

Accountability: Uma análise dos canais de participação na câmara dos deputados

Érica Maria Paulino Paiva

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Chaves Rezende Martins

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.9

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Érica Maria Paulino Paiva

Orientador(a):

Prof. Dr. Ricardo Chaves Rezende Martins

Resumo

Num contexto em que não raramente há uma discrepância entre o que a sociedade demanda e o que os seus representantes eleitos realizam, mecanismos de controle como a *accountability* se afirmam como imprescindíveis à garantia das condições necessárias à manutenção do regime democrático. Este trabalho, portanto, pretendeu analisar em que medida a Câmara dos Deputados promove a *accountability* por meio dos canais de acesso disponibilizados aos cidadãos. Essa análise pode ser feita sob duas vertentes: Na primeira é analisado se institucionalmente a Câmara possui instrumentos que possibilitem o exercício da *accountability*, e na segunda, se efetivamente esses instrumentos tem promovido a *accountability*. A análise feita no presente trabalho limitou-se ao primeiro aspecto. Quanto à metodologia, foi feita uma revisão de literatura sobre o tema e uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso, qualitativa, exploratória e histórico-descritiva, além de entrevistas, no âmbito da Câmara. No referencial teórico, foram abordados temas como mudanças e inovações institucionais que contribuem para uma maior participação institucionalizada, a despeito dos grandes desafios existentes para a efetivação dessas práticas. A análise realizada aponta para uma promoção da *accountability*, no âmbito da Câmara dos Deputados, ao se observar que os canais de acesso postos à disposição da sociedade têm evoluído para favorecer uma maior participação popular, seja no processo legislativo, seja em processos acessórios a este. No entanto, ainda que as ações promovidas na Câmara fortaleçam ações de transparência, prestação de contas e responsabilização – requisitos da *accountability* – há que se observar que há um longo caminho para o estabelecimento de uma cultura política que promova uma real *accountability* democrática.

Palavras-chave: *Accountability*. Responsividade. Representação. Participação. Democracia.

Sumário

1. Introdução	7
2. <i>Accountability</i>	8
2.1 Contexto.....	8
2.2 Conceito	9
2.3 <i>Accountability</i> e Democracia: Desafios, perspectivas e o papel do Poder Legislativo	13
3. Estudo de caso: Câmara dos Deputados	18
3.1 Histórico	18
3.2 Canais de Acesso.....	21
4. Considerações finais.....	29
Referências	32

1. Introdução

O termo *accountability*, embora presente na literatura e amplamente discutido no Brasil, ainda carece de discussões. Mais do que uma questão de tradução, é necessário que se compreenda a ideia que ele encerra, e, sobretudo, sua importância na esfera pública brasileira. Especialmente no Poder Legislativo, percebe-se que essa é uma necessidade incontestável, pelas funções exercidas por este poder.

O desafio, portanto, é tornar, não necessariamente o termo em si, mas seu significado um valor a ser defendido pela sociedade brasileira. Isso implica uma mudança cultural, ao se buscar a defesa desse valor nas diversas relações existentes entre os representados e seus representantes.

O tema quase sempre é associado a prestação de contas, responsabilização e transparência. No entanto, percebe-se que esses três elementos, juntos ou isoladamente, dão a ideia de resposta a alguém pela ação (ou omissão) de outrem. São, portanto, partes de um conceito maior, próximo ao que chamamos em português de “responsividade”: termo ainda pouco usual no cotidiano brasileiro, mas que essencialmente significa resposta a quem, de fato e de direito, a demanda.

Jensen e Meckling (1976) salientam que “responsividade” é algo imprescindível num relacionamento de agência, quando existe um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal) concordam que um terceiro (o agente) desempenhe uma função em seu nome, exercendo algum poder de decisão concedido pelo principal.

No entanto, podem surgir conflitos nessa relação, especialmente quando o agente se distancia do que fora acordado com o principal. O controle social exerce um papel fundamental nesse processo. Por meio dele, a relação “principal-agente” se reequilibra, por promover maior participação do principal, detentor do poder originário, e concedente desse poder aos seus representantes (agentes). Assim, a *accountability* só pode ser desenvolvida por meio do controle social, quando se pressiona por essa “resposta” ao cidadão. Dessa forma, os meios institucionais criados com o intuito de se promover esse controle são fundamentais.

A Câmara dos Deputados, por desempenhar funções primordiais à consolidação da democracia (representar, legislar e fiscalizar) tem um papel relevante nesse processo pela possibilidade de viabilizar a realização dos anseios da população. É o órgão de representação mais imediata do povo, o que enseja a necessidade de que possua canais de acesso que ampliem a possibilidade de controle político pela cidadania organizada.

