



3º Concurso de Monografias da CGU

Controladoria-Geral da União



2º Lugar – Prevenção da Corrupção

Autor: Wagner Frederico Gomes de Araújo
Belo Horizonte – MG

Transparência Pública e Controle Social na Era da Internet:
uma discussão sobre o legislativo na América do Sul

3º Concurso de Monografias da CGU 2008

Categoria: Profissionais

Tema: Prevenção da Corrupção

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ERA DA INTERNET:
uma discussão sobre o Legislativo na América do Sul**

RESUMO

As jovens e frágeis democracias sul-americanas se encontram em um momento crucial para sua consolidação. Se de um lado enfrentam deficiências institucionais e restrições econômicas, de outro moldam e são moldadas pela sociedade da informação. Esse termo, cunhado para designar a revolução informacional dos últimos anos, designa a capacidade de acesso de qualquer informação a partir de qualquer ponto da rede mundial, a Internet. A influência da Internet sobre as instituições e atores políticos ainda é incerta e pouco estudada. Especificamente no caso das instituições legislativas, a Internet pode emergir como um importante canal de disponibilização de informações, de manifestação de preferências por parte dos cidadãos e de controle e transparência. Tais considerações são válidas não só para o próprio Legislativo, mas, principalmente, deste sobre o Executivo. Agindo assim o Poder Legislativo se torna mais um agente da sociedade para prevenção e controle da corrupção no Poder Executivo. Essas possibilidades afetariam diretamente as relações de *accountability* vertical, *accountability* horizontal e responsividade. Essa discussão subsidiou a construção da metodologia de análise deste trabalho sobre o uso da Internet, especificamente dos *websites*, pelos parlamentos sul-americanos. Buscou-se verificar até que ponto esses *sites* se configuram como instrumentos de transparência e controle social sobre o próprio parlamento e sobre o controle que as casas legislativas exercem sobre o Poder Executivo em prol de seus representados. A coleta de dados, realizada em 17 *websites* parlamentares em 10 países da América do Sul, revelou dados importantes. Informações essenciais como a legislação nacional, a identificação dos representantes e a organização e funcionamento das casas

legislativas, estão presentes em todos os casos observados. Em relação às três dimensões analisadas, há predominância das dimensões *accountability* vertical e responsividade sobre a *accountability* horizontal, corroborando as idéias de O'Donnell sobre a fragilidade das instituições latino-americanas. Em geral os melhores resultados foram obtidos pelos sites com foco na *accountability* vertical e horizontal. Conclui-se o trabalho destacando alguns avanços notáveis observados, como canais de interlocução inovadores, sistemas de registro e acompanhamento de denúncias, espaços para manifestação de preferências por parte dos cidadãos e instrumentos para prestação de contas dos representantes. Longe de substituir os mecanismos tradicionais de controle social e transparência, a Internet se mostra como um instrumento potencialmente importante para auxiliar a consolidação das instituições governamentais na América do Sul.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO: INFORMAÇÃO E POLÍTICA NA ERA DO CONHECIMENTO	9
2.1 A sociedade da informação	9
2.1 Utopia e ceticismo: o que podemos esperar da Internet sobre as instituições públicas?	15
2.2 Poder Legislativo, <i>accountability</i> e Internet.....	21
3 METODOLOGIA	35
3.1 Definição geral do modelo	35
3.2 Critérios avaliados	37
3.2.1 <i>Accountability</i> horizontal (a)	40
3.2.2 <i>Accountability</i> vertical (b).....	40
3.2.2 Responsividade (c)	41
3.3 Estratégia de pesquisa.....	42
3.4 Metodologia de análise	44
3.5 Parâmetros da análise	44
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	47
4.2 Resultados por <i>website</i>	47
4.3 Resultados por critérios	55
4.5 Análise comparativa	60
5 CONCLUSÃO	69
6 REFERÊNCIAS	75
APÊNDICE	79
Apêndice 1 – Resultados gerais da pesquisa por <i>website</i>	79
Apêndice 2 – Resultados gerais da pesquisa por critério	80

1 INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1970 as democracias modernas têm passado por várias mudanças sob o ponto de vista econômico, político e social. Essas mudanças foram radicalizadas a partir do momento em que a informação foi se constituindo como o principal fundamento das ações dos atores sociais, políticos e econômicos.

Para que a informação passasse atingisse esse status, ela precisaria estar ao alcance dos agentes supramencionados. Foi a partir da convergência das tecnologias de comunicação e computação que as informações passaram a ser disponibilizadas a qualquer tempo ou local (BELL, 1977; CASTELLS, 1999; BRENNAND, 2002). A sociedade engendrada a partir dessas alterações é chamada de sociedade da informação.

Um dos elementos de maior impacto da sociedade da informação é a Internet, rede mundial de computadores que possibilita a troca de virtualmente qualquer lugar do planeta. A internet tem transformado a maneira como as pessoas se comunicam, como fazem compras, como trabalham, como fazem negócios, como geram conhecimento, enfim, praticamente todas as atividades humanas.

A Internet também manifesta seus impactos na política, seja do ponto de vista da busca de informações pelos atores, seja pela transformação das instituições para se adaptarem à nova realidade. A discussão sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC's e suas influências sobre as instituições políticas democráticas – também chamada de Internet e Política - tem emergido como um tema importante nas Ciências Sociais e na Ciência Política.

Essas discussões se concentram, em geral, no papel do governo eletrônico, especialmente na prestação de serviços aos cidadãos pela Internet. Contudo, as discussões no plano da Ciência Política podem exceder sobremaneira essa perspectiva, englobando novos temas como a democracia e procedimentos democráticos eletrônicos, a problemática da exclusão digital, a questão das redes cívicas eletrônicas e muitas outras (EISENBERG & CEPIK, 2002).

No que se refere ao Poder Legislativo, a literatura sobre o tema internet e política ainda é restrita. Quando se considera o contexto sul-americano, o *gap* entre os usos das TICs pelos atores políticos e os estudos que buscam compreender esses usos é crescente. Desse modo, há a necessidade de pesquisas que propiciem, pelo menos, uma tipologia dos fenômenos concernentes ao tema, de modo a se ampliar os estudos comparativos para se explorar seus principais condicionantes.

Dessa feita, nos perguntamos inicialmente: qual a utilização da internet pelo Poder Legislativo nos países das América do Sul no que se refere ao controle social? No que se refere ao accountability vertical, ao horizontal e à responsividade, como se dá essa utilização?

A partir das questões principais, indagamos ainda: Como mensurar a utilização da Internet pelo Poder Legislativo para fins de prevenção e controle sobre ações e corrupção no Executivo? Como o Poder Legislativo pode ser um agente de controle social perante a sociedade? Como traduzir as dimensões do accountability horizontal e vertical - em termos de arenas de participação, interatividade e continuidade do contexto decisório (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p. 81) - para conceitos operacionalizáveis?

Para responder as questões suscitadas, o presente trabalho objetiva entender o uso que o Poder Legislativo, nos países das América do Sul, fazem da Internet em relação às questões supramencionadas.

Temos ainda como objetivos específicos: a) Identificar as principais implicações teóricas da sociedade da informação sobre as instituições legislativas e o mecanismos de controle democrático; b) Desenvolver um modelo para avaliação dos sites do Poder Legislativo na América do Sul levando em conta as variáveis abordadas; c) Validar a adequação da tipologia proposta pela análise dos websites dos Poderes Legislativos na América do Sul.

O tema aqui proposto é recente e pouco explorado, contudo, se configura como um fenômeno social e político que tem impacto crescente na sociedade, pois a Internet tem permeado a realidade de um número crescente de indivíduos. Dessa forma, as próprias práticas governamentais podem ser alteradas pela Internet. O *boom* do acesso à internet nos países sul-americanos urge por estudos que busquem identificar as alterações ou inadequações concernentes às instituições democráticas.

A metodologia da pesquisa está baseada nos métodos descritivos que, segundo Gil (1994), buscam promover a representação final das características de uma amostra ou população. Para tanto utilizamos pesquisa bibliográfica e coleta direta de dados por meio de formulários e observação direta dos websites. Vale ressaltar que a inexistência de dados secundários disponíveis nos obriga a coletar dados primários para se atingir o objetivo da pesquisa. Embora tal fato demande um esforço significativamente, ele torna o trabalho ainda mais relevante.

Nosso trabalho está baseado em 4 capítulos, além desta introdução.

No capítulo 2, apresentamos o referencial da pesquisa, ressaltando a temática da informação e política na sociedade da informação. Inicialmente, discute-se as características da sociedade da informação para então se debater seu impacto sobre as instituições e atores políticos, bem como os aspectos de controle social e transparência.

O capítulo 3 apresenta a construção da metodologia de coleta de dados da pesquisa. A partir de um modelo geral, baseado no referencial apresentado no capítulo 2, são construídos 73 critérios para avaliação dos websites dos parlamentos. Neste capítulo estabelecemos ainda qual a estratégia da pesquisa, definindo sua unidade de análise, seu universo de pesquisa e a forma de coleta de dados.

Os resultados da pesquisa são apresentados no capítulo 4. Aqueles são apresentados sob diversas perspectivas. Evidenciamos o resultado geral para cada critério e grupo de critério. Por fim, com base nos resultados anteriores, tentamos extrair uma tipologia das unidades estudadas, utilizando variáveis identificadas em nosso referencial como condicionantes do uso da internet pelas instituições políticas democráticas, como o sistema cameral, a concentração de poderes no Executivo, características do sistema partidário, dentre outras. Essas variáveis indicam relações importantes com os mecanismos de controle e transparência dos países.

Por fim, concluímos o trabalho destacando os resultados mais relevantes encontrados, bem como levantamos algumas hipóteses preliminares para explicá-los, gerando um cardápio farto de propostas de pesquisas futuras sobre o tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: INFORMAÇÃO E POLÍTICA NA ERA DO CONHECIMENTO

2.1 A sociedade da informação

A discussão sobre sociedade da informação emergiu a partir da segunda metade do século XX, notoriamente com os escritos das teorias sobre as sociedades pós-industriais. Como expoente principal desse movimento teórico inicial, temos os escritos de Daniel Bell (1977). O autor encara a sociedade da segunda metade do século XX como uma sociedade que se constitui além do modelo industrial vigente até então, que estava baseado na produção e venda de bens e produtos industriais.

Bell se propôs, em 1973, a fazer uma “previsão social” do futuro da organização societária, econômica e política a partir do declínio do modelo de sociedade industrial. Este modelo de sociedade estava baseado na produção, distribuição e consumo de bens. Segundo Bell (1977, p. 25-48), a compreensão de uma sociedade está em entender o papel de três elementos: a) a estrutura social – que envolve a economia, as tecnologias disponíveis e o sistema de alocação da força de trabalho, incluindo as ocupações existentes; b) a política – que é o sistema que rege o poder capaz de solucionar conflitos e preferências, e processar demandas e exigências contraditórias dentro de uma sociedade; c) a cultura – que concerne às interações e as convenções simbólicas nas relações da sociedade.

Continuando, o autor afirma que a sociedade pós-industrial se caracteriza, sobretudo, pelas transformações no plano da estrutura social, que acaba por influenciar também o plano político e cultural. Essa mudança estrutural decorre, sobretudo, da convergência entre as tecnologias de computação e as tecnologias de comunicação, evento idiossincrático deste momento histórico-cultural. Essa

convergência permitiu a transformação de uma sociedade de bens em uma sociedade da informação (BELL, 1977, p. 538).

Na visão de Castells (1999), a principal alteração estrutural da sociedade da informação é o estabelecimento de uma economia informacional e global. Informacional, pois o desempenho econômico dos atores, inclusive dos países, está na capacidade de gerar, armazenar, processar e utilizar a informação, transformando-a em conhecimento e este em ação; global porque a competição que determinará o desempenho econômico pode ocorrer em nível global.

Assim, entender a sociedade da informação implica estabelecer conceitos para a informação e para conhecimento que consigam explicar a diferença entre a sociedade de bens e a sociedade da informação proposta por Bell.

Para este trabalho consideramos a definição de Castells (1999), onde a informação depende do indivíduo que interpreta os dados e insere esses dados em um contexto significativo, ou seja, os torna organizados e que os comunica para um receptor da informação. Assim só estaremos tratando da informação quando os indivíduos forem capazes de interpretar e contextualizar os dados disponíveis, atribuindo algum sentido a eles.

Antes de abordar o conhecimento, precisamos definir outro conceito relevante em nossa análise: as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's). Elas são entendidas aqui como “o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (hardware e software), telecomunicações, radiodifusão, e optoeletrônica” (CASTELLS, 1999, p. 49), utilizadas para busca, tratamento e disseminação de informações. Assim, as TIC's são características fundamentais da sociedade da informação, uma vez que exprimem e materializam a convergência dos meios de processamento e troca de informações, mencionada por Bell (1977).

Brennand (2002), da mesma forma que os autores supramencionados, assinala que a sociedade da informação se configura da convergência entre as tecnologias e redes computacionais e comunicacionais. O autor avança ao assinalar que a sociedade da informação pode ser ainda considerada uma sociedade do conhecimento. Isso porque o principal uso da informação seria, exatamente, a criação de conhecimento. Essa importante distinção é exposta também por Bell (1977, p. 199-201), segundo o qual, o conhecimento está no uso da informação para gerar novas opiniões ou entendimentos sobre um fenômeno. Esse conceito é especialmente importante aqui para se entender os efeitos da sociedade da informação sobre o sistema político, como veremos adiante.

Podemos então, adicionando a visão de Moore (1999) aos autores já mencionados, resumir as características da sociedade da informação¹:

- A convergência das tecnologias da computação (microeletrônica e computadores – CASTELLS, 1999, p. 58) com as tecnologias de comunicação, possibilitando a integração das capacidades de processamento e disseminação da informação em um patamar nunca visto anteriormente;

- A utilização da informação como recurso econômico condicionante da produtividade e competitividade no mercado;

- A penetração da informação e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) nos outros setores da sociedade, em destaque neste trabalho, no campo das instituições políticas.

¹ Ainda no que tange a sociedade da informação, alguns autores enxergam o momento histórico-social-econômico descrito aqui como "sociedade da informação", por outras perspectivas, como as teorias do pós-fordismo e da pós-modernidade. Essas contraposições fogem ao proposto por essa pesquisa e não serão abordadas aqui. Uma boa distinção pode ser encontrada em Kumar (1997).

Antes de abordarmos este último aspecto, é necessário introduzir uma outra característica da sociedade da informação que, como afirma Castells (1999), se torna o cerne de seus efeitos sobre a sociedade na década de 1990.

Para Brennan (2002), a disseminação tecnológica, decorrente da produção em escala e sua conseqüente redução de custo, permitiu a popularização das redes de troca de informações. Essas redes são as responsáveis pela materialização da convergência entre tecnologia da informação e comunicação, o que culminou com explosão do uso da Internet – a rede mundial de computadores - na década de 1990.

Para Castells (1999, p.78), a lógica de relações de rede, baseada na ausência de um centro de disseminação e processamento de informações, permite que a troca ininterrupta e flexível entre qualquer ponto da mesma. Essa arquitetura permite que uma informação seja acessada por mais de uma rota, tornando eventuais rupturas de pontos da rede irrelevantes para o acesso à informação.

Esse é um aspecto fundamental da Internet para nossa análise, uma vez que seu poder de disponibilização da informação depende, exatamente, da capacidade de permitir acesso à informação mesmo que algum nó da rede seja rompido. Segundo Kumar (1997), a Internet possibilita ainda que novas tecnologias como telefonia celular digital, satélites, televisão digital, telefones, dentre outras, forneçam o acesso à informação instantaneamente, de, praticamente, qualquer lugar do mundo (KUMAR, 1997). Disso resultou a chamada “Revolução Informacional”, termo utilizado para designar as alterações da sociedade da informação acentuadas pela Internet. Podemos considerar que, assim como a imprensa propiciou o acesso à informação para setores da sociedade até então excluídos ou marginalizados, a

Internet amplia as possibilidades de que mais indivíduos acessem um volume cada vez maior de informações disponíveis.

Algumas das características da Internet merecem ser discutidas, uma vez que buscamos aqui, exatamente, como se dá o uso de portais na Internet pelos Poderes Legislativos nos países da América do Sul.

Castells (2003), ao analisar o papel da Internet na década de 1990, assinala algumas características importantes que influenciaram sua expansão, ao mesmo tempo em que essa expansão influenciou a sociedade.

Em primeiro lugar, cabe destacar o caráter interativo da Internet, que permite o fluxo de informação em ambos os sentidos. Assim, o os fluxos de informação entre legislativo-executivo e legislativo-sociedade podem ocorrer além da tradicional forma unidirecional, ampliando as possibilidades teóricas de diálogo, controle, indagação e questionamento entre esses atores.

Outro aspecto importante da Internet é sua capacidade de adaptação temporal. Para Castells (1999), a sociedade da informação implica também em uma reconfiguração dos parâmetros temporais das relações sociais. A Internet possibilita que uma informação seja acessada em tempo real (*on-line*), ao mesmo tempo que não restringe o acesso à informação naquele momento. Dessa forma, qualquer informação pode, ao mesmo tempo, ser acessada instantaneamente após a sua produção e ainda estar disponível para consulta posterior a qualquer tempo, seja em *sites* da Internet, mensagens de correio eletrônico e demais instrumentos de disponibilização e troca de informações baseados no mesmo padrão². Essa capacidade é relevante ao possibilitar aos envolvidos no processo comunicacional a

adaptação às suas necessidades temporais, eliminando as restrições de acesso à informação.

