa do site completo (em funcionamento), que especifica seções e subseções do portal; há mapa do site (seções do menu) visível em todas as páginas do *website*. |
| | | **2-Regular:** Há *link* na página inicial para mapa do site completo (em funcionamento), que especifica seções e subseções do portal. |
| | | **0-Não Existe:** Não há *link* para mapa do site. |
| Ferramenta de busca | 1 | **4-Muito bom:** Na página inicial, há link para ferramenta de busca avançada com filtros que facilitam o acesso a conteúdos específicos do portal (ex.: filtros por seção do *website* ou por tema específico). |
| | | **2-Regular:** Na página inicial, há link para ferramenta de busca simples, com ou sem filtros, que busca informações em todo o portal ou em apenas uma área específica (ex.: projetos de lei). |
| | | **0-Não existe:** Na página inicial, não há ferramenta de busca no portal. |
| Mobilidade no *website* | 1 | **4-Muito bom:** De qualquer página, é possível retornar à página inicial e a páginas anteriores facilmente (ex.: o caminho realizado pelo usuário é apresentado em *links*, de modo que é possível retornar não apenas à página imediatamente anterior, mas a páginas anteriores com um único clique); há mapa do site (seções do menu) visível em todas as páginas do website, assim, é possível ir para outra seção sem retornar ao início do portal. |
| | | **3-Bom:** De qualquer página, é possível retornar à página inicial e à página imediatamente anterior; há menu principal visível em todas as páginas do website, assim, é possível ir para outra seção sem retornar ao início do portal. |
| | | **2-Regular:** De qualquer página, é possível retornar à página inicial e à página imediatamente anterior. |
| | | **1-Ruim:** De qualquer página, é possível retornar apenas à página imediatamente anterior. |
| | | **0-Não existe:** Não há *link* de retorno à página inicial ou à página anterior. |
| Interface | 1 | **4-Muito bom:** A disposição dos títulos, as fontes e demais elementos que compõem as páginas são organizados, de modo que é perceptível uma hierarquia entre seção, subseção e seus desdobramentos. |
| | | **2-Regular**: A disposição dos títulos, as fontes e demais elementos que compõem as páginas são razoavelmente organizados, entretanto, em algumas páginas, a hierarquia entre seção, subseção e seus desdobramentos nem sempre é clara. |
| | | **0-Não existe:** Não há aspecto de organização quanto à disposição das informações, de modo que a ambientação no portal é mais lenta que em outros portais. |
| Acessibilidade em idiomas diversos | 0,5 | **4-Satisfatório:** O *website* está disponível em idioma diferente do oficial do país. |
| | | **0-Insatisfatório:** O *website* não está disponível em idioma diferente do oficial do país. |

| | | |
|---|---|---|
| Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais | 1 | **4-Muito bom:** Dispõe de um razoável número de recursos para facilitar o acesso de portadores de necessidades especiais às informações do *website* (como possibilidade de aumentar as letras, navegação pelo teclado, programas leitores de tela, vídeos com legenda e/ou linguagem gestual etc). |
| | | **2-Regular**: Dispõe de poucos recursos para facilitar o acesso de portadores de necessidades especiais às informações do website (como possibilidade de aumentar/diminuir as letras do portal). |
| | | **0-Não existe:** Não dispõe de elementos que facilitam o acesso de portadores de necessidades especiais às informações do *website* . |
| Compreensibilidade dos títulos | 1,5 | **4-Satisfatório:** Os títulos das seções e subseções fazem alusão clara ao seu conteúdo, portanto são compreensíveis ao cidadão comum. |
| | | **0-Insatisfatório:** Os títulos das seções e subseções não exprimem claramente o seu conteúdo, portanto não são compreensíveis ao cidadão comum. |
| Abertura de dados | 1,5 | **4- Satisfatório:** Os dados do *website* estão abertos, de modo que é possível reutilizar as informações em novos projetos, *sites* e aplicativos (ex.: é possível reutilizar informações sobre a frequência dos parlamentares). |
| | | **0-Insatisfatório:** Os dados do *website* estão abertos, de modo que é possível apenas ler as informações dispostas no *website*. |
| Visualização de documentos | 1 | **4-Muito bom:** Todas as informações do portal podem ser visualizadas sem a necessidade de *download* do usuário (ex.: relatórios podem ser visualizados no corpo da página ou em aba secundária aberta especialmente para dar acesso a tal informação). Isto é, o *download* das informações é opcional. |
| | | **2-Regular**: A maioria das informações do portal pode ser visualizada sem a necessidade de *download* do usuário. |
| | | **0-Não existe:** Não há facilidades para visualizar os documentos, pois a maioria das informações ou todos os documentos disponíveis (ex.: relatórios, tabelas e gráficos) só podem ser acessados a partir de *download* do usuário. |
| Funcionamento de *links* | 0,5 | **4-Muito bom:** Não há ocorrências de *links* "quebrados", portanto, todas as páginas abrem normalmente. |
| | | **2-Regular**: Há poucas ocorrências de links "quebrados", portanto, a grande maioria das páginas abre normalmente. |
| | | **0-Não existe:** A maioria das páginas apresenta erro ao abrir (não carregam todos os elementos) ou não abrem, de modo que as ocorrências de links "quebrados" são maioria. |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Tabela 5: Categoria *recursos instrutivos*

| Indicador | Pesos dos indicadores | Classificação |
|---|---|---|
| Funcionamento e organização | 0,5 | **4-Muito bom:** Há textos didaticamente organizados sobre funcionamento da Casa e/ou papéis institucionais da Casa e/ou dos titulares (ex.: cartilha sobre o regimento interno etc) |

| | | |
|---|---|---|
| | | **2-Regular:** Há textos sobre funcionamento da Casa e/ou papéis institucionais e/ou de seus órgãos/titulares (ex.: regimento interno, fluxograma, organograma etc) |
| | | **0-Não existe:** Não há textos sobre funcionamento, papéis institucionais nem sobre seus titulares. |
| *Hotsite* ou página para público específico | 1 | **4-Muito bom:** Dispõe de página com requisitos diferenciados (linguagem, layout, textos etc) para públicos específicos, com o intuito de instruí-los (ex.: página para crianças e/ou adolescentes); as temáticas abordadas na página contribuem para tornar a instituição mais transparente à sociedade. |
| | | **2-Regular:** Dispõe de página com requisitos diferenciados (linguagem, layout, textos etc) para públicos específicos, com o intuito de instruí-los (ex.: página para crianças e/ou adolescentes). |
| | | **0-Não existe:** Não dispõe de página com requisitos diferenciados (linguagem, layout, textos etc) para públicos específicos. |
| Perguntas frequentes | 1,5 | **4-Muito bom:** Há página com perguntas e respostas (com atalho facilmente identificável na página inicial) que informam o usuário sobre o funcionamento da Casa e a atividade legislativa. |
| | | **2-Regular:** Há página (dificilmente localizável) com perguntas e respostas que informam o usuário sobre o funcionamento da Casa e a atividade legislativa. |
| | | **0-Não existe:** Não há página de perguntas e respostas. |
| Compreensão de atividades | 3 | **4-Muito bom:** Há recursos textuais e/ou audiovisuais em funcionamento que explicam a tramitação de uma matéria na Casa (ex.: vídeo, áudio, infográfico ou cartilha sobre os passos que compõem a tramitação de uma proposição ). |
| | | **2-Regular**: Há recurso textual que explica a tramitação de uma matéria na Casa, porém em linguagem pouco usual (ex.: recorte textual do regimento interno ou outra legislação que trate do tema). |
| | | **0-Não existe:** Não há recursos audiovisuais que explicam a tramitação de uma matéria na Casa. |
| Contribuições da sociedade | 3 | **4-Muito bom:** Há recursos textuais e/ou audiovisuais em linguagem compreensível (não técnica) e em funcionamento que explicam como o cidadão pode contribuir com a atividade legislativa (ex.: vídeo, áudio, infográfico ou cartilha sobre como propor um projeto de lei). |
| | | **2-Regular**: Há textos em linguagem compreensível (não técnica) que explicam como o cidadão pode contribuir com a atividade legislativa (ex.: texto sobre como propor um projeto de lei). |
| | | **0-Não existe:** Não há recursos que expliquem como o cidadão pode enviar propostas à instituição. |
| Glossário | 1 | **4-Satisfatório:** Há instrumento textual (vocabulário de termos técnicos) que explica o significado de palavras e expressões relacionadas direta ou indiretamente às atividades desempenhadas na instituição. |
| | | **0-Insatisfatório:** Não há instrumento textual (vocabulário de termos técnicos) que explica o significado de palavras e expressões relacionadas direta ou indiretamente às atividades desempenhadas na instituição. |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Tabela 6: Categoria *atuação*

| Indicador | Pesos dos indicadores | Classificação |
|---|---|---|
| Produção própria de notícias | 0,5 | **4-Muito bom:** Há textos noticiosos sobre atividades do parlamento produzidos por equipe de comunicação vinculada à Casa, com atualização frequente (diária ou quase); há agência de notícias e/ou outros veículos institucionais (ex.: rádio e/ou tv) dedicados à produção de notícias e/ou reportagens cujos temas sejam as atividades da Casa. |
| | | **3-Bom**: Há textos noticiosos sobre atividades do parlamento produzidos por equipe de comunicação vinculada à Casa, com atualização frequente (diária ou quase). |
| | | **2-Regular:** Há textos noticiosos sobre atividades do parlamento produzidos por equipe de comunicação vinculada à Casa, mas a atualização é inadequada (semanal). |
| | | **1-Ruim:** Há textos noticiosos sobre atividades do parlamento produzidos por equipe de comunicação vinculada à Casa, mas a atualização é rara (quinzenal ou mais). |
| | | **0-Não existe:** Não há textos noticiosos sobre atividades do parlamento produzidos por equipe de comunicação vinculada à Casa. |
| Proposições e projetos de lei | 2,5 | **4-Muito bom:** São facilmente localizáveis proposições e projetos de lei apreciados ou em andamento na Casa; há ferramenta de busca na qual é possível encontrar proposições apreciadas e/ou em andamento; estão disponíveis textos e documentos relacionados à matéria apreciada e/ou em andamento; é possível receber atualizações a respeito (ex.: atualizações por e-mail). |
| | | **3-Bom:** São facilmente localizáveis proposições e projetos de lei apreciados ou em andamento na Casa; há ferramenta de busca na qual é possível encontrar proposições apreciadas e/ou em andamento; estão disponíveis textos e documentos relacionados à matéria apreciada e/ou em andamento. |
| | | **2-Regular:** É possível ter acesso a proposições e projetos de lei apreciados ou em andamento na Casa - as informações são do ano corrente (portanto, atualizadas) e facilmente localizáveis; pode haver (ou não) ferramenta de busca na qual é possível encontrar proposições apreciadas e/ou em andamento. |
| | | **1-Ruim:** É possível ter acesso a uma lista atualizada de proposições e projetos de lei já apreciados pela Casa e/ou em andamento, com informações básicas sobre tais matérias. |
| | | **0-Não existe:** Não é possível ter acesso a proposições e projetos de lei. |
| Produção legislativa | 1,5 | **4-Muito bom:** Há registros detalhados sobre a produção e atuação dos parlamentares na Casa (por ex.: há registros sobre a quantidade de proposições aprovadas e/ou rejeitadas; é possível ter acesso a um conjunto de informações como autor e/ou tipo e/ou ano; há registro quantitativo de comissões instauradas, de sessões e reuniões realizadas etc). |
| | | **2-Regular**: Há registros básicos sobre a produção e atuação geral dos parlamentares na Casa (por ex.: há registros sobre a quantidade geral de proposições aprovadas e/ou rejeitadas por ano e/ou sobre o quantitativo geral de comissões instauradas ou de sessões e reuniões realizadas etc). |
| | | **0-Não existe:** Não há registros estatísticos sobre a produção legislativa da instituição. |

| | | |
|---|---|---|
| Registros de reuniões | 2 | **4-Muito bom:** Há atas e/ou registros sumários de reuniões atualizados (ex.: transcrições de reuniões das comissões, sessões em plenário, grupos de trabalho da Câmara, de comitês etc); há recursos que permitem acompanhar transmissões de seções em tempo real (ex.: transcrição textual ou audiovisual ao vivo); há armazenamento de transmissões (textual ou audiovisual), ao menos do ano em curso, disponíveis para visualização posterior; é possível obter cópia das atas armazenadas (a partir de download do arquivo ou copiando o texto e colando em página de programa de edição de texto); é possível fazer *download* das transmissões audiovisuais armazenadas. |
| | | **3-Bom:** Há atas e/ou registros sumários de reuniões atualizados (ex.: transcrições de reuniões das comissões, sessões em plenário, grupos de trabalho da Câmara, de comitês etc); há recursos que permitem acompanhar transmissões de seções em tempo real (ex.: transcrição textual ou audiovisual ao vivo); há armazenamento de transmissões (textual ou audiovisual), ao menos do ano em curso, disponíveis para visualização posterior; é possível obter cópia das atas armazenadas (a partir de *download* do arquivo ou copiando o texto e colando em página de programa de edição de texto). |
| | | **2-Regular:** Há atas e/ou registros sumários de reuniões atualizados (ex.: transcrições de reuniões das comissões, sessões em plenário, grupos de trabalho da Câmara, de comitês etc); há recursos que permitem acompanhar transmissões de seções em tempo real (ex.: transcrição textual ou audiovisual ao vivo). |
| | | **1-Ruim:** Há atas e/ou registros sumários de reuniões atualizados (ex.: transcrições de reuniões das comissões, sessões em plenário, grupos de trabalho da Câmara, de comitês etc). |
| | | **0-Não existe:** Não há atas nem registros sumários de reuniões; ou há apenas registros desatualizados (ex.: registros do ano passado ou anteriores); ou ainda há apenas transmissão em tempo real - um recurso que, isoladamente, é precário, pois, passado o momento, não há registro da reunião). |
| Pronunciamentos | 2 | **4-Muito bom**: Há registro (textual e/ou audiovisual) de intervenções ou pronunciamentos realizados pelos deputados em seções ou reuniões da instituição; os registros são atualizados (do ano em curso e/ou passado); há armazenamento de registros de anos anteriores (ano passado e outros); é possível localizar um pronunciamento ou uma intervenção a partir do nome do parlamentar e não apenas acessando o registro de uma sessão; é possível fazer download dos registros. |
| | | **3-Bom:** Há registro (textual e/ou audiovisual) de intervenções ou pronunciamentos realizados pelos deputados em seções ou reuniões da instituição; os registros são atualizados (do ano em curso e/ou passado); há armazenamento de registros de anos anteriores (ano passado e outros); é possível localizar um pronunciamento ou uma intervenção a partir do nome do parlamentar e não apenas acessando o registro de uma sessão; não é possível fazer download dos registros. |
| | | **2-Regular:** Há registro (ou textual ou audiovisual) de intervenções ou pronunciamentos realizados pelos deputados em seções ou reuniões da instituição; os registros são atualizados (do ano em curso e/ou passado). |
| | | **1-Ruim:** Há registro (textual ou audiovisual) de intervenções ou pronunciamentos realizados pelos deputados em seções ou reuniões da instituição; os registros são desatualizados (de dois anos atrás ou mais). |
| | | **0-Não existe:** Não há registro de pronunciamentos ou intervenções dos deputados em seções ou reuniões da instituição. |

| | | |
|---|---|---|
| Assiduidade parlamentar | 1 | **4-Muito bom:** Há registros da assiduidade coletiva (ex.: relatório ou similar sobre assiduidade geral dos parlamentares nas reuniões de comissões e/ou seções em plenário); há detalhes sobre a assiduidade de cada parlamentar em reuniões de comissões e/ou seções em plenário (ex.: registro quantitativo da presença individual). |
| | | **2-Regular:** Há registro da assiduidade individual **ou** coletiva dos parlamentares nas reuniões de comissões e/ou seções em plenário. |
| | | **0-Não existe:** Não há registro da assiduidade do parlamentar na instituição ou há registros desatualizados (de um ano atrás ou mais). |
| Votação parlamentar | 2 | **4-Muito bom**: Há registro individual do voto dos deputados em cada matéria discutidas na Casa; há também informações coletivas sobre a votação na Casa (ex.: votos agrupados por partidos políticos ou bancadas etc). |
| | | **2-Regular:** Há registro individual do voto do deputado em cada matéria discutida na Casa. |
| | | **0-Não existe:** Não é possível saber o voto do parlamentar em questões discutidas na Casa ou há registros desatualizados (de um ano atrás ou mais). |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Tabela 7: Categoria *monitoramento fiscal*

| **Indicador** | **Pesos dos indicadores** | **Classificação** |
|---|---|---|
| Licitações e contratos | 1 | **4-Muito bom:** Há avisos de licitação (editais de abertura) organizados (ex.: por ano, por tipo de licitação); há informações detalhadas sobre licitação finalizadas (ex.: tipo de licitação, empresa prestadora do serviço ou fornecedora de material, registro de preços de serviços e aquisição de materiais etc); há informações sobre compras diretas realizadas pela Casa (ex.: empresa, preços etc); é possível acompanhar o andamento de licitações (ex.: detalhes sobre a fase em que se encontra o processo, informações gerais sobre propostas recebidas). |
| | | **3-Bom:** Há avisos de licitação (editais de abertura) organizados (ex.: por ano, por tipo de licitação etc); há informações detalhadas sobre licitação finalizadas (ex.: tipo de licitação, empresa prestadora do serviço ou fornecedora de material, registro de preços de serviços e aquisição de materiais, vigência do contrato etc); há informações sobre compras diretas realizadas pela Casa (ex.: produto, empresa, preços etc), comum em casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação; há informações sobre contratos firmados entre a instituição legislativa e outra empresa/instituição (ex.: nome da empresa/instituição, objeto, tipo do contrato, valor, período de vigência etc). |
| | | **2-Regular:** Há certo volume e certa diversidade de informações que permitem conhecer basicamente as licitações realizadas e/ou contratos firmados pela instituição (ex.: avisos e/ou editais de abertura, informações básicas sobre licitações finalizadas, como nome da empresa contratada, objeto e preço). |
| | | **1-Ruim:** É mínimo o volume e a diversidade de informações sobre licitações e contratos (ex.: apenas aviso de licitação (editais), link para website estatal que disponha de informações sobre o tema etc). |

| | | |
|---|---|---|
| | | **0-Não existe:** Não há informações sobre licitações e contratos no portal legislativo nem sinal de que tais informações estão disponíveis em outro website do Estado. |
| Concentração de informações fiscais | 0,5 | **4-Muito bom**: Há seção do menu ou link de atalho visível na página inicial que direciona o usuário para página do portal que reúne as informações sobre o uso de recursos públicos (ex.: informações sobre licitações, contratos, remunerações, despesas com viagens, gastos individuais e/ou coletivos); na página que concentra as informações, há *link* para outro *website* do Estado com informações suplementares sobre a instituição. |
| | | **2-Regular:** Há seção do menu ou *link* de atalho visível na página inicial que direciona o usuário para página do portal que reúne as informações sobre o uso de recursos públicos (ex.: informações sobre licitações, contratos, remunerações, despesas com viagens, gastos individuais e/ou coletivos). |
| | | **0-Não existe:** As informações sobre o uso de recursos públicos ou não estão disponíveis ou estão dispersas em diversas seções do portal. |
| Execução orçamentária da instituição | 2 | **4-Muito bom:** Há demonstrativo atualizado de execução orçamentária da instituição (gastos realizados); estão disponíveis dados referentes ao ano corrente e/ou ao ano passado; estão disponíveis dados sobre anos anteriores ao presente; como há dados sobre pelos menos dois anos, é possível estabelecer comparações entre gastos realizados nos últimos anos; há auxílio de recursos audiovisuais sobre os gastos da instituição (ex.: recursos audiovisuais que comparam montantes autorizado *vs.* executado e/ou que demonstram gastos com auxílios aos parlamentares, com manutenção da instituição, com remunerações, entre outros tipos de gastos). |
| | | **3-Bom:** Há demonstrativo atualizado de execução orçamentária da instituição (gastos realizados); estão disponíveis dados referentes ao ano corrente e/ou ao ano passado; estão disponíveis dados sobre anos anteriores ao presente; como há dados sobre pelos menos dois anos, é possível estabelecer comparações entre gastos realizados nos últimos anos. |
| | | **2-Regular:** Há demonstrativo atualizado de execução orçamentária da instituição (gastos realizados); estão disponíveis dados referentes ao ano corrente ou ao ano passado; não é possível estabelecer comparações entre gastos realizados nos últimos anos. |
| | | **1-Ruim:** Há demonstrativo desatualizado de execução orçamentária da instituição (gastos realizados), de modo que estão disponíveis apenas dados referentes a anos anteriores que não alcançam o período recente (ou seja, não demonstram os gastos do ano passado, mas de períodos anteriores). |
| | | **0-Não existe:** Não há demonstrativo de execução orçamentária da instituição ou o demonstrativo é dificilmente compreensível, devido ao uso demasiado de termos técnicos. |
| Detalhamento individual de gastos | 2 | **4-Muito bom:** Há detalhamento individual de gastos dos deputados (ex.: gastos com telefonia, material de escritório, combustível etc) em linguagem compreensível ao cidadão comum. |
| | | **2-Regular**: Há detalhamento individual de gastos dos parlamentares (ex.: gastos com telefonia, material de escritório, combustível etc), porém desorganizados ou em linguagem técnica (ex.: balancetes etc). |
| | | **0-Não existe:** Não há detalhamento individual de gastos dos parlamentares. |

| | | |
|---|---|---|
| Planejamento financeiro-orçamentário | 2 | **4-Muito bom:** Há seção ou subseção específica do portal que reúne informações sobre legislações referentes ao planejamento orçamentárias do país, de modo que as legislações desse tipo são facilmente localizáveis; há registro em detalhes sobre plano/planejamento orçamentário plurianual do período vigente e/ou próximo (ex.: versões de textos e/ou documentos que permitem acompanhar a tramitação da matéria); há registro em detalhes sobre leis e diretrizes referentes ao orçamento do ano em curso e/ou aprovadas para o ano seguinte (ex.: versões de textos e/ou documentos que permitem acompanhar a tramitação da matéria); há registro de leis e planos/planejamentos referentes ao orçamento de anos anteriores. |
| | | **3-Bom:** Há texto finalizado sobre plano/planejamento orçamentário plurianual (do período vigente); há texto finalizado de leis e diretrizes referentes ao orçamento do ano em curso e/ou aprovadas para o ano seguinte; há registro de leis e planos/planejamentos referentes ao orçamento de anos anteriores. |
| | | **2-Regular:** Há texto finalizado sobre plano/planejamento orçamentário plurianual (do período vigente); há texto finalizado de leis e/ou diretrizes referentes ao orçamento do ano em curso e/ou aprovadas para o ano seguinte. |
| | | **1-Ruim:** Há textos finalizados sobre plano/planejamento plurianual (do período vigente) ou de leis e diretrizes referentes ao orçamento do ano em curso e/ou aprovadas para o ano seguinte. |
| | | **0-Não existe:** Não há registro de planejamento orçamentário. |
| Remunerações | 1 | **4-Muito bom:** Há informações detalhadas sobre a remuneração dos deputados e servidores/funcionários da Casa (ex.: detalhes sobre vencimento e gratificações de acordo com o cargo ou função exercida por deputados e servidores/funcionários da instituição). |
| | | **2-Regular:** Há informações gerais sobre a remuneração dos deputados e/ou servidores da Casa. |
| | | **0-Não existe:** Não há informações sobre a remuneração dos deputados e servidores da Casa. |
| Recursos para viagens | 1,5 | **4-Muito bom:** Há informações detalhadas sobre viagens nacionais e sobre viagens internacionais realizadas por deputados e/ou servidores da Casa em decorrência do exercício da função (ex.: motivo, destino, período, custos etc); há relatório oficial e/ou informações adicionais sobre as atividades desenvolvidas durante a viagem (ex.: relatos sobre participação em evento, reuniões oficiais etc). |
| | | **3-Bom:** Há informações detalhadas sobre viagens nacionais e sobre viagens internacionais realizadas por deputados e/ou servidores da Casa em decorrência do exercício da função (ex.: motivo, destino, período, custos etc). |
| | | **2-Regular:** Há informações detalhadas sobre viagens nacionais ou sobre viagens internacionais realizadas por deputados e/ou servidores da Casa em decorrência do exercício da função (ex.: motivo, destino, período, custos etc). |
| | | **1-Ruim:** Há informações gerais sobre viagens oficiais realizadas por deputados e/ou servidores da instituição em decorrência do exercício da função, mas não são mencionados os custos das viagens. |
| | | **0-Não existe:** Não há informações referentes a viagens realizadas em exercício. |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Tabela 8: Categoria *justificação*