Assim, dada a relevância e oportunidade do tema, o presente trabalho pretendeu avaliar se os canais de acesso aos cidadãos mantidos pela Câmara dos Deputados e

seu funcionamento evidenciam que esse Órgão promove a *accountability* no âmbito do Poder Legislativo.

Os textos “Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades, de Fátima Anastasia e Magna Inácio (2011), e “Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política”, de Luís Felipe Miguel (2005), que serviram como referencial teórico, contribuíram para uma análise de como as mudanças e inovações institucionais – a exemplo dos canais de participação – favorecem a *accountability*, embora não raramente haja dificuldades em se implementarem tais mudanças, por questões diversas como a complexidade das questões públicas e a falta de incentivo à qualificação política.

Nesse sentido, o trabalho foi organizado em duas partes principais. Na primeira, buscou-se fazer uma revisão do que a literatura destaca sobre *accountability*, sua relação com o regime democrático, além de analisar o papel do Poder Legislativo nessa relação. Na segunda parte, foi realizada uma pesquisa do tipo Estudo de caso, qualitativa, exploratória e histórico-descritiva, com o intuito de apresentar os canais de acesso disponibilizados pela Câmara atualmente, e, ainda, analisar se a *accountability* é favorecida por meio da disponibilização desses canais.

Por fim, pretendeu-se fomentar a discussão sobre o tema, que obviamente não se esgota neste trabalho, a fim de que as questões aqui levantadas possam eventualmente ser debatidas e aprofundadas em trabalhos posteriores, com vistas ao fortalecimento do papel do Poder Legislativo e do próprio regime democrático.

2. *Accountability*

2.1 Contexto

A Constituição Federal (BRASIL, [2018]), em seu art. 1º, § único traz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...)”.

A atual Constituição brasileira, em virtude do regime democrático adotado no país, está assentada no princípio da soberania popular, conforme o artigo transcrito acima. Soberania essa exercida por meio de representantes eleitos, dado que a configuração das sociedades contemporâneas, via de regra extensas, populosas, heterogêneas, , inviabilizam o exercício direto dessa soberania.

Corbari (2011, p. 12) destaca que, ao eleger representantes, os representados outorgam seu poder para que, em seu nome, sejam tomadas decisões. Nesse momento,

estabelece-se uma relação principal – agente, na qual os representantes eleitos são considerados o agente e os cidadãos o principal da relação.

Luís Felipe Miguel (2005, p. 26) chama atenção para o fato de que, a despeito de se utilizar reiteradamente o termo “Democracia representativa”, este encerra uma contradição, pois trata-se de um governo do povo onde o povo não toma, por si, as decisões. Essa situação favorece a ocorrência de conflitos, que ocorrem em grande medida pela falta de alinhamento entre as ações tomadas pelos representantes e as prioridades defendidas pela sociedade.

O autor destaca, ainda, que quando ocorrem tais conflitos, o vínculo existente entre as vontades do agente e principal é rompido. Assim, faz-se necessária a realização de ajustes que restabeleçam essa relação. É nesse contexto que surge a *Accountability*, como um elemento crucial das democracias eleitorais, por favorecer o vínculo entre representantes e representados.

2.2 Conceito

Muito tem sido falado sobre o termo *Accountability*. Na maioria das vezes não há, por parte dos autores, uma definição pronta do que ele significa. Mas, invariavelmente, as definições trazem em seu bojo a ideia de prestação de contas, responsabilização e transparência.

O *Cambridge dictionary* (MCINTOSH, 2013) define *accountability* como “*Accountable: responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it*”. Uma tradução livre corresponderia a “ser responsável pelo que se faz e capaz de dar uma razão satisfatória para o que e como se faz”.

Na língua portuguesa, a palavra mais próxima do significado do termo em inglês é responsividade. É bem verdade que esse termo não é amplamente utilizado no Brasil. O dicionário Aurélio (FERREIRA, 2014) é bastante lacônico ao trazer o significado do verbete como sendo “a qualidade do que é responsivo”. Quando se busca no mesmo léxico o termo “responsivo”, obtém-se igualmente uma definição curta: “que envolve resposta”.

O tema responsividade recentemente tem sido objeto de pesquisa na Ciência Política. Autores como Pogrebinski e Ventura (2017) fazem reflexões sobre a importância das inovações participativas e seu potencial em alavancar a responsividade. Avaliam, ainda, se essa relação é capaz de aprofundar as democracias.

Diversos autores trazem outras definições sobre *accountability*, embora, como dito anteriormente, dificilmente haja um conceito consensualmente definido, embora a ideia de que envolve a resposta de alguém pela ação (