A Internet é ainda um meio multimodal, possibilitando o acesso à informação por mídias diferentes, como vídeos, sons, textos e imagens. Dessa feita, conteúdos mais ricos podem ser disponibilizados e analisados. Por exemplo, debates podem ser disponibilizados não somente na sua transcrição textual, mas também por um vídeo com o próprio debate, que pode ser transmitido em tempo real abertamente pela rede. Segundo Sartori (2001, p. 20), “o computador (e junto com ele a digitalização de todos os mídia), não só unifica a palavra, o som e as imagens, mas introduz nos objetos ‘visíveis’ realidades simuladas, isto, realidades virtuais.” (grifos do autor)

Por fim, temos a hipertextualidade, uma peculiaridade da Internet que permite o relacionamento de informações e pontos da rede. O hipertexto se traduz nos *hyperlinks* ou, simplesmente, *links* nas páginas da Internet, que são relacionamentos ou ligações de uma página a outras páginas e informações existentes. Esses relacionamentos permitem concentrar o acesso a diversas informações dispersas em um único ponto. Os links, tipicamente, relacionam novas informações sobre o mesmo assunto para o usuário, gerando um “caminho” pelo qual as novas informações se conectam a mais informações correlacionadas, ampliando as possibilidades de se chegar a um conteúdo desejado.

O hipertexto se organiza de modo fractal, ou seja, qualquer nó ou conexão, quando analisado, pode revelar-se como sendo composto por toda uma rede, e assim por diante, indefinidamente, ao longo da escala dos graus de precisão. Em algumas circunstâncias críticas, há efeitos que podem propagar-se de uma escala a outra: a

² Entre esses instrumentos encontram-se as mensagens instantâneas, os serviços de mensagens curtas de telefonia celular (SMS), dentre outros.

interpretação de uma vírgula em um texto (elemento de uma microrrede de documentos), caso se trate de um tratado internacional, pode repercutir na vida de milhões de pessoas (na escala da macrorrede social). (LEVY, 1993, p.35).

2.1 Utopia e ceticismo: o que podemos esperar da Internet sobre as instituições públicas?

A rapidez e facilidade com que as informações circulam na Internet trazem especulações teóricas sobre sua influência nas práticas e os atores políticos, em especial sobre o jogo democrático.

Neste estudo, adotamos a definição de poliarquia de Dahl (1989; 1997), na qual a democracia assume uma concepção procedimental, uma vez que estamos focados na democracia representativa e o Poder Legislativo: “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes” (DAHL, 1989, p. 11). Essa definição nos é especialmente cara porque lidamos com a questão da influência da Internet sobre os mecanismos de controle e responsabilização no Poder Legislativo.

Para Dahl, uma democracia com razoável representatividade apresenta algumas garantias institucionais essenciais: i. liberdade de organização política; ii. liberdade para expressar opiniões e preferências; iii. direito universal ao voto; iv. acesso a eleições para cargos públicos; v. possibilidade de competição pelo voto; vi. fontes alternativas de informação para os cidadãos; vii. eleições livres e isentas; viii. presença de instituições legítimas capazes de viabilizar a dependência das políticas em relação às eleições.

Desta forma, a arquitetura institucional da democracia compreende certos traços elementares, que são encontrados em todos os exemplos de democracia política. Entretanto, a amplitude e o grau em que tais condições institucionais estão presentes, em cada caso considerado, divergem de maneira expressiva. Ademais, as formas pelas quais o elenco de direitos,

garantias e valores básicos constitutivos das poliarquias emergem e se institucionaliza variam amplamente. (DINIZ, 2001, p. 16)

Neste estudo, nos interessa analisar as condições vi e viii. No que se refere às fontes alternativas de informação, a Internet emerge como um meio por excelência de disponibilização de informações frente às fontes tradicionais. Ademais, a multiplicidade de fontes é uma característica inerente à rede que pode permitir o aprofundamento da democracia pela redução da assimetria informacional entre os atores.

Por outro lado, a oitava condição estabelece a necessidade de mecanismos de controle da ação dos governantes nos interstícios eleitorais, aumentando a transparência e buscando prevenir a corrupção. As decisões tomadas neste interstício se dão, essencialmente, no Poder Legislativo. Assim, os mecanismos de controle devem se concentrar sobre esse poder. As respostas para estas perguntas, longe de serem triviais, se encontram divididas na literatura existente sobre o tema “política e Internet”. Em geral podemos encontrar duas grandes correntes teóricas: 1) aqueles que são otimistas quanto aos efeitos da Internet sobre a política; 2) os autores que possuem uma visão pessimista em relação ao papel da Internet sobre a política. Como veremos adiante, nos distanciaremos dessa dicotomia por uma questão de cautela metodológica e teórica. Contudo, para justificar nossa posição, faz-se necessário uma discussão dessas visões rivais.

Norris (2000; 2001) debate a posição dos otimistas e dos pessimistas sobre diversos temas relacionados às instituições públicas e à internet, como engajamento civil, sociedade civil, governos, participação política, democracia representativa, partidos políticos, combate a pobreza, dentre outros.

Na corrente teórica dos otimistas, que Kumar (1997) chama de utópicos, encontramos o argumento central de que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) aprofundariam a democracia sob diferentes perspectivas. Norris (2000) assinala que os “cyberotimistas” vêem a Internet como uma solução para várias mazelas do sistema político. Dentre as visões apresentadas pela autora, destacamos:

- A disponibilização de informações via Internet teria o potencial de tornar a sociedade mais consciente sobre o que é público;

- A Internet possibilitaria mais canais de expressão de preferências e de reivindicação, como o correio eletrônico (e-mail), listas de discussão e salas de bate papo (chats), o que acabaria por ampliar a mobilização e o engajamento da sociedade civil;

- A Internet, com seu caráter interativo, poderia incrementar as relações entre a sociedade e as instituições e organizações políticas, como partidos políticos, movimentos sociais, grupos de interesse, os grupos de mídia, gestores públicos e legisladores;

- Acentuação da participação direta, uma vez que os cidadãos teriam mais informações e não sofreriam restrições de tempo ou de deslocamento;

- A difusão das TIC's estimularia o debate político, desenvolvendo os valores cívicos ideais para a democracia;

- A Internet possibilitaria mais canais para a formação e educação cívica;

- As TIC's abririam canais de controle da Administração, ampliando a transparência das ações governamentais e diminuindo a corrupção.

Em contraponto a esta visão otimista, os cyberpessimistas” encaram a Internet como mais uma forma de manutenção do status existente nas democracias ocidentais. Neste grupo se incluem também aqueles teóricos que acreditam que a sociedade da informação pode, inclusive, ampliar a desigualdade existente intra e inter-sociedades. Assim, teríamos de um lado aqueles que possuem acesso às TIC's e, de outro lado, aqueles excluídos do acesso, os “info-excluídos” ou excluídos digitais. Jardim (1999) e Dowbor (1994) alertam que a questão da *desigualdade informacional* entre aqueles que possuem acesso às TIC's e os que não possuem é o maior desafio para consolidação da sociedade da informação.

Norris (2000) cita vários autores que defendem que a Internet falhou em cumprir a promessa de melhorar os padrões das democracias ocidentais, restando seu efeito positivo somente na luta contra regimes autoritários. Neste caso, a Internet atuaria como um canal de troca de informações de difícil controle pelos governos autoritários, permitindo a comunicação de alguns indivíduos com o restante do mundo e com outros indivíduos que compartilham o desejo de liberdade política.

Um ponto fundamental a se considerar na visão pessimista é a exclusão de acesso, o que acabaria por reduzir os efeitos positivos da rede. Assim, ao invés de reduzir a assimetria informacional, de reduzir a distância entre as instituições políticas e os cidadãos, a Internet acabaria por ampliá-las. Os principais argumentos para esta posição são os seguintes:

- As grandes empresas capitalistas, que vendem o acesso à Internet, utilizariam a rede como uma forma de controle da população;

- As TIC's diminuiriam a privacidade dos cidadãos, que poderiam ser vigiados remotamente por empresas ou governos, interessados em, controlar informações pessoais dos internautas;

- A partir da divisão do acesso surgiria uma nova classe de excluídos digitais, sem acesso à informação disponível na Internet, ampliando as desigualdades das sociedades contemporâneas.

Para nos posicionarmos em relação a estas visões, adotamos aqui uma postura menos determinante do papel da Internet sobre a política, em especial sobre as instituições políticas. Buscamos rejeitar tanto a visão pessimista quanto a visão otimista da Internet, adotando uma posição contrária a essa polarização.

Jardim (1999) assinala que os meios de comunicação para as informações políticas têm diversas funções, como a difusão de serviços, o provimento de informações orçamentárias, o desenvolvimento de campanhas educativas, dentre outras. O autor ressalta que, mais importante que a potencialidade dos meios de comunicação, é o uso que se faz desses meios, motivo pelo qual entendemos não ser possível se generalizarem as vantagens e desvantagens da Internet sobre as instituições e atores políticos tradicionais.

Há de se considerar ainda que, assim como a Internet condiciona as práticas sociais e políticas, ela é moldada, transformada e adaptada a partir dessas práticas. Daí a afirmação de Castells (2003, p.10) de que “a Internet não torna as pessoas livres, isso depende do contexto e do processo” de seu uso. A mesma idéia pode ser encontrada em Lévy (1993, p. 186). Para o autor, as tecnologias não definem seu uso, apenas o condicionam, uma vez que definem o ambiente de troca de informações, estabelecem as restrições materiais das sociedades e estruturam as

atividades cognitivas. Mas são essas atividades cognitivas que determinam qual o uso da tecnologia.

Uma visão interessante sobre um problema análogo é apresentada por Sartori, em seu manifesto anti-televisivo *Homo Videns*. Ao discutir o papel da televisão como um instrumento de comunicação capaz de alterar as relações de construção de significado, Sartori (2001) assinala que esse instrumento reconfigurou a geração de conhecimento nas sociedades contemporâneas, pois as informações sobre a realidade passaram a ser recebidas por imagens, e não mais por mensagens escritas. Segundo o autor, essa a emergência da televisão acaba por alterar o modo como as pessoas recebem, interpretam e disseminam a informação. Se a televisão restringe os mídia de troca de informações à imagem, a Internet os amplia em um universo multimídia, onde a mesma informação converge em texto, sons e imagens, acessível de qualquer ponto e de qualquer tempo. Mas a capacidade da Internet cumprir este papel ainda é dúbia, motivo pelo qual precisamos de cautela na análise de seu impacto. Quando escreveu o trabalho, em 1997, Sartori acreditava que a Internet não era um meio tão “fantástico” ou “brilhante” a ponto de superar a televisão. Contudo, após a expansão do uso da Internet no final do século XX, essa situação pode ter sido alterada significativamente, o que urge por novas interpretações que busquem explicar essa realidade e compreender seus impactos sobre as diversas facetas sociais, dentre elas, a política.

A elasticidade da Internet a torna particularmente suscetível a intensificar as tecnologias contraditórias presentes em nosso mundo. Nem utopia nem distopia, a Internet é a expressão de nós mesmos através de um código de comunicação específico, que devemos compreender se quisermos mudar nossa realidade. (CASTELLS, 2003, p.11).

Ressaltamos que não consideramos plausível a hipótese de que a Internet possa substituir os mecanismos de controle tradicionais, tampouco que esgote a necessidade de outros meios de combate à corrupção e de transparência do setor público, como assinala Putnam (*apud* Norris, 2000). O pressuposto aqui é de que a Internet emerge como um meio adicional de disponibilização, acesso e troca de informações que pode condicionar as práticas e as instituições políticas tradicionais, mas que, antes de substituí-los, os complementam.

2.2 Poder Legislativo, *accountability* e Internet

As democracias contemporâneas estão pautadas no valor da representação, o qual, na visão de Manin (*apud* ANASTASIA, 2000, p.119) se pauta em quatro princípios essenciais: a) Os governados elegem os governantes; b) Há uma independência, mesmo que parcial, entre os representantes e as preferências dos governados; c) Livre expressão das opiniões políticas; d) As decisões são tomadas após algum debate.

Duverger (1970, p. 387), simplifica ainda mais a idéia da democracia representativa: “a definição mais simples e realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres.”

Considerando as condições que Dahl (1997) estabelece para o estabelecimento da poliarquia, já mencionadas neste trabalho, podemos verificar que o princípio do governo representativo cumpre várias, mas não todas suas condições. Um *gap* pode ser percebido, exatamente, no atendimento das condições mais pertinentes para este trabalho: as fontes alternativas de informação e a

presença de instituições legítimas capazes de viabilizar a dependência das políticas em relação às eleições.

Os interesses dentro de uma sociedade são, via de regra, diversos e conflituosos. O princípio do governo representativo está pautado na garantia desses interesses em conciliação com o interesse público. Mas, muitas vezes, o interesse público pode ser incompatível com algum interesse privado. Da mesma forma, o interesse particular de algum cidadão, de um grupo ou até da maioria pode ferir o interesse público. Outro ponto a se considerar sobre o sistema representativo é que o representante é eleito por *alguns* cidadãos, mas representa *toda* a sociedade. Assim, um eleitor não pode exigir que o representante no qual ele elegeu cumpra seus interesses (do eleitor) pessoais, mas pode exigir que ele atenda ao interesse público. A questão que se coloca então é: como saber se os governantes agiram em favor do interesse público dos governados? E outras palavras, há transparência?

No sistema representativo tradicional, desde que se cumpram, minimamente, as sete primeiras condições de Dahl, as eleições constituem o principal sistema de controle dos governados sobre as ações dos governantes. A idéia é que aqueles governantes que agiram contra os interesses dos governados seriam punidos no período eleitoral, não sendo reeleitos para o próximo mandato. Estaria, então, o problema da representação resolvida pelo prêmio ou pela punição dos representantes durante as eleições?

Os interstícios eleitorais são, usualmente, grandes intervalos de tempo: 4, 6, 8 anos. Ora, teriam os cidadãos condições de recapitular todas as decisões tomadas pelos governantes durante esses períodos e sintetiza-las, de modo a se obter a definição de seu voto? Uma especulação óbvia para responder essa questão é que os governados concentrariam suas avaliações nos períodos mais próximos às

eleições. Se isso acontecer, decisões contrárias aos interesses dos cidadãos tomadas em períodos muito distantes das eleições podem ser ignoradas no julgamento dos representantes. Mais uma questão é saber se os eleitores votam somente punindo ou premiando governos anteriores se, na verdade, estão escolhendo alternativas futuras para políticas? Ademais, mesmo em casos onde as decisões políticas produzam resultados benéficos para a sociedade, como saber se não existia opções que trariam ainda mais benefícios para os cidadãos. Assim, basta que os representantes sejam eleitos para que sejam representantes dos interesses dos governados de fato? Cheibub e Przeworski (In Przeworski *et al.*, 1999) observam que nem mesmo os resultados econômicos são fatores determinantes nos pleitos eleitorais. Os autores concluem, após estudar a relação entre reeleição e desempenho econômico, que as eleições, por si só, não são um bom instrumento para induzir a representação.

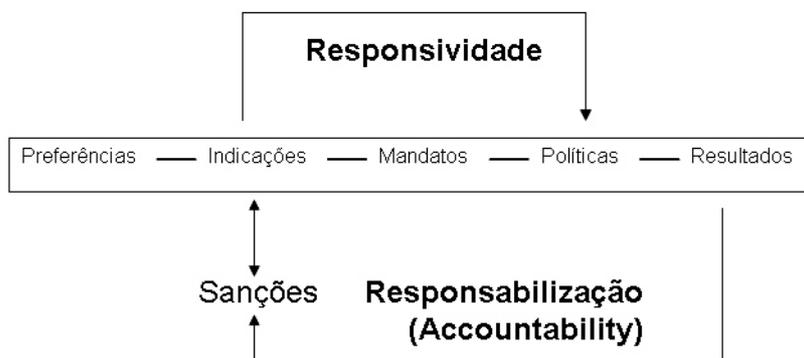
O problema da democracia representativa, enquanto único instrumento de controle dos governantes por parte dos governados, já foi abordado pela literatura sob diversos aspectos. O trabalho organizado por Przeworski, Stokes e Manin (1999), é rico em observar essas limitações.

Já no texto introdutório, os autores destacam: “A questão da representação é por que os representantes, detentores de tal poder [*o de tomar as decisões coletivizadas*], agiriam no melhor interesse de outros, dos cidadãos ou, pelo menos, da maioria deles.” (PRZEWORSKI, et.al., 1999, p. 2, destaque e acréscimo nosso, tradução nossa)³

³ The question of representation is why would rulers, equipped with such powers, act in the best interest of others, of citizens, or at least some majority thereof.

Parece-nos que a principal definição nesta discussão é a de “agir nos interesses dos cidadãos”, pois é no seu descumprimento que residem as insuficiências da democracia representativa. Przeworski *et al.* (1999), argumentam que o processo de decisões políticas ou de definição de políticas (*policy process*), está baseado em uma cadeia de relações entre representantes e cidadãos. Estes possuem preferências diversas em relação a várias políticas. Essas preferências devem ser sinalizadas para os representantes ou governantes, o que ocorre por meio de indicações (*signals*) que os cidadãos emitem pelos mais diversos canais de expressão, como pesquisas, referendos, opiniões, consultas públicas e muitos outros. Um tipo especial de indicação seriam os mandatos dos governantes, que apontam, por meio das eleições, um direcionamento dos eleitores para uma proposta de governo escolhida entre candidatos. A partir do momento que são eleitos, os governantes estabelecem políticas específicas nas mais diversas áreas (*issues*), que por sua vez geram os resultados (*outcomes*) do sistema político:

Figura 1: O processo de decisão política



Fonte: Adaptado de PRZEWORSKI *et al.* 1999.