| Indicador | Pesos dos indicadores | Classificação |
|---|---|---|
| Página pessoal do deputado | 2 | **4-Satisfatório:** Existe espaço individual do deputado no qual ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações (ex.: site ou blog do deputado vinculado ao portal da Casa). |
| | | **0-Insatisfatório:** Não há espaço individual do deputado no qual ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações. |
| Justificação por meio de recursos audiovisuais | 1,5 | **4-Satisfatório:** Há vídeo e/ou áudio dos representantes, facilmente compreensíveis, elaborados com a finalidade de prestar esclarecimentos e/ou justificar ações e/ou iniciativas (ex.: vídeo com posicionamento a favor ou contra uma iniciativa, vídeo esclarecendo uma ação) - exceto pronunciamentos em sessões gravadas pela instituição. |
| | | **0-Insatisfatório:** Não há recursos audiovisuais nos quais os representantes prestam esclarecimentos e/ou justificam ações. |
| Justificativas sobre proposições | 2 | **4-Muito bom:** Há justificativas sobre proposições ou projetos de lei apresentados à instituição (ex.: motivo ou justificativa que compõe o texto do projeto apresentado); é possível ter acesso à análise do deputado sobre proposição apreciada na instituição (ex.: texto oficial no qual o parlamentar argumenta a favor ou contra uma matéria). |
| | | **2-Regular:** Há justificativas sobre proposições ou projetos de lei apresentados à instituição (ex.: motivo ou justificativa que compõe o próprio texto do projeto apresentado). |
| | | **0-Não existe:** Não há análise do deputado nem justificativas sobre proposição apresentada à instituição. |
| Justificação em fórum *online* | 1,5 | **4-Muito bom:** Existe fórum *online* (ferramenta que armazena discussão de grupos) em funcionamento utilizado por representantes para oferecer justificativas de suas ações aos cidadãos. |
| | | **2-Regular:** Existe espaço para fórum *online* (ferramenta que armazena discussão de grupos) utilizado por representantes para oferecer justificativas de suas ações aos cidadãos, porém o uso é raro. |
| | | **0-Não existe:** Não há fórum *online* (ferramenta que armazena discussão de grupos) para que representante ofereça justificativas de suas ações aos cidadãos. |
| Justificação em *chat online* | 1,5 | **4- Muito bom:** Há *chat online* (ferramenta de conversação simultânea) em funcionamento regular utilizado por representantes para oferecer justificativas de suas ações (ex.: propostas de lei) aos cidadãos. |
| | | **2-Regular:** Existe espaço para *chat online* (ferramenta de conversação simultânea) no qual o representante pode oferecer justificativas de suas ações (ex.: propostas de lei) aos cidadãos, porém o uso da ferramenta é raro. |
| | | **0-Não existe:** Não há *chat online* (ferramenta de conversação simultânea) ou não há *chat online* no qual se oferece justificativas ao cidadão. |

| | | |
|---|---|---|
| Prestação de contas a agências de controle | 1,5 | **4-Muito bom:** Há registros (dos últimos anos) de explicações do parlamento e/ou de parlamentares dadas a agências de controle do Estado. |
| | | **2-Regular:** Há registros (de um ano apenas) de explicações do parlamento e/ou de parlamentares dadas a agências de controle do Estado. |
| | | **0-Não existe:** Não há registros de explicações do parlamento e de parlamentares dadas a agências de controle do Estado. |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Por entender que as categorias não favorecem igualmente o monitoramento sobre os representantes, foram atribuídos pesos distintos aos dois grupos. As categorias que são formadas por indicadores *desejáveis* ao monitoramento possuem peso 1, enquanto as que são compostas por indicadores *essenciais* recebem peso 2. A ideia é valorizar duplamente os achados que favorecem diretamente a fiscalização.[123] Assim, tem-se:

Tabela 9: Distribuição de pesos por categorias

| | | |
|---|---|---|
| Desejáveis | Categoria *recursos utilitários* | Peso 1 |
| | Categoria *recursos instrutivos* | Peso 1 |
| Essenciais | Categoria *atuação* | Peso 2 |
| | Categoria *monitoramento fiscal* | Peso 2 |
| | Categoria *justificação* | Peso 2 |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Por fim, para permitir a análise do desempenho individual dos portais em cada categoria, propõe-se a seguinte escala de pontuação: se o rendimento do portal "X" for de 0% a 20% na categoria *atuação*, , por exemplo, é possível afirmar que o desempenho do portal foi péssimo nessa categoria; se obtiver de 21% a 40%, foi ruim; se alcançar de 41% a 60%, foi regular; se pontuar de 61% a 80%, foi bom; e se apresentar rendimento de 81% a 100%, o desempenho nessa categoria foi muito bom.[124] A tabela a seguir auxilia a compreensão dessas informações.

[123] Por causa da multiplicação entre os pontos da categoria (obtidos pelo somatório da pontuação dos indicadores) e os seus respectivos pesos, as categorias desejáveis poderão atingir no máximo 40 pontos e as categorias essenciais poderão chegar a 80 pontos. Assim, a pontuação máxima que um portal pode obter nesta análise é 320 pontos (100% de aproveitamento).

[124] Essa escala é relevante para a análise individual dos portais, apresentada no capítulo 5, ao final dos tópicos de descrição das iniciativas de cada país, a exemplo do item "5.2.1" sobre o Brasil.

Tabela 10: Desempenho por categoria

| Percentual | Desempenho na categoria |
|---|---|
| 81% a 100% | Muito bom |
| 61% a 80% | Bom |
| 41% a 60% | Regular |
| 21% a 40% | Ruim |
| 0% a 20% | Péssimo |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

### 4.2.5 Oportunidades de controle social

Com base nos dados obtidos, foi possível observar qual país tem o melhor desempenho, ou seja, o melhor "combinado" de iniciativas que possibilitam o monitoramento social. Considerando que na presente pesquisa as oportunidades de controle social são verificadas tendo em vista informações referentes a transparência e prestação de contas, recorre-se a Amorim (2012) para a formulação dos estágios de controle social aqui propostos.

A autora citada sugere cinco estágios de transparência: "inexistente", "fraca", "moderada", "significativa" e "avançada" (Amorim, 2012, p. 108). Por analogia, admitindo que os portais analisados poderão ser enquadrados em cinco estágios de transparência, os mesmos poderão oferecer oportunidades de controle social em cinco estágios distintos.[125] A proposta fundamenta-se na seguinte ideia: quanto mais informações referentes a transparência e prestação de contas, mais elevado o número de oportunidades de os representantes serem monitorados pelos cidadãos por meio dos *websites*.

Objetivamente, distribuindo em uma escala de 0 a 100% os pontos que um país pode obter (no máximo 320 pontos, de acordo com a metodologia proposta), é possível apresentar uma escala de cinco estágios de transparência e prestação de contas, que representa as oportunidades que a sociedade dispõe para exercer controle sobre o Estado.

[125] A nomenclatura sugerida na metodologia de Amorim (2012) para os estágios de transparência foi adaptada para manter mais proximidade com os termos aqui propostos em relação às oportunidades de controle social.

Tabela 11: Pontuações e estágios de controle social

| Pontuação | Percentual | Estágio de transparência e prestação de contas | Oportunidade de controle social |
|---|---|---|---|
| De 257 a 320 pontos | 81% a 100% | Avançado | Avançada |
| De 193 a 256 pontos | 61% a 80% | Satisfatório | Satisfatória |
| De 129 a 192 pontos | 41% a 60% | Moderado | Moderada |
| De 65 a 128 pontos | 21% a 40% | Precário | Precária |
| De 0 a 64 pontos | 0% a 20% | Ruim | Ruim |

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Ao final, com base nos rendimentos encontrados, foi possível elaborar um *ranking* entre os países, que vai do mais baixo ao mais alto potencial de favorecimento do controle social. Por fim, é válido esclarecer que não se espera que um portal alcance a marca 100%, pois esta pontuação caracteriza um *website* hipotético, que reuniria todos os itens desejáveis e essenciais – formulados com base nas experiências de diversos *websites* legislativos e nas "exigências" da literatura a respeito do tema.

## 4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Diversos aspectos foram considerados a fim de que a pesquisa pudesse refletir ao máximo a realidade dos portais governamentais analisados. Cabem, entretanto, algumas ressalvas e certos esclarecimentos a respeito de limitações deste estudo, especialmente quanto à metodologia proposta.

Para a elaboração dos indicadores, foram adotados certos critérios (usabilidade, acessibilidade, navegabilidade, atualidade, clareza, contextualização e integralidade). Esses foram os critérios identificados como os mais relevantes para avaliar a qualidade do conteúdo das iniciativas, bem como do desenho dos *websites*, considerando os autores que fundamentaram a revisão de literatura. A leitura de outros autores – diferentes dos que foram apresentados neste estudo – pode suscitar outros critérios.

De modo semelhante, os trabalhos inseridos na referida revisão também foram importantes para a atribuição de pesos aos indicadores. Assim, considerando outras pesquisas, é possível que os pesos variem para mais ou para menos.

Este estudo, embora critique pesquisas quantitativas baseadas na localização ou não de certas informações em portais governamentais, recorre também a esse método (de "sim ou não") por identificá-lo como o mais adequado em determinados momentos, como para avaliar a possibilidade de abertura de dados nos portais. Cabe a ressalva, entretanto, de que tal método é uma minoria entre a classificação dos indicadores desta pesquisa e, portanto, não compromete os resultados da mesma.

Um fator que poderia ser considerado neste estudo, diz respeito ao conhecimento sobre a elaboração dos portais legislativos analisados. A princípio, foram planejadas entrevistas com os responsáveis pela administração dos portais analisados, a fim de conhecer pontos relevantes sobre o desenvolvimento desses *websites*, como os aspectos levados em consideração para se oferecer oportunidades de controle social sobre os agentes políticos e os recursos investidos na infraestrutura e na manutenção dos mesmos. Como tais informações seriam suplementares, e não fundamentais, à análise proposta, a ausências desse recurso não prejudica os resultados da pesquisa.

Embora as existência de legislação específica sobre o acesso a informações seja um dos critérios para seleção dos países que compõem o *corpus* deste estudo, não houve a pretensão de estabelecer comparações entre as informações que as leis de acesso obrigam os portais a divulgar e o que de fato está disponível nos *websites* analisados. Como o foco da pesquisa não é a observação sobre a aplicação das leis de acesso em portais governamentais, supõe-se que a inexistência de tal comparação não prejudica substancialmente o estudo.

Por fim, é adequado tecer comentários sobre os resultados apresentados. As pontuações deste estudo refletem as informações expostas nos portais no período analisado (especificamente, novembro de 2012), de modo que, uma navegação posterior pode apresentar resultados diferentes dos mencionados nesta pesquisa.

# 5

# ESTUDO DE CASO

Este capítulo foi elaborado para atender o objetivo geral desta pesquisa: apontar, discutir e analisar as possibilidades que o cidadão dispõe para controlar os agentes políticos a partir de canais de comunicação e iniciativas de transparência e de prestação de contas disponíveis em portais das câmaras de deputados de países da América Latina. De modo particular, visa alcançar também um objetivo específico deste estudo: identificar, em portais de câmaras de deputados, canais de comunicação e iniciativas que expõem o legislador ao controle social.

Em grande medida, descreve-se (e analisa-se, de modo mais sucinto), o desempenho individual dos países nas cinco categorias propostas (*recursos utilitários*, *recursos instrutivos*, *atuação*, *monitoramento fiscal* e *justificação*).[126] Antes de expor os resultados da análise dos portais, cabe, porém, ambientar o leitor quanto ao contexto em que estão inseridos os países analisados. Como o principal critério para escolha dos países foi a existência de leis de acesso a informações ou, ao menos, de projeto de lei em tramitação nas Casas legislativas, é razoável comentar o panorama da América Latina em se tratando de legislações específicas sobre o assunto.

## 5.1 CONTEXTO LATINOAMERICANO

Atualmente, a democracia é a forma de governo predominante na América Latina, região que há poucas décadas foi marcada por governos autoritários que cercearam liberdades e direitos civis e violaram direitos humanos.

[126] A análise mais aprofundada dos portais é apresentada no capítulo seguinte, intitulado *Discussão dos resultados*.

No Brasil, um dos países objeto de investigação desta pesquisa, a presidência da república foi assumida por sucessivos governos militares, de 1964 a 1985, sob a justificativa de defender o país de um possível governo comunista (Moura, 2009). Embora tenham investido em grandes obras públicas (a exemplo do setor de transportes) e na educação superior (com a implantação de universidades públicas e criação de programas de pós-graduação), na prática, esses governos eram fundados na repressão aos cidadãos que se opunham ao regime e na censura à impressa e às manifestações artísticas e culturais (Moura, 2009).

O Chile se diferencia de Brasil por viver um regime ditatorial personificado na figura de Augusto Pinochet. Em 1973, com um golpe militar, o general finda o mandato do presidente Salvador Allende e estabelece o governo autoritário até 1990. Seu governo é conhecido pela censura e pelos assassinatos e desaparecimentos de milhares de cidadãos chilenos.[127]

No Uruguai, a ditadura ocorre no período de 1973 a 1985. Atualmente, como acontece em outros países, a exemplo do Brasil, o Estado uruguaio investiga os crimes que ocorreram no período ditatorial (considerados imprescritíveis) e deve reparar os danos cometidos.[128]

A República Dominicana teve como principal nome do autoritarismo Rafael Leónidas Trujillo, que assumiu o poder em 1939 e o deixou em 1961, quando foi assassinado.[129] Sucessivos mandatos com traços ditatoriais foram estabelecidos até 1978, ano em que foi eleito um governo por votação popular. Em setembro de 2011, o jornal *The New York Times* noticiou o funcionamento do *Museo Memorial de la Resistencia Dominicana*. Criado por decreto, o museu, entre outras funções, deve organizar e expor bens e informações relacionados à ditadura de Trujillo, seus antecedentes e suas consequências.[130]

[127] Estima-se que mais de 40 mil pessoas tenham sido vítimas da ditadura de Pinochet, segundo notícia publicada no portal G1 em agosto de 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/08/novo-relatorio-sobe-para-mais-de-40000-as-vitimas-da-ditadura-de-pinochet.html>. Acesso em: 06 dez. 2012.

[128] Uma notícia publicada pelo portal O Globo, em janeiro de 2012, mostra o caso da uruguaia Macarena Gelman, neta do poeta argentino Juan Gelman, cujos pais foram vítimas dos governos ditatoriais da Argentina e do Uruguai. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/blogs/lafora/posts/2012/01/17/governo-do-uruguai-vai-pedir-perdao-pela-ditadura-426848.asp>. Acesso em: 07 de dez. 2012.

[129] Conforme notícia publicada pelo jornal *The New York Times*, em setembro de 2011: <http://www.nytimes.com/2011/09/13/world/americas/13trujillo.html?_r=0>.

[130] Página do museu dominicano: <http://www.museodelaresistencia.org/>. Acessos em: 07 de dez. 2012.

No caso do México, sabe-se que o país foi governado, de 1929 a 2000, por membros do Partido Revolucionário Institucional (PRI).[131] O partido é associado à Internacional Socialista, uma organização mundial a qual agrega partidos e organizações socialdemocratas, socialistas e trabalhistas.[132] Nos últimos doze anos, a situação é inversa: passa a ser governado pela *Acción Nacional* (PAN), que faz oposição ao PRI – são os anos dos governos de Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2006 a 2012).[133]

Certamente, nos governos autoritários, era nulo (ou mínimo) o acesso de cidadãos a informações públicas. Conforme Lopes (2007):

> As profundas alterações políticas da transição de ditadura para democracia tornaram necessárias diversas inovações nas legislações desses países [que estavam sob governo autoritário], o que incluiu a promulgação de novas constituições, nas quais os temas "liberdade de expressão" e "acesso à informação" tornaram-se, quase que invariavelmente, obrigatórios.

A partir dos anos 1980, período que teve início a redemocratização de países da América Latina, foram aprovadas constituições com passagens recomendando a abertura de informações governamentais à sociedade.[134] Especialmente a partir dos anos 2000, esses países regulam as previsões constitucionais a respeito do acesso a informações com legislações específicas sobre o assunto. Lopes (2007) pondera que esse "atraso" em relação à implementação de mecanismos legais de transparência – em comparação com democracias consolidadas – deve-se ao fato de que os países que passaram por governos autoritários precisaram antes estabelecer algumas condições democráticas mínimas para, enfim, debater o acesso a informações.

Atualmente, na América Latina, há treze países com normas jurídicas que garantem ao cidadão o direito de acesso a informações e obrigam o Estado a divulgar para a sociedade as informações em seu poder. São eles: Brasil (lei aprovada em 2011), El Salvador (2010), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguai (2008), Honduras (2006), Nicarágua (2007), Equador

[131] Conforme publicação do portal UOL de notícias, em 1º de julho de 2012: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/07/01/eleicoes-no-mexico-podem-ser-palco-de-surpresas-e-volta-do-pri-diz-especialista.htm>. Acesso em 07 dez. 2012.

[132] Atualmente, a Internacional Socialista agrupa 162 partidos políticos e organizações de todos os continentes. Para mais informações sobre a organização, acessar: <http://www.socialistinternational.org/>.

[133] Nas últimas eleições, em meados de 2012, o PRI voltou ao poder com o presidente Enrique Peña Nieto. Ver notícia publicada pelo portal G1 em julho de 2012: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/07/pena-nieto-sera-novo-presidente-do-mexico-segundo-autoridade-eleitoral_1.html>. Acesso em 07 dez. 2012.

[134] Considerando os países analisados, as constituições mais recentes, em vigor atualmente, são: Brasil (1988), México (1991), Uruguai (1997), Chile (2005) e Rep. Dominicana (2010).

(2004), República Dominicana (2004), México (2002), Panamá (2002), Peru (2002) e Colômbia (1985).

Além disso, há três países que não dispõem de leis de acesso a informações, de modo que não contam nem com regulações específicas nem com princípios gerais sobre transparência (Paraguai, Venezuela e Cuba). Outros três incluem regras gerais sobre o acesso em suas constituições e tramitam no legislativo federal normas que se apliquem ao âmbito nacional (Bolívia, Argentina e Costa Rica).

Os cinco países analisados na presente pesquisa (Brasil, Chile, México, República Dominicana e Uruguai) aprovaram leis de 2002 a 2011, período em que a internet já despontava como o meio mais econômico e eficaz de tornar a informação pública acessível a um amplo número de pessoas.

Estudos que expõem o panorama latinoamericano sobre leis de acesso a informação (Lopes, 2009; Moreira, 2012), observam que, em geral, nas legislações da região é comum: (a) definir o que consideram como informação pública; (b) apresentar o rol de órgãos e instituições públicas que estão submetidas à lei, em alguns casos estão incluídas as entidades privadas com vínculo com o poder público, como ONGs; (c) listar as informações que devem ser divulgadas à sociedade independentemente de solicitação, como a execução orçamentária, e sugerir os meios para tal; (d) assegurar a todos os cidadãos o acesso imediato a informações públicas; (e) prever os casos em que o sigilo é admitido pela lei e por qual período; e (f) esclarecer que é permitido cobrar do cidadão solicitante apenas o valor necessário para a reprodução dos dados requeridos.

Nas leis de acesso latinoamericanas dos países supracitados, determina-se a divulgação de informações em meios eletrônicos, exceto na legislação da Colômbia, aprovada antes da expansão do uso da internet. Na República Dominicana, a informatização e a inserção no ambiente digital são expressas na lei (aprovada em 2004) como obrigações do Estado.[135] De acordo com a lei, todos os órgãos do Estado devem fazer de suas respectivas páginas da *web* um espaço para difusão de informação e um ambiente propício a relações bilaterais.

Na lei chilena, por exemplo, existe a previsão de aspectos referentes ao conteúdo a ser divulgado (quais informações). Aprovada em 2008, a lei prevê (a) o direito de o cidadão

[135] Lei dominicana disponível em: <http://onapi.gob.do/pdf/marco-legal/trasparencia/Ley-200-04.pdf>.

solicitar e receber por meio dos *sites* do governo as informações do Estado e de entidades que prestem serviço em seu nome; (b) a disposição, em *websites*, de todos os atos e documentos publicados no Diário Oficial e os que tenham relação com funções, competências e responsabilidades dos órgãos da administração do Estado; (c) a obrigatoriedade da administração pública expor na internet, por exemplo, as informações sobre remunerações de servidores e orçamento público; (d) nos *websites* do governo, a apresentação de informações de forma completa e atualizada, com fácil identificação e acesso.[136]

Acessibilidade também é tema da lei do México, país onde as instituições públicas devem facilitar a consulta no próprio órgão público, colocando à disposição do cidadão um computador com impressora e um servidor para orientá-lo no local.[137] A lei mexicana foi aprovada em 2002 como parte de uma política nacional de combate à corrupção e fortalecimento da democracia.

Um fator relevante diz respeito à determinação de órgãos responsáveis por zelar pela correta aplicação da lei de acesso, caso do Brasil, cuja lei foi aprovada em 2011 (e entrou em vigor em maio de 2012).[138] Com pontos semelhantes às demais leis latinoamericanas, a norma jurídica brasileira traz os procedimentos aos quais a administração pública e as instituições a ela vinculadas estão sujeitas. Quando o assunto é recurso público, os atores envolvidos na sua gestão são obrigados a prestar contas de maneira detalhada à sociedade, e a internet é o principal meio para publicação. As instituições do governo são obrigadas a divulgar no ambiente digital um conjunto mínimo de informações institucionais, financeiras e orçamentárias. Além do conteúdo, estão expressos aspectos referentes a facilidades na oferta de informações em *websites*. Estes devem permitir o *download* e o recolhimento automático de informações, além de garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

No Uruguai, um mecanismo criado para acompanhar o cumprimento da lei (aprovada em 2008) são os informes que as instituições públicas devem enviar ao legislativo, contendo as informações que as mesmas postaram na internet.[139] A lei também trata dos procedimentos para ceder informação pública, bem como as exceções (informações de caráter reservado ou confidencial).

[136] Lei chilena disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>.
[137] Lei mexicana disponível em: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>.
[138] Lei brasileira disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>.
[139] Lei uruguaia disponível em: <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2008/10/EC1028-00001.PDF>.

## 5.2 OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS PORTAIS

Foram selecionados para análise cinco portais de câmaras de deputados latinoamericanas[140]: Câmara de Deputados – Brasil[141], *Honorable Cámara de Diputados de Chile*[142], *Cámara de Diputados* – México[143], *Cámara de Diputados* – República Dominicana[144] e *Cámara de Representantes* – Uruguai[145].

A observação e coleta de dados, realizadas em novembro de 2012, seguiram os métodos de navegação e pontuação detalhados no capítulo 4 deste estudo. As informações sobre os 36 indicadores elaborados para esta pesquisa, igualmente detalhados no capítulo anterior, foram registradas na tabela disponível no Apêndice.

Neste capítulo, são apresentadas as pontuações alcançadas pelos portais em cada uma das cinco categorias, bem como o desempenho global dos países. Algumas das experiências encontradas foram descritas para que, em seguida, fosse possível analisar individual e coletivamente o conteúdo dos *websites*. Assim, é possível compreender as oportunidades de controle social de que dispõem os referidos países.

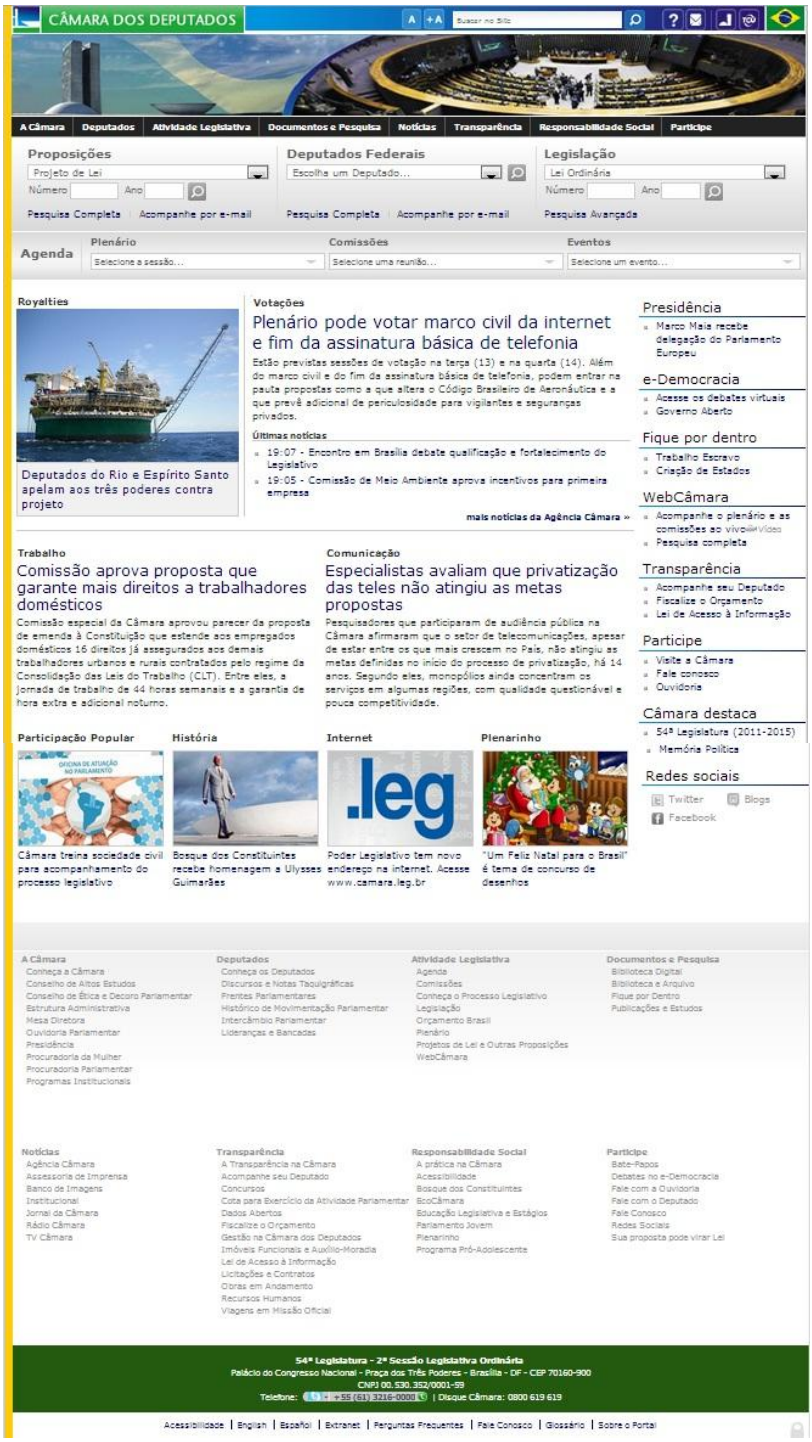
### 5.2.1 Brasil

O portal da Câmara de Deputados do Brasil (Figura 9) destaca-se tanto em termos visuais, porque tem interface agradável e fácil de navegar, quanto ao volume e à diversidade de informações. Assim, na categoria *recursos utilitários*,[146] todos os indicadores foram encontrados, sendo oito deles classificados como "muito bom": *Mapa do site*, *Ferramenta de*

[140] Os critérios de seleção foram detalhados na introdução deste estudo, especificamente, na apresentação do *corpus* empírico.
[141] <http://www2.camara.leg.br/>
[142] <http://www.camara.cl/>
[143] <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
[144] <http://www.camaradediputados.gob.do/>
[145] Portal uruguaio *Cámara de Representantes*: <http://www.diputados.gub.uy/>. Observou-se que também há um site do parlamento uruguaio, porém, como reúne informações da Câmara e do Senado, não foi analisado. Site do parlamento disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy>.
[146] Obteve 36 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 90%.

*busca*, *Mobilidade no website*, *Interface*, *Acessibilidade em idiomas diversos*, *Compreensibilidade dos títulos*, *Abertura de dados* e *Funcionamento de links*.

Figura 5: Reprodução da página inicial do portal *Câmara dos Deputados*




Fonte: portal da Câmara brasileira (2012).

Do grupo de indicadores da categoria *recursos utilitários* encontrados no portal brasileiro de modo "muito bom" é possível destacar os seguintes:

a) *Ferramenta de busca*: por meio de diversas possibilidades de filtros, o mecanismo de busca por palavra-chave localiza informações em áreas específicas do portal: Notícias, Legislação, Proposições, Deputados, Discursos ou em Todos (portal inteiro). Além disso, é possível atribuir mais filtros dentro dessas áreas, como autor, partido, unidade federativa do autor, ano, temas, entre outras possibilidades. Desse modo, refina-se ainda mais a pesquisa e são gerados resultados mais precisos.

b) *Mobilidade no website*: o portal informa ao usuário onde o mesmo se encontra na navegação por meio de recurso denominado "Você está aqui" (fixado em todas as páginas). É possível visualizar o percurso realizado desde a *homepage* até a página em que se encontra e ter acesso a *links* desse percurso. Também é possível voltar para a página inicial a qualquer momento, por meio de atalho fixo em todas as páginas do *website*.

c) *Abertura de dados*: lançada em novembro de 2011, a subseção do portal intitulada "Dados Abertos" reúne funcionalidades necessárias para o acesso de usuários aos dados da Câmara. De acordo com informações do *website*, estão disponíveis dados brutos (ao invés de dados já formatados) que podem ser acessados por todos os interessados e tratados segundo critérios de dados abertos. Há, por exemplo, informações sobre proposições legislativas e deputados. O portal do legislativo federal brasileiro é o primeiro entre as instituições públicas do país a oferecer os dados em formato aberto.[147]

Os outros dois indicadores dessa categoria, classificados como "regular" foram: a) *Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais* (que se resume a recursos como aumentar/diminuir as letras sem distorcer o conteúdo da página e mecanismo para navegar por meio de teclas de atalho)[148]; b) *Visualização de documentos* (de forma minoritária, é preciso realizar *download* para ter acesso a algumas informações, portanto, não é realizado de forma voluntária, mas obrigatória).

[147] Essa medida visa cumprir o disposto na lei brasileira de acesso a informações (Lei nº 12.527/2011), de acordo com notícia veiculada pela TV Câmara. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/materias/CAMARA-HOJE/206610-CAMARA-LANCA-O-PROJETO-DADOS-ABERTOS.html>. Acesso em: 18 dez. 2012.

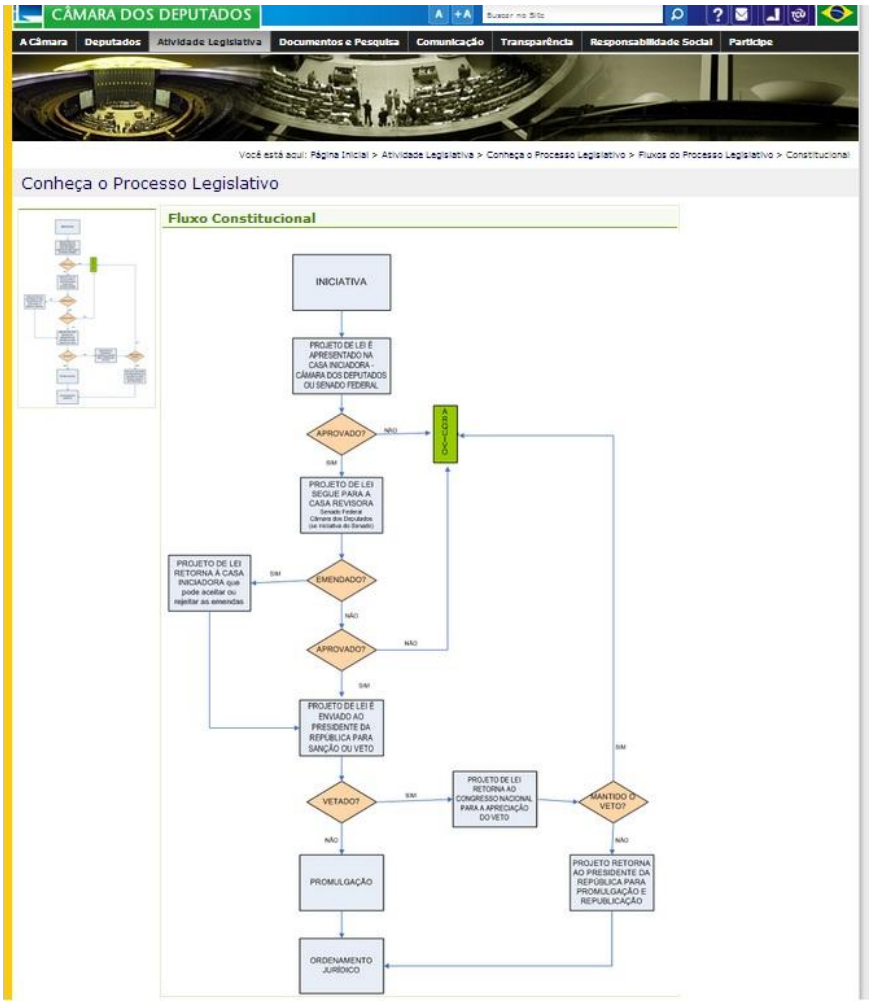
[148] O portal poderia obter mais pontos se, por exemplo, apresentasse recursos como programa leitor de tela, vídeos com legenda e/ou linguagem gestual, entre outros.

De modo semelhante, na categoria *recursos instrutivos*, o desempenho do portal em quatro dos seis indicadores é "muito bom": *Funcionamento e organização*, *Glossário*, *Perguntas frequentes* e *Compreensão de* atividades.[149] Dentre eles, destacam-se os dois últimos.

O primeiro, o indicador *Perguntas frequentes*, tem como diferencial a possibilidade de o usuário refinar a busca por temas – ou seja, há agrupamentos de perguntas e respostas, como sobre o processo legislativo e a remuneração de deputados e servidores da instituição.

Já o segundo, *Compreensão sobre atividades*, recebe pontuação máxima porque apresenta três ilustrações para explicar (a) a tramitação de um projeto de lei ordinária e de (b) uma proposta de emenda à Constituição, ambos na Câmara, e também do (c) processo legislativo de um projeto de lei (Figura 10) no âmbito das duas casas do Poder Legislativo (Câmara e Senado).

Figura 6: Página ilustrativa da tramitação de um projeto de lei no Brasil




Fonte: portal da Câmara brasileira (2012).

[149] Obteve 32 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 80%.

Os outros dois indicadores que compõem a categoria foram encontrados de modo "regular": *Contribuições da sociedade* – há explicações textuais sobre como o cidadão pode apresentar um projeto de lei à Casa; e *Hotsite ou página para público específico* – há uma página, intitulada "Plenarinho", com requisitos diferenciados (linguagem, layout, textos etc). A mesma é vinculada ao portal da Câmara e objetiva instruir crianças a respeito de temas como saúde, cidadania e educação. Por não se tratar de uma iniciativa que contribui para o controle social, não obteve a pontuação máxima.

Na categoria *atuação*[150], o portal brasileiro pontua em todos os indicadores, embora, especificamente nesta, seu desempenho seja mais diversificado: em três indicadores apresenta-se como "regular", em um como "bom" e em outros três como "muito bom". Entre os itens que alcançaram a pontuação máxima, dois podem ser mencionados em detalhes: (a) *Produção legislativa* e (b) *Proposições e projetos de lei*.

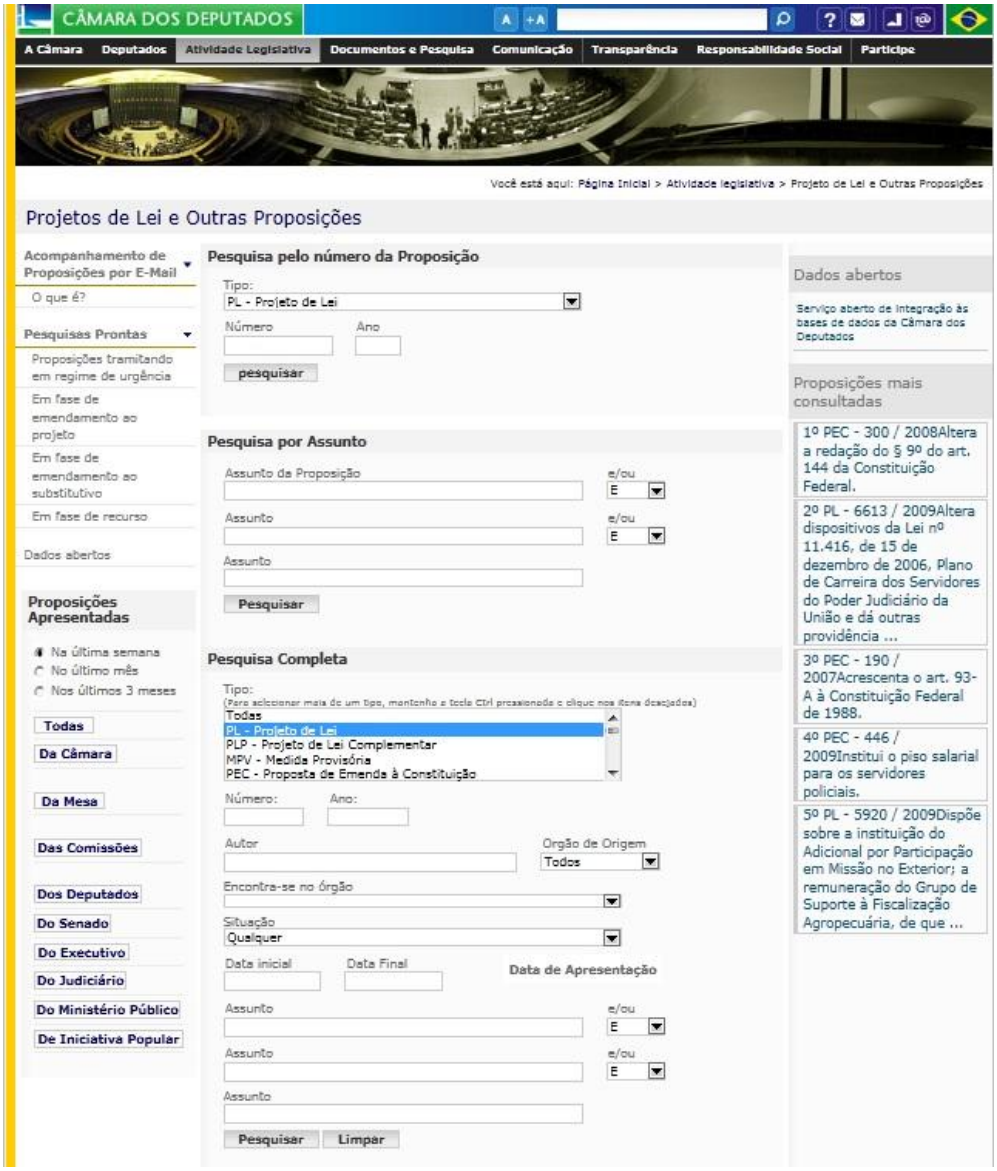
O primeiro é relevante devido aos detalhes sobre a produção e atuação dos parlamentares. Na página que reúne informações sobre os deputados, é possível ter acesso a informações individuais sobre a autoria de proposições. Além disso, na seção *Transparência* do portal, estão disponíveis relatórios anuais sobre a gestão da Casa, de 2007 até 2012 (até o momento da coleta de dados para esta pesquisa), com informações estatísticas sobre as seções legislativas, portanto, há registros sobre a produção coletiva. Especificamente, está disponível (a) o quantitativo das seções realizadas em plenário, das proposições aprovadas ou rejeitadas e das reuniões de comissões (com especificações: se permanentes ou temporárias), bem como (b) a descrição das matérias que foram apreciadas pela Casa, distintas por tipo (propostas de emenda à constituição, medidas provisórias, projetos de lei etc).

O segundo merece destaque pela riqueza de recursos disponíveis para o conhecimento e o acompanhamento das proposições e dos projetos de lei discutidos pelos membros da Casa (Figura 11). A página da Câmara brasileira dispõe de uma ferramenta de busca avançada, na qual é possível fazer pesquisas simples (apenas escolhendo o tipo de matéria ou assunto) ou ainda realizar uma pesquisa completa – fornecendo um número maior de informações para refinar a busca. Em se tratando das proposições que estão em andamento, é possível ter acesso a textos e documentos relacionados à matéria, bem como receber *emails* a respeito delas. Há alguns filtros pré-estabelecidos que direcionam o usuário para as proposições mais buscadas

[150] Obteve 68 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 85%.

pelos usuários e outros que permitem selecionar e visualizar as matérias apresentadas à Casa em períodos específicos (na última semana, no último mês e nos últimos 3 meses) de acordo com a origem da proposição (se foi proposta pela Câmara, por meio de suas comissões e dos deputados, ou se foi elaborada pelo Poder Executivo, por iniciativa popular, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário ou pelo Senado).

Figura 7: Mecanismos de busca sobre proposições brasileiras




Fonte: portal da Câmara brasileira (2012).

Quanto à categoria *monitoramento fiscal*, a classificação "muito bom" é observada em cinco dos sete indicadores buscados no portal.[151] São eles:

a) *Execução orçamentária da instituição*: estão disponíveis relatórios de gestão fiscal referentes aos gastos realizados pela instituição de 2001 até 2012 (especificamente, até o quadrimestre anterior à observação). Nos relatórios, elaborados em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), há informações especialmente sobre o demonstrativo de despesas com pessoal. Além disso, no portal, é possível ver um gráfico que compara o montante de gastos autorizados e o montante de gastos realizados da instituição – iniciativa que permite saber se a Casa gasta dentro do previsto ou além dele.

b) *Detalhamento individual de gastos*: é possível conhecer os gastos individuais dos deputados relativos ao exercício da atividade parlamentar. Estão disponíveis, em linguagem compreensível ao cidadão comum, os tipos de despesas dos agentes e os custos com combustíveis, locação de veículos, emissões de bilhetes aéreos e materiais para escritório.

c) *Planejamento financeiro-orçamentário*: a Câmara brasileira publica – em seção facilmente identificável – as informações referentes ao plano que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal quanto às despesas da União, o Plano Plurianual (PPA).[152] Também é possível ter acesso a leis orçamentárias anuais - do ano em curso e de anteriores - denominadas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).[153] Com o texto na íntegra, e possíveis versões, o cidadão pode acompanhar o andamento de legislações diretamente relacionadas ao planejamento orçamentário do país, comparar o montante de recursos e as prioridades federais quanto às verbas públicas.

d) *Remunerações*: estão organizados em tabelas os detalhes sobre a remuneração (vencimento básico e gratificações) de deputados, servidores com cargo efetivo e profissionais que exercem funções de confiança. Há também o quantitativo e a lotação dos servidores. Está disponível ainda uma ferramenta de busca que permite ter acesso à remuneração a partir do

[151] Obteve 76 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 95%.
[152] Os plano plurianuais são apresentados a cada 4 anos. Estão disponíveis dados de 2000 e períodos subsequentes.
[153] As instituições legislativas do país são obrigadas a publicar informações desse tipo em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000).

nome do servidor, entretanto, para requerer tal informação é preciso que o usuário preencha um formulário com seu nome, CPF e outros dados pessoais.

e) *Recursos para viagens*: há informações detalhadas sobre o período em que o deputado realizou viagens nacionais e internacionais, o destino, o assunto e o valor das diárias pagas pela Casa legislativa. Está disponível também um relatório que o agente deve apresentar à instituição após o retorno, informando a programação e as atividades desenvolvidas durante a viagem.

Na categoria *justificação*,[154] o portal brasileiro pontua em metade dos indicadores que compõem esse grupo:

a) *Justificativas sobre proposições* ("regular"): é possível observar justificativas de parlamentares no corpo do texto do projeto, mas se trata de algo constitutivo de uma proposição. Além disso, nem sempre a justificativa é individual, pois quando se trata de um projeto formulado por diversos parlamentares, a autoria da justificação é coletiva. Portanto, não é possível dizer que há análises ou argumentação individual em defesa ou contra uma matéria.

b) *Justificação em chat online* ("regular"): no portal, existe ferramenta de conversação simultânea, na qual o representante pode oferecer justificativas de suas ações aos cidadãos, porém o uso é raro. Por exemplo, em novembro de 2012, observou-se que o último bate-papo foi realizado em 28 de março no mesmo ano. O deputado Anthony Garotinho (Partido da República – Rio de Janeiro) entrou na sala de *chat* e conversou com cidadãos sobre a adoção no país e os meios para desburocratizá-la, medida defendida pelo parlamentar.

c) *Prestação de contas a agências de controle* ("muito bom"): há um registro de explicações do parlamento a outra instituição do Estado disponível no *website* do Brasil – o relatório sobre as contas relativas a determinado exercício financeiro, apresentado anualmente, aos órgãos de controle interno e externo, em cumprimento ao disposto na constituição do país.

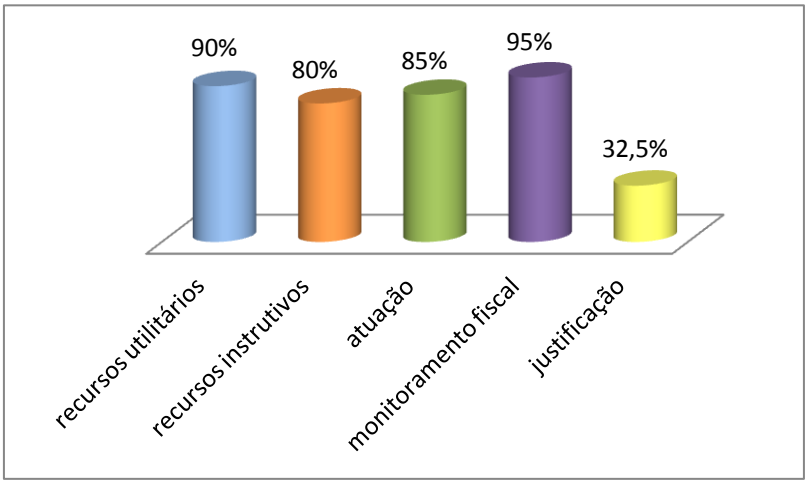
Cabe esclarecer que a Câmara brasileira mantém uma iniciativa, chamada *e-Democracia*, que poderia render pontos para o portal no indicador *Justificação em fórum online*. Porém, como o mecanismo tem a proposta de favorecer especialmente a participação de cidadãos, e não a

[154] Obteve 26 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 32,5%.

transparência e a prestação de contas, elementos relevantes nesta análise, o portal não pontuou nesse item.[155]

O gráfico a seguir mostra o desempenho do portal em cada uma das cinco categorias que compõem esta pesquisa. A pontuação do Brasil em todos os indicadores é detalhada no Apêndice.

Gráfico 1: Desempenho do portal brasileiro por categoria




Fonte: elaborado pela autora (2012).

O portal brasileiro foi bom em quatro das cinco categorias, apresentando o melhor desempenho em termos de monitoramento fiscal – isto é, em iniciativas que facilitam a fiscalização do uso de recursos públicos (95%).

Nas demais categorias, percebeu-se que o *website* é: muito bom (a) em *recursos utilitários*, ou seja, mecanismos úteis para o acesso a informações e a navegação dos cidadãos no *website*, e (b) em *atuação*, que reúne iniciativas relevantes para o acompanhamento de atividades legislativas; bom em ofertar *recursos instrutivos*, que contribuem para educar o cidadão especialmente sobre o funcionamento da instituição e a atividade legislativa; e ruim em

[155] A página *e-Democracia* é uma iniciativa do portal da Câmara brasileira, cujo objetivo é promover a discussão entre cidadãos (geralmente com a moderação da equipe responsável pelo *site*) sobre projetos de lei em tramitação na Casa. Com as discussões, são formulados relatórios, que são enviados aos parlamentares da instituição, a fim de que a opinião dos cidadãos sobre certas questões seja levada em conta pelos parlamentares. Disponível em: http://www.edemocracia.camara.leg.br/web/public/principal. Acesso em: 28 nov. 2012.

*justificação*, pois é pequeno o uso de canais de comunicação para apresentar motivos ou argumentos sobre ações e decisões dos parlamentares.

Esses resultados demonstram que o portal brasileiro é bom quanto ao volume e à diversidade de informações. Cabe uma ressalva apenas quanto às possibilidades de monitoramento em termos de justificação, uma das categorias essenciais ao controle social, pois o país alcança apenas um terço do desejável, isto é, 26 dos 80 pontos possíveis (32,5%).