A partir desse esquema conceitual, podemos definir quando um governo age no melhor interesse dos cidadãos. Segundo Przeworski *et al.* (1999) e

Przeworski (1996), os governos agirão conforme o interesse do cidadão quando há uma relação entre as indicações dadas e as políticas escolhidas, ou seja, quando os governantes decidem por políticas “que uma assembléia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos institucionais.” Este é o conceito de um governo responsivo: *aquele que adota as políticas sinalizadas pelos cidadãos.*

Em nossa visão, a discussão sobre a democracia representativa só faz sentido um incluir a idéia de um governo responsivo se esse governo também for responsável pelos resultados produzidos pelas políticas, pois é exatamente este o princípio representativo: premiar aqueles que obtiveram bons resultados, elegendo-os; e penalizar aqueles que obtiveram maus resultados, deixando-os de fora do rol dos representantes. Ademais, são as políticas escolhidas que determinam os resultados finais.

Para Przeworski (1996, p. 25-26; *et al.* 1999, p. 40), há *accountability*, ou seja, “os governos são responsáveis” quando “os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e poder lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados.” No modelo apresentado na Figura 1, o governo responsável (*accountable*) é aquele que tem sanções vinculadas aos resultados das políticas por ele implementadas.

Segundo Campos (1990), a *accountability* possui um caráter de responsabilidade objetiva sobre o resultado de uma ação, o que envolveria, sempre duas partes. A primeira parte é aquela que delega a ação à segunda parte, que é responsável pelos resultados daquela ação. Ora, a responsabilização da segunda parte só pode existir a partir do momento que suas ações são transparentes, seja

nos procedimentos, seja nos resultados alcançados. Daí a recorrente associação entre *accountability* e transparência. Nesses termos, a *accountability* pressupõe ainda a eficácia, a eficiência e a efetividade da parte que age em nome da outra. Eficácia ao realizar as ações esperadas, eficiente ao exigir o mínimo de recursos para executá-las e efetivo ao produzir os resultados esperados decorrentes da ação eficiente.

Do ponto de vista das informações e a transparência, tema de grande relevância para este trabalho, Debasch (*apud* JARDIM, 1999) assinala que a *accountability* envolve ainda três direitos dos cidadãos: o direito de saber como se dá atuação dos governantes; o direito de controlar essas ações e seus resultados; e o direito de agir a partir do controle, ou seja, aplicar as sanções adequadas aos governantes. Assim, Jardim (1999, p. 57), chega à mesma definição de Przeworski, caracterizando um governo *accountable* como aquele em que “os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente”. Esse discernimento, ou seja a comparação entre indicações e resultados, só será efetivo à medida que as informações sobre a ação dos governantes estiverem disponíveis. Daí o papel da Internet como meio de troca de informações ser um potencializador, pelo menos teoricamente, da *accountability* nas democracias contemporâneas.

Downs (1999), ao abordar o uso das informações pelos cidadãos nos processos políticos, argumenta que aqueles recebem informações por diferentes meios, como o próprio Estado, para avaliar o andamento das ações de seus representantes. Do mesmo modo, os representantes recebem informações sobre as preferências dos cidadãos (indicações). O problema está, exatamente, na existência de assimetria entre os atores. Por exemplo, caso o representante desconheça

quanto uma decisão afeta o cidadão, suas decisões podem gerar resultados contrários aos interesses deste, se tornando um agente autônomo. Caso as informações sobre esses resultados e políticas não cheguem ao cidadão, ele será ignorado e a *accountability* será reduzida.

As assimetrias e os déficits de *accountability* resultantes daquelas dependem, sobretudo, das informações: a) que os cidadãos têm sobre os efeitos das políticas sobre eles mesmos; b) que os representantes têm sobre quais e como os cidadãos serão afetados; c) que os representantes têm sobre o conhecimento dos cidadãos referente aos efeitos das políticas.

Assim, as relações de *accountability* pressupõem três condições informacionais: a) que os cidadãos tenham acesso às informações sobre as políticas e seus resultados; b) que os representantes tenham mecanismos para identificar as preferências dos cidadãos; c) que os representantes saibam o que os cidadãos esperam de cada política.

Desse modo, a discussão se aproxima também da questão da responsividade, pois as informações sobre as políticas e as indicações dos cidadãos fazem parte dessas condições informacionais.

Przeworski (1996) e Przeworski *et al.* (1999) admitem a possibilidade de existirem governos responsáveis e não responsivos, o que de fato pode ocorrer. Todavia, nos parece razoável o argumento de Anastasia (2000) que, nas democracias contemporâneas, a responsabilidade é uma condição necessária da responsividade, mesmo que não suficiente. Segundo a autora (2000, p. 120), “parece razoável supor que uma assembleia de cidadãos bem informados escolherá manter a democracia como forma de organização da convivência humana” e, desta forma os governos seriam responsivos diante desta exigência se forem responsáveis

perante os cidadãos, uma vez que, na visão de Dahl aqui adotada, a democracia consiste neste exercício de controle. Para fins deste trabalho, consideramos esses conceitos associados às características das democracias modernas, uma vez que há pouco propósito em discernir quais governos agem escolhendo as alternativas conforme as indicações dos cidadãos se, caso este não o faça, não houver nenhum mecanismo que permita puni-lo.

Este conceito de responsabilização (*accountability*) se baseia no controle vertical entre representante e representados que, como vimos anteriormente, se traduz nas eleições. Mas “reeleição não é uma prova absoluta de que se trata de um bom representante, no máximo, ela diz o que os eleitores acreditam que sim.” (PITKIN *apud* PRZEWORSKI, *et al.*, 1999, p. 13, tradução nossa) ⁴

Assim, há necessidade de se considerar outros mecanismos que induzam os governos a agirem de forma representativa. Para Azevedo e Anastasia (2002, p. 81), o desafio das democracias modernas está, exatamente, no complemento às instituições representativas, por meio de novas formas de participação que permitam “a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder”. Dentre os instrumentos discutidos pelos autores, estão conselhos setoriais, o orçamento participativo e os seminários legislativos.

Temos ainda considerações os mecanismos associados a outras instâncias do próprio estado, fundamentais para redução da corrupção. Encontramos essas considerações nos estudos de O'Donnell (1991; 1998), que introduziu a idéia de *accountability* horizontal como um instrumento de controle dos governantes:

⁴ Reelection is not an absolute proof that he is a good representative; it proves at most that voters think so.

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1999, p. 40, grifos do autor)

Nosso foco aqui reside na *accountability* por controle parlamentar, um dos exemplares de responsabilização horizontal. O controle parlamentar está fundamentado no princípio da separação do poder estatal e na instituição de mecanismos de *checks and balances* (pesos e contrapesos), que distribuam o poder entre os diversos atores estatais e que não permita o abuso por parte de um desses atores sobre os cidadãos ou sobre os outros detentores de poder, aumentando a transparência e evitando a corrupção. Um ponto a ser verificado neste trabalho é se os *websites* dos poderes legislativos confirmam a assertiva de O'Donnell (1991, p. 33) de que, nas democracias latino-americanas, não há praticamente nenhum avanço em termos da *accountability* horizontal; ou se existe algum avanço neste sentido por meio da Internet. Para isso, além do que se passa nos *sites* legislativos, caberia saber o uso que os legisladores fazem de outros *sites*, como o Poder Executivo, o Judiciário e da imprensa. Essa abordagem, embora interessante, é uma extensão posterior do trabalho que desenvolvemos aqui, de modo que foge ao escopo de nossa pesquisa.

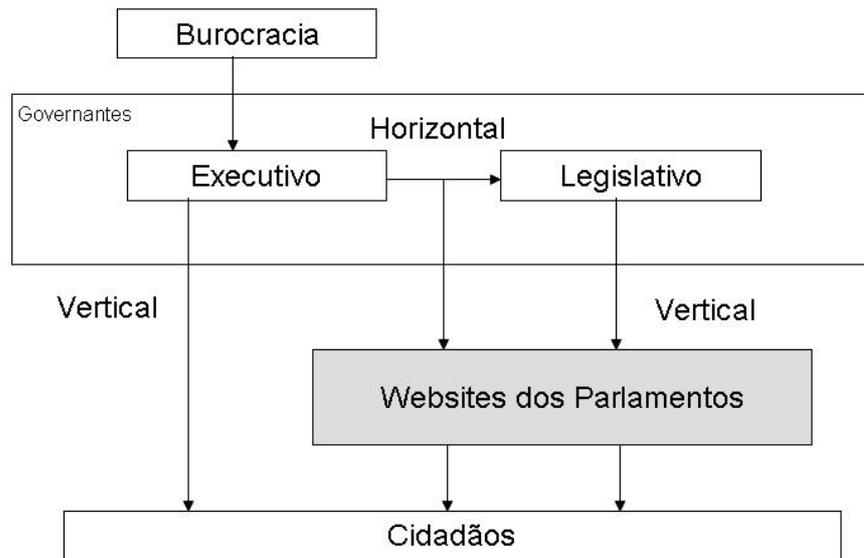
Buscamos destacar ainda a existência de informações sobre os dois tipos de violações da separação de poderes evidenciados por O'Donnell: a) a usurpação do poder, onde uma agência estatal se apropria dos poderes de outra agência, desrespeitando os princípios constitucionais-legais do país; b) a corrupção do poder, quando há obtenção de vantagens ilícitas particulares no uso do poder estatal. Na visão de O'Donnell (1998, p. 47), as democracias, para serem consideradas consolidadas, precisam de mecanismos de apuração de casos de corrupção, por

meio da punição dos responsáveis; da mesma forma que a usurpação pode ser sanada por percepção de desvios do próprio sistema político.

Ao apresentar o modelo principal-agente, Przeworski (1999) elucida a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controle entre os detentores do poder legítimo, de modo a se evitar o uso tirânico deste. A teoria principal-agente está baseada na assimetria existente entre o interessado direto pelo objeto em questão (principal) e aquele que age sobre o objeto em nome do interessado (agente). Como os agentes lidam diretamente com as questões, eles possuem informações que não estão disponíveis diretamente para os principais, ou seja, “podem ter a chance de ver coisas que os principals não podem ver” (Ibidem, p. 45). A questão reside, exatamente, na forma como o principal induz o agente a agir em seu interesse, sem eliminar a autonomia necessária para a ação. Nas democracias representativas modernas, os cidadãos são os principais que têm como agentes seus representantes eleitos. Se entendemos a *accountability*, de forma geral, a responsabilização de um indivíduo ou instituição perante outros indivíduos ou instituições, temos que toda relação principal-agente se pauta por relações de controle e responsabilização.

Nas democracias modernas, podemos pensar em uma cadeia entre agentes e principais. A burocracia pública seria o agente final, que responde aos governantes eleitos. Estes, por sua vez, prestam contas aos cidadãos que os elegeram. Além disso, o Poder Executivo presta contas ao Parlamento, que por sua vez é responsável por informar os cidadãos. Na figura abaixo, apresentamos nosso modelo conceitual da *accountability* horizontal e vertical.

Figura 2: O papel dos websites dos Paramentos na *accountability* vertical e horizontal



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Neste esquema, as setas representam o fluxo de prestação de contas entre o agente e o principal. Desse modo, a burocracia responde ao Poder Executivo. Este, por sua vez, responde diretamente aos cidadãos ao Poder Legislativo. O Poder Legislativo responde diretamente aos cidadãos, da mesma forma que assinala aos cidadãos a ação do Executivo. O papel. Os *websites* dos Paramentos na Internet atuam, exatamente, na disponibilização de informações que tornem exeqüível o controle direto pelos cidadãos sobre este Poder e, ao mesmo tempo, sobre as ações do Executivo, na perspectiva do controle legislativo. Esse é o esquema conceitual nos orientará no restante deste trabalho.

Um ponto importante a ser considerado aqui é a incorporação nesse modelo da importante contribuição de Arnold (1990) sobre o papel dos agentes no Poder Legislativo. Ao discutir o comportamento dos parlamentares e sua busca pela permanência no Poder, Arnold assinala que todo cidadão tem sempre dois agentes que agem em seu benefício. Essa idéia nos é válida em dois aspectos. Primeiro, o

cidadão tem dois agentes que os representam: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Assim, o Poder Legislativo pode buscar incitar os cidadãos contra ações irresponsáveis dos Poder Executivo. Poder-se-ia perguntar: ora, e se o Parlamento tiver sua maioria constituída por membros do mesmo partido do Executivo? Nesse caso, temos o segundo aspecto no qual abordamos o texto de Arnold: dentro do Parlamento os cidadãos continuam possuindo dois agentes: a situação e a oposição. A oposição tem o papel de “instigador” dos cidadãos, fornecendo informações que os cidadãos podem não ter acesso se contassem somente com a oposição. Em ambas as situações, os *websites* dos parlamentos podem assumir um papel fundamental na disponibilização das informações necessárias para o controle e a responsabilização dos governantes.

A relação entre *accountability* e informação é uma relação muito estreita, o que eleva o potencial da Internet para ampliação desses instrumentos. Segundo Anastasia (2000), a assimetria informacional entre governantes e governados afeta negativamente a capacidade de resposta das instituições democráticas frente as necessidades dos cidadãos. Assim, a desconcentração dos recursos informacionais decorrente da *accountability* horizontal pode ser benéfico para garantir o interesse dos cidadãos. Como os parlamentos são instituições essencialmente plurais, as informações devem estar disponíveis aos diversos atores existentes, para que esses possam transmitir as informações aos cidadãos. Para tanto, existe a necessidade de se estabelecer mecanismos de interlocução entre o Poder Legislativo e os cidadãos nos interstícios eleitorais. Nesse aspecto, a Internet emerge como um potencial instrumento de concentração de canais de interlocução entre legisladores e cidadãos, como *chats*, lista de discussão, correio eletrônico, fóruns e assembleias virtuais. Além disso, novos formatos institucionais podem ser pensados e

operacionalizados com vistas a diminuir a assimetria de recursos entre os atores, com ênfase nos recursos de informação, cuja concentração, como se sabe, perturba, distorce e, no limite, inviabiliza o processo democrático. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p.95)

Na visão de Lima Jr. e Anastasia (1999), uma vez que os processos eleitorais são insuficientes para garantir as condições da poliarquia, especialmente no que concerne ao direito de expressar opiniões e à democratização das informações, a emergência de novos mecanismos de controle do exercício do poder é uma condição *sine qua non* para melhoria das democracias contemporâneas.

Um outro ponto a ser considerado é a relação entre a responsividade e as possibilidades da Internet. Como vimos, um governo é responsivo ao adotar as políticas que são indicadas pelos cidadãos. Nessa definição é necessário que haja os sinais ou indicações da sociedade para os detentores do poder. Ao possibilitar estabelecer canais de vocalização de preferências, a Internet, em especial os *websites*, emerge como uma rota alternativa de sinalização aos representantes, neste caso, aos legisladores. Desse modo, é importante considerar que essas relações devem ocorrer de forma bidirecional. Os *sites* na Internet têm usualmente, um caráter unidirecional, ou seja, o usuário somente recebe as informações disponíveis, não tendo a possibilidade de fornecer nenhum *feedback* sobre as mesmas, tampouco expressar sua opinião. Para que a Internet seja um canal de ampliação das poliarquias, é necessário que este aspecto esteja presente. Para fins de nosso estudo, é fundamental que a relação entre Parlamento e cidadão na Internet se dê em ambas as direções, caso contrário, parte de seu potencial de democratização será desperdiçado. Pode-se pensar, além da interação parlamento-

cidadão, em canais para diálogo entre cidadãos sobre questões pertinentes ao Poder Legislativo.

Temos, em suma, que os *websites* parlamentares podem atuar nos seguintes pontos concernentes à transparência e ao controle:

1. Ampliação dos mecanismos de controle direto (vertical) sobre o Poder Legislativo;

2. Ampliação do papel do Poder Legislativo como “segundo agente” dos cidadãos, de modo a divulgar as informações relativas a *accountability* horizontal, reduzindo a assimetria informacional entre Executivo e cidadãos. Neste ponto, destacamos a idéia de O’Donnell (1998, p. 46-47): “[...] todas as decisões [*em uma democracia*] devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e que o conteúdo das decisões é acessível a todos.” Essa transparência depende, essencialmente, da *accountability* horizontal.

3. Instituição de canais de interlocução entre cidadãos e o Poder Legislativo, de modo que aqueles possam sinalizar suas preferências.

O’Donnell (1998, p. 49-51) traça uma série de recomendações para melhoria da *accountability* nos países latino-americanos. Dentre as recomendações está a disponibilização de informações adequadas e confiáveis para que os cidadãos possam discernir entre aqueles que agem em seu interesse ou não.

Dessa forma, cabe questionar, dado o contexto deste trabalho, qual é a utilização da Internet pelos Poderes Legislativos dos países sul-americanos no que se refere à *accountability* horizontal e vertical? Para tanto, desenvolvemos nossa metodologia de análise, apresentada a seguir.