### 5.2.2 Chile

Os melhores resultados do portal chileno (Figura 12) quanto aos *recursos utilitários* são referentes a três indicadores que foram encontrados de modo "muito bom" (*Interface*, *Compreensibilidade dos títulos* e *Funcionamento de links*) e um classificado como "bom" (*Mobilidade no website*).[156]

Quanto às informações sobre *Mapa do site*, *Ferramenta de busca*, *Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais* e *Visualização de documentos*, a pontuação atribuída foi "regular". Não foram encontrados recursos em termos de *Acessibilidade em idiomas diversos* e *Abertura de dados*.

[156] Obteve 23 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 57,5%.

Figura 8: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados de Chile*

Fonte: portal da Câmara chilena (2012).

Na categoria *recursos instrutivos*, não foram localizados dois dos seis indicadores: *Contribuições da sociedade* e *Hotsite ou página para público específico*.[157] O portal apresenta de maneira "regular" o quesito *Funcionamento e organização* e de modo "muito bom" as informações referentes a *Perguntas frequentes*, *Glossário* e *Compreensão de atividades* (este por meio de um diagrama que expressa graficamente o percurso da tramitação de uma matéria na Casa).

Quanto à categoria *atuação*, apenas um indicador foi encontrado e classificado como "regular" (trata-se do item *Votação parlamentar*).[158] Todos os demais indicadores foram encontrados de modo tal que renderam pontuações mais altas:

a) *Produção própria de notícias* ("muito bom"): são publicadas várias notícias por dia sobre atividades do parlamento, todas produzidas por profissionais de comunicação da instituição. A Casa legislativa dispõe de dois veículos institucionais, a *Radio Cámara* e a *Cámara de Diputados Televisión*, ambos com programação estabelecida e responsáveis pela transmissão ao vivo de sessões da instituição. A televisão tem como papel armazenar os registros audiovisuais de tais sessões.

b) *Proposições e projetos de lei* ("bom"): na seção do *menu* sobre proposições, está disponível mecanismo de busca por palavra-chave para localizar matérias votadas na Casa. Como resultado, apresenta-se uma lista de iniciativas apreciadas pela instituição e as informações básicas referentes a cada uma, como data de criação, título, número e estado (se em tramitação, se aprovada etc). A partir do clique em seu número, é possível ver informações detalhadas sobre a matéria, como o texto na íntegra, seus autores, bem como informes, o estado da tramitação (se primeira leitura, segunda etc), ofícios e votações a ela relacionadas.

c) *Produção legislativa* ("muito bom"): há registros detalhados sobre a produção e atuação dos parlamentares na Casa. São encontrados boletins mensais do ano anterior e resumos estatísticos anuais de 2005 a 2011. Os boletins apresentam o quantitativo de sessões em plenário e de reuniões de comissões, de entradas de proposições, de assiduidade coletiva, de número de projetos por área (social, econômico-produtiva ou político-institucional), entre outras. Em outro ambiente do portal, podem ser acessados documentos intitulados *Cuenta*

[157] Obteve 23 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 57,5%.
[158] Obteve 79 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 98,7%.

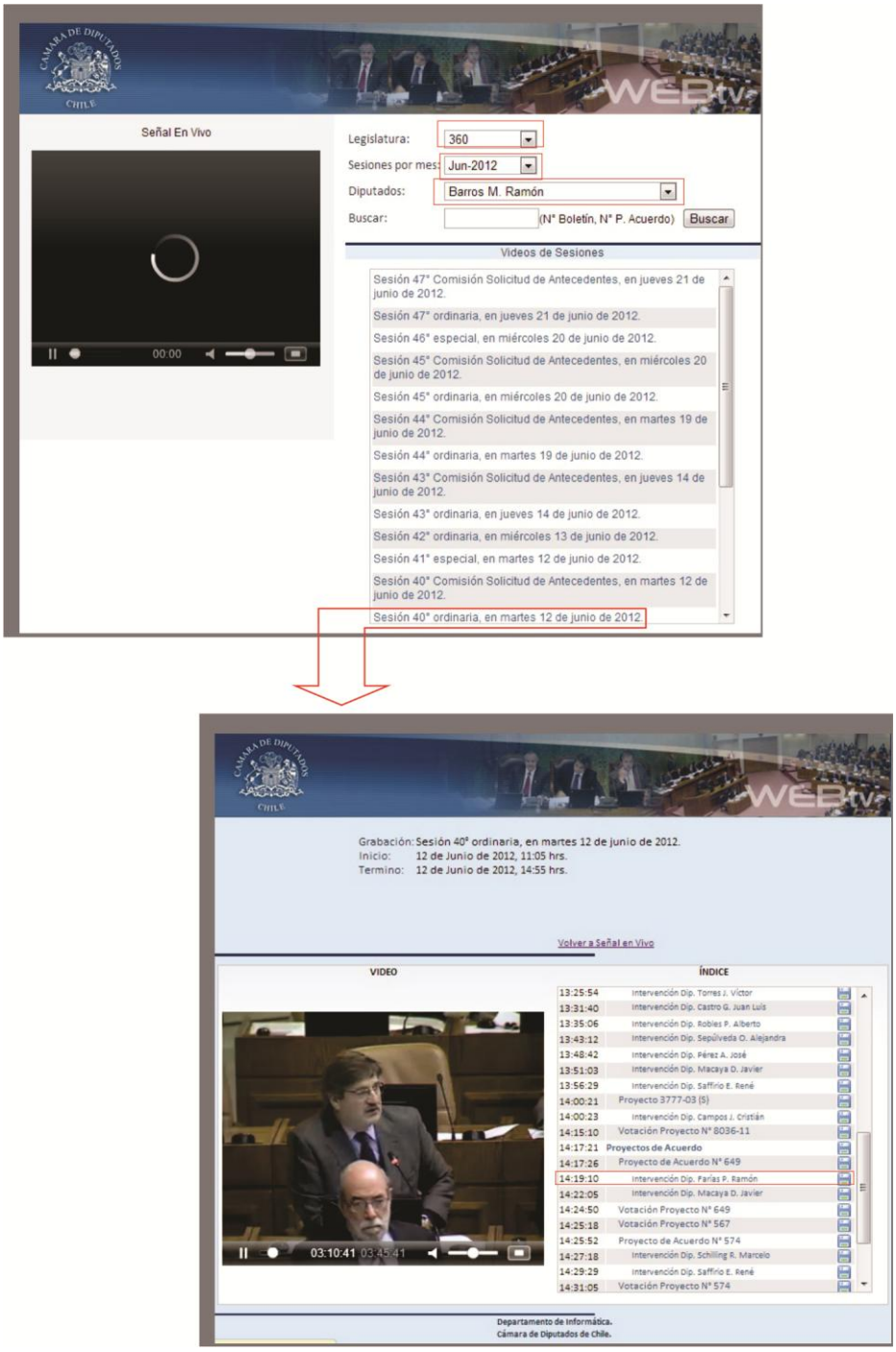
*Pública* – os resumos anuais da gestão da Casa. Há três documentos, referentes às atividades institucionais dos períodos 2006-2010, 2010-2011 e 2011-2012, com gráficos que ilustram, ao longo dos últimos anos, estatísticas de sessões realizadas em plenário, o percentual de assiduidade parlamentar coletiva e de projetos de lei apresentados à Câmara, entre outras informações.

d) *Registros de reuniões* ("muito bom"): é possível acessar as atas das sessões realizadas em plenário de março de 1990 a novembro de 2012 (mês de observação). Nas atas, disponíveis para *download*, há registro da frequencia dos deputados e, quando é o caso, o resultado de votação de projeto de lei. Além disso, há recursos audiovisuais que permitem acompanhar transmissões de seções em tempo real. As sessões do ano em curso e anteriores estão armazenadas, de modo que é possível acessá-las posteriormente e inclusive fazer download da parte de interesse.

e) *Assiduidade parlamentar* ("muito bom"): há registros da assiduidade coletiva nos boletins mensais e anuais publicados pela Casa. Já a frequencia individual, é possível observar nas atas das sessões realizadas em plenário (pois se menciona o nome de cada deputado presente) e também por meio de seção do *menu* específica para registro da assiduidade parlamentar. Nessa página, para cada deputado, há a quantidade exata de presenças e de ausências (especificadas por tipo) e o percentual de assiduidade nas sessões.

f) *Pronunciamentos* ("muito bom"): o registro de pronunciamentos e intervenções dos deputados chilenos nas sessões é o melhor encontrado entre os países observados. Estão disponíveis registros audiovisuais atualizados, do ano em curso e passados, a partir do acesso à seção do menu intitulada *Comisiones* (no *link Videos*). Na página (Figura 13), há mecanismo de busca que gera resultados de acordo com a combinação de filtros: ano da legislatura, sessões por mês, deputados e número da proposição. Assim, é possível acessar pronunciamentos específicos de certo deputado, em determinado período – e não apenas ter acesso a registro de sessões sem filtros por participação de parlamentar. O vídeo de cada sessão é detalhado de tal forma que é possível saber as partes que compõem a reunião (como debates sobre os temas 1, 2, 3; intervenções do deputado X, Y, Z; votações dos projetos A, B, C etc) e inclusive fazer o *download* das partes de interesse. Em todos os vídeos, há uma janela em que um indivíduo expressa em linguagem de sinais tudo o que está sendo dito na sessão.

Figura 9: Desdobramentos de páginas sobre pronunciamentos de deputado chileno




Fonte: portal da Câmara chilena (2012).

Na categoria *monitoramento fiscal*, as pontuações dos indicadores são variadas.[159] É classificado como "muito bom" o *Detalhamento individual de gastos*, pois, em linguagem

[159] Obteve 49 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 61,2%.

compreensível ao cidadão comum, estão disponíveis informações individuais dos deputados, como os gastos operacionais (com telefonia, material de escritório, combustível, viagens etc), a assiduidade, as votações, a declaração patrimonial anual, entre outras. Os dados podem ser visualizados na página que agrupa informações sobre cada deputado (Figura 14) de janeiro a dezembro no período de 2009 a 2012. No ano corrente, as informações são atualizadas mensalmente, de modo que há um volume razoável de informações individuais que permitem ao cidadão acompanhar os gastos e as ações de seus representantes.

Figura 10: Página que agrupa informações dos parlamentares chilenos

Fonte: portal da Câmara chilena (2012).

Em outros indicadores dessa categoria, observou-se que é "bom" o registro de informações sobre:

a) *Execução orçamentária da instituição*: há demonstrativo de execução orçamentária de 2009 a 2011, de modo que é possível comparar os gastos realizados pela Casa nos últimos anos. Está registrado em um documento o valor planejado para cada item listado e, sem

seguida, apresenta-se a discriminação dos gastos mensais realizados com tais itens. A Câmara dispõe também de informes anuais elaborados pela *Comisión Revisora de Cuentas* sobre o *Ejercicio Presupuestario*, nos quais a referida comissão resume os valores e os percentuais gastos com os itens listados, sempre em relação ao ano anterior à execução apresentada – ou seja, em 2012, publica-se a execução orçamentária de 2011 e o resumo referente aos gastos realizados em 2010.

b) *Recursos para viagens*: estão presentes em duas áreas do portal as informações sobre viagens realizadas por deputados no exercício da função. Dados sobre viagens internacionais estão disponíveis no atalho *Transparencia activa* – há nome do deputado, período, atividade e destino. Tais informações podem ser acessadas a partir de busca pelo nome de um deputado ou por tipo de evento (como o Fórum de Líderes Parlamentares Ásia-Pacífico - APPF). Já detalhes sobre as viagens nacionais estão disponíveis na página com informações individuais sobre os deputados (Figura 14). Apresenta-se o montante total sobre possíveis itens (passagem, alimentação, aluguel de carro etc) e também o destino e o período da viagem. Não há informações sobre viagens realizadas por profissionais da Casa pagas com recursos da instituição.

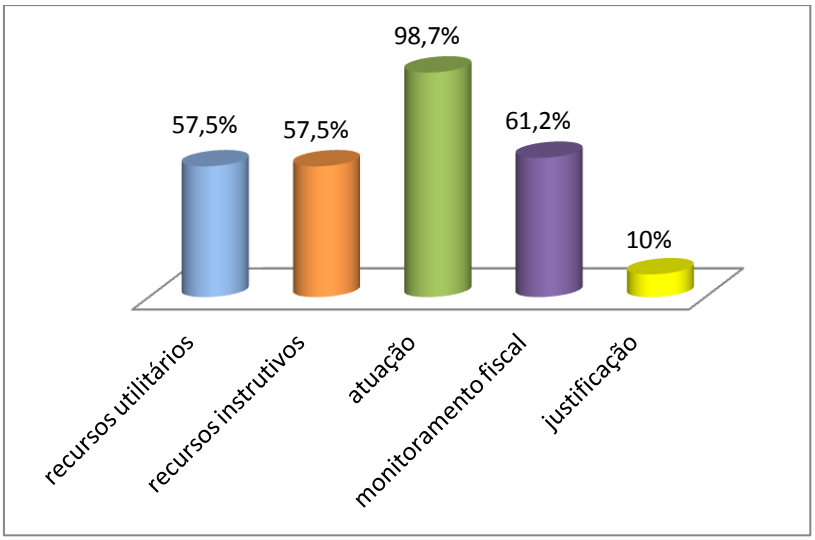
As pontuações mais baixas quanto a monitoramento fiscal dizem respeito a *Remunerações* ("regular"), *Concentração de informações fiscais* ("regular"), *Planejamento financeiro-orçamentário* ("ruim") e *Licitações e contratos* ("ruim"). Quanto a esse indicador, cabe esclarecer que as informações sobre licitações da Câmara são apenas mencionadas no portal da instituição, por meio de *links*. Ao clicar nesses *links*, abre-se a página do portal do governo chileno que reúne e organiza todas as informações sobre compras realizadas por órgãos do Estado, o *Chile Compra*.[160] Como é um pressuposto desse estudo navegar apenas pelo portal legislativo da Câmara baixa, ao perceber que esse portal direciona para outro *website*, a navegação foi interrompida. Entende-se que, por apresentar no próprio portal legislativo apenas informações básicas sobre licitações e contratos (nesse caso, a indicação de que as informações sobre o assunto estão estocadas em outro portal do governo), a Câmara chilena pontua menos em comparação com os demais portais legislativos que apresentam um volume maior de informações sobre o tema no próprio *website* da Câmara.

[160] A página *Chile Compra* está disponível no endereço eletrônico: http://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Busquedas/ResultadoBusqueda.aspx?qs=1

Em *justificação*, a quinta categoria observada, a única pontuação obtida é quanto ao indicador *Justificativas sobre proposições* ("regular"), pois é possível ler justificativas sobre proposições ou projetos de lei apresentados à instituição no próprio texto que compõe a matéria apresentada.[161]

O gráfico a seguir ilustra o percentual de desempenho do Chile em cada categoria. Detalhadamente, os pontos obtidos pelo país em cada indicador estão descritos no Apêndice.

Gráfico 2: Desempenho do portal chileno por categoria




Fonte: elaborado pela autora (2012).

O melhor desempenho do Chile é referente à categoria *atuação*. Com 98,7%, é muito bom em se tratando da oferta de informações que favorecem o conhecimento sobre as atividades legislativas.

Nas demais categorias, o portal chileno apresenta índices que permitem qualificá-lo como: bom em monitoramento fiscal, pois dispõe de informações sobre gastos gerais da Casa legislativa, dos agentes políticos que a compõem e dos servidores públicos e funcionários alocados na instituição; regular, com idêncitca pontuação, (a) em *recursos utilitários* e (b) *recursos instrutivos*, mecanismos que favorecem a navegação, o acesso a informações do

[161] Obteve 8 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 10%.

portal e a compreensão do cidadão sobre o funcionamento da instituição e a atividade legislativa; e péssimo em se tratando de possibilidades de *justificação* dos deputados.

Esses resultados demonstram que a Câmara chilena vai de um extremo a outro quanto ao volume e a diversidade de informações, especialmente, aquelas essenciais ao monitoramento: nota-se um excelente desempenho na categoria *atuação* (98,7%), um rendimento mediano em monitoramento fiscal e uma atenção mínima quanto à oferta de *justificação* dos parlamentares para a sociedade (10%).

### 5.2.3 México

O portal da Câmara mexicana (Figura 15) é "regular" na metade dos indicadores referentes a *recursos utilitários*, inclusive em se tratando de interface, como detalhado a seguir:[162]

a) *Interface*: a página principal tem um aspecto de desorganização, especialmente quando comparada com o ambiente inicial dos demais portais, embora seja possível compreender as seções do *menu*, os atalhos e ícones de destaque. Como a ambientação é mais lenta, pontua menos nesse quesito.

b) *Ferramenta de busca*: o mecanismo de busca, que dispõe de atalho na página inicial, filtra os resultados quanto à palavra ou expressão procurada ("com todas as palavras", "com alguma das palavras", "com a frase exata" e "sem as palavras"), ao formato do arquivo (se *.pdf* ou *.doc*, por exemplo) e ao local armazenado (se no site da Câmara ou em outro site do governo). Assim, o portal não tem a capacidade de gerar resultados específicos.

c) *Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais*: dispõe de limitados recursos para facilitar o acesso de públicos especiais às informações do *website*. Especificamente, a única iniciativa em termos de acessibilidade mencionadas pelo portal e verificada pela navegação é a possibilidade de aumentar/diminuir as letras do *website*.

d) *Visualização de documentos*: para visualizar alguns documentos, é preciso fazer *download*, como o tutorial sobre a gestão da Casa em legislaturas anteriores. Assim, para acessar certas informações, o *download* não é opcional, mas obrigatório.

[162] Obteve 18 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 45%.

e) *Funcionamento de links*: Na seção *Información Parlamentaria*, há indicações de *links*, mas algumas páginas não abrem, como a que se refere a tradução para outro idioma e o mapa do site.

Figura 11: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados*

Fonte: portal da Câmara mexicana (2012).

Apenas em dois quesitos são atribuídas altas pontuações: a) quanto à *Compreensibilidade dos títulos* ("satisfatório"), pois os títulos das seções e subseções remetem claramente ao conteúdo estocado; e (b) em relação à *Mobilidade no website* ("bom"), já que, de qualquer ponto da navegação, é possível retornar à *homepage*, à página imediatamente anterior e a outra seção do *menu*. O portal não pontua em *Mapa do site*, *Abertura de dados* e *Acessibilidade em idiomas diversos*.[163]

Na categoria *recursos instrutivos*,[164] os pousos pontos obtidos estão relacionados aos indicadores *Funcionamento e organização* (é "regular", pois apenas reúne normas regimentais), *Perguntas frequentes* (é "regular", pois o mecanismo é dificilmente localizável – já que está inserido em uma subseção da seção *Transparencia*, portanto, no terceiro nível de navegação) e *Glossário* (é "satisfatório" que exista no portal).

A situação é inversa na categoria *atuação* – seis dos sete indicadores são encontrados em boas condições:

a) *Produção própria de notícias* ("muito bom"): a divulgação de notícias sobre as atividades e eventos da Câmara mexicana é responsabilidade da coordenação de Comunicação Social da Casa. As atualizações das notícias do portal são quase diárias, como se percebe a partir das datas das publicações, e são feitas por profissionais vinculados ao canal de televisão e à rádio institucionais.

b) *Produção legislativa* ("muito bom"): informações desse tipo estão detalhadas em dois ambientes do portal. Um deles é o balanço de atividades da Casa na legislatura atual, que traz quantitativos e resumos da produção legislativa de acordo com o tipo de discussão (sessões e comissões). O outro é um conjunto de arquivos com estatísticas sobre a instituição a respeito das proposições (quantas foram aprovadas, rejeitadas ou estão com votação pendente). As mesmas estão agrupadas por origem (se apresentadas pelo Senado, pelo Executivo etc) e também por partido político ao qual está vinculado o parlamentar que propôs a matéria.

c) *Registro de reuniões* ("bom"): há atas e registros textuais sumários das sessões em plenário no corpo da página do portal e também versões para *download* (em formato *.pdf*). As atas e os

[163] Na página inicial, há indicação de que é possível visualizar o portal em dois idiomas, francês e inglês, entretanto, como as palavras *English* e *Français* não são *links*, de fato, ou não funcionam, o portal não pontuou nesse quesito.
[164] Obteve 8 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 20%.

registros textuais estão organizados por legislatura (arquivos desde 2000). Há informações que podem ser localizados por meio de ferramenta de busca por palavras-chave em determinada legislatura (dados desde a legislatura de número 27, que teve início em 1917). Na página inicial, há link de atalho para resumo da última sessão legislativa realizada na Casa. É possível acompanhar uma sessão ao vivo por meio de recurso audiovisual e outro textual, denominado *Sesión al Minuto* – a transcrição de acontecimentos da sessão legislativa quase minuto a minuto. Outra iniciativa relevante em relação ao registro de reuniões é o aplicativo chamado *INFOPAL.MOVIL*, elaborado pela Casa para permitir o acompanhamento dos trabalhos da instituição por meio de celular com internet. Pelo aparelho, é possível ver transcrições de sessões ao vivo ("minuto a minuto"), observar o resumo de uma sessão e ter acesso a arquivos como a pauta do dia e o jornal institucional da Câmara (a *Gaceta Parlamentaria*).

d) *Assiduidade parlamentar* ("muito bom"): estão disponíveis informações individuais e coletivas sobre a presença dos deputados federais mexicanos nas sessões legislativas a partir de setembro de 2012, período que teve início o novo mandato para os três anos subsequentes. Quanto à assiduidade coletiva, as informações estão organizadas por data e também agrupadas segundo o partido político pelo qual o deputado foi eleito.

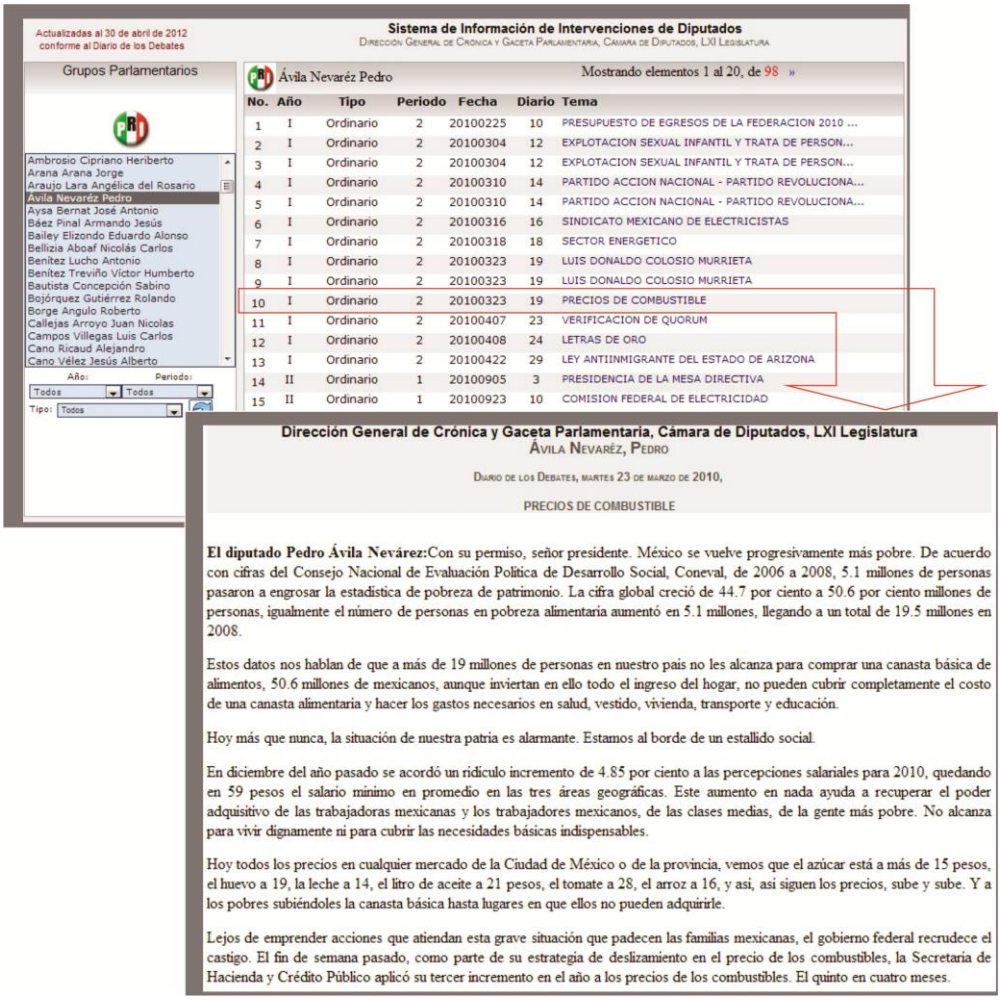
e) *Votação parlamentar* ("muito bom"): pelo mesmo motivo do item anterior, dispõe-se da votação dos deputados a partir de setembro de 2012. Há informações individuais e também agrupadas por partido político (ou seja, quantos deputados de determinada sigla votaram a favor, quantos foram contra e quantos preferiram a abstenção).

f) *Pronunciamentos* ("bom"): o registro textual das intervenções em plenário está organizado de acordo com os grupos partidários (Figura 16).[165] Assim, selecionando o partido ao qual o deputado está vinculado, é possível escolher o parlamentar e, em seguida, suas intervenções – detalhadas por tema, data, tipo de seção (se ordinária, extraordinária etc), inclusive de legislaturas anteriores (como de 2010), caso o deputado já tenha sido eleito anteriormente.[166]

[165] Disponível em: <http://cronica.diputados.gob.mx:8080/exist/siid2/siid2.xql?legis=LXI#>. Acesso em: 30 nov. 2012.