3 METODOLOGIA

Nesta seção do trabalho, apresentamos a metodologia da pesquisa, que engloba, principalmente, a construção de um modelo para mensuração do uso da internet, por meio dos *websites*, pelo Poder Legislativo nos países da América do Sul, de modo a incorporar as dimensões de *accountability* vertical e horizontal, transparência e controle. A partir da discussão teórica do capítulo anterior, propomos os critérios que serão avaliados e os parâmetros de mensuração. No final do capítulo apresentamos as condições sob as quais o modelo será testado, definindo nosso universo, unidade de análise e operacionalização da pesquisa.

3.1 Definição geral do modelo

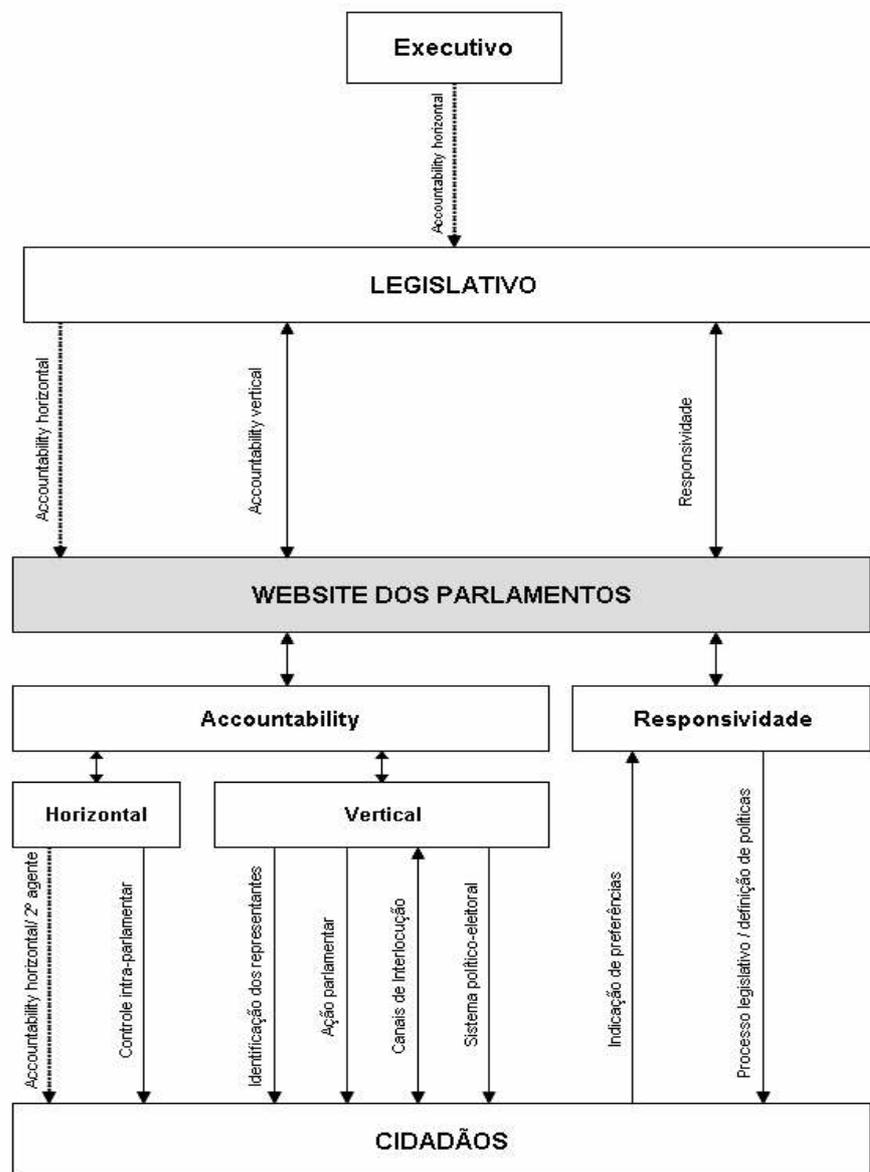
Como vimos no capítulo 2, a discussão sobre a *accountability* está intimamente relacionada com a problemática da responsividade, dada as características da democracia representativa. O ponto-chave para representantes responsivos é selecionar políticas que foram sinalizadas pelos cidadãos. Já governos responsáveis (*accountable*) são caracterizados pela possibilidade de sanção pelos resultados produzidos pelas políticas por eles escolhidas, ou seja, é possível controlá-los. Para tanto, é necessário que haja transparência em suas ações.

Na *accountability* vertical temos a relação direta entre representantes e representados, onde as informações fundamentais são: a) a identificação dos representantes; b) o controle da ação dos representantes; c) a contestação dos resultados das ações representantes; d) manifestação dos resultados esperados das

políticas por parte dos cidadãos. Já na *accountability* horizontal, no caso do controle parlamentar, as informações mais relevantes seriam o controle da ação do Executivo.

Desse modo, podemos especificar melhor o escopo das dimensões apresentadas na figura 2, que identificou o papel dos *websites* dos parlamentos na ampliação da *accountability* e da responsividade dos governantes:

Figura 5: Modelo geral de atuação dos *websites* dos Parlamentos na democracia representativa



Fonte: Elaboração do autor.

A partir desse modelo geral, partimos agora para a definição dos critérios concernentes a cada uma das dimensões estabelecidas.

3.2 Critérios avaliados

No quadro abaixo apresentamos os critérios que serão incorporados na metodologia para, em seguida, detalhamos cada um deles. Todos os critérios foram avaliados por sua existência ou inexistência, buscando evitar elevar o grau de subjetividade tipicamente encontrado em escalas utilizadas para mensurar essas variáveis. Dessa forma, cada critério avaliado recebeu a pontuação 1 (existente) ou 0 (inexistente). Essa pontuação será utilizada para a análise dos dados, cuja metodologia será explicitada mais à frente.

Quadro 1 – Lista de critérios para avaliação dos websites e suas categorias

Categoria 1	Categoria 2	Número do Critério	Descrição
<i>Accountability Horizontal</i> (a)	2º Agente (a1)	001	Existência de prestação de contas do Executivo
		002	Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo
		003	Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo, com explicações do Executivo
		004	Existência do orçamento do Executivo
		005	Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo
		006	Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo e com acompanhamento de sua execução
	Controle intra-parlamentar (a2)	007	Lista de e-mail dos parlamentares
		008	<i>Links</i> para páginas dos parlamentares
		009	Estatísticas a atuação do parlamento
		010	Orçamento dos parlamentares por gabinete
		011	Prestação de contas dos parlamentares por gabinete

		012	Lista de contatos físicos com os parlamentares
		013	Denúncias contra parlamentares
		014	Acompanhamento de denúncias contra parlamentares
Accountability Vertical (b)	Identificação dos representantes (b1)	015	Lista de representantes por região
		016	Lista de representantes por partido
		017	Lista de representantes por gênero
		018	Lista de representantes por profissão
		019	Lista de representantes por ordem alfabética
		020	Biografia política dos parlamentares
		021	Biografia pessoal dos parlamentares
		022	Biografia profissional dos parlamentares
		023	Composição dos comissões e comitês
		024	Informações sobre a mesa do Parlamento
	025	Discriminação dos presidentes de comissões e comitês	
	Ação Parlamentar (b2)	026	Listagem dos titulares administrativos do Parlamento
		027	Endereços de e-mail dos titulares administrativos do Parlamento
		028	Relação da forma de recrutamento dos titulares administrativos
		029	Calendário de atividades parlamentares
		030	Listagem de comissões e comitês
		031	Descrição de comissões e comitês
		032	Prestação de contas do Parlamento
		033	Transcrições das seções parlamentares em formato de texto
		034	Transcrições das seções parlamentares em formato de áudio
		035	Transcrições das seções parlamentares em formato de vídeo
036		Transmissão ao vivo das seções parlamentares	
037	Notícias relacionadas ao Parlamento		
038	Lista de publicações do parlamento		
039	Download de publicações do Parlamento		
040	Orçamento do Parlamento		
041	Histórico total das votações		

		042	Histórico individual das votações
		043	Descrição dos meios de acesso físico às publicações do parlamento
	Canais de interlocução (b3)	044	Informações para contato com comissões e comitês
		045	Informações gerais para contactar fisicamente o parlamento
		046	Endereço eletrônico geral do parlamento
		047	Acompanhamento de e-mails enviados
		048	Inclusão em lista de discussão por correio eletrônico
		049	Serviço de newsletter geral
		050	Serviço de newsletter para acompanhamentos específicos
		Sistema Político-eleitoral (b4)	051
	052		Informações sobre o sistema eleitoral
	053		Cadeiras por partido
	054		Resultados das eleições anteriores
	055		Legislação do país
	056		Constituição
	057		Regimento Interno do Parlamento
	058		<i>Links</i> para outros parlamentos
	059		<i>Links</i> para instituições inter-parlamentares
	060		<i>Links</i> para ONG's de combate à corrupção e promoção da transparência
	061		<i>Links</i> para instituições da imprensa
062	<i>Links</i> para os partidos políticos		
063	<i>Links</i> para o Poder Executivo		
064	Legislação eleitoral		
065	Glossário de procedimentos parlamentares		
066	Competências e prerrogativas dos Presidentes de Comissões		
067	Informações sobre as características do mandato parlamentar		
068	<i>Links</i> para o poder Judiciário		
Responsividade (c)	Indicação de Preferências (c1)	069	Fóruns de discussão
		070	Consultas públicas on-line
		071	Pesquisas de opinião
	Processo Legislativo / Definição de Políticas (c2)	072	Acompanhamento do processo legislativo
		073	Acesso a proposições e pareceres

Fonte: Apuração do autor.

3.2.1 *Accountability* horizontal (a)

Neste ponto, buscamos identificar a existência de canais de informações que permitam ampliar o grau de *accountability* horizontal, especialmente no que tange ao controle do Parlamento sobre o Poder Executivo. Nosso intento aqui é perceber se os parlamentos estão utilizando seus *websites* para fornecer informações à sociedade, o que vai desde o orçamento do Executivo até mesmo comissões de inquérito e apurações de denúncias contra os membros do outro poder.

2º agente (a1) – Esse grupo de critérios avalia o grau em que o *website* do Parlamento contribui para que este atue como 2º agente da sociedade no controle do Poder Executivo.

Controle intra-parlamentar (a2) – os critérios desse grupo buscam identificar em que medida o *website* legislativo amplia as possibilidades de controle intra-parlamentar pela divulgação das informações para toda a sociedade.

3.2.2 *Accountability* vertical (b)

Identificação dos representantes (b1) – no grupo aqui descrito, os critérios avaliados representam as informações disponíveis no *website* legislativo sobre os próprios parlamentares e sua atuação.

Ação Parlamentar (b2) - Essa categoria de critérios concerne todas as informações disponíveis na internet sobre a atuação do parlamento e suas atividades essenciais para controle da sociedade.

Canais de interlocução (b3) - Os canais de interlocução são meios para a sociedade estabelecer trocas de informações com o parlamento e os parlamentares. Esses canais, como visto no capítulo 2, são fundamentais para a idéia de *accountability*.

Sistema político-eleitoral (b4) - Neste grupo de critérios, avaliamos a disponibilidade de informações sobre o sistema político-eleitoral do país, uma vez que essas normatizações constituem o pilar legal fundamental das democracias modernas e, conseqüentemente, dos mecanismos de *accountability*.

3.2.2 Responsividade (c)

Se entendemos a responsividade como a adoção de políticas conforme a sinalização dos cidadãos, focaremos aqui nos canais que a internet fornece para essa indicação, ou seja, a primeira condição da responsividade, que é a manifestação das preferências da sociedade. Em relação à adoção de políticas, vimos que é no Legislativo o principal locus de definição nos interstícios eleitorais, logo, essa definição acontece no processo legislativo, do qual extrairemos alguns critérios de avaliação.

Indicação de preferências (c1) - Os critérios deste grupo se buscam evidenciar os canais que os *websites* disponibilizam, para que os cidadãos manifestem sua opinião sobre temas e políticas.

Processo legislativo/definição de políticas - O último conjunto de critérios identifica as informações disponíveis no processo de definição de políticas pelo legislativo, ou seja, o processo legislativo propriamente dito.

3.3 Estratégia de pesquisa

Para testarmos e tentar responder à nossa pergunta de pesquisa, optamos pelo estudo dos países sul-americanos, enquanto casos múltiplos, de forma comparativa. Nossa opção decorre do baixo número de estudos sobre o tema, especialmente na região, conforme visto no capítulo anterior. Ademais, nesses países, é grande a promessa de aprofundamento das recentes democracias pelos meios eletrônicos.

A unidade de análise desta pesquisa são exatamente os *websites* dos parlamentos, e nossa amostra dessas unidades se encontra no quadro abaixo. Foram escolhidos os 10 países sul-americanos que possuem parlamentos democráticos e que estes possuam *websites* abertos ao público na internet.

Quadro 2 – Lista de *websites* pesquisados

País	Câmara	Nome	Endereço
Argentina	Baixa	Cámara de Diputados	< http://www.diputados.gov.ar >
	Alta	Senado	< http://www.senado.gov.ar >
Bolívia	Baixa	Cámara de Diputado	< http://www.congreso.gov.bo >
	Alta	Cámara de Senadores	< http://www.congreso.gov.bo >
Brasil	Baixa	Câmara dos Deputados	< http://www.camara.gov.br >
	Alta	Senado Federal	< http://www.senado.gov.br >
Chile	Baixa	Cámara de Diputados	< http://www.camara.cl >
	Alta	Senado	< http://www.senado.cl >

Colômbia	Baixa	Cámara de Representantes	< http://www.camararep.gov.co >
	Alta	Senado de la República	< http://www.secretariassenado.gov.co >
Equador	Única	Congreso Nacional	< http://www.congreso.gov.ec >
Paraguai	Baixa	Cámara de Diputados	< http://www.camdip.gov.py >
	Alta	Cámara de Senadores	< http://www.senado.gov.py >
Peru	Única	Congreso de la República	< http://www.congreso.gob.pe/index.htm >
Uruguai	Baixa	Cámara de Representantes	< http://www.diputados.gub.uy >
	Alta	Cámara de Senadores	< http://www.parlamento.gub.uy >
Venezuela	Única	Asamblea Nacional	< http://www.asambleanacional.gov.ve >

Fonte: Apuração do próprio autor.

Esses são os mesmos 10 países estudados em obras importantes, como a de Anastasia, Melo e Santos (2004). Segundo os autores, esses são os países sul-americanos que cumprem as condições de “competição institucionalizada pelos lugares de poder, por meio da realização de eleições periódicas e competitivas”, ou seja os requisitos essenciais da democracia procedimental.

As informações foram coletadas no *websites* por meio de observação e preenchimento do formulário de observação. Todas as respostas foram revistas no intervalo de dois dias, para evitar que alguma indisponibilidade temporária compromettesse a pesquisa. A coleta de dados, observações, e análise dos *websites* foram realizadas pelo próprio autor.

3.4 Metodologia de análise

A análise dos dados coletados, que se dará no próximo capítulo, envolverá, inicialmente, a descrição de todos os resultados por grupos de critérios para os *websites*, sempre de forma comparativa.

Por fim os resultados foram ainda cruzados com outros dados referentes ao sistema democrático dos países sul-americanos, de onde levantamos especulações e hipóteses para pesquisas futuras, a partir da tipologia estabelecida.

3.5 Parâmetros da análise

A análise a seguir está baseada em alguns índices que foram construídos para permitir a comparação entre *sites* e países. O primeiro índice construído foi o IPOL, Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line*, que é um índice não-ponderado de todos os critérios envolvidos na avaliação, em relação ao total de critérios:

$$IPOL = \frac{\sum ca}{\sum cp}, \text{ onde } ca \text{ são os critérios atendidos e } cp \text{ os critérios possíveis.}$$

Foram calculados índices com a mesma propriedade para todos os grupos de critérios, os índices são identificados conforme a numeração do critério:

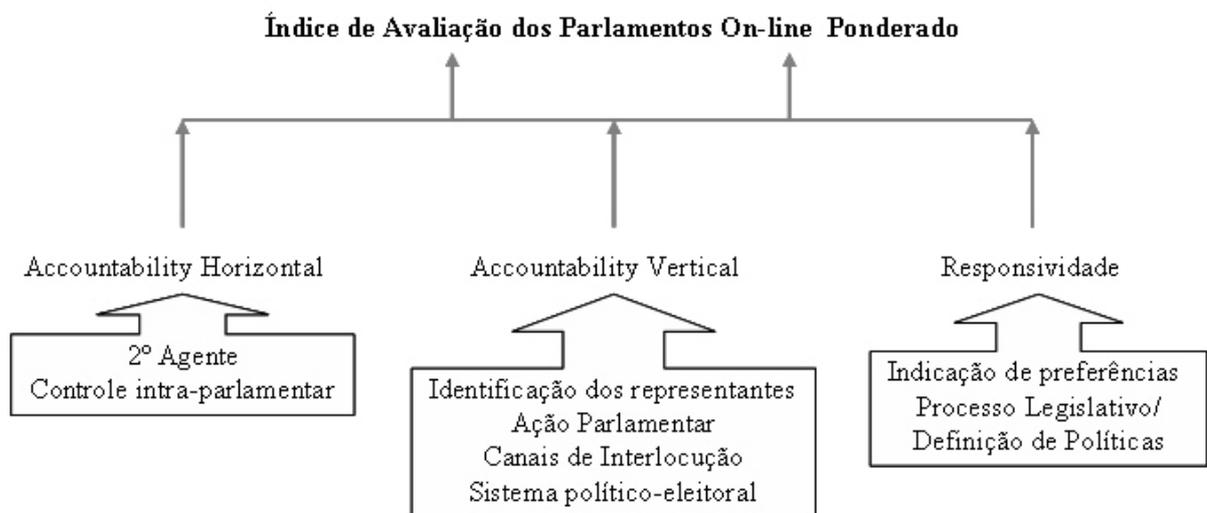
- la - Índice da dimensão *Accountability* Horizontal
- la1 - Índice da subdimensão 2º Agente
- la2 - Índice da subdimensão Controle intra-parlamentar
- lb - Índice da dimensão *Accountability* Vertical
- lb1 - Índice da subdimensão Identificação dos representantes
- lb2 - Índice da subdimensão Ação Parlamentar
- lb3 - Índice da subdimensão Canais de Interlocução
- lb4 - Índice da subdimensão Sistema político-eleitoral
- lc - Índice da dimensão Responsividade
- lc1 - Índice da subdimensão Indicação de preferências
- lc2 - Índice da subdimensão Processo Legislativo/Definição de Políticas

Todos os índices supramencionados foram normalizados para retirar a influência do número de critérios, assim o valor normalizado foi calculado a partir de uma normalização linear:

$$\text{Índice Normalizado} = \frac{\text{valor atingido (escala original)}}{\text{máximo possível (total de critérios)}}$$

Por fim, outro índice utilizado foi o Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line* Ponderado. Esse índice é uma agregação normalizada das dimensões analisadas, como mostrado abaixo.