[166] Foi identificada ferramenta de busca para localizar vídeos de pronunciamentos armazenados, entretanto, após inúmeros testes, percebeu-se que nenhum dos *links* estava em funcionamento. Desse modo, o portal não recebeu pontuação como se dispusesse de recurso audiovisual.

Figura 12: Desdobramentos de páginas sobre pronunciamentos de deputado mexicano




Fonte: portal da Câmara mexicana (2012)

O único indicador da categoria que pontua de maneira "regular" é *Proposições e projetos de lei*. É possível ter acesso a matérias já apreciadas ou em andamento na legislatura atual e em períodos legislativos anteriores (especificamente, a partir de 2000).[167] Essas informações podem ser encontradas no portal a partir de dois "caminhos". O mais evidente parece ser por meio da página que reúne as atividades e os vínculos legislativos de cada deputado da Casa.[168] O segundo ambiente digital no qual se pode encontrar proposições é o banco de dados da Casa. Nele as informações estão agrupadas de duas formas: segundo a ordem cronológica em que a matéria foi apresentada ou de acordo com o autor da proposta (se deputados, senadores, Executivo federal etc).[169] Entretanto, seja qual for a página que armazena as informações, não estão disponíveis no portal textos ou documentos relacionados à matéria – isto é, recursos

[167] Disponível em: <http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_iniciativas.html>. Acesso em: 30 nov. 2012.
[168] Disponível em: <http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=358>. Acesso em: 30 nov. 2012.
[169] Disponível em: <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/61/Base.html>. Acesso em: 30 nov. 2012.

importantes para se compreender melhor a proposição. Apenas estão acessíveis o sumário das proposições – por deputado proponente e por período de apresentação – e o texto na íntegra, publicado na *Gaceta Parlamentaria*, uma publicação institucional.

Na categoria *monitoramento fiscal*, a pontuação cai novamente.[170] Dos sete indicadores, em três não pontua (*Execução orçamentária*, *Detalhamento individual de gastos* e *Planejamento financeiro-orçamentário*) e quatro são classificados como "regular":

a) *Licitações e contratos*: há avisos de editais e informações básicas, como número do contrato ou convênio já firmado, nome da instituição ou empresa, objeto da relação, valor, forma de pagamento e vigência do contrato. Não há informações sobre compras diretas realizadas pela Casa nem informações sobre etapas do andamento de licitações.

b) *Concentração de informações fiscais*: o portal dispõe de uma seção do *menu* que agrupa informações referentes ao uso de recursos públicos – nomeada *Transparencia*. Além disso, na página de perguntas frequentes, estão reunidas grande parte das informações fiscais sobre a Casa.

c) *Remunerações*: há informações gerais sobre a remuneração dos deputados e ocupantes de altos cargos da Casa. Os detalhes sobre remunerações dos demais funcionários ou servidores da instituição são mencionados como conteúdo de área restrita do portal.

d) *Recursos para viagens*: há informações atualizadas sobre viagens oficiais internacionais realizadas por deputados em decorrência do exercício da função, como o nome do parlamentar, o partido ao qual é vinculado, o motivo da viagem, o destino e o período. Entretanto, não há menção aos custos referentes à viagem internacional, como preços de passagens e hospedagem. Por outro lado, os registros sobre viagens nacionais são mais detalhados, pois são apresentados os recursos públicos utilizados com alimentação e hospedagem, por exemplo.

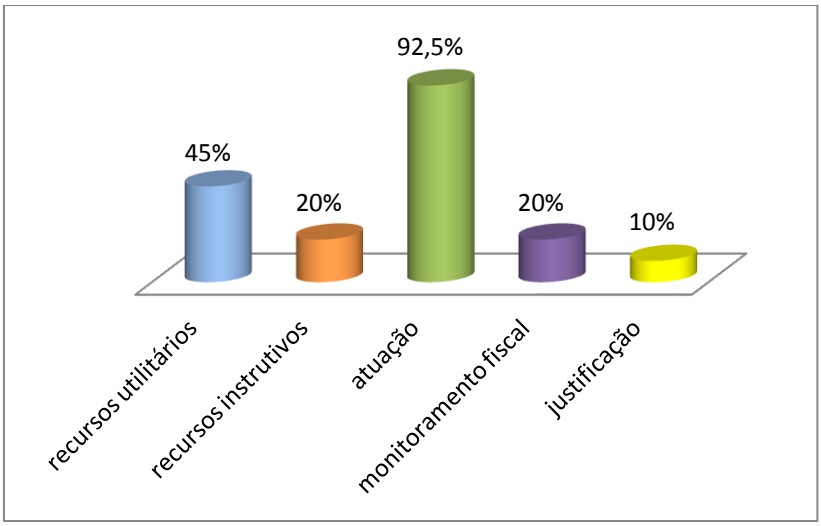
Na categoria justificação, o único indicador localizado foi *Justificativas sobre proposições* (de modo "regular").[171] Estão disponíveis justificativas no próprio projeto de lei, ou seja, trata-se

[170] Obteve 16 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 20%.
[171] Obteve, no total, 8 dos 80 pontos possíveis para esta categoria.

de algo constitutivo de uma proposição. Não é o caso de argumentação própria em defesa de ou contra uma matéria.[172]

O gráfico a seguir ilustra o percentual de desempenho em cada categoria. O Apêndice detalha a pontuação mexicana alcançada em cada um dos indicadores das cinco categorias de análise.

Gráfico 3: Desempenho do portal mexicano por categoria




Fonte: elaborado pela autora (2012).

O portal mexicano apresenta seu melhor desempenho na categoria *atuação*, com 92,5% das informações relevantes para acompanhar as atividades legislativas. Em todas as outras categorias, porém, o rendimento é inferior a 50%.

Constatou-se que o *website* legislativo do México é: regular em *recursos utilitários*, ou seja, em termos de mecanismos que facilitam o acesso a informações e a navegação dos cidadãos no *website*; e péssimo (a) em *recursos instrutivos*, aquelas iniciativas que instruem o cidadão sobre o funcionamento da instituição e a atividade legislativa, (b) em *monitoramento fiscal*, categoria que reúne iniciativas cujo conteúdo facilita a fiscalização do uso de recursos públicos, e (c) em *justificação* dos parlamentares sobre suas ações e decisões.

Esses resultados demonstram que está disponível no portal mexicano, em volume e diversidade consideráveis, apenas parte das iniciativas relevantes para o monitoramento. Por

[172] Deputado expõe motivos pelos quais defende a redução da idade mínima para um cidadão mexicano se candidatar ao cargo de deputado federal, de 21 para 18 anos. A exposição dos motivos é apresentada pelo deputado Carlos Flores Rico (PRI) na própria proposição, publicada na *Gaceta Parlamentaria*, em outubro de 2009. A tramitação foi concluída em maio de 2012, e matéria não foi aprovada.

outro lado, nas outras duas, das três categorias com iniciativas essenciais ao monitoramento, o desempenho do *website* é bastante precário.

### 5.2.4 República Dominicana

Em mais da metade dos indicadores da categoria *recursos utilitários* o portal dominicano (Figura 17) é "bom" ou "muito bom".[173] Nos indicadores *Ferramenta de busca* e *Funcionamento de links* pontua de modo "regular" e nos itens *Abertura de dados*, *Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais* e *Acessibilidade em idiomas diversos* não recebe pontuação. Entre os bons resultados, cabe destaque para:

a) *Mapa do site* ("muito bom"): há *link* na página inicial para mapa do site completo e também se encontra o mapa no rodapé da página (como ocorre no portal brasileiro), facilitando o acesso às seções e suas respectivas subseções.

b) *Mobilidade no website* ("bom"): as possibilidades de retornar à *homepage* e a páginas anteriores são facilitadas a partir do *menu* fixo (na lateral esquerda e no rodapé) e, portanto, visível em todas as páginas do *website*.

c) *Interface* ("muito bom"): é fácil a ambientação no portal – característica importante para a posterior busca de informações – pois a disposição dos títulos, as fontes e demais elementos que compõem as páginas são organizados.

d) *Visualização de documentos* ("muito bom"): todas as informações do portal podem ser visualizadas no corpo da página ou em aba secundária – aberta especialmente para dar acesso aos relatórios, documentos, textos etc. Assim, o *download* das informações é opcional, e não obrigatório.

[173] Obteve 24 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 60%.

Figura 13: Reprodução da página inicial do portal *Camara de Diputados*

Fonte: portal da Câmara dominicana (2012).

Na categoria *recursos instrutivos*,[174] o rendimento do portal é muito baixo, pois há pontuação apenas em um indicador – *Funcionamento e organização* (e de modo "regular", já que apresenta somente o texto oficial do regulamento da instituição).

Quanto aos indicadores da categoria *atuação*[175], três são encontrados em boa qualidade (*Produção própria de notícias*, *Produção legislativa* e *Assiduidade parlamentar*), um é ruim (*Proposições e projetos de lei*) e outros três não existem no portal (*Votação parlamentar*, *Pronunciamentos* e *Registro de reuniões*). Cabem esclarecimentos sobre alguns desses indicadores:

a) *Produção legislativa* ("muito bom"): a produção da Casa é um dos pontos apresentados por informes publicados no *website*, em atendimento ao disposto na recente constituição federal (válida desde 2010). Os informes estão armazenados na página *Rendición de Cuentas de los diputados*, a qual dispõe de uma lista com os nomes dos deputados (todos são links para publicações individuais dos parlamentares que informam o desenvolvimento de suas atividades referentes a certo período – agosto/2011 a julho/2012).[176] Ao clicar no nome do presidente da Câmara, o primeiro da lista, o usuário é direcionado para o informe geral da Casa (documento nomeado *Informe de Gestión*). Nesse informe geral, há gráficos sobre: 1) sessões – quantas foram realizadas no período, a duração, a pontualidade quanto ao horário marcado e a frequência coletiva; 2) proposições – a quantidade aprovada/rejeitada, tipo (se leis, resoluções etc); 3) votações – quantas são válidas/anuladas; 4) comissões – quantas e quais foram permanentes ou especiais ou bicamerais e suas atividades (reuniões, visitas públicas, seminários etc). As proposições aprovadas e o(s) respectivo(s) autor(es) estão listadas nos anexos do Informe de Gestão.[177] A Figura 18 ilustra a página *Rendición de Cuentas de los diputados* e dois de seus desdobramentos: o *Informe de Gestión* (no *link Abel Martínez Durán*) e uma publicação parlamentar individual (no *link Bernardo Aleman Rodriguez*).

[174] Obteve 1 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 2,5%.
[175] Obteve 28 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 35%.
[176] Página *Rendición de Cuentas de los diputados* disponível em: <http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_rendiciondecuentas.aspx>. Acesso em: 30 nov.2012.
[177] Disponível em: http://www.camaradediputados.gob.do/serve/listfile_download.aspx?id=3285&num=1. Acesso em: 30 de nov.2012.

Figura 14: Desdobramentos de páginas sobre produção legislativa dominicana

Fonte: portal da Câmara dominicana

b) *Proposições e projetos de lei* ("ruim"): localizar informações desse tipo no portal dominicano é uma tarefa razoavelmente complicada, pois não há ícone de atalho na *homepage* nem seção visível sobre projetos de lei (mecanismos comuns nos demais países). O usuário encontra tal conteúdo apenas se prosseguir na navegação por diversas camadas que, em suma, vão direcioná-lo para dois bancos de dados igualmente deficientes, por motivos diversos. Em um deles, é possível ver uma lista de matérias, mas as informações são básicas (autor, data de criação do texto etc). No outro, as informações são mais detalhadas (há texto principal e complementares), porém há um déficit de atualização de 6 anos. Devido às precariedades encontradas, classifica-se o quesito com a menor pontuação ("ruim").[178]

c) *Registro de reuniões* ("não existe")*:* há *link* para assistir transmissão ao vivo, entretanto, considera-se que este recurso, isoladamente, é precário, pois, passado o momento, não há registro da reunião. Além disso, as atas de sessões em plenário estão desatualizadas (só estão disponíveis até 2006), bem como os registros textuais de reuniões em plenário (apenas dados até 2010). Igualmente desatualizados são os registros de sessões armazenados em formatos audiovisuais (vão de agosto de 2010 a setembro do ano passado).

d) *Assiduidade parlamentar* ("muito bom"): a oferta de informações é desatualizada sobre a assiduidade individual dos parlamentares nas sessões em plenário, pois foi observado que só estão disponíveis dados até 2010. Contudo, quanto à presença individual nas reuniões de comissões, o registro é atualizado – foi possível checar a assiduidade de 2011 e 2012, até o mês anterior à observação. No citado *Informe de Gestión*, publicado pelo presidente da Casa no portal da instituição, há o registro da assiduidade coletiva nas reuniões de comissões e nas sessões em plenário referentes ao período legislativo passado (agosto/2011 a julho/2012). Assim, sobre a assiduidade, o portal pontua como "muito bom", pois há dados individuais (sobre reuniões) e também coletivos (sobre reuniões e sessões).

O melhor desempenho do portal na categoria *monitoramento fiscal*[179] diz respeito à classificação "muito bom" em dois indicadores:

[178] Os bancos de dados na ordem em que foram mencionados estão disponíveis em: <http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_secciones_pleno.aspx> e <http://www.camaradediputados.gov.do/masterlex/default.asp>. Acesso em: 30 nov. 2012.
[179] Obteve 24 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 30%.

a) *Concentração de informações fiscais*: trata-se do único país que, além de apresentar seção que reúne informações fiscais sobre a Casa, dispõe de *link* para site governamental com dados suplementares sobre o assunto.[180]

b) *Remunerações*: foram localizadas a descrição da remuneração dos deputados (especificando a diferença entre ocupantes da mesa diretora da instituição e dos outros parlamentares) e a escala salarial dos demais profissionais da Casa, isto é, os valores mínimo e máximo recebidos de acordo com cargo ou função que ocupam.

Não há *Detalhamento individual de gastos* nem informações sobre *Recursos para viagens*[181]. Além disso, a pontuação é "ruim" em dois quesitos: a) *Licitações e contratos* (as informações são incompletas, pois há uma lista de avisos de editais, cujos títulos remetem ao objeto da licitação, entretanto, não fica claro o preço nem o nome da empresa contratada)[182]; b) *Planejamento financeiro-orçamentário* (há textos finalizados de legislações referentes ao orçamento do ano em curso e anteriores – desde 1940 –, mas não há planos plurianuais).[183]

Por fim, a pontuação é "regular" em se tratando da *Execução orçamentária da instituição*. Há demonstrativo dos gastos realizados pela instituição no ano em curso. Estão disponíveis dados mensais com remunerações (dos profissionais com cargos fixos e dos que desempenham funções temporárias), gratificações, vestuário, transporte e materiais de escritório, por exemplo. É possível estabelecer comparações entre meses do ano corrente, mas não entre gastos realizados em anos diferentes (como se pode fazer com os planejamentos anuais disponíveis). Dispõe ainda de planejamento orçamentário para a instituição, especificações sobre quanto pode ser gasto no ano presente pela Câmara com diversos itens (os mesmos

[180] A referida página chama-se *Compras Dominicanas*, portal do governo que agrupa informações sobre compras e fornecedores do Estado dominicano. Disponível em: <http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_t(6)_proveedorescalif.aspx>. Acesso em: 30 nov. 2012.

[181] Quanto às viagens, menciona-se a prestação de contas de deputados referentes a deslocamentos para o exterior, entretanto o *link* não abriu (foram repetidos os acessos em dias e navegadores distintos e o resultado foi o mesmo). Por esse motivo, o portal não pontua nesse quesito.

[182] Para conhecer os fornecedores da Casa, é preciso sair do portal legislativo e acessar o *link* para o *Compras Dominicanas*, portal geral do governo dominicano sobre compras e contratações. Desse modo, o volume e a diversidade de informações sobre licitações e contratos da instituição dominicana disponíveis no portal da Câmara é pequeno (considerando que poderia estar disponível no portal legislativo, de acordo com a escala apresentada no indicador *Licitações e contratos*, detalhado no capítulo 4 deste estudo).

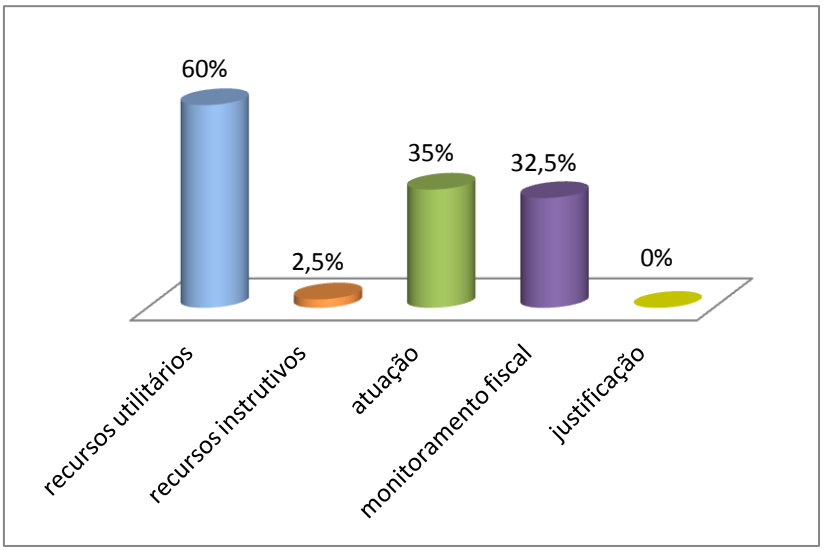
[183] Os orçamentos anuais desde 1940 até o ano presente estão disponíveis em: <http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_t(3)_presaprobados.aspx>. Acesso em: 30 nov. 2012.

listados na execução orçamentária da Casa). Assim, é possível observar se a instituição está gastando dentro do esperado para o ano em curso ou não.[184]

Quanto à *justificação*, não há pontuação para os indicadores desta categoria.[185] Foram encontrados informes sobre a execução orçamentária, porém em relação ao Estado como um todo, elaborado por uma instância não partidária da Câmara (a *Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria* – OASEP). Além disso, como não se trata de prestação de contas da Casa legislativa a outra instituição do Estado, mas sim de dados do executivo captados pelo legislativo, não há pontuação para o portal da Câmara em termos de *Prestação de contas a agências de controle*.

No Apêndice, é possível verificar a pontuação do portal dominicano em cada indicador. A seguir, apresenta-se o gráfico que resume o rendimento do país de acordo com as cinco categorias descritas.

Gráfico 4: Desempenho do portal dominicano por categoria




Fonte: elaborado pela autora (2012).

[184] É válido ressaltar que foi localizado no portal dominicano um relevante mecanismo para demonstração da execução orçamentária, entretanto, por não se tratar de gastos da Câmara especificamente, e sim do uso de recursos públicos de todo o Estado, a iniciativa não rende pontos ao portal da Casa legislativa. Disponível em: <http://www.camaradediputados.gob.do/app/app_2011/cd_oasep_informes.aspx>. Acesso em: 30 nov. 2012.
[185] Como não obteve nenhum dos 80 pontos possíveis para esta categoria, não houve rendimento percentual.

O melhor desempenho do portal dominicano se trata da oferta de *recursos utilitários*, com 60% dos pontos possíveis quanto às iniciativas que facilitam o acesso a informações e a navegação dos cidadãos no *website*.

Nas outras quatro categorias, atingiu no máximo 35% da pontuação de cada uma delas. Assim, a observação permite dizer que o portal dominicano é: ruim (a) em *atuação*, isto é, em se tratando de informações que permitem conhecer tanto o que o agente político faz quanto o processo legislativo, e (b) em *monitoramento fiscal*, as iniciativas relevantes para que o cidadão conheça e acompanhe o uso dos recursos públicos; e péssimo em (a) em *recursos instrutivos*, especificamente, quanto às orientações ao cidadão sobre o funcionamento da instituição e a atividade legislativa e (b) em iniciativas que permitem a *justificação* dos deputados – para essa categoria, sequer houve pontuação.

Esses resultados demonstram que o portal dominicano é bom quanto à forma, pois apresenta um conjunto razoável de recursos úteis para o cidadão acessar informações e navegar no website, entretanto, ainda precisa avançar bastante em termos de volume e diversidade de informações que contribuem diretamente com a vigilância sobre dos agentes políticos, já que em duas, das três categorias essenciais ao monitoramento, não atinge nem um terço do esperado e em outra sequer pontua.

### 5.2.5 Uruguai

Pode-se dizer que o portal uruguaio é caracterizado por apresentar em atalhos as principais informações que estão estocadas no *website* (Figura 19). Entretanto, o modo como expõe esses elementos na *homepage* não contribui para facilitar a navegação, pelo contrário, por conta do aspecto desorganizado (informações sobre temas diversos espalhadas pela página principal), a ambientação no portal é mais lenta – em comparação com outros países, como Brasil e México. Há apenas um *menu* com poucos desdobramentos (na vertical, à esquerda) e mais duas colunas de *links* de atalhos (no centro e à direita) para seções do portal.

Figura 15: Reprodução da página inicial do portal *Cámara de Representantes*

Fonte: portal da Câmara uruguaia (2012).

Assim, em se tratando de *Interface*, um dos indicadores da categoria *recursos utilitários*, o portal não pontua.[186] Os pontos da Câmara do Uruguai para a categoria citada são referentes a quatro dos dez itens buscados:

a) *Mobilidade no website* ("regular"): Em termos de mobilidade dentro do *website*, o portal uruguaio é mais precário que México e Brasil. Não há recursos que facilitam o retorno à páginas navegadas anteriormente, por exemplo não há sequencia de links percorrido pelo usuário nem menu fixo em todas as páginas. Assim, de qualquer página, só é possível retornar à página inicial e à página imediatamente anterior.

b) *Compreensibilidade dos títulos* ("satisfatório"): os títulos das seções e subseções fazem alusão clara ao seu conteúdo, portanto são compreensíveis ao cidadão comum.

c) *Visualização de documentos* ("muito bom"): apenas os portais do Uruguai e da República Dominicana recebem a pontuação máxima nesse quesito, pois todas as informações podem ser visualizadas sem a necessidade de *download* do usuário.

[186] Obteve 14 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 35%.

d) *Funcionamento de links* (“muito bom”): não há ocorrências de links "quebrados", portanto, todas as páginas abrem normalmente.

Na categoria *recursos instrutivos*, pontua apenas (e de maneira “regular”) quanto a *Funcionamento e organização*, pois apresenta organograma que detalha áreas, divisões e departamentos componentes da estrutura institucional.[187] Considera-se que este seja o mais completo, em comparação com os demais países.

Uma iniciativa poderia render pontos ao portal em se tratando do indicador *Hotsite ou página para público específico*, entretanto, não atende aos requisitos para pontuar em termos instrutivos. Na prática, trata-se de uma página com informações básicas sobre drogas e a relação do tema com os jovens.[188] O *layout* e a linguagem são os mesmos do site da Câmara e, além disso, é deficiente no volume, na atualização e na diversidade de informações. Por esses motivos, não se atribui pontos ao portal do Uruguai.

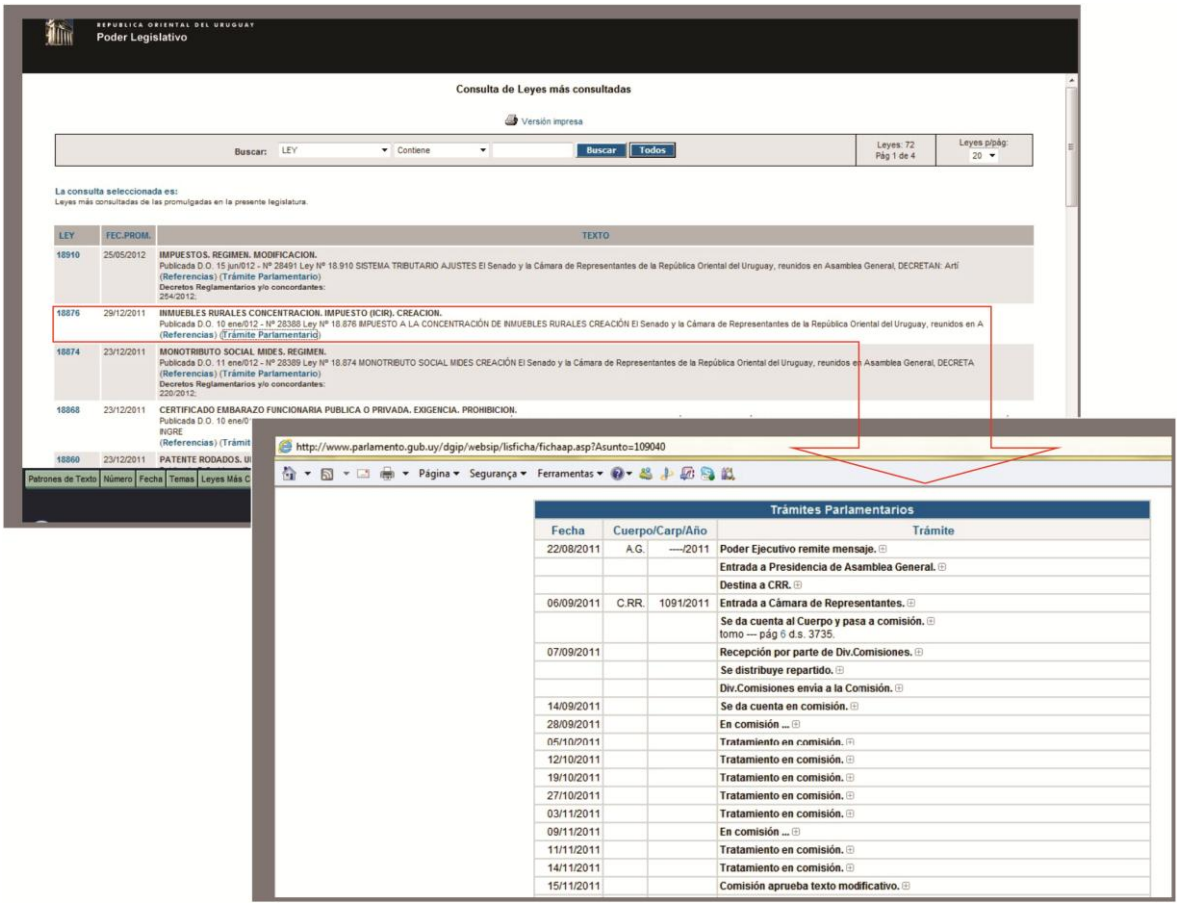
Na categoria *atuação*, o portal apresenta seu melhor resultado, que, ainda assim, é abaixo de 50% do esperado.[189] Há pontuações em três indicadores:

a) *Proposições e projetos de lei* (“bom”): por meio de duas seções do portal, é possível ver leis e projetos uruguaios aprovados. Há uma lista preestabelecida de proposições já aprovadas pela Casa, de acordo com ano e mês, a transcrição da sessão na qual foi votada – com o total de votos a favor –, e esclarecimentos sobre a origem da matéria e o seu destino.[190] Em outra seção do *menu*, há ferramentas de busca para encontrar as leis aprovadas pelo Poder Legislativo a partir de alguns critérios, como por palavra-chave, número, data de aprovação, tema e mais consultadas. Nessa área (Figura 20), escolhendo uma matéria, é possível ter informações sobre todo o seu andamento, desde a origem até a aprovação, como por quais comissões passou, as versões taquigráficas das discussões do projeto e documentos ou textos

[187] Obteve 1 dos 40 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 2,5%.
[188] A referida página do portal uruguaio, intitulada *Gurisa, guri*, está disponível em: <http://www.diputados.gub.uy/pres2010/p2010.htm>. Acesso em: 30 nov. 2012.
[189] Obteve 35 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 43,7%.
[190] Por exemplo, um projeto pode ter tido origem no Poder Executivo, passou pela apreciação da câmara e seguiu para discussão no Senado.

relacionados.[191] Nesse indicador, não pontua o máximo apenas porque não apresenta mecanismos que possibilitem ao indivíduo receber atualizações sobre a matéria.

Figura 16: Desdobramentos de páginas sobre proposições e projetos de lei




Fonte: portal da Câmara uruguaia (2012).

b) *Registros de reuniões* (“regular”): estão disponíveis as transcrições textuais das reuniões de comissões – permanentes e especiais – realizadas no período de 2010 a 2012. Há *link* para acompanhar transmissões de sessões em tempo real por meio de recursos audiovisuais. Já o registro textual das sessões em plenário é bastante precário. Em se tratando de 2008 a 2011, estão disponíveis apenas os registros das sessões realizadas em dezembro de cada ano. Quanto ao ano em curso, é possível ver as atas do mês imediatamente anterior à observação do portal

[191] Por exemplo, na lei sobre o orçamento plurianual (2010-2014), há versões do texto atualizadas segundo as discussões realizadas. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=104435>. Acesso em: 30 nov. 2012.

(nesse caso, foram localizados dados referentes a setembro). Outra forma de ver os registros das sessões é observando as leis já aprovadas, pois estão acessíveis as transcrições das discussões sobre tais matérias. Embora haja na página inicial a indicação de *link* para áudio de discussões armazenadas no portal (atalho intitulado *Audio histórico*), a página de busca dos áudios não gera resultados nem da legislatura atual nem de anteriores. Portanto, de fato, não há armazenamento de transmissões audiovisuais e, por esse motivo, não conta para a pontuação.

c) *Pronunciamentos* ("regular"): os registros das intervenções dos deputados nas sessões da Casa podem ser localizados a partir do *link* para as notas taquigráficas, inserido nos projetos de lei aprovados pelos parlamentares. Isto é, o ponto de partida é a lei, de modo que não é possível buscar pronunciamentos pelo nome do deputado, mas apenas ler o que foi dito na discussão de uma matéria. Não há registros audiovisuais.

d) *Assiduidade parlamentar* ("regular"): é possível saber a assiduidade individual dos deputados uruguaios em cada sessão realizada na instituição. Há um mecanismo de busca que permite, a partir da data, escolher uma sessão realizada e assim ver a presença naquela reunião. Além disso, no registro textual das sessões também consta a assiduidade individual dos parlamentares, pois, no começo do texto, há a lista dos presentes. Não se expõe, entretanto, um levantamento da assiduidade do grupo, isto é, não há estatísticas coletivas.

Quanto à categoria *monitoramento fiscal*, a pontuação é semelhante à categoria anterior.[192] Pontua-se em cinco dos sete indicadores que compõem a categoria. Não existem informações referentes a *Recursos para viagens* e *Detalhamento individual de gastos*. Os indicadores encontrados foram:

a) *Licitações e contratos* ("regular"): há avisos de licitação (os editais de abertura) e também informações básicas sobre licitações finalizadas, desde 2010. Apenas são exibidas informações sobre compra de materiais para a Casa, com especificações quanto à data de abertura do processo licitatório, ao objeto, à empresa e ao valor do objeto. Desse modo, o volume e a diversidade de informações disponíveis permitem conhecer basicamente as licitações realizadas, mas não é possível, por exemplo, acompanhar o andamento de licitações e contratos (em que fase se encontra, o tipo e a vigência do contrato etc).

[192] Obteve 34 dos 80 pontos possíveis para esta categoria, ou seja, rendimento de 42,5%.

b) *Concentração de informações fiscais* ("regular"): reúne algumas informações sobre os gastos da Câmara na seção *Gestión Presupestal*, como a execução orçamentária, a auditoria do Tribunal de Contas e as remunerações dos agentes e funcionários.

c) *Execução orçamentária da instituição* ("bom"): verificou-se que está disponível a execução orçamentária da câmara, organizada por ano (de 2001 a 2012), de modo que é possível estabelecer comparações entre gastos realizados nos últimos anos. Há alguns arquivos - inclusive com possibilidade de download - que detalham, especialmente, os gastos da casa com seus funcionários. São remunerações, gastos com licenças e benefícios – por casamento ou nascimento de filhos. Além disso, estão disponíveis também os documentos (de 2008 a 2011) elaborados pelo Tribunal de Contas do país, fruto da auditoria realizada na Casa legislativa composta por deputados, que, entre outras funções, expressa a opinião da referida Corte de Contas sobre a apresentação orçamentária da Câmara (se são cumpridos requisitos legais ou não).

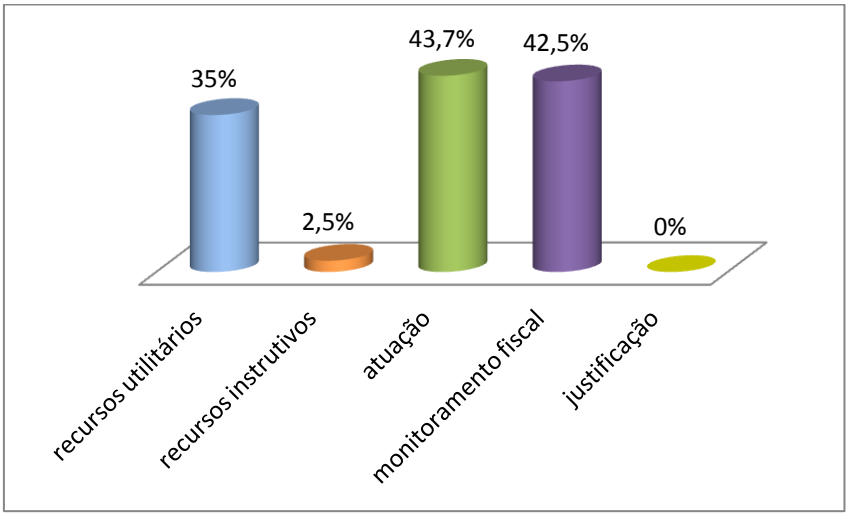
d) *Planejamento financeiro-orçamentário* ("regular"): estão disponíveis informações detalhadas sobre o planejamento plurianual para o período vigente (2010-2014), isto é, a proposta apresentada pelo executivo e as versões dos textos aprovados a partir das discussões nas Casas legislativas. É possível também ler o projeto de lei orçamentária para o orçamento do ano em curso, desde o texto originado no executivo ao texto finalizado.

e) *Remunerações* ("muito bom"): apresenta em detalhes a remuneração dos parlamentares e dos profissionais da Casa (em pesos uruguaios). Há os saldos básicos de acordo com o cargo ou função ocupada e também uma lista com gratificações e benefícios legais que se somam ao saldo básico, como a compensação por trabalhar mais de 8 horas diárias.

Na categoria *justificação*, a Câmara não pontua.[193] No Apêndice, expõe-se a pontuação do portal uruguaio em todos os indicadores. Já o gráfico a seguir ilustra o desempenho do país em de acordo com a pontuação obtida nas cinco categorias.

[193] Como não obteve nenhum dos 80 pontos possíveis para esta categoria, não houve rendimento percentual.

Gráfico 5: Desempenho do portal uruguaio por categoria




Fonte: elaborado pela autora (2012).

O melhor desempenho do portal uruguaio é observado na categoria *atuação*, com 43,7% das as iniciativas que favorecem o acompanhamento de atividades legislativas. Logo em seguida, com uma pontuação muito próxima (42,5%), está a categoria *monitoramento fiscal*, que favorece a fiscalização do uso de recursos públicos.

Nas demais categorias, a pontuação foi: ruim em se tratando de recursos utilitários, pois a oferta de insumos para facilitar o acesso a informações e a navegação dos cidadãos no *website* é um terço do esperado; e péssima (a) em recursos instrutivos, iniciativas para instruir o cidadão a respeito do funcionamento institucional e da atividade legislativa, e (b) em *justificação*, categoria em que o portal não pontuou.

Esses resultados permitem afirmar que é indicado à Câmara do Uruguai aumentar tanto o volume quanto a diversidade de informações, especialmente em se tratando da dimensão específica, composta por categorias essenciais ao monitoramento, já que o desempenho é abaixo da metade do esperado em cada uma das categorias (em uma delas, a situação é ainda pior, porque não obteve pontuação).

# 6

# DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados encontrados – descritos no capítulo anterior – permitem analisar o desempenho dos países em relação ao controle social sob diversos aspectos, como (a) o percentual obtido nas categorias, (b) os elementos que contribuem para posterior desenvolvimento de *accountability*; (c) as "exigências" da literatura a respeito do conteúdo das iniciativas, desenho dos portais e dos tipos ou categorias de informações disponíveis nos *websites* legislativos.

São esses os principais pontos discutidos neste capítulo, que, enfim, contribuem com o objetivo geral desta pesquisa, bem como com três objetivos específicos: (a) compreender em que medida se dão as oportunidades de monitoramento disponíveis à esfera civil, a partir de iniciativas desenvolvidas e sustentadas pelo Estado em portais legislativos; (b) observar elementos "pró-*accountability*" nos portais selecionados, ou seja, iniciativas que dão a possibilidade de posterior desenvolvimento de *accountability*; (c) investigar as diferenças em termos de volume e diversidade de informação entre os países.

Por fim, após estabelecer comparações entre os países considerando certas perspectivas, serviu-se do rendimento total dos portais para apresentar o estágio de transparência e prestação de contas em que os portais se encontram, para, enfim, afirmar quais são as oportunidades de controle social de que a interface digital do Estado (especificamente, o portal da Câmara de Deputados) dispõe – se ruim, precária, moderada, satisfatória ou avançada.

## 6.1 DESEMPENHO POR CATEGORIA

Quanto a aspectos como *Interface*, *Mobilidade* e *Compreensibilidade dos títulos* – intimamente ligados à forma –, três portais podem ser destacados pelos bons resultados: Brasil, Chile e República Dominicana, pois são agradáveis e organizados em termos visuais, permitem uma navegação mais fácil entre as camadas do *website* e dispõem de seções e subseções facilmente compreensíveis ao cidadão comum.

Em se tratando do conteúdo, a maioria das câmaras apresenta seu melhor desempenho em termos de oferta de informações sobre a atividade legislativa, ou seja, foram identificados nos portais canais de comunicação ou iniciativas que expõem o legislador ao controle social, especialmente na categoria *atuação.* A exceção é o portal dominicano, que obteve mais pontos na categoria *recursos utilitários*.

Individualmente, o portal que obteve o melhor rendimento em quatro das cinco categorias foi o brasileiro. O país apresenta 33 dos 36 indicadores buscados na análise (sendo que os três indicadores não localizados são da categoria *justificação*). Apenas em se tratando de *atuação,* o resultado do Brasil é inferior ao encontrado em outros dois países (Chile e México). A pontuação chilena nessa categoria é a maior alcançada pelos países analisados, pois todos os indicadores pesquisados foram localizados e a grande maioria deles classificados com as pontuações mais altas (situação que rendeu para o país 98,7% dos pontos possíveis em tal categoria).

Em comparação com os demais países, República Dominicana segue a direção oposta: apresenta seus melhores rendimentos em *recursos utilitários* – desejáveis ao monitoramento, porém menos relevantes em se tratando de oportunidades de controle social e de posterior *accountability*. Nota-se que o portal dominicano é bom em aspectos visuais, mas precário quanto ao volume e à diversidade de informações. Observou-se que a compreensão sobre o acesso a informações nesse *website* legislativo diz respeito à disposição de mecanismo para que o cidadão solicite uma informação. No documento sobre a gestão da Câmara (o *Informe de Gestión* 2011-2012) menciona-se, por exemplo, a quantidade de solicitações de informações à Casa e o tempo de resposta – cerca de 75% foram atendidas no mesmo dia segundo o informe. É válida a oferta de informação mediante solicitação, sobretudo quando a resposta é prontamente ofertada ao solicitante, entretanto, a instituição não deve prescindir da

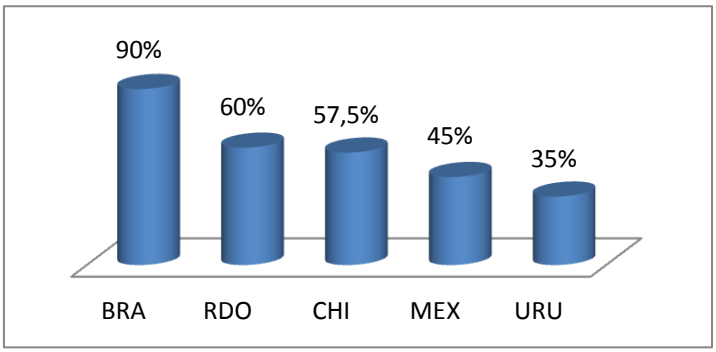
exposição proativa de informações, postura considerada relevante na literatura sobre o acesso a informações e adotada por alguns dos países analisados (a exemplo de Brasil e Chile).[194]

As menores pontuações apresentadas por quatro dos cinco portais dizem respeito a iniciativas e canais de comunicação utilizados pelos agentes políticos para apresentar justificativas ou argumentos sobre suas ações e decisões, portanto, referem-se à categoria *justificação*, uma das essenciais ao monitoramento (e que contribui, posteriormente, para o desenvolvimento de *accountability*).

Considerando o desempenho individual, as menores pontuações em categorias foram observadas nos portais da República Dominicana e do Uruguai. Ambos não pontuaram em iniciativas que favorecem a *justificação* dos agentes parlamentares e obtiveram uma pontuação mínima em *recursos instrutivos*.

Os gráficos a seguir ilustram a análise referente ao desempenho dos portais das câmaras latinoamericanas em cada uma das cinco categorias deste estudo. Esses instrumentos visuais auxiliam a compreensão da discussão anterior e dos comentários que dão continuidade a este capítulo.

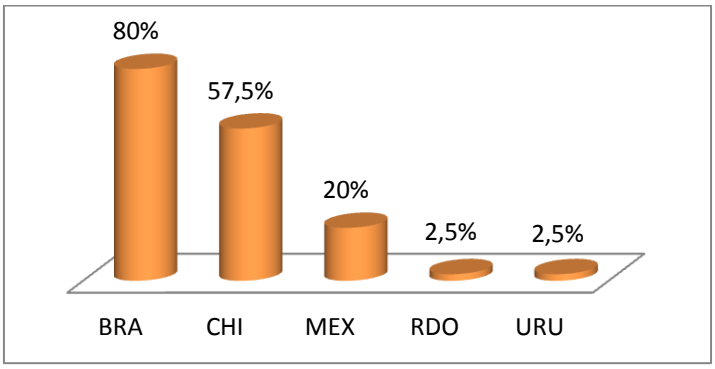
Gráfico 6: Desempenho dos portais na categoria *recursos utilitários*




Fonte: elaborado pela autora (2012).

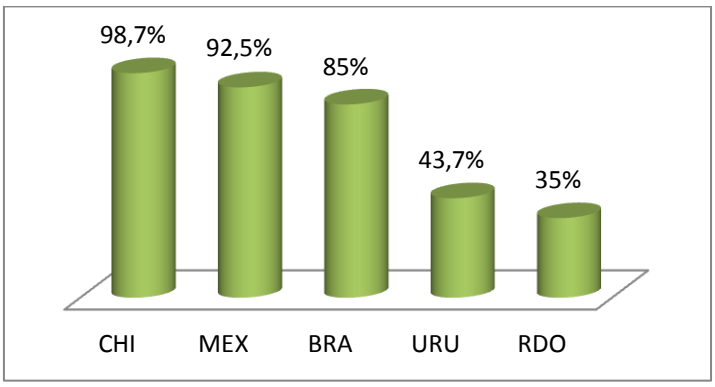
[194] Especificamente, a indicação de que o Estado deve publicar voluntariamente informações de interesse público trata-se da "Obrigação de publicar", um dos nove princípios formulados pela organização Artigo 19, em 1999, e recomendados pela ONU, em 2000. Essa informação compõe o capítulo 2 desta dissertação e é detalhada em Mendel (2009).

Gráfico 7: Desempenho dos portais na categoria *recursos instrutivos*



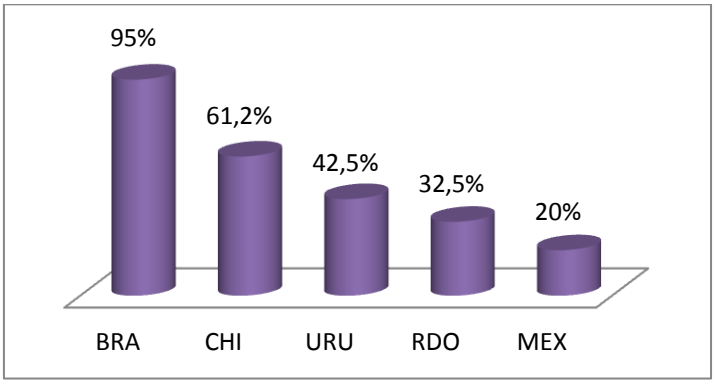

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Gráfico 8: Desempenho dos portais na categoria *atuação*



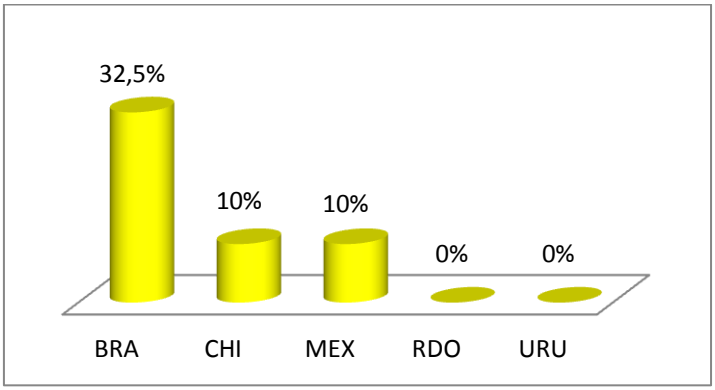

Fonte: elaborado pela autora (2012).

Gráfico 9: Desempenho dos portais na categoria *monitoramento fiscal*




Fonte: elaborado pela autora (2012).

Gráfico 10: Desempenho dos portais na categoria *justificação*




Fonte: elaborado pela autora (2012).

## 6.2 ELEMENTOS "PRÓ-*ACCOUNTABILITY*"

Pontuar mais nas categorias essenciais ao monitoramento (*atuação*, *monitoramento fiscal* e *justificação*) significa uma atenção em informar o que está fazendo (seja individual ou coletivamente, por meio da instituição) e em justificar as ações tomadas no exercício da função pública. Como informar e justificar são elementos que formam um dos pilares de *accountability* – precisamente, *answerability*, conforme proposto por Schedler (1999)[195] – os portais que alcançam bons resultados nessas categorias, além de permitir mais oportunidades de controle social, oferecem elementos "pró-*accountability*", ou seja, um volume maior de iniciativas que dão a possibilidade de posterior desenvolvimento de *accountability*.

Nesse sentido, em termos de *atuação*, pode-se destacar o desempenho de Brasil, Chile e México (todos com mais 80%). Já em se tratando de *monitoramento fiscal*, a pontuação do Brasil cresce e a dos países citados diminui. Apenas os portais chileno e brasileiro alcançam um rendimento mediano e bom, respectivamente. Por fim, quanto à *justificação*, como já mencionado, o desempenho de todos os países é baixo.

Desse modo, percebe-se que os portais são mais eficientes em fornecer elementos que favorecem a *accountability* em um aspecto específico: informar. Quanto ao segundo elemento do pilar *answerability*, o justificar, é muito baixo (ou nulo) o desempenho dos *websites*.

[195] Os elementos que compõem as dimensões do mecanismo de *accountability* foram ilustrados na Figura 2, no capítulo 3 deste estudo.