Figura 6: Composição do Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line Ponderado



Fonte: Elaboração do próprio autor.

O índice que consiste no índice total ponderado pelos 3 grupos de critérios, cada um com pesos iguais:

$$IPOL_p = \frac{Ia + Ib + Ic}{\sum cp}$$

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

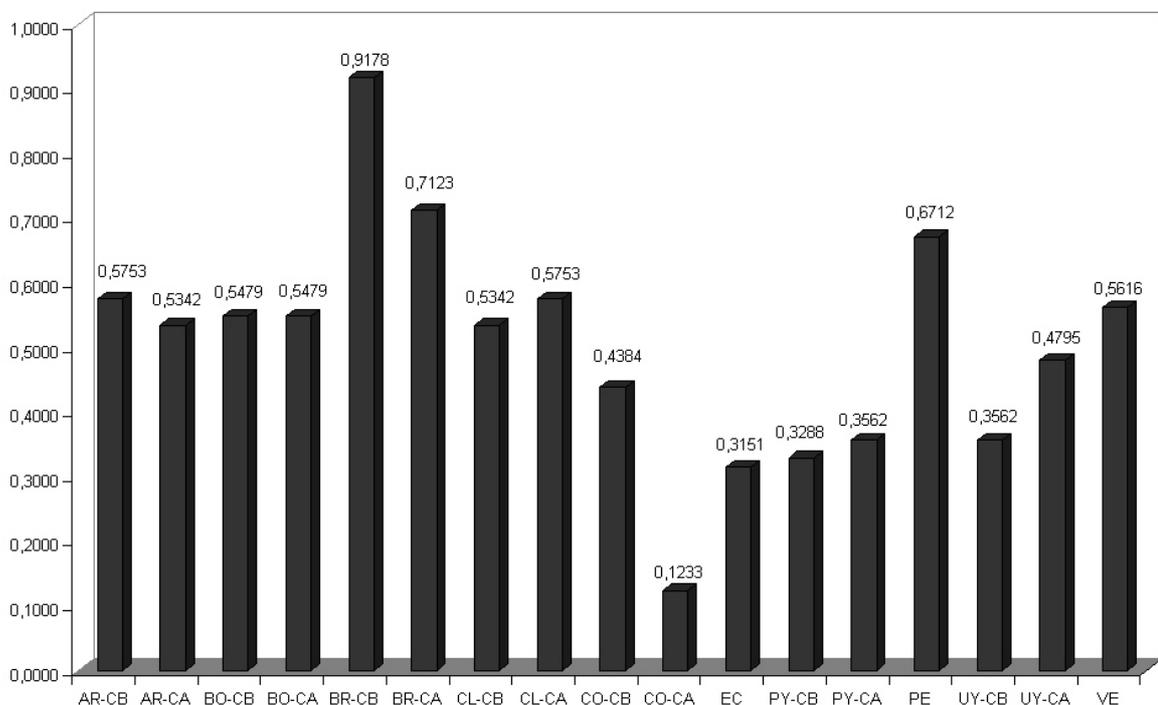
Nesta parte do trabalho, apresentamos os dados coletados conforme a metodologia exposta no capítulo 3.

4.2 Resultados por *website*

Dos 17 *sites* parlamentares analisados pôde-se perceber uma discrepância significativa em todos os quesitos. Nesta seção, cabe ressaltar, principalmente, as diferenças dos *websites* entre as câmaras altas e baixas.

Inicialmente, no gráfico 1 abaixo temos o IPOL não-ponderado para todos os *sites*.

Gráfico 1 – Índice de Avaliação dos Paramentos On-line por *website*

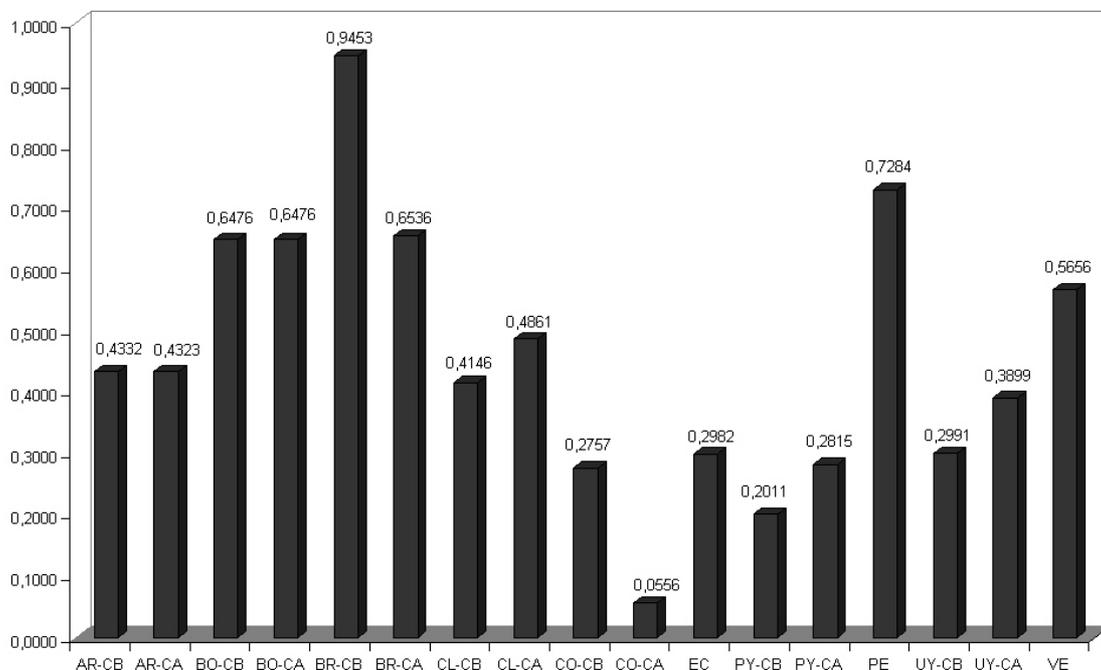


Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

O espectro de avaliação dos *sites* vai desde *websites* com um grande volume de informações, como a Câmara dos Deputados brasileira (IPOP=0,9178) e o Congresso peruano (IPOP=, até *websites* com poucas informações disponíveis, como o Senado colombiano. A média para o índice não-ponderado atingiu 0,5044, ou seja, em geral, metade das informações consideradas relevantes para influenciar as relações de *accountability* e responsividade estão presentes nos *websites* parlamentares sul-americanos⁵.

Gráfico 2 – Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line ponderado por *website*



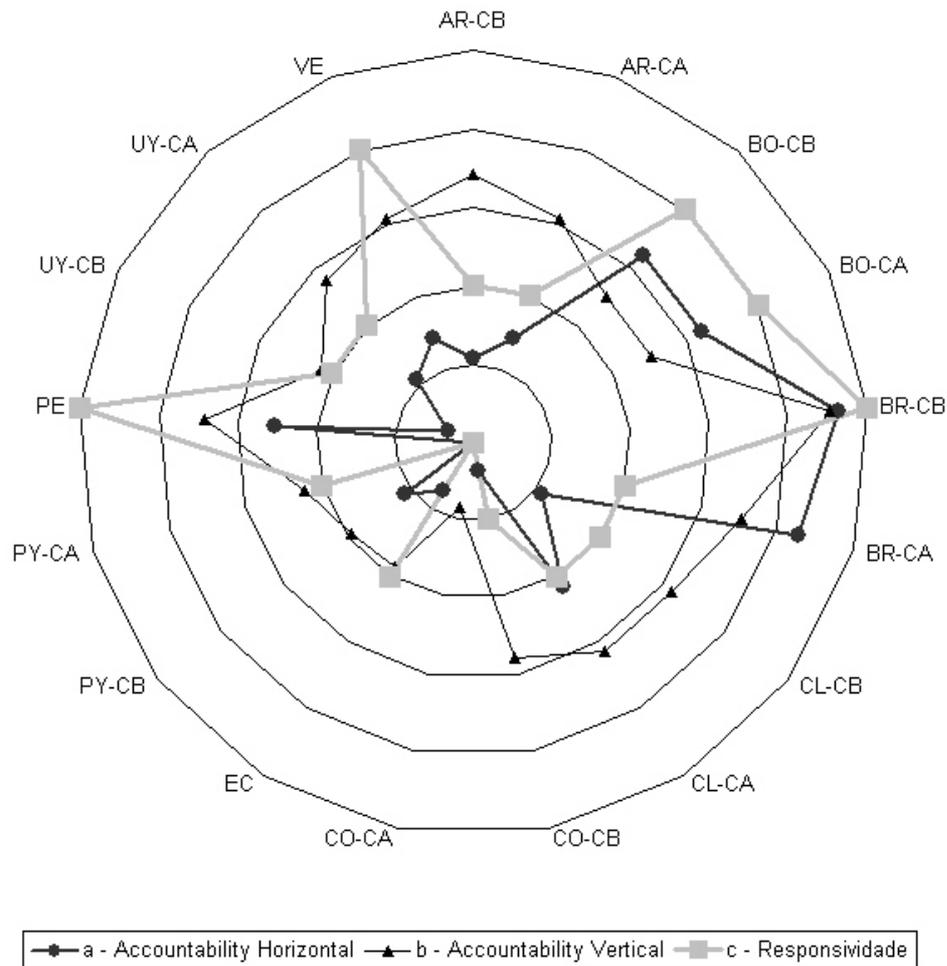
Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Quando ponderamos o IPOP pelos 3 grupos de variáveis – *Accountability* Horizontal, *Accountability* Vertical e Responsividade – percebemos algumas alterações significativas na avaliação dos *sites*, mesmo que a distribuição das posições entre as unidades de análise sejam semelhantes (gráfico 3).

⁵ Os resultados gerais da pesquisa encontram-se no Apêndice 1.

Gráfico 3 – Resultados por categoria de critérios para cada *website*



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Aqueles se encontravam acima da média do IPOL dos 17 *websites* analisados tiveram seus bons resultados acentuados, enquanto aqueles que se encontravam abaixo dessa média tiveram seus maus resultados acentuados. Essas alterações decorrem, sobretudo, da eliminação da quantidade de critérios de cada categoria como peso do índice. Quando a ponderação é inserida, cada grupo de critérios passa a ter o mesmo peso, independente do número de critérios avaliados. Assim, os *websites* que atendem maior número de critérios tendem a aumentar sua

nota, pois a nota de um critério pertencente a uma categoria com poucos critérios é elevada significativamente. É interessante observar ainda que as maiores discrepâncias estão nos critérios relacionados às responsabilidades, pois esses grupos concentram menos critérios, mas de alta relevância, como o acompanhamento do processo legislativo e formas de participação *on-line*. Há uma notável concentração desse índice nos *websites* que obtiveram melhores resultados. De fato os *websites* que possuem pesquisas *on-line*, fóruns de discussão, consultas públicas *on-line*, apresentam grandes inovações no que se refere ao uso da Internet para incremento das instituições políticas.

Ao calcularmos a correlação entre os principais índices analisados para os *websites*, temos uma correlação mais forte⁶ entre os índices de *accountability* horizontal e de responsabilidades e entre os índices de *accountability* horizontal e vertical. A menor correlação está entre os índices de *accountability* vertical e responsabilidades.

Outro resultado interessante encontrado foi a discrepância entre os valores médios dos *websites* de câmaras altas e câmaras baixas. Enquanto as câmaras altas obtiveram uma média de 0,4755 no IPOL, as câmaras baixas atingiram uma média de 0,5284 no mesmo índice. Apenas três países apresentaram resultados superiores na câmara alta: Chile, Paraguai e Uruguai. É natural esperar que a câmara baixa, enquanto representante direta dos cidadãos, faça um uso mais intenso da Internet como meio de divulgação de informações e de interlocução com a sociedade. No que se refere às exceções encontradas, como mostram Anastasia, Melo e Santos (2004), o Chile é o país sul-americano com maior assimetria entre as

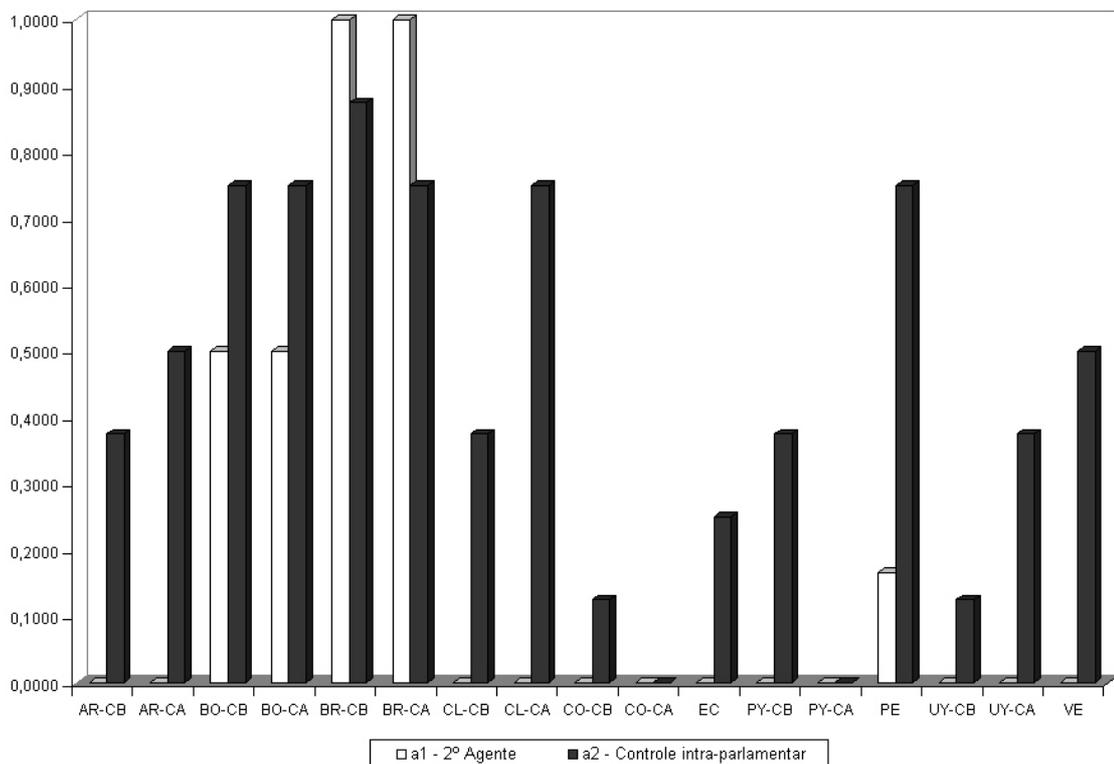
⁶ A correlação entre IA e IC e IA e IB foi de 0,67, enquanto que a correlação de IB e IC foi de 0,61, ambos significativos a 0,01.

câmaras legislativas, com grande peso para o Senado. Dessa forma, não é inusitada a assimetria nos *websites* analisados, sendo o Senado o maior provedor de informações. Quanto ao Paraguai e o Uruguai, não podemos atribuir a mesma suposição do Chile, contudo, esses são os países que apresentam representação proporcional para ambas as câmaras, o que as coloca em condições semelhantes de representatividade. Se ambas possuem o mesmo grau de representação perante os cidadãos, não há uma tendência clara para distribuição das informações. A semelhança na forma de representação parece abrir espaço para a possibilidade de a câmara alta vir a ser o maior provedor de informações e de canais de interlocução com a sociedade.

Passamos agora à análise de cada grupo de variáveis para cada *website*.

No gráfico 4 abaixo vemos os resultados da categoria “*Accountability Horizontal*”.