## 6.3 CONTEÚDO DAS INICIATIVAS E DESENHO DOS PORTAIS

No capítulo 4, foram elencados critérios que, direta ou indiretamente, contribuem para o monitoramento dos representates pelos cidadãos por meio de *websites* legislativos, pois permitem avaliar a qualidade do conteúdo das iniciativas e do desenho dos portais. São eles: clareza, atualidade, contextualização, integralidade, usabilidade, navegabilidade e acessibilidade. Esses critérios foram observados, individual ou coletivamente, já que não são excludentes entre si, nos indicadores propostos para neste estudo.

Nesse sentido, os indicadores *Interface*, *Funcionamento e organização*, *Compreensão de atividades*, *Contribuições da sociedade*, *Proposições e projetos de lei*, *Produção legislativa*, *Licitações e contratos*, *Execução orçamentária da instituição*, *Detalhamento individual de gastos*, *Remunerações* e *Recursos para viagens* são exemplos de quesitos em que se pode observar a clareza das informações dispostas nos *websites*. Aqui a clareza representa linguagem acessível ao cidadão comum, no sentido de não especialista Griffith (2006), Heald (2006) e Silva, S. (2009). O país com o melhor desempenho nesses indicadores foi o Brasil, que apresentou de modo "muito bom" praticamente todos esses itens.[196] Assim, o portal brasileiro é o que dispõe de pontuações mais altas em quesitos que verificam (entre outros aspectos) a compreensibilidade das informações disponíveis.[197]

Além de estar atrelada à linguagem, a clareza pode ser um critério vinculado à própria oferta de informações. Ao observar possibilidades de exposição de motivos dos deputados – em todos os indicadores da categoria *justificação* – buscou-se clareza quanto às decisões dos parlamentares no exercício da função política. Como já apresentado, essa foi a categoria de pior desempenho entre os portais. Apenas o Brasil pontuou cerca de um terço do máximo

[196] Exceto *Licitações e contratos* ("bom") e *Contribuições da sociedade* ("regular").

[197] A pontuação de todos os países em todos os itens está descrita na tabela do Apêndice desta pesquisa. Assim, observando o Apêndice, é possível verificar que o Brasil, de fato, foi o país que obteve os melhores resultados nos indicadores mencionados. Especificamente, nas colunas "Classificação encontrada" é possível ver o desempenho dos países em cada indicador (cujo mínimo é de 0 e o máximo é 4). Como os indicadores foram elaborados tendo em vista certos critérios de qualidade (clareza, atualidade, contextualização, integralidade, usabilidade, navegabilidade e acessibilidade), alcançar uma pontuação alta em um indicador, significa apresentar desempenho satisfatório no(s) critério(s) levado(s) em consideração para formular tal indicador. Assim, observando o Apêndice, é possível verificar que o Brasil, de fato, foi o país que obteve os melhores resultados nos indicadores mencionados.

possível. Assim, o portal brasileiro, entre os analisados, é o que mais oferta esclarecimentos à sociedade.

Considerando que transparência também diz respeito a possibilidades de acesso (Hood, 2006), ou seja, para ir além de abertura, o mecanismo requer o máximo de acessibilidade possível (Heald, 2006), observou-se nos portais recursos que pudessem facilitar o acesso de diferentes públicos às informações e aos dados do *website*. A acessibilidade foi um critério relevante para elaborar os indicadores *Mapa do site*, *Acessibilidade em idiomas diversos*, *Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais*, *Abertura de dados*, *Hotsite ou página para público específico* e *Perguntas frequentes*. Nesse critério, o Uruguai chama a atenção porque não pontua em nenhum desses indicadores e o Brasil se destaca por ser o portal que obtem mais pontos em tais indicadores. Desse modo, o *website* uruguaio sequer oferta recursos que facilitam o acesso de cidadãos a informações e dados do portal. O brasileiro, ao contrário, é o mais acessível.

A atualidade das informações – outro requisito importante, em se tratando de transparência governamental (Griffith, 2006) bem como de prestação de contas – foi um critério observado especialmente nos indicadores *Registro de reuniões*, *Pronunciamentos*, *Assiduidade parlamentar*, *Votação parlamentar*, *Licitações e contratos*, *Execução orçamentária da instituição* e *Planejamento financeiro-orçamentário*. Os quatro primeiros indicadores compõem a categoria *atuação* e os três restantes, a categoria *monitoramento fiscal*. Considerando tais indicadores, o *website* chileno é o que se destaca em *atuação* (com desempenho muito bom nos três primeiros indicadores listados e regular no quarto – *Votação parlamentar*). Já nos itens de monitoramento fiscal, o destaque é para o portal brasileiro (com rendimento bom ou muito bom nesses indicadores). Assim, as câmaras do Chile e do Brasil são as que se destacam em termo de atualidade das informações dispostas no portal legislativo. A República Dominicana, no outro extremo, tem o *website* com desempenho mais baixo.

A capacidade de contextualização das informações em um portal é o fator importante (Griffith, 2006), especialmente para saber se o *website* dispõe ou não de informações relevantes para compreender o contexto em que a instituição está situada e as atividades desempenhadas pelos agentes políticos. Esse critério foi examinado por meio da pontuação dos países em (a) alguns indicadores de *recursos instrutivos* (especificamente, *Funcionamento*

*e organização*, *Compreensão de atividades* e *Glossário*) e todos os indicadores das categorias (b) *atuação* e (c) *monitoramento fiscal*. No caso de "a", o melhor desempenho foi do Brasil e os piores resultados foram da República Dominicana e do Uruguai (empatados), em "b" a maior pontuação foi do Chile e a menor da República Dominicana e em "c" o rendimento mais significativo foi do Brasil e o menos expressivo o foi do México. Considerando a classificação encontrada em todos os indicadores citados, o portal brasileiro é o que tem melhor desempenho em termos de contextualização.

A usabilidade, outro critério observado nos portais das câmaras, é um fator referente ao desenho do *website* valorizado em Amorim (2012), Silva, S. (2009), Braga (2007) e Simão e Rodrigues (2005). Esse critério foi observado com base nos indicadores *Ferramenta de busca*, *Visualização de documentos*, *Funcionamento de links* e *Proposições e projetos de lei*. O melhor desempenho em termos de usabilidade é do portal brasileiro. Chile e Uruguai, considerando os indicadores citados, empatam em segundo lugar. O pior resultado em se tratando de usabilidade é do portal mexicano.

A transparência na internet – segundo Baxandall e Magnuson (2008) –, especificamente quanto ao conteúdo da informação, pode ser incompleta (com informações apresentadas de modo parcial ou não divulgadas *online*) ou completa (com informações detalhadas e em volume razoável). Considerando que o mais adequado é que o conteúdo do portal seja suficientemente completo a ponto de facilitar a compreensão sobre determinado tema, observou-se a integralidade do conteúdo dos portais a partir dos indicadores *Produção legislativa*, *Assiduidade parlamentar*, *Votação parlamentar*, *Licitações e contratos* e *Planejamento financeiro-orçamentário*. Pode-se dizer que três países apresentam informações de modo a favorecer a integralidade: Brasil, Chile e México. Quanto aos três primeiros indicadores, da categoria *atuação*, o melhor desempenho foi do México (com pontuação máxima nesses três itens). Sobre os dois indicadores da categoria *monitoramento fiscal*, o desempenho do Brasil foi o mais expressivo. O Chile, considerando especificamente esses cinco indicadores, teve desempenho inferior aos outros dois países citados.

Por fim, examinou-se a navegabilidade. A principal intenção relacionada a esse critério foi notar se o portal era facilmente navegável, isto é, se as informações poderiam ser encontradas a partir de uma consulta simples, de busca avançada ou por meio de navegação por categorias compreensíveis ao cidadão comum ou se seria preciso procurar em camadas de subcategorias

muitas vezes mal organizadas e pouco compreensíveis (Baxandall e Magnuson, 2008). A partir da pontuação obtida em certos indicadores (*Mapa do site*, *Ferramenta de busca*, *Mobilidade no website* e *Concentração de informações fiscais*), é possível afirmar que o portal brasileiro é o que dispõe de mais atributos para facilitar a navegação dos cidadãos. Já o uruguaio é o que dispõe de pior desempenho em navegabilidade.

## 6.4 TIPOS OU CATEGORIAS DE INFORMAÇÕES

Além do modo de produção e disposição de informações, o próprio tipo (ou categoria) de informação ofertada é fator relevante para que haja transparência do Estado. Tal mecanismo, que se dá por meio de uma relação, envolve dispor certas informações sobre um sujeito de modo que as mesmas permitam que outras pessoas acompanhem o trabalho ou o desempenho de tal indivíduo (Meijer, 2012).

Em se tratando dos deputados, certos indicadores permitem acompanhar o trabalho de tais agentes políticos. São eles: *Produção própria de notícias*, *Proposições e projetos de lei*, *Produção legislativa*, *Registro de reuniões*, *Pronunciamentos*, *Assiduidade parlamentar* e *Votação parlamentar* – portanto, todos da categoria *atuação*. Três dos cinco portais alcançaram alto desempenho nessa categoria – Chile com 98,7%, México com 92,5% e Brasil com 85%. Assim, o portal chileno, com o melhor resultado nesse quesito, é o que mais contribui para a transparência, considerando a importância da divulgação de decisões tomadas (Hood, 2006). Na via oposta, a República Dominicana é o país analisado que menos permite acompanhar as atividades legislativas, pois dispõe de apenas 35% das informações buscadas.

Além do conteúdo das decisões e políticas que afetam a sociedade (ou seja, as informações sobre a atividade legislativa) também é relevante que o portal legislativo apresente as razões que motivaram tais decisões (Artigo 19, 1999). A categoria *justificação* é formada exatamente por indicadores relacionados à exposição de motivos dos parlamentares sobre as ações e decisões tomadas no exercício da função. Como comentado anteriormente, o desempenho dos portais nessa categoria – muito abaixo do esperado – mostra que os portais legislativos não são espaços significativos em se tratando da apresentação de razões para a opinião pública.

As informações sobre orçamento e despesas, relevantes para acompanhar o uso de recursos públicos (Peixoto, 2011; Cabral, 2009; Baxandall e Magnuson, 2008), por exemplo, são observadas nos indicadores da categoria *monitoramento fiscal – Licitações e contratos*, *Concentração de informações fiscais*, *Execução orçamentária da instituição*, *Detalhamento individual de gastos*, *Planejamento financeiro-orçamentário*, *Remunerações* e *Recursos para viagens*. Como constatado anteriormente, o melhor desempenho quanto à oferta de informações que permitem conhecer o uso e o planejamento dos recursos públicos é do portal do Brasil (95%), e o mais baixo foi observado no México (20%).

As orientações para *input* do cidadão – que no contexto da presente pesquisa tratam-se das formas de a sociedade participar de processos de proposições políticas ou legislativas (Artigo 19, 1999) – também são um tema significativo em se tratando do controle social. Por meio do indicador *Contribuições da sociedade*, buscou-se verificar se os portais do legislativo analisados informam à sociedade, de maneira clara, a(s) forma(s) de o cidadão contribuir com a atividade legislativa. Dos cinco portais, apenas o Brasil pontuou nesse indicador e de maneira regular, já que há texto em linguagem compreensível (não técnica) que explica como apresentar um projeto de lei à instituição.[198]

As informações sobre processos licitatórios em geral (Cabral, 2009) ou em detalhes, como as propostas recebidas para fechar um contrato, contribuem para que o cidadão possa conhecer informações específicas sobre situações que envolvem o uso de recursos públicos. Dependendo da circunstância, se relação com o Estado por meio de contratos, concessões ou financiamentos, é adequado que estejam disponíveis informações como nome da instituição, valor do objeto contratual, tipo de transação, agência financiadora, âmbito de desempenho do serviço, objetivo de cada despesa, bem como o desempenho esperado e o resultado já obtido (Baxandall e Magnuson, 2008).

Nos portais analisados, o melhor desempenho com relação à oferta de informações sobre licitações e contratos é do Brasil. Classificado como bom, o portal é o mais completo em se tratando do tema, já que apresenta avisos de licitações, informações detalhadas sobre licitações finalizadas e sobre compras diretas realizadas pela Casa, bem como relatos sobre contratos firmados entre a Câmara e outra instituição ou empresa. Não atinge a pontuação máxima, porém, por não dispor de mecanismos que permitam acompanhar o andamento de

[198] Se além de texto houvesse recursos audiovisuais com a mesma função, a pontuação do portal seria maior.

licitações (como informações sobre a fase em que se encontra o processo ou sobre propostas recebidas). Os portais do México e do Uruguai apresentam desempenho regular e os *websites* do Chile e da República Dominicana dispõem de volume e diversidade de informações pouco significativos (são classificados como ruim).

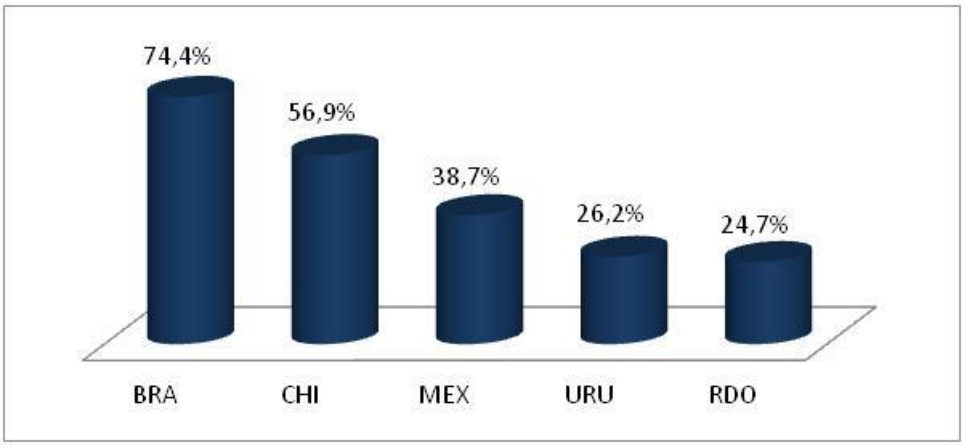
Por fim, um tema recorrente na literatura sobre transparência do Estado na internet diz respeito a informações operacionais. Entende-se que tais relatos têm relevância menor para o controle social, quando comparados a outros assuntos, como o processo licitatório, porém, buscou-se informações desse tipo porque elas contribuem para que o cidadão conheça, de modo geral, o parlamento (Peixoto, 2011) e, de maneira particular, o modo como o órgão funciona (Artigo 19, 1999), o tipo de informação que detém e a forma como é mantida (Artigo 19, 1999).

Na presente pesquisa, os indicadores *Mapa do site*, *Abertura de dados*, *Funcionamento e organização* e *Perguntas frequentes* exemplificam o rol de informações operacionais sobre a Câmara. Apenas o Brasil pontua em todos esses indicadores (e em todos com a pontuação mais alta – 4 pontos). Dois dos cinco países empataram com os piores resultados: México e Uruguai pontuaram apenas (e de modo regular) no indicador *Funcionamento e organização*. Cabe destacar que, em se tratando de *Abertura de dados*, o Brasil é o único dos portais analisados que dispõe de informações em formato aberto. Desde novembro de 2011, estão disponíveis no portal brasileiro dados brutos (e não já formatados) que podem ser acessados por todos os interessados e tratados segundo critérios de dados abertos.

## 6.5 OPORTUNIDADES DE CONTROLE SOCIAL

Ao considerar o desempenho global dos países, isto é, a pontuação obtida em todas as categorias (considerando que o máximo possível foi 320 pontos), nota-se que o Brasil foi o país que mais se destacou – pontuou 74,37% –, seguido do Chile, com 56,9%. O restante dos países sequer atinge 40% do desempenho esperado (como ilustrado no gráfico a seguir).

Gráfico 13: Desempenho global dos portais




Fonte: elaborado pela autora (2012).

Nesta pesquisa, sustenta-se que os resultados obtidos pelos portais expressam as possibilidades de controle social ofertadas pelos *websites* das câmaras latinoamericanas que compõem o *corpus* empírico. Assim, é possível compreender em que medida se dão as oportunidades de monitoramento disponíveis à esfera civil, a partir de iniciativas desenvolvidas e sustentadas pelo Estado em portal legislativo de âmbito federal.[199] Desse modo:

- o portal do Brasil (com 74,4% de rendimento), encontra-se em um estágio de transparência e prestação de contas satisfatório e, portanto, a oportunidade de controle social ofertada pelo portal brasileiro é em nível satisfatório.

- o Chile (56,9%) alcançou estágio de transparência e prestação de contas moderado. Desse modo, as possibilidades de controle social disponíveis são em grau moderado.

- as câmaras de México (38,7%), Uruguai (26,2%) e República Dominicana (24,7%) apresentam estágio de transparência e prestação de contas precário. Assim, a oportunidade de controle social é precária.

[199] As escalas de pontuações correspondentes aos estágios de transparência e prestação de contas e às oportunidades de controle social adotados nesta pesquisa foram apresentadas no capítulo metodológico, na Tabela 11.

# 7

# CONCLUSÕES

A presente dissertação partiu de alguns pressupostos para tratar da relação entre controle social e internet. Primeiramente, levou-se em consideração o fato de que a sociedade, em comparação com os agentes públicos, dispõe de menos informações sobre as atividades e os processos que ocorrem no âmbito do Estado. Tal constatação, comumente chamada de assimetria informacional, não é um problema em si, já que é plausível supor que um agente público necessariamente tem acesso a certas informações públicas pelo fato de estar inserido no âmbito do Estado devido a seu escopo de atividade. A assimetria se configura como um problema a partir do momento em que a transparência e a abertura do Estado são deficientes a ponto de dificultar – ou mesmo anular – o acesso dos cidadãos a informações públicas.

Em segundo lugar, entende-se que a internet contribui para minimizar tal assimetria ao facilitar a divulgação de informações públicas em ampla escala. Assim, apresenta-se como um importante mecanismo que favorece a transparência e a prestação de contas governamentais. Não é o caso de assegurar que o ambiente digital traz soluções para todos os problemas democráticos, mas de propor que o mesmo é um valioso instrumento para munir os cidadãos com informações públicas.

Por fim, admite-se que, entre outras possibilidades, o acesso a tais informações é relevante por tornar evidente o poder do cidadão em uma democracia, especialmente em períodos não eleitorais. Durante as eleições, uma parcela do poder social é bastante clara: os eleitores decidem quais serão seus representantes. Em outros períodos, com o auxílio do ambiente digital, os cidadãos podem evidenciar seu poder em circunstâncias propícias à participação política, à mobilização social, à deliberação pública, às possibilidades de contribuir para a promoção de *accountability* e às oportunidades de monitorar os agentes políticos.

Das circunstâncias apresentadas, interessaram ao estudo a penúltima e a última (esta de modo particular), pois entende-se que estão intimamente relacionadas ao controle social sobre o Estado. Quando bem informado, o cidadão dispõe de insumos suficientes para identificar se os agentes políticos estão agindo conforme o interesse público ou segundo os próprios anseios e pretensões.

Diante desse quadro, considerando os portais governamentais do legislativo federal, questionou-se: o cidadão dispõe de quais oportunidades para controlar – no sentido de monitorar, fiscalizar, vigiar – os agentes políticos e a gestão das instituições públicas por meio da internet? O Estado, em seus *websites* governamentais, oferece possibilidades para que o cidadão conheça e acompanhe as ações e decisões dos agentes políticos? Estão disponíveis à sociedade um volume razoável e uma diversidade expressiva de informações que torna o Estado transparente e, assim, favorece o controle social?

Para isso, estruturou-se o estudo em duas partes, uma teórica e outra empírica. Na primeira parte, foi discutida a relação entre abertura e transparência para esclarecer a importância de tais noções quanto ao monitoramento sobre o Estado, bem como foi aprofundada a discussão sobre *accountability* e controle social a fim de enriquecer a abordagem sobre ambos os conceitos que, por vezes, são assumidos como semelhantes pela literatura.

Sobre abertura e transparência, foram encontrados subsídios para concluir que se tratam de mecanismos próximos, porém, distintos. Ambos dizem respeito à exposição do Estado à sociedade. Uma diferença relevante diz respeito à inteligibilidade do conteúdo, alicerce sobre o qual está fundamentada a transparência. Afirma-se que uma instituição é aberta quando permite à sociedade, entre outras possibilidades, obter determinados instrumentos para monitorar os agentes públicos – em especial, documentos e dados em estado bruto (não tratados). Já uma instituição transparente é aquela que apresenta informação de maneira que pode ser compreendida por um cidadão comum, alguém não especialista em finanças ou legislação, por exemplo.

Além disso, abertura e transparência estão relacionadas a um terceiro elemento: fiscalização. Uma vez expostas as informações públicas, é possível exercer a função de vigilância (de controle) sobre o Estado. Entende-se que, quanto maior o volume e a diversidade de informações acessíveis (portanto, tratadas e também em estado bruto), mais possibilidades de

monitoramento estão disponíveis. Desse modo, pode-se afirmar que abertura, transparência e vigilância estabelecem entre si uma relação triangular.

Embora muitas vezes a vigilância exercida pela sociedade seja confundida com o mecanismo de *accountability*, na própria literatura são encontradas as bases para concluir que ambos são tipos distintos de controle.

A *accountability* é um processo que se desenvolve no âmbito do Estado e está fundamentado na relação entre duas partes. A primeira é uma agência ou instituição pública "A" que exige de um agente ou instituição "B" informações e justificações sobre suas ações e decisões. A segunda parte, por seu turno, deve informar e justificar-se à primeira de maneira espontânea ou mediante solicitação, porque "A" é habilitada legalmente a demandar a prestação de contas e pode punir "B" se esta não agir conforme as leis vigentes. É, portanto, um controle institucional com uma dimensão discursiva e outra punitiva.

Já a relação que envolve controle e não prevê legalmente uma dimensão punitiva caracteriza o controle social. Esse monitoramento sobre o Estado pode ser realizado pela sociedade e pelos meios de comunicação. Cada um desses "atores" pode exercer o controle social de diferentes modos: os cidadãos e os *media* podem vigiar o Estado e controlar seu desempenho, demandando informações e justificativas diretamente dos agentes ou exercer pressão sobre agências autorizadas para que estas demandem a prestação de contas dos agentes. Podem também, aplicar punição simbólica sobre agentes, por meio de constrangimento público ou do voto em eleições.

Em certas abordagens, os limites de atuação da sociedade e dos *media* são ampliados, de modo que se considera tais indivíduos ou grupos responsáveis também pela *accountability* sobre o governo, da forma como o mecanismo é constituído (com dimensões discursiva e punitiva). Essa perspectiva caracteriza um alargamento do conceito de *accountability*, que admite que o mecanismo institucional perca parte de suas características centrais (a possibilidade de *enforcement*) para abranger outra forma de controle sobre o Estado. Como desenvolvido ao longo do estudo, não faz sentido lançar mão do termo *accountability* e o associar a um adjetivo para nomear o controle sobre o Estado realizado pela sociedade. Mais razoável é refletir sobre as condições para que o controle social ocorra: (1) é preciso que o Estado forneça uma diversidade e um volume de informações públicas adequados, seja voluntariamente, mediante solicitação ou por obrigação legal; (2) é necessária a disposição

dos cidadãos para buscar tais informações, para conhecer a atuação dos agentes públicos e monitorar seu desempenho.

Assim, em vez do alargamento conceitual que tenta transformar diversos atores em autoridades competentes para desenvolver todo o complexo mecanismo de *accountability*, é desejável que mais indivíduos se envolvam na demanda por informação e justificação do Estado, ou seja, que cada qual – cidadãos, *media*, associações civis, entre outros –, dentro de suas possibilidades de atuação, contribua para a fiscalização sobre o Estado.

A segunda parte do trabalho – uma pesquisa empírica em um conjunto de portais da América Latina – está centrada justamente neste tema: as iniciativas desenvolvidas e mantidas pelo Estado que permitem ao cidadão controlar (monitorar) os agentes políticos e a gestão das instituições públicas, isto é, as oportunidades de controle social.

Para apontar, discutir e analisar as oportunidades de controle social na internet foi necessário elaborar uma metodologia específica – fundamentada em dimensões, que são compostas por categorias formadas por indicadores – com base na revisão de literatura, na observação prévia de portais legislativos e em traços metodologógicos de outros estudos. O principal desafio foi criar estratégias para atribuir mais pontos para as melhores experiências encontradas. Por isso, foram atribuídos pesos distintos às categorias, bem como pesos e pontuações específicos para os indicadores.

A descrição das iniciativas encontradas nos *websites* compõe o primeiro capítulo da parte empírica. Foram relatados os canais de comunicação e as iniciativas que expõem o legislador ao controle social, isto é, as informações e os mecanismos que permitem (a) o acompanhamento de atividades legislativas, (b) o monitoramento fiscal e (c) a justificação dos parlamentares à sociedade.

Em seguida, no último capítulo da parte empírica, foram discutidos os resultados da pesquisa com o intuito de: (1) observar os elementos "pró-*accountability*" nos portais; (2) compreender em que medida se dão as oportunidades de monitoramento disponíveis à esfera civil, a partir de iniciativas desenvolvidas e sustentadas pelo Estado em portais legislativos; e (3) investigar as diferenças em termos de volume e diversidade de informação entre os países.

Não houve a pretensão de apresentar teses a respeito do controle social sobre o Estado. Em vez disso, a intenção mais pontual foi verificar empiricamente como se materializam as oportunidades de controle social no ambiente digital – portanto, identificar iniciativas elaboradas e sustentadas pelo Estado que permitem ao cidadão controlar os agentes públicos. Como oportunidade, os cidadãos podem ou não aproveitar as informações disponíveis para monitorar os agentes públicos, porém o fato de as informações estarem disponíveis é crucial para que haja controle social.

Observou-se que os portais são bons em elementos relacionados à forma de apresentação das informações, pois, em indicadores como *Interface*, *Mobilidade* e *Compreensibilidade dos títulos*, três dos cinco portais obtiveram bons resultados (são eles: Brasil, Chile e República Dominicana). Entretanto, quando se trata não apenas desses, mas de todos os recursos considerados nesta análise como úteis para o acesso a informações e a navegação nos portais, o desempenho dos *websites* se concentra entre 35% e 60% do esperado, portanto, não chega a dois terços das expectativas. Com exceção do Brasil, que desponta com 90% dos recursos utilitários desejáveis em um portal legislativo. Em relação às iniciativas para instruir o cidadão sobre o funcionamento da instituição e da atividade legislativa, o desempenho dos portais é ainda menor – apenas o Chile mantém a mesma pontuação (57,5%).

Supõe-se adequado que as câmaras analisadas atentem para a qualidade das iniciativas desejáveis ao monitoramento (a *dimensão técnica* deste estudo), porque os elementos úteis ao acesso a informações e à navegação no portal, bem como os recursos que instruem o cidadão têm sua parcela de importância quando se trata de vigilância sobre os representantes. Um portal que armazena bom volume e boa diversidade de iniciativas que permitem o controle social, porém, que dispõem de poucas instruções sobre a instituição e de numerosos casos de informações "escondidas" em camadas ou apresentadas em linguagem técnica, certamente, é mais precário em termos de controle social do que um *website* cuja combinação entre o conteúdo (volume e diversidade) e a forma (acesso às informações e desenho do portal) é mais harmoniosa.

Quanto às informações cuja própria temática (o conteúdo) favorece diretamente o monitoramento social, os melhores resultados dos portais são em iniciativas sobre a atividade legislativa, ou seja, em termos de oportunidades para vigiar os agentes políticos e a gestão das instituições públicas. Em seguida, têm-se o desempenho dos portais quanto às informações

que permitem fiscalizar o uso de recursos públicos, portanto, o monitoramento fiscal. Nesse caso, parte das câmaras atinge no máximo 42,5% do esperado. Os dois países que fogem desse quadro são o Brasil, com 95% de aproveitamento, e o Chile, com 61,2%. As menores pontuações alcançadas por todas as câmaras dizem respeito a iniciativas relacionadas à justificação dos parlamentares: o Brasil alcança cerca de um terço do esperado; Chile e México atingem 10% de desempenho; e República Dominicana e México sequer pontuam nesse quesito.

Desse modo, conclui-se que, em termos de informações essenciais ao monitoramento (a *dimensão específica*), o desempenho dos portais é semelhante de acordo com a categoria de informação considerada. Isto significa que são mais expressivos os resultados dos países na categoria *atuação*, seguidos de desempenho inferior em termos de monitoramento fiscal e de péssimo rendimento em se tratando de justificação. A exceção é o Brasil, que tem desempenho maior em monitoramento fiscal e não em atuação, como os demais países.

Com uma atenção ainda maior a tais resultados, é possível concluir que as câmaras, por meio dos portais, concentram-se em informar os cidadãos (sobre as atividades legislativas ou o uso de recursos públicos) e dão pouca ou nenhuma atenção à oferta de justificativas à sociedade. São apresentadas decisões, mas não as razões para tomá-las. Assim, os elementos "pró-*accountability*" disponíveis nos portais são muito mais expressivos em termos de informação do que de justificação.

De fato, é curioso perceber que as Casas legislativas ou não dispõem ou são bastante ruins em se tratando de iniciativas e canais de comunicação cuja finalidade é permitir ao representante expor as razões que fundamentam as decisões tomadas em exercício legislativo. Em raras exceções, há justificativas no texto de projetos de lei. É possível que hajam justificativas dos agentes em outros meios ou ambientes – e não na internet. Ou talvez a ideia de fundo seja a suposição de que, uma vez eleitos, os representantes julguem que justificar suas ações e decisões não seja algo importante, pois já foram autorizados a partir das eleições. O ideal, entretanto, é manter um vínculo entre a esfera de decisão política e a esfera civil, com exposição de motivos, discussão sobre assuntos de interesse público e participação em decisões que afetam a sociedade (seja local ou em âmbito mais amplo).

Em pesquisas sobre portais governamentais, certos critérios estão presentes como elementos que permitem avaliar a qualidade do conteúdo das iniciativas e do desenho dos portais. No

caso dos critérios que, direta ou indiretamente, contribuem para o monitoramento dos representates pelos cidadãos por meio de *websites* legislativos, o Brasil tem o portal que mais se destaca. O país apresenta os melhores resultados em cinco dos sete critérios (clareza, acessibilidade, contextualização, usabilidade e navegabilidade). Em se tratando de atualidade, o portal brasileiro divide com o Chile o melhor desempenho, e quanto à integralidade, esses dois países, ao lado do México, apresentam os rendimentos mais significativos.

Neste estudo, quando um portal não pontua em um indicador, significa que não atende ao(s) critério(s) utilizado(s) para formular tal indicador. É o que ocorre com a maioria dos portais, considerando os sete quesitos citados a pouco. Conclui-se, então, que a maioria das câmaras latinoamericanas analisadas ou não atendem ou são deficientes quanto aos critérios relevantes para a avaliação da qualidade dos portais.

Quanto ao volume e à diversidade de informações, o Brasil é o país com o desempenho mais expressivo. A Câmara brasileira se destaca em cinco dos seis tipos de informações mencionados na literatura como importantes em portais governamentais. A saber: apresentação de razões que motivaram decisões dos agentes; dados sobre orçamento e despesas; orientações para *input* do cidadão; informações sobre processos licitatórios; informações operacionais sobre a instituição. Apenas quanto a informações que permitem acompanhar as atividades legislativas, o Brasil fica atrás de outros dois países (Chile e México).

Como esses tipos de informações compõem as cinco categorias de análise propostas neste estudo, o Brasil foi o país que obteve o melhor desempenho global entre os analisados. O portal brasileiro pontuou aproximadamente três quartos do esperado (74,4%) e encontra-se em um estágio de transparência e prestação de contas satisfatório. Desse modo, significa que oferece um nível satisfatório de oportunidades de controle social. Os demais países estão em estágio moderado (Chile) ou precário (México, Uruguai e República Dominicana). Nenhuma das câmaras, portanto, ocupa os estágios extremos (ruim ou avançado) em se tratando de oportunidades de controle social.

Dessa forma, conclui-se que o Estado (nos portais analisados) oferece oportunidades de controle social sobre os representantes em nível precário. Isso porque o estágio de transparência e prestação de contas de três dos cinco *websites* analisados é precário. É relevante, portanto, que haja condições básicas para favorecer o controle social, isto é, que as

câmaras disponham de mais possibilidades para que o cidadão conheça e acompanhe as ações e decisões dos agentes políticos. Assim, é fundamental a disposição de um volume razoável e uma diversidade expressiva de informações que exponham a prestação de contas do Estado e torne os agentes e as instituições públicas mais transparentes à sociedade.

A navegação nos portais em busca dos tipos de informações admitidos na literatura como relevantes para o controle social sobre o Estado permite assegurar que as câmaras dispõem apenas desses grupos de informação e não de outros. Isto é, foram localizadas (ou não) apenas as informações buscadas, de modo que não há nos *websites* outras informações que favorecem o monitoramento da sociedade. Assim, com base nos resultados, pode-se afirmar também que três dos portais analisados cumprem de modo precário as "exigências" da literatura, um atende de forma moderada e outro de modo satisfatório.

Aumentar o número de possibilidades de transparência e prestação de contas do poder público significa abrir informações para a população em geral e não apenas apresentá-las a órgãos da estrutura do Estado. As leis de acesso a informações, quando bem elaboradas (isto é, a partir de princípios relevantes ao acesso), são mecanismos importantes para garantir que cidadãos tomem conhecimento a respeito de informações de interesse público, como os registros administrativos, os atos de governo e principalmente as decisões tomadas pelos agentes autorizados.

Além da aprovação de leis específicas sobre o acesso a informações, é preciso que sejam amplamente divulgadas. Por parte do governo, espera-se a promoção de campanhas nacionais de conscientização e o estímulo à cultura de transparência no interior das instituições que formam seu corpo. Os meios de comunicação, por seu turno, também podem desempenhar papel sobressalente quando colaboram para que o tema seja mais discutido pela sociedade desde a formulação da lei, a fim de que a matéria aprovada atenda melhor às demandas dos cidadãos. Após a promulgação, podem contribuir com a ampla divulgação da norma por meio de suas produções.

Objetivamente, o número de portais analisados não permite relacionar o desempenho dos *websites* governamentais (especialmente em se tratando de transparência e prestação de contas) a outros fatores, como o volume populacional, a penetração da internet no país ou seu desenvolvimento econômico, por exemplo. Essas circunstâncias, entretanto, podem servir de fundamento para formulação de hipóteses em pesquisas futuras.

Em pesquisas posteriores, ampliar o número de portais pode ser relevante para permitir comparações mais precisas entre os países que dispõem de leis de acesso a informações e as nações que não apresentam legislações específicas sobre o assunto.

Outro ponto de investigação que pode ser explorado de maneira mais eficaz em estudos futuros é a reflexão sobre a contribuição que os *media* podem dar para o controle social, ou seja, de que modo esses meios podem contribuir para que a sociedade monitore o Estado.

Cabe ressaltar, por fim, que os resultados descritos e as conclusões aqui apresentadas refletem o desempenho do *corpus* analisado no período observado. Certamente, em outras condições, as constatações podem ser distintas das que compõem esta pesquisa.

## REFERÊNCIAS


AKUTSU, Luiz. 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.

_____, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. (2005) Disponível em: <http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2010.

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. 2012. Tese (doutorado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

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

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. 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.

ARTIGO 19. O Direito do Público a Estar Informado. Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação. Série normas internacionais. Londres: Artigo 19, 1999. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a informacao/o_direito_publico_estar_informado_junho_1999.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – Uma discussão conceitual. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26722/17099>. Acesso em: 11 mai. 2012.

BAXANDALL, Phineas; MAGNUSON, Benet. Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence. Boston: MASSPIRG Educational Fund, 2008. Disponível em: <http://www.uspirg.org/sites/pirg/files/reports/MAPIRG-TransGov-final_0.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BANDEIRA, Aline. Informação e exercício da accountability. In: *Proceedings CINFORM* - 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: 30 abr. 2010.

BEZERRA, Paulo Sérgio; COSTA, Agnaldo; GAIA, Raimundo; LEITE, Luiz Celso. O controle externo das contas públicas: tendências atuais. Macapá: Grupo Educacional Ideal/Fundação Getúlio Vargas, 2003. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055730.PDF>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BIRKINSHAW, Patrick. Transparency as a human right. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency*: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006. p.47-57.

BRAGA, Sérgio. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n.1, Campinas, 2007, p. 1-50. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/op/v13n1/v13n1a01.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BRASIL. *Lei complementar nº 101* (de 04 de maio de 2000). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

CABRAL, R. F. L. O princípio da publicidade e o dever jurídico-constitucional de veiculação de informações sobre a administração pública na internet. Curitiba: Ministério Público do Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/teses09/RodrigoLeite1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

CAMARGO, Thiago de Azevedo. Câmara dos Deputados, Accountability e Reforma Política. Fórum UFMG/UIPERJ/UFPE, 7 e 8 nov. 2007. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Thiago%20Camargo.pdf> Acesso em: 30 dez. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*. vol. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <http://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>. Acesso em: 16 out. 2012.

CANELA, Guilherme.; NASCIMENTO, Solano. Acesso à informação e controle social das políticas públicas Brasília: Andi/Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), 2004. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/140-textos-publicados-em-2004/1004-governanca-e-accountability-algumas-notas-introdutorias>. Acesso em: 17 set. 2012.

CGU. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Controladoria-geral da União, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

CGU. A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública (texto-base). Brasília: Controladoria-geral da União, 2012. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

COLEMAN, Stephen; GIBSON, Rachel; SCHNEEBERGER, Agnes. Democratic Consultation and the E-Citizen. In: Coleman, S. & Shane, P. M. (Eds.) *Connecting Democracy*: Online Consultation and the Flow of Political Communication, Boston, Mass.: MIT Press, 2012, pp. 253-276.

CORBARI, Ely Célia. Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social. *Revista TCMRJ***,** n. 46, p. 12-17, 2011.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. [Trabalhos Apresentados...]. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006. 16 f. Disponível em: < https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3235>. Acesso em: 30 dez. 2012.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2000. Petrópolis, RJ. 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: 30 abr. 2010.

DRAGOMIR, Voicu. Highlights for a history of accountability. E*uropean Journal of Management*, 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114045>. Acesso em: 01 out. 2012.

EAVES, David. The three laws of open government data. Vancouver, 2012. Disponível em: http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/. Acesso em: 11 set. 2012.

ETZIONI, Amitai. Alternative Conceptions of Accountability: The Example of Health Administration. *Public Administration Review*, Washington, D. C. v. 35, n. 3, p. 279-286, mai/jun. 1975. Disponível em: <http://aladinrc.wrlc.org/bitstream/handle/1961/787/a107c.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 set. 2012.

GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. The Impact of Transparency and Accountability Initiatives (2011). Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/Mis_SPC/60827_DPRGaventaMcGee_Preprint.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

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

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

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

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Comunicação e Democracia:* Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GRIFFITH, Jeffrey. Beyond transparency: new standards for legislative information systems (2006). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/374>. Acesso em: 30 dez. 2012.

GRONLUND, Kimmo. Knowing or not knowing: the Internet and political information. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118510931/abstract?CRETRY =1&S RETRY=0>. Acesso em: 30 abr. 2010.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p.97-108, set-dez. 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/34229>. Acesso em: 11 mai. 2012.

HEALD, David. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency*: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 59-73.

_____, David. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency*: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 25-43.

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

HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency*: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2), p. 137-160, 2005.

JESUS, Odilon Sérgio Santos de. *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.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia e Accountability: Dimensões e condições da Poliarquia Midiática. (2001) Disponível em: < http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1248.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2007.

LICHT, Amir. Accountability and Corporate Governance. (2002) Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=328401>. Acesso em: 30 dez. 2012

LOPES, Cristiano Aguiar. Estado mínimo, segredo máximo: a reforma do aparelho do Estado e o acesso à informação pública no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO, 29.,2006, Brasília. *Anais*... Brasília, 2006.

_____, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Cadernos de Finanças Públicas, v. 1, p. 5-40, 2007.

_____, Cristiano Aguiar. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA - Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 3., 2009, São Paulo. Anais. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; HADDOU-RUIZ, Ali. Regulatory Quality and Accountability of Regulatory Authorities: The Mexican Experience. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. [Trabalhos Apresentados...]. Santiago: CLAD, 2005.

MAIA Rousiley Celi Moreira. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. E-Compós (Brasília), v. 7, 2006. Disponível em: <http://compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/113/112>. Acesso em: 11 jan. 2013.

_____, Rousiley Celi Moreira. Visibilidade e accountability: o evento do ônibus 174. In: Encontro Anual da Compós, 12., São Bernardo do Campo. *Anais*... São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2004.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejay. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. *Social Development Paper*, n. 76. 2004. Washington, DC: World Bank.

MANUAL DADOS ABERTOS: Governo. Traduzido e adaptado de opendatamanual.org, 2011. Disponível em <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 21 set. 2011.

MARGETTS, Helen. The internet and transparency. In: The Political Quartely, vol. 82, n. 4, October-december 2011, p. 518-521.

_____, Helen. Public management change and e-government: The emergence of digital-era governance. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N.(orgs). *Routledge Handbook of Internet Politics*. Nova York, Routledge, 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Dimensões da ciberdemocracia*: conceitos e experiências fundamentais. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, ed. 75, 2009.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. Ed. Brasília: UNESCO, 2009.

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

MICHENER, Robert Gregory. The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America. 2010. Tese (Doutorado) – Department of Government, University of Texas, Austin, 2010. Disponível: <http://gregmichener.com/Dissertation.html>. Acesso: 11 jan. 2013.

MOREIRA, Silvana. *Accountability e Internet*: análise dos portais Câmara dos Deputados do Brasil e United States House of Representatives. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2010.

_____, Silvana. Possibilidades de monitorar os representantes através da internet: estudo de três países da América Latina. In: Simpósio Nacional ABCiber, 2011. Florianópolis. *Anais*.5, 2011.

_____, Silvana. Leis de acesso à informação e ganhos democráticos: panorama latinoamericano e caso brasileiro. Disponível em: <http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/3_mesa/Silva%20-%20Leis%20de%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20ganhos%20democr%C3%A1ticos.pdf>. Acesso em: 17 set. 2012.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. Accountability no Brasil: Os Cidadãos e seus Meios Institucionais de Controle dos Representantes. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MOURA, Paulo. *Sociedade e Contemporaneidade*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

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

NORRIS, Pippa. *Digital Divide*: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

O´DONNELL, Guillermo. Accountabilitty horizontal. *AgorA*, n. 8, p. 5-34, 1998. Disponível em: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>. Acesso em: 18 out. 2012.

_____, Guillermo. 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.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2010. United Nations e-Government Survey: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>: Acesso em: 30 set. 2010.

PEIXOTO, Thiago. Determinants of e-Democracy Development in Legislative Websites. 2011. Tese (Doutorado) – Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, 2011.

PINHO. José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. 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: 27 dez. 2012.

PLATTNER, Marc. Traditions of Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). *The sefl-Restraining State:* power and accountability in new democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 63-67.

PRADO, Otávio. Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

PRAT, Andrea. The more closely we are watched, the better we behave? In: HOOD, C; HEALD, David (org). *Transparency*: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006, p.91-103.

ROCHA, Zilton Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. *Revista TCMRJ***,** n. 46, p. 04-11, 2011.

RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. [S.l.: s.n.], 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. 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.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Maria Alejandra. Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36. 2012, Águas de Lindóia, *Anais*... ANPOCS, 2012. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8344&Itemid=76>. Acesso em: 27 dez. 2012.

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

_____, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia,* p. 01-48, 2004. Disponível em: <http://works.bepress.com/andreas_schedler/6>. Acesso em: 27 dez. 2012.

SCHMITTER, Phillipe. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). *The sefl-Restraining State:* power and accountability in new democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62.

SKLAR, Richard. Democracy and constitutionalism. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). *The sefl-Restraining State:* power and accountability in new

democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 53-58.

THURSTON, Anne. Public Records: Evidence for Openness. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/08/Public-Records-as-Evidence-for-Openness-FINAL.doc_.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

SILVA, Daniela Bezerra da. Transparência na esfera pública interconectada. 2010. (Dissertação de Mestrado), Faculdade Cásper Líbero, São Paulo.

SILVA, Sivaldo Pereira da. 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, Sivaldo Pereira da; AZEVEDO, Dilvan; MORAIS, Kátia; PINTO, Danilo; MOREIRA, Silvana. 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.

SIMÃO, João Batista; RODRIGUES, Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. Ciência da Informação, v. 34, n. 2, p. 81-92, 2005.

SIMÕES, Marco Mayo. A importância dos Conselhos na gestão democrática das políticas públicas. *Revista TCMRJ***,** n. 46, p. 24-30, 2011.

UHLIR, Paul. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: < http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. 2010. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5111/3700>. Acesso em: 21 set. 2012.

**APÊNDICE – Registro da pontuação dos países analisados**

| Indicadores | Peso do indicador | BRA | | CHI | | MÉX | | RDO | | URU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Classificação encontrada | Pontuação obtida no indicador | Classificação encontrada | Pontuação obtida no indicador | Classificação encontrada | Pontuação obtida no indicador | Classificação encontrada | Pontuação obtida no indicador | Classificação encontrada | Pontuação obtida no indicador |
| Mapa do site | 1 | 4 | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Ferramenta de busca | 1 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Mobilidade no *website* | 1 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 |
| Interface | 1 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Acessibilidade em idiomas diversos | 0,5 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Facilidade de acesso para portadores de necessidades especiais | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Compreensibilidade dos títulos | 1,5 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 |
| Abertura de dados | 1,5 | 4 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Visualização de documentos | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Funcionamento de *links* | 0,5 | 4 | 2 | 4 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 |
| Somatório de pontos obtidos na categoria *recursos utilitários* | | | 36 | | 23 | | 18 | | 24 | | 14 |
| Pontuação da categoria *recursos utilitários* considerando o peso 1 | | | 36 | | 23 | | 18 | | 24 | | 14 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Funcionamento e organização | 0,5 | 4 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| *Hotsite* ou página para público específico | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Perguntas frequentes | 1,5 | 4 | 6 | 4 | 6 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Compreensão de atividades | 3 | 4 | 12 | 4 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Contribuições da sociedade | 3 | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Glossário | 1 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Somatório de pontos obtidos na categoria *recursos instrutivos* | | | 32 | | 23 | | 8 | | 1 | | 1 |
| Pontuação da categoria *recursos instrutivos* considerando o peso 1 | | | 32 | | 23 | | 8 | | 1 | | 1 |
| | | | | | | | | | | | |
| Produção própria de notícias | 0,5 | 4 | 2 | 4 | 2 | 4 | 2 | 3 | 1,5 | 0 | 0 |
| Proposições e projetos de lei | 2,5 | 4 | 10 | 3 | 7,5 | 2 | 5 | 1 | 2,5 | 3 | 7,5 |
| Produção legislativa | 1,5 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 0 | 0 |
| Registros de reuniões | 2 | 3 | 6 | 4 | 8 | 3 | 6 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| Pronunciamentos | 2 | 2 | 4 | 4 | 8 | 3 | 6 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| Assiduidade parlamentar | 1 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 |
| Votação parlamentar | 2 | 2 | 4 | 2 | 4 | 4 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Somatório de pontos obtidos na categoria *atuação* | | | 34 | | 39,5 | | 37 | | 14 | | 17,5 |
| Pontuação da categoria *atuação* considerando o peso 2 | | | 68 | | 79 | | 74 | | 28 | | 35 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Licitações e contratos | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Concentração de informações fiscais | 0,5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 |
| Execução orçamentária da instituição | 2 | 4 | 8 | 3 | 6 | 0 | 0 | 2 | 4 | 3 | 6 |
| Detalhamento individual de gastos | 2 | 4 | 8 | 4 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Planejamento financeiro-orçamentário | 2 | 4 | 8 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Remunerações | 1 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Recursos para viagens | 1,5 | 4 | 6 | 3 | 4,5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Somatório de pontos obtidos na categoria *monitoramento fiscal* | | | 38 | | 24,5 | | 8 | | 13 | | 17 |
| Pontuação da categoria *monitoramento fiscal* considerando o peso 2 | | | 76 | | 49 | | 16 | | 26 | | 34 |
| | | | | | | | | | | | |
| Página pessoal do deputado | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Justificação por meio de recursos audiovisuais | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Justificativas sobre proposições | 2 | 2 | 4 | 2 | 4 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Justificação em fórum *online* | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Justificação em *chat online* | 1,5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Prestação de contas a agências de controle | 1,5 | 4 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Somatório de pontos obtidos na *categoria justificação* | | | 13 | | 4 | | 4 | | 0 | | 0 |
| Pontuação da categoria *justificação* considerando o peso 2 | | | 26 | | 8 | | 8 | | 0 | | 0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Pontuação total do país em todas as categorias (desempenho global) | 238 pontos | 182 pontos | 124 pontos | 79 pontos | 84 pontos |
| | 74,4% | 56,9% | 38,7% | 24,7% | 26,2% |