Gráfico 4 – Resultados das subcategorias de *Accountability Horizontal* para cada *website*



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

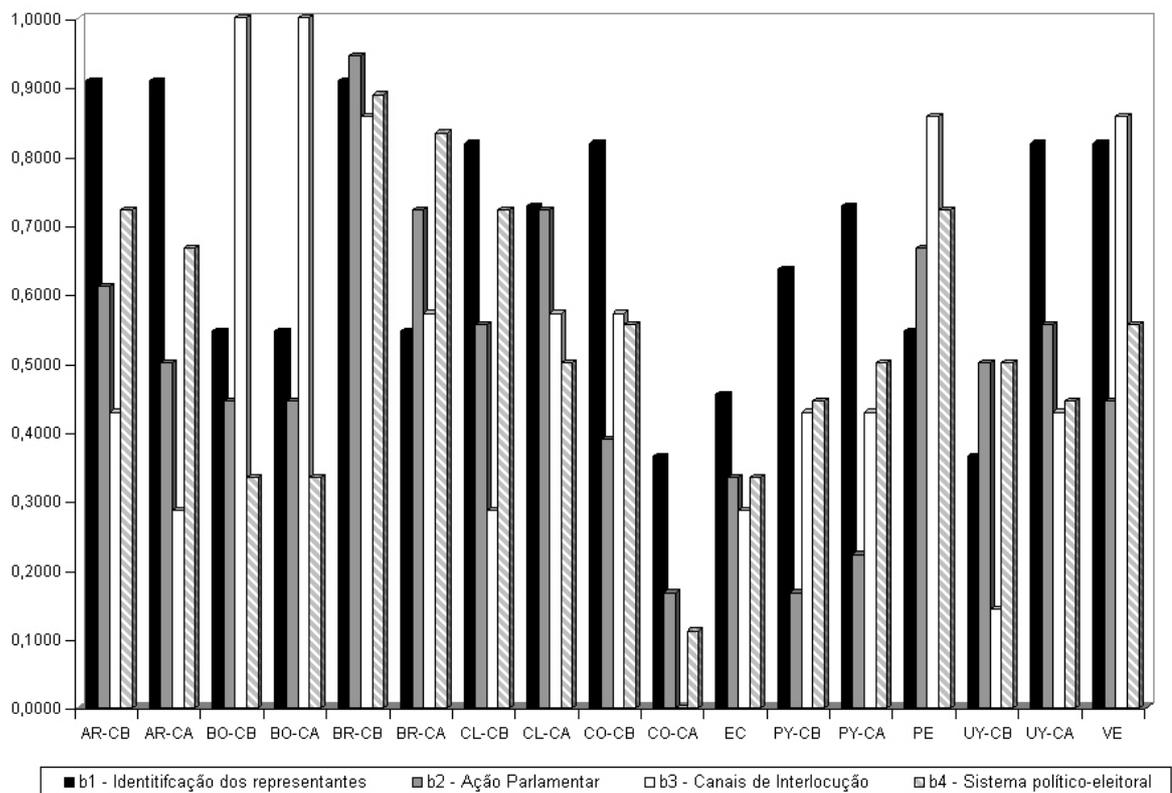
Nesse gráfico temos indicadores instigantes. Com exceção de Brasil, Bolívia e Paraguai, em todos os outros países, o *website* da Câmara Alta apresentou mais informações referentes à *accountability* horizontal. Outro fato relevante que percebemos foi o volume reduzido de informações referentes ao papel do parlamento como segundo agente dos cidadãos. Somente em 5 *websites* (3 países – Brasil, Bolívia e Peru) estão disponíveis informações sobre o controle do Poder Executivo pelo Legislativo.

Esses são exatamente os países nos quais a Câmara Baixa disponibiliza mais informações do que a Câmara Alta no que se refere à *Accountability* Horizontal. Com exceção do Peru, que é unicameral, tanto Brasil quanto Bolívia possuem sistema bicameral incongruentes para seleção de seus membros. Esse fato faz com que as suas respectivas Câmaras Baixas sejam mais diretamente representativas da população do que o Senado, abrindo mais espaço para que atuem como segundos agentes dos cidadãos ao disponibilizar informações sobre o controle da ação do Poder Executivo. Voltaremos ainda a este tópico quando migrarmos para a análise dos países. Por enquanto nos bastam as constatações sobre as diferenças entre os *websites*.

As categorias de “*Accountability* Vertical” (gráfico 5) mostram valores bem semelhantes entre as duas câmaras seguindo as tendências gerais do IPOL e do IPOLp. Um ponto de destaque é a grande ocorrência dos critérios relacionados à “Identificação dos Governantes” e o estabelecimento de canais de interlocução. Em praticamente todos os *sites* esses são os grupos de critérios com as melhores avaliações. Tal fato demonstra uma forte preocupação em atribuir responsabilidades

individuais aos parlamentares – como, por exemplo, identificando suas votações em cada sessão. Anastasia, Melo e Santos (2004) postulam que quanto maior a dispersão de poderes entre os diferentes atores no Parlamento, maior a *accountability* vertical deste. Os *websites* que apresentaram os piores resultados nesse grupo foram a Câmara Alta boliviana, o congresso equatoriano e as duas câmaras paraguaias.

Gráfico 5 – Resultados das subcategorias de *Accountability* Vertical para cada *website*



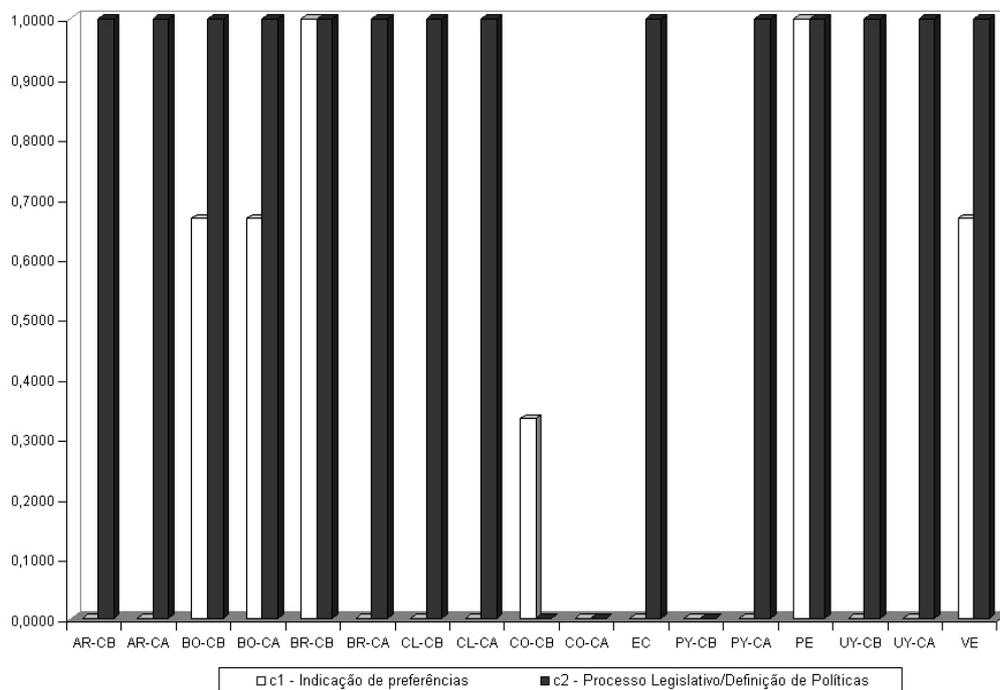
Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Por fim, ao analisarmos as variáveis da categoria *Responsividade* temos, com exceção do Congresso Peruano e da Câmara Baixa brasileira, uma predominância absoluta do Acompanhamento do Processo Legislativo em detrimento dos instrumentos de indicação de preferência dos cidadãos. Se, de um

lado, os parlamentos oferecem a possibilidade de acompanhar todo o processo legislativo, com acesso a proposições, pareceres e votações (iniciativa de grande mérito), por outro eles limitam a participação de agentes externos neste processo, desperdiçando o potencial e a facilidade com que a Internet pode propiciar a realização de fóruns, consultas públicas e pesquisas de opinião. O gráfico 6 ilustra a situação.

Gráfico 6 – Resultados das subcategorias de Responsividade para cada *website*



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Embora os resultados dos *websites* individualmente sejam importantes, nossa análise ainda não está completa. Acreditamos ser analiticamente profícuo realizar uma exposição dos resultados por critérios antes de passarmos para a análise por países e se trace uma tipologia geral para os parlamentos *on-line* na América do Sul.

4.3 Resultados por critérios

Nesta seção vamos apresentar os resultados mais relevantes com relação aos 73 critérios observados nos 17 *websites* estudados. Essa visão já nos encaminhará para um perfil geral da América do Sul no que se refere ao uso da Internet pelos Parlamentos. Os resultados de todos os critérios se encontram no Apêndice 2.

No plano geral, alguns critérios estavam, presentes em todos os *websites*:

a) Lista de representantes por ordem alfabética; b) Informações sobre a mesa do Parlamento; c) Listagem de Comissões e Comitês; d) Legislação do país e) Constituição do país.

Até aqui não observamos nenhuma surpresa, pois essas são informações essenciais sobre a atuação do Parlamento e a identificação de seus representantes. Entendemos que sem essas informações não há razão para que haja um *website* para qualquer Parlamento.

As surpresas começam a aparecer quando analisamos mais detidamente cada categoria. No que se refere à *Accountability* Horizontal, há uma ocorrência significativamente maior dos critérios de controle intra-parlamentar em relação aos critérios da atuação do parlamento como 2º agente da população no controle do Poder Executivo. Apenas um terço dos *websites* dos parlamentos apresentam a prestação de contas do Poder Executivo, sendo que somente 11% disponibilizam o orçamento do Executivo com comentários dos parlamentares. Quando observamos o controle intraparlamentar podemos, inicialmente, perceber vários pontos positivos. Encontramos a lista dos e-mails individuais de todos os parlamentares em mais de 80% dos *websites*, além de links para páginas pessoais dos parlamentares na metade dos *sites* analisados. 64% dos *websites* disponibilizam estatísticas da

atuação parlamentar, como projetos analisados, projetos votados, projetos aprovados e rejeitados, tempo médio das tramitações e outras estatísticas relevantes. Esses pontos positivos são amenizados quando se observam alguns critérios importantes do controle intraparlamentar, especialmente aqueles relacionados a finanças públicas e denúncias. Somente 11,76% dos *sites* possuem a prestação de contas por gabinete e 17% disponibilizam o orçamento dos parlamentares por gabinete. Em 35% dos *sites* foi observada a possibilidade de se fazerem denúncias contra os próprios parlamentares para seus pares, embora menos de 1/3 deles permitam o acompanhamento da denúncia pelo próprio *site*. Essa questão é de grande relevância, pois a ausência de mecanismos para se acompanhar a denúncia deixa o denunciante ao léu, impossibilitando inclusive a realização de mais denúncias contra aqueles que poderiam atrapalhar, propositadamente, o processo. Ao se fazer uma denúncia sem acompanhamento, a sensação transmitida é que as informações entraram em uma caixa preta, da qual não temos previsão de saída. Nos *sites* sem acompanhamento, foi comum observar frases como “Sua mensagem será respondida assim que possível” ou “Em breve estaremos apurando sua denúncia”. Ressaltamos aqui o exemplo brasileiro, no qual toda denúncia é protocolada eletronicamente, sendo possível acompanhar toda a tramitação, com datas e horários pelo próprio *website* parlamentar.

Os critérios de *Accountability Vertical* são aqueles de maior recorrência. A existência de lista dos parlamentares por partido e por região se dá, praticamente, em todos os *sites*. As informações pessoais, como biografia pessoal, história política também apresentaram alta recorrência. Interessante destacar que apenas três das unidades estudadas apresenta lista de parlamentares por gênero: as duas Câmaras argentinas e Câmara Baixa brasileira (o Senado brasileiro não disponibiliza essa

informação). Desse modo, o único país a apresentar essas informações sobre todos os parlamentares é a Argentina. Segundo o PNUD (2004, p. 89) a Argentina é o país onde há maior participação das mulheres na Câmara baixa, ocupando 34% das cadeiras. O segundo colocado na lista, Bolívia, tem apenas 18,5% das cadeiras. Essa superioridade, possivelmente, explica a ocorrência dessas informações na Argentina.

Alguns pontos merecem uma análise mais detida, como a disponibilização das informações referentes às seções do plenário e das comissões. Dois terços dos *websites* apresentam a transcrição textual de todas as seções, 17% dispõem das transcrições em formato de áudio e 23,53% oferecem os vídeos das seções parlamentares. É possível acompanhar ao vivo todas as seções parlamentares, desde que sejam abertas, em 58% dos *websites* estudados. O dado mais surpreendente disponível é a existência do histórico das votações totais dos parlamentares em mais de 70% dos *websites* e das votações individuais em 35% dos *websites*. Quando vislumbramos algumas das experiências apresentadas no capítulo 2, como a holandesa e a finlandesa, a disponibilização das votações individuais é o primeiro passo para a identificação entre eleitores e parlamentares.

Praticamente todos os *websites* possuem a listagem das comissões com contato por e-mail e telefone. As comissões se apresentaram em destaque durante toda a pesquisa. Entendemos que as comissões são instrumentos de interação mais próximos dos cidadãos, uma vez que tratam de temas específicos. Além disso, muitas comissões cumprem o papel de monitorar as informações e opiniões externas sobre os projetos de sua competência. Na pesquisa realizada, algumas evidências apontam para essa direção. Primeiro, todos os sites que apresentam a possibilidade de acompanhar a tramitação de uma mensagem de correio eletrônico

pelo *site* também possuem endereços eletrônicos para contato direto com as comissões. Segundo, em todos os *sites* em que é possível selecionar assuntos específicos para receber notícias e informações atualizadas há contato direto entre cidadãos e comissões parlamentares. O mesmo ocorre ainda para aqueles parlamentos nos quais estão disponibilizadas listas de discussões de temas variados, envolvendo cidadãos e parlamentares.

Oportunamente, esses dados sobre canais de interlocução colocam os *websites* como importantes disseminadores de informações políticas para os atores interessados. Especialmente nos casos onde é possível selecionar os assuntos sobre os quais se deseja receber informações, as possibilidades de que mais cidadãos acompanhem assuntos específicos é elevada significativamente. Assim, por exemplo, uma associação antidrogas poderia receber somente aquelas informações pertinentes à sua atuação – ou, se preferir, todas as informações atualizadas da atuação do Parlamento.

No que se refere às informações sobre o sistema político-institucional, os *websites* analisados apresentam um padrão claramente definido. As informações sobre a legislação nacional, a Constituição e o regimento interno das casas parlamentares estão disponíveis e são amplamente divulgados nos *websites*. Muitas vezes estão disponíveis também um glossário de termos parlamentares e os fluxos de tramitação das proposições em formato gráfico, de modo a facilitar o entendimento por parte dos leigos. Encontramos, da mesma forma, as prerrogativas e competências das autoridades do Congresso, como presidentes de comissões e membros da mesa diretora. Uma das assimetrias informacionais mais importantes entre os atores no interior do Legislativo está no conhecimento dos trâmites e dos regulamentos que regem a atividade parlamentar, pois as regras podem condicionar

o resultado do jogo. A ampla disponibilização dessas regras praticamente elimina as assimetrias na atuação dos atores. Segundo Anastasia (2000), quanto maior a assimetria informacional entre os atores, menor o controle dos representantes, das comissões e do próprio Parlamento.

Outros pontos ainda pouco divulgados são o sistema eleitoral dos países, as regras para formação das câmaras parlamentares e as características do mandato parlamentar. Somente 17% dos *websites* têm links para organizações não-governamentais de combate à corrupção. Tal fato não chega a comprometer a contribuição dos sites para a questão do *accountability*, mas sua disponibilização poderia ampliar as fontes de informação acessíveis aos cidadãos, inclusive como forma de contrastar e discutir as opiniões e informações publicadas pelos parlamentos.

Os *links* para outras instituições públicas estão presentes em todos os *websites*, em especial os *links* para o Poder Executivo (76% de incidência), *links* para outros parlamentos subnacionais ou no mundo (64,71%) e *links* para o Judiciário (70%). Durante a observação, o pesquisador percebeu ainda poucas menções aos partidos políticos, o que acabou por se refletir na baixa recorrência de *links* para esses partidos (30%).

Talvez o maior instrumento da Internet utilizado sistematicamente pelos parlamentos sul-americanos seja o acompanhamento da tramitação dos processos legislativos. Mais de 80% dos portais pesquisados permitem que qualquer indivíduo acompanhe o desenvolvimento do projeto de lei até a sua publicação, inclusive com acesso a proposições, pareceres e demais documentos inerentes ao processo legislativo.

Por último, mas não menos importante, temos os instrumentos eletrônicos de indicação de preferências dos cidadãos para seus representantes. A especulação teórica realizada na seção final parece estar distante da realidade praticada na América do Sul. Somente um terço das unidades avaliadas apresentaram fóruns de discussão entre representantes e eleitores ou entre eleitores. O mesmo percentual foi encontrado para as pesquisas de opinião *on-line* sobre determinado tema ou posicionamento a respeito do tema em questão. Menor incidência foi observada na utilização de consultas públicas a proposições ou projetos de lei, pouco mais de 17%. Esses instrumentos ainda precisam ser melhor e mais amplamente explorados pelos Poderes Legislativos nacionais da América do Sul, com o intuito de superar a timidez de seu uso inicial.

4.5 Análise comparativa

Diante dos objetivos deste trabalho e da análise dos países, nosso próximo passo consiste em traçar um panorama comparativo geral para o uso da Internet pelo Poder Legislativo nos dez países sul-americanos aqui estudados. Nosso intuito é gerar uma tipologia que descreva analiticamente as unidades estudadas.

Inicialmente, separamos os países por predominância de critérios. O quadro 3 expõe os dados. Tem-se, claramente, uma distinção entre dois grupos. Primeiro, aqueles que disponibilizam informações predominantemente sobre a *accountability* vertical: Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Segundo, aqueles que estão mais voltados para a manifestação das preferências dos cidadãos e as relações de responsividade.

Quadro 3 – Classificação dos países por critério predominante

Predominância de critérios de <i>accountability</i> horizontal	Predominância de critérios de <i>accountability</i> vertical	Predominância de critérios de responsividade
Brasil*	Argentina Chile Colômbia Paraguai Uruguai	Bolívia Brasil* Equador Peru Venezuela

* O Brasil se encontra em duas categorias por apresentar valor máximo (1,00) para as duas.
Fonte: Apuração do próprio autor.

O primeiro ponto a se destacar desse agrupamento é praticamente a ausência de países com predominância de informações sobre *accountability* horizontal. Como aponta O'Donnell (1998), esse atributo democrático é um dos grandes desafios das novas poliarquias, especialmente as latino-americanas. Parece-nos que suas assertivas permanecem válidas quando observamos o reduzido número de prestações de contas do poder Executivo, de denúncias intraparlamentares e de outras informações essenciais.

Se compararmos a divisão anterior com o índice IPOLp podemos perceber que os fatores de *accountability* horizontal e de responsividade são os principais determinantes do desempenho relativo dos países estudados, como evidenciado na tabela 1. Os países destacados se encontram no grupo com predominância das variáveis de responsividade, em detrimento da *accountability* vertical. Uma vez que estamos comparando posições relativas, quase todos os sites apresentaram vários critérios referentes à *accountability* vertical e poucos

apresentaram os critérios de responsividade. Longe de ser um viés da metodologia, esses dados refletem exatamente a discrepância encontrada e medidas: as informações sobre relacionadas à responsividade, por serem mais raras, constituem o divisor de águas entre os *websites*.

Tabela 1 - Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line Ponderado – países sul-americanos

País	IPOlp
Brasil	0,9815
Peru	0,7284
Bolívia	0,6476
Venezuela	0,5656
Chile	0,5469
Argentina	0,4993
Uruguai	0,4146
Paraguai	0,3776
Equador	0,3044
Colômbia	0,2818

Fonte: Apuração do próprio autor.

No quadro 4 tentamos sintetizar a posição de cada país em relação aos três grupos de critérios aqui estudados: *accountability* horizontal, *accountability* vertical e responsividade. Para a construção do quadro partimos da média e do desvio padrão para cada índice dos grupos de critérios. O intervalo entre a média menos o desvio padrão e a média mais o desvio padrão foi considerada de avaliação média dos países. Os países acima da média *mais* o desvio padrão foram avaliados como superiores. Os países abaixo da média *menos* o desvio padrão foram considerados inferiores. Essa estratégia metodológica resultada em visão comparativa clara entre o desempenho dos parlamentos eletrônicos para cada uma das variáveis.

Quadro 4 – Visão comparativa dos países a partir dos grupos de variáveis pesquisados

País	Accountability Horizontal	Accountability Vertical	Responsividade
Brasil	↑	↑	↑
Bolívia	↑	↓	↑
Peru	→	→	↑
Venezuela	→	→	↑
Chile	→	↑	↓
Argentina	→	↑	↓
Uruguai	↓	→	↓
Colômbia	↓	→	↓
Equador	↓	↓	↓
Paraguai	↓	↓	↓

Fonte: apuração do próprio autor.

Legenda:  Superior à zona média da América do Sul.
 Dentro da zona média da América do Sul.
 Abaixo da zona média da América do Sul.

Podemos perceber quatro tipos de países definidos:

a) Países com elevado uso da Internet nas três variáveis analisadas, em especial na *accountability* horizontal, critério com baixa incidência em demais grupos – Brasil e Bolívia. Esses são os países com *websites* mais completos, atuando como grandes canais de informação entre Legislativo e cidadãos;

b) Países com uso intenso da Internet na dimensão responsividade e com as demais dimensões seguindo a média sul-americana – Peru e Venezuela. Encontramos aqui um uso voltado primordialmente para canais de interlocução e manifestação de preferências. Como discutido no capítulo 2, esse é um papel crucial que a Internet pode cumprir para aprofundar a democracia nos países que O'Donnell (1998) chama de novas democracias. O Portal da Participação peruano é um excelente exemplo de uso intensivo da Internet para promover troca de informação entre o Poder Legislativo e a sociedade;

c) Países com uso intermediário da Internet nas dimensões estudadas, com destaque para a *accountability* vertical – Chile e Argentina. Os *sites* parlamentares desses países possuem foco na atuação do parlamentar como representante direto dos cidadãos (não que não o sejam, mas na visão da *accountability* horizontal eles atuariam também como segundos agentes). Desse modo as informações predominantes são de identificação e controle dos atos dos parlamentares.

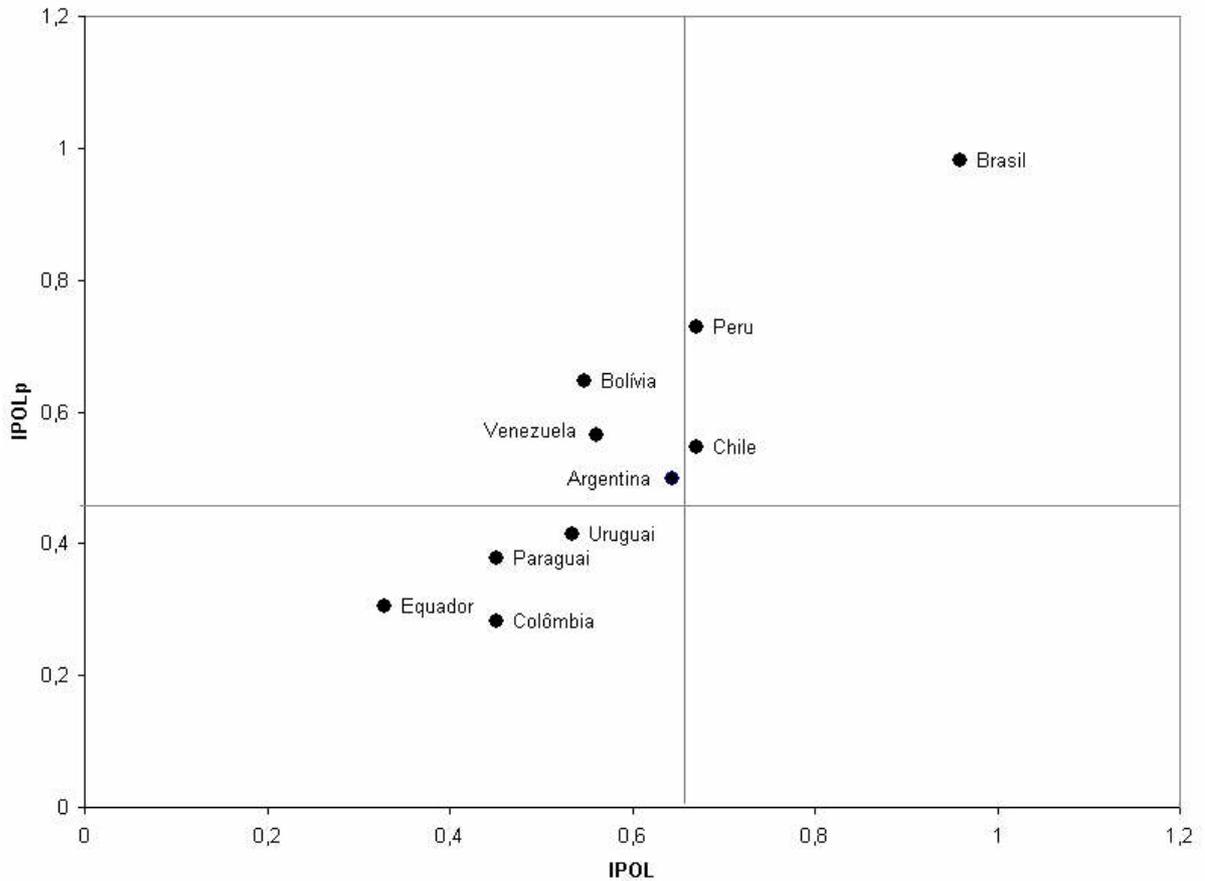
d) Países com baixo uso da Internet nas três dimensões analisadas, com poucas informações disponíveis e poucas possibilidades de manifestação de preferências por parte dos cidadãos – Uruguai, Colômbia, Equador e Paraguai.. Nesses países os *websites* dos parlamentos nacionais ainda não assumiram o papel de centros de troca de informações com a população, disponibilizando somente itens essenciais, como a Constituição, a legislação do país, a listagem dos parlamentares, os

presidentes de comissões e da mesa diretiva, o calendário de atividades parlamentares e o regimento do Parlamento. Cabe destacar, contudo, que essas não são informações irrelevantes, podendo ser usadas para reduzir as assimetrias do jogo democrático. Mesmo que o estudo tenha foco comparativo, vale ressaltar que essas informações, por si só, são de grande interesse para os atores políticos em uma democracia.

Uma vez categorizados os países nas dimensões principais deste estudo, nossa tarefa se desloca para a classificação dos mesmos em relação aos índices gerais: o Índice de Avaliação dos Paramentos *On-line* Ponderado (IPOLp), e o Índice de Avaliação dos Paramentos *On-line*(IPOLp). Utilizaremos ambos em conjunto para podermos identificar os resultados gerais em duas perspectivas. A primeira, referente ao IPOL, mede o volume geral de critérios atendidos, ou seja, o uso geral dos portais legislativos sem qualificar as informações. A segunda, materializada no IPOLp, mede o uso qualificado da Internet de acordo com as dimensões estudadas. O cruzamento desses indicadores nos dará uma visão quantitativa e qualitativa dos países estudados.

Os resultados dessa abordagem são apresentados no gráfico 17, no qual foram plotados os valores para os dois índices. Acrescentamos ainda as linhas referentes às médias tanto do IPOL quanto do IPOLp, de modo a se estabelecer uma base de comparação mais precisa.

Gráfico 17 – Comparativo entre IPOLp e IPOL para as democracias sul-americanas



Fonte: Apuração do próprio autor.

Podemos perceber, pelo fato do IPOLp derivar do IPOL, que há uma correlação positiva entre ambos. Até aqui nenhuma surpresa. As variações começam a aparecer quando analisamos os três grupos delimitados pelas médias dos índices.

No primeiro grupo temos os países onde há uso intenso da Internet considerando todos os critérios avaliados e, ao mesmo tempo, bons resultados balanceados pelas dimensões analisadas. Neste grupo estão o Brasil e o Peru. No caso brasileiro, os índices atingiram quase o máximo possível, ou seja, quase todas as informações e canais de interlocução do Legislativo nacional estão disponíveis para os cidadãos brasileiros. O Peru se destaca sobretudo no IPOLp. Quando

consideramos todos os critérios sem ponderação, o resultado peruano se aproxima da média. Contudo, ao introduzirmos a distinção entre dimensões, tornando a análise mais qualitativa, o Peru se sobressai. Esse resultado se deve, sobretudo, ao peso dos critérios relacionados à interlocução e manifestação de preferências, usos da Internet os quais o Parlamento peruano indica fazer intensamente.

No segundo conjunto de países estão Bolívia, Venezuela, Argentina e Chile. Tais países apresentam um resultado geral de critérios significativamente inferior ao resultado ponderado pelas dimensões analisadas.

Voltando à nossa pergunta essencial, qual a utilização da Internet pelo Poder Legislativo nos países das América do Sul, pode-se perceber pela análise que todos os países estão voltados para a disponibilização de informações essenciais sobre a identificação dos representantes, a legislação nacional, a estrutura do Parlamento e sua atuação. Dentre os 10 países analisados, percebemos que Brasil, Peru e Bolívia fazem uso intenso de seus portais legislativos para ampliar a disponibilização de informações – inclusive sobre a atuação do Poder Executivo, e estabelecer canais de interlocução com a população. Há um grupo intermediário, formado por Chile, Venezuela e Argentina, que também possui foco nos canais de interlocução, mas com pouco foco na *accountability* horizontal. Por fim, temos o último grupo de países: Uruguai, Paraguai, Equador e Colômbia. Esses possuem um uso notadamente mais restrito de seus *websites* parlamentares como centros de informação e transparência, além de atuarem como canal de interlocução e manifestação de preferência. Mesmo que tais países tenham sob a ótica comparativa um desempenho abaixo da média, a existência de informações de grande interesse, como o acompanhamento do processo legislativo, se faz presente em três deles.

Considerando a fragilidade institucional das democracias sul-americanas, pudemos identificar que os parlamentos têm feito uso da Internet como meio alternativo para disponibilização das informações, de forma autônoma em relação ao Poder Executivo, aumentando os mecanismos de controle e a transparência. Longe de substituir os mecanismos e instrumentos democráticos tradicionais, esses portais legislativos podem atuar como importantes instrumentos auxiliares na consolidação das instituições democráticas sul-americanas. Essa consolidação passa, necessariamente, pela ampliação do controle social e da transparência das ações governamentais.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, discutimos o uso que os parlamentos têm feito da internet na América do Sul, especialmente no que se refere à *accountability* vertical, à *accountability* horizontal, e à responsividade. O estudo, de caráter eminentemente descritivo, se iniciou com uma revisão da literatura dos temas pertinentes.

Iniciamos a discussão teórica inserindo a temática no contexto da sociedade da informação, na qual qualquer informação pode ser acessada de qualquer lugar e tempo. Essas características advêm, sobretudo, da convergência entre o desenvolvimento da indústria da informática e das comunicações, materializada pela Internet.

A partir daí, buscamos identificar os efeitos da sociedade da informação sobre as instituições políticas. Essa tarefa se mostrou especialmente trabalhosa, pois ao mesmo tempo em que são moldadas pela sociedade da informação, as instituições políticas também a moldam. Em geral, os estudiosos do tema se dividem em dois grandes grupos: os utópicos e os pessimistas. Os primeiros acreditam que os mecanismos eletrônicos possam substituir os mecanismos democráticos tradicionais e incrementar a democracia. Por sua vez, os segundos propõem que, longe de aprofundar a democracia, os meios eletrônicos gerarão maior exclusão social e maior elitização dos processos políticos. Posicionamos-nos de forma cética nesse debate. A princípio temos poucos motivos para acreditar que os mecanismos eletrônicos substituirão os tradicionais e a democracia sofrerá uma revolução, por outro, não descartamos a idéia desses instrumentos como meios auxiliares de consolidação das instituições democráticas.

Nossa pesquisa bibliográfica forneceu ainda os subsídios para o desenvolvimento de nosso arcabouço metodológico no capítulo 3. Nosso modelo partiu das três dimensões chave analisadas no trabalho. O grande desafio e ao mesmo tempo um dos grandes méritos deste trabalho foi a operacionalização das dimensões em critérios observados. Nosso esforço se concentrou na tradução das dimensões em elementos diretamente verificáveis nos *websites* pesquisados. Daí resultou um conjunto de 73 critérios, divididos em 8 categorias.

A estratégia da pesquisa se baseou em um estudo de casos múltiplos de forma comparativa. Foram estudados todos os parlamentos nacionais das democracias formais sul-americanas, totalizando 10 países e 17 websites, incluindo as câmaras altas e baixas. A coleta de dados foi feita no momento imediatamente posterior.

Constatamos alguns dados interessantes em nossa análise realizada no capítulo 4. Primeiramente, há uma clara distinção entre as páginas das câmaras baixas e altas nos países bicamerais. Na média, as câmaras baixas apresentam mais informações democráticas mais canais de interlocução em relação às câmaras altas, ou seja, são mais importantes para o controle social. Tal resultado se deve, possivelmente, ao fato dessa casa representar diretamente os cidadãos. Desse modo, a internet seria um meio direto de comunicação com os eleitores. Tipicamente, a câmara baixa também é mais proporcional na representação do que a câmara alta, como mostram Anastasia, Melo e Santos (2004). Logo, a transparência nessas casas deve, realmente, ser maior.

As câmaras altas, por outro lado, possuem mais informações relacionadas à *accountability* horizontal. Contudo, nos países onde há informações sobre a atuação do Parlamento como segundo agente dos cidadãos, a predominância de

informações relacionadas à *accountability* horizontal ocorre na câmara baixa, a saber Brasil e Bolívia. Esses resultados indicam uma relação com a congruência do sistema cameral. Nos países incroguentes, a câmara baixa tende a assumir o papel de provedor de informações de controle horizontal sobre o Executivo.

As informações de identificação individual dos parlamentares estão estritamente relacionadas com a existência de canais de interlocução, indicando uma possibilidade de se atribuir responsabilidades individuais aos legisladores.

Alguns critérios importantes foram observados em todas as páginas:

- Lista de representantes por ordem alfabética
- Informações sobre a mesa do Parlamento
- Listagem de Comissões e Comitês
- Legislação do país
- Constituição do país

Mesmo que essas sejam informações essenciais, é notável a disponibilização de todas elas por meio eletrônico, uma vez que acesso físico a essas informações pode despende bastante esforço. Assim, os *websites* parlamentares se mostraram canais diretos, rápidos e de baixo custo para acesso a informações cruciais, como rastrear a tramitação de uma proposição de lei ou informações da execução do orçamento do Poder Executivo.

Várias inovações foram percebidas nos *sites*, como sistemas de *acompanhamento de denúncias*, possibilidades de envio de proposições de lei e canais inovadores de interlocução entre representantes e cidadãos. Um destaque importante é o Portal da Participação do Peru, que reúne inúmeros instrumentos

para manifestação de preferências e manifestação cidadã. Neste caso, deve-se destacar o fato do país ter convivido com movimentos guerrilheiros de porte considerável durante um período de 20 anos: de 1980 a 2000, até a saída do presidente Alberto Fujimori. O país se encontra ainda em reconstrução institucional e consolidação das instituições democráticas, diante de suas grandes discrepâncias socioeconômicas e culturais. O grande desafio é incorporar às instituições democráticas atores historicamente excluídos da sociedade peruana. Diante desse quadro, iniciativas como o Portal da Participação fazem todo sentido, ampliando os canais institucionalizados de interlocução entre os atores do jogo democrático. É claro que a efetividade desses canais depende, outrossim, das condições socioeconômicas e culturais que circundam as instituições democráticas, como é o caso do acesso à Internet e a condições educacionais mínimas.

Todas essas inovações são importantes avanços no sentido de ampliar a transparência e o controle social, de modo a reduzir sensivelmente a corrupção no setor público.

O ponto de pior desempenho se referiu às informações relacionadas à *accountability horizontal*. Poucos parlamentos disponibilizam ou comentam a prestação de contas do Executivo, tampouco dos próprios parlamentares. Do mesmo modo, um grupo restrito *sites* possibilitam o acompanhamento de denúncias, reduzindo o potencial democrático desse instrumento. Vale ressaltar ainda que não identificamos as informações relacionadas ao poder de decreto do Executivo, como as medidas provisórias e vetos, que poderia alterar essa análise. Esse ponto sugere uma pesquisa específica, dada a importância do assunto.

A análise comparativa demonstrou que o uso da internet pelos parlamentos sul americanos é bem diversificado. Enquanto alguns se configuram

como grandes centros de informação e de canais de interação – como Brasil, Peru e Bolívia, outros são bastante limitados, como Colômbia, Paraguai e Equador.

A análise permitiu definir quatro grupos de países:

a) grande disponibilização de informações nas três dimensões, especialmente a *accountability* horizontal – Brasil e Bolívia;

b) países com preponderância da dimensão responsividade e que se encontram na média sul-americana das demais dimensões – Peru e Venezuela;

c) países com uso intermediário em todas as dimensões – Chile e Argentina;

d) países com uso reduzido da Internet em todos os aspectos analisados – Uruguai, Colômbia, Equador e Paraguai.

É importante salientar que este trabalho não contemplou uma mensuração da procura por informações por parte dos atores políticos nos websites dos parlamentos, mas somente a oferta. Uma vez identificado o padrão dessa oferta, é crucial que estudos futuros se voltem para a análise dos atores políticos no acesso às informações disponíveis.

A agenda pesquisa inclui ainda um estudo sobre a existência ou não de tendência partidária nas informações disponibilizadas. É plausível esperar que em países mais autoritários, como a Venezuela, as informações divulgadas pelo Legislativo reflitam o ponto de vista do Executivo, uma vez que este normalmente detém a maioria parlamentar. Um estudo sobre esse tema seria fundamental para ponderar as considerações deste trabalho e apontar distorções na disponibilização das informações.

As pesquisas sobre o tema estão ainda florescendo. Do mesmo modo que a Internet se espalha pelas sociedades modernas, embebendo hábitos e práticas privadas, na esfera política ela vai se entranhando nas instituições e atores políticos, moldando-os e sendo moldada por eles. Mais uma vez, afirmamos que a importância da Internet como meio de ampliação da transparência e do controle social está relacionada com o uso que se dá para ela e não exatamente com suas possibilidades tecnológicas.

6 REFERÊNCIAS

- 1 ANASTASIA, Fátima. Responsabilización por el control parlamentario. In: LA RESPONSABILIZACIÓN EM LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA. Buenos Aires: Eudeba; Caracas: CLAD, 2000.
- 2 ANASTASIA, Fátima; MELO, C. Ranulfo. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. V.1. Brasília: MP/SEGES, 2002.
- 3 ANASTASIA, Fátima; MELO, C. R. F. ; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ Editora da UNESP, 2004.
- 4 ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. New Haven; London: Yale Univ. Press, 1990.
- 5 AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar. 2002.
- 6 BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1977.
- 7 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- 8 BRAGA, Sérgio Soares. O impacto da internet no funcionamento das instituições democráticas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: II CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2004, Cidade do México. **Anais do II Congresso da ALACIP**, 2004.
- 9 BRENNAND, Edna G. Uma nova política de civilização: a sociedade informacional. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. **O campo da ciência da informação**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2002.
- 10 CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, pp. 30-50, fev./abr. 1990.
- 11 CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- 12 _____. **A sociedade em rede**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).
- 13 CONGRESSIONAL MANAGEMENT FOUNDATION. **Congress online 2003: turning the corner on the information age**. Washington, DC: Congress Online Project, 2003. Disponível em:

- <<http://www.congressonlineproject.org/congressonline2003.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2005.
- 14 CUNHA, M. A. V. C. et. al. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão e com o poder executivo nos grandes municípios brasileiros. In: ENANPAD, 29, Brasília, 2005. **Anais em CD-ROM**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.
 - 15 DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zanhar, 1989.
 - 16 _____. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.
 - 17 DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.4, p.13-22, 2001.
 - 18 DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 45, v. 118, n.1, jan.-jul. 1994.
 - 19 DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.
 - 20 DUARTE, Omar Rodríguez. Congresos electrónicos em América Latina: la función del internet em la interacción legislador-ciudadano. IN: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 8-11 out. 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 23 ago. 2005.
 - 21 DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.
 - 22 EIRA, Luiz A. S.; ROCHO, L. A. Sileg: Sistema de Informações Legislativas. In: Chanin, Ali et. al. **e-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
 - 23 EISENBERG, José Monroe. **Internet e Política**. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 5, nº.10, pp. 63-105, Belo Horizonte, 2000.
 - 24 ESTERLING, K. M.; LAZER, D. M. J.; NEBLO, M. **Is necessity the mother of innovation? the adoption and use of web technologies among congressional offices**. Amherst : National Center for Digital Government, 2004. Disponível em: <http://www.umass.edu/digitalcenter/Research/working_papers/EsterlingLazerNeblo_NCDG_04-010.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2005.
 - 25 GIBSON, Rachel K.; LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. Phile or phobe? australian and british mps and the new communications technology. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 100, Chicago, 2004. Disponível em: <<http://www.esri.salford.ac.uk/ESRCResearchproject/papers/apsa2004.pdf>>. Acesso em 12 set. 2005.

- 26 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.
- 27 INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. **Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites**. Amman: IPU, 2000. Disponível em: <<http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2005.
- 28 JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação**, v.1, n.5, out. 2000.
- 29 _____. **Transparência e opacidade no estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- 30 JURAITIS, Nola; ULRICH, Martin. **Fórum Interparlamentar das Américas: criação do parlamento virtual**. Instituto para a Conectividade nas Américas. 2003. Disponível em: <http://www.icamericas.net/Cases_Reports/FIPA/FIPA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2005.
- 31 KUMAR, Krishnan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- 32 LEVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. São Paulo: Editora 34, 1993.
- 33 LIMA JR., Olavo Brasil de; ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação. **Teoria e Sociedade**, n.4, out. 1999.
- 34 LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. From weird to wired: mps, the internet and representative politics in the UK. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE POLITICAL STUDIES ASSOCIATION, University of Lincoln, 5-8 abr. 2004. Disponível em: <http://www.esri.salford.ac.uk/ESRCResearchproject/papers/lusoli_ward_psa2004.pdf>. Aceso em: 17 abr. 2005.
- 35 MOORE, Nick. A sociedade da informação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **A informação: tendências para o novo milênio**. Brasília, 1999. p.94-108.
- 36 NORRIS, Pippa. Democratic divide: the impact of the internet on parliaments worldwide. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, Washington DC, aug./sep. 2000. Disponível em: <<http://www.pippanorris.com>>. Acesso em: 14 jun. 2005.
- 37 _____. **Digital divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- 38 O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, pp. 27-53, 1998.
- 39 _____. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.31, pp.25-40, out. 1991.

- 40 PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD, 2004.
- 41 PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHELM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: ENAP, 2001.
- 42 _____. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 32, 1999.
- 43 _____. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBSC**, ano 11, n. 32, pp. 18-40, out. 1996.
- 44 PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- 45 RILEY, Cathia Gilbert. **The changing role of the citizen in the e-governance & e-democracy equation**. London: Commonwealth Centre for e-Governance, 2003.
- 46 SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru, SP: EDUSC, 2001.
- 47 _____. **A teoria da democracia revisitada**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1994.
- 48 TRECHSEL, Alexander H. et al. **Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in europe: e-democratizing the parliaments and parties of Europe**. Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D). Geneva: University of Geneva, oct. 2003. Disponível em: <http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2005.
- 49 UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **E-commerce and development report 2004**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 22 ago. 2005.

APÊNDICE

Apêndice 1 – Resultados gerais da pesquisa por *website*

País	Câmara	Câmara	Endereço	IPOL	a	a1	a2	b	b1	b2	b3	b4	c	c1	c2	IPOLp
Argentina	Câmara de Diputados	Baixa	http://www.diputados.gov.ar	0,5753	0,2143	0,0000	0,3750	0,6852	0,9091	0,6111	0,4286	0,7222	0,4000	0,0000	1,0000	0,4332
Argentina	Senado	Alta	http://www.senado.gov.ar	0,5342	0,2857	0,0000	0,5000	0,6111	0,9091	0,5000	0,2857	0,6667	0,4000	0,0000	1,0000	0,4323
Bolívia	Câmara de Diputados	Baixa	http://www.congreso.gov.bo	0,5479	0,6429	0,5000	0,7500	0,5000	0,5455	0,4444	1,0000	0,3333	0,8000	0,6667	1,0000	0,6476
Bolívia	Câmara de Senadores	Alta	http://www.congreso.gov.bo	0,5479	0,6429	0,5000	0,7500	0,5000	0,5455	0,4444	1,0000	0,3333	0,8000	0,6667	1,0000	0,6476
Brasil	Câmara dos Deputados	Baixa	http://www.camara.gov.br	0,9178	0,9286	1,0000	0,8750	0,9074	0,9091	0,9444	0,8571	0,8889	1,0000	1,0000	1,0000	0,9453
Brasil	Senado Federal	Alta	http://www.senado.gov.br	0,7123	0,8571	1,0000	0,7500	0,7037	0,5455	0,7222	0,5714	0,8333	0,4000	0,0000	1,0000	0,6536
Chile	Câmara de Diputados	Baixa	http://www.camara.cl	0,5342	0,2143	0,0000	0,3750	0,6296	0,8182	0,5556	0,2857	0,7222	0,4000	0,0000	1,0000	0,4146
Chile	Senado	Alta	http://www.senado.cl	0,5753	0,4286	0,0000	0,7500	0,6296	0,7273	0,7222	0,5714	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,4861
Colômbia	Câmara de Representantes	Baixa	http://www.camarep.gov.co	0,4384	0,0714	0,0000	0,1250	0,5556	0,8182	0,3889	0,5714	0,5556	0,2000	0,3333	0,0000	0,2757
Colômbia	Senado de la República	Alta	http://www.secretariasenado.gov.co	0,1233	0,0000	0,0000	0,0000	0,1667	0,3636	0,1667	0,0000	0,1111	0,0000	0,0000	0,0000	0,0556
Equador	Congreso Nacional	Única	http://www.congreso.gov.ec	0,3288	0,1429	0,0000	0,2500	0,3704	0,5455	0,3333	0,2857	0,3333	0,4000	0,0000	1,0000	0,3044
Paraguai	Câmara de Diputados	Baixa	http://www.camdip.gov.py	0,3288	0,2143	0,0000	0,3750	0,3889	0,6364	0,1667	0,4286	0,4444	0,0000	0,0000	0,0000	0,2011
Paraguai	Câmara de Senadores	Alta	http://www.senado.gov.py	0,3562	0,0000	0,0000	0,0000	0,4444	0,7273	0,2222	0,4286	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,2815
Peru	Congreso de la República	Única	http://www.congreso.gob.pe/index.htm	0,6712	0,5000	0,1667	0,7500	0,6852	0,5455	0,6667	0,8571	0,7222	1,0000	1,0000	1,0000	0,7284
Uruguai	Câmara de Representantes	Baixa	http://www.diputados.gub.uy	0,3562	0,0714	0,0000	0,1250	0,4259	0,3636	0,5000	0,1429	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,2991
Uruguai	Câmara de Senadores	Alta	http://www.parlamento.gub.uy	0,4795	0,2143	0,0000	0,3750	0,5556	0,8182	0,5556	0,4286	0,4444	0,4000	0,0000	1,0000	0,3899
Venezuela	Asamblea Nacional	Única	http://www.asambleanacional.gov.ve	0,5616	0,2857	0,0000	0,5000	0,6111	0,8182	0,4444	0,8571	0,5556	0,8000	0,6667	1,0000	0,5656

Apêndice 2 – Resultados gerais da pesquisa por critério

	Critério	%
a1 - 2º Agente	1 Existência de prestação de contas do Executivo	29,41%
	2 Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo	23,53%
	3 Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo, com explicações do Executivo	23,53%
	4 Existência do orçamento do Executivo	11,76%
	5 Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo	11,76%
	6 Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo e com acompanhamento de sua execução	11,76%
a2 - Controle intra-parlamentar	7 Lista de e-mail dos parlamentares	82,35%
	8 Links para páginas dos parlamentares	52,94%
	9 Estatísticas a atuação do parlamento	64,71%
	10 Orçamento dos parlamentares por gabinete	17,65%
	11 Prestação de contas dos parlamentares por gabinete	11,76%
	12 Lista de contatos físicos com os parlamentares	64,71%
	13 Denúncias contra parlamentares	35,29%
14 Acompanhamento de denúncias contra parlamentares	29,41%	
b1 - Identificação dos representantes	15 Lista de representantes por região	88,24%
	16 Lista de representantes por partido	94,12%
	17 Lista de representantes por gênero	17,65%
	18 Lista de representantes por profissão	0,00%
	19 Lista de representantes por ordem alfabética	100,00%
	20 Biografia política dos parlamentares	52,94%
	21 Biografia pessoal dos parlamentares	52,94%
	22 Biografia profissional dos parlamentares	52,94%
	23 Composição dos comissões e comitês	94,12%
	24 Informações sobre a mesa do Parlamento	100,00%
	25 Discriminação dos presidentes de comissões e comitês	94,12%
b2 - Ação Parlamentar	26 Listagem dos titulares administrativos do Parlamento	41,18%
	27 Endereços de e-mail dos titulares administrativos do Parlamento	17,65%
	28 Relação da forma de recrutamento dos titulares administrativos	0,00%
	29 Calendário de atividades parlamentares	94,12%
	30 Listagem de comissões e comitês	100,00%
	31 Descrição de comissões e comitês	70,59%
	32 Prestação de contas do Parlamento	23,53%
	33 Transcrições das seções parlamentares em formato de texto	64,71%
	34 Transcrições das seções parlamentares em formato de áudio	17,65%
	35 Transcrições das seções parlamentares em formato de vídeo	23,53%
	36 Transmissão ao vivo das seções parlamentares	58,82%
	37 Notícias relacionadas ao Parlamento	88,24%
	38 Lista de publicações do parlamento	58,82%
	39 Download de publicações do Parlamento	58,82%
	40 Orçamento do Parlamento	23,53%
	41 Histórico total das votações	70,59%
	42 Histórico individual das votações	35,29%
	43 Descrição dos meios de acesso físico às publicações do parlamento	41,18%
ais de int	44 Informações para contato com comissões e comitês	76,47%

	45	Informações gerais para contactar fisicamente o parlamento	76,47%
	46	Endereço eletrônico geral do parlamento	88,24%
	47	Acompanhamento de e-mails enviados	23,53%
	48	Inclusão em lista de discussão por correio eletrônico	35,29%
	49	Serviço de newsletter geral	47,06%
	50	Serviço de newsletter para acompanhamentos específicos	23,53%
b4 - Sistema político eleitoral	51	Histórico do parlamento	76,47%
	52	Informações sobre o sistema eleitoral	29,41%
	53	Cadeiras por partido	41,18%
	54	Resultados das eleições anteriores	35,29%
	55	Legislação do país	100,00%
	56	Constituição	100,00%
	57	Regimento Interno do Parlamento	94,12%
	58	Links para outros parlamentos	64,71%
	59	Links para instituições inter-parlamentares	58,82%
	60	Links para ONG's de combate à corrupção e promoção da transparência	17,65%
	61	Links para instituições da imprensa	58,82%
	62	Links para os partidos políticos	29,41%
	63	Links para o Poder Executivo	76,47%
	64	Legislação eleitoral	11,76%
	65	Glossário de procedimentos parlamentares	41,18%
	66	Competências e prerrogativas dos Presidentes de Comissões	41,18%
	67	Informações sobre as características do mandato parlamentar	23,53%
	68	Links para o poder Judiciário	70,59%
c1 - Indicação de Preferências	69	Fóruns de discussão	29,41%
	70	Consultas públicas on-line	17,65%
	71	Pesquisas de opinião	29,41%
c2 - Processo Legislativo	72	Acompanhamento do processo legislativo	82,35%
	73	Acesso a proposições e pareceres	82,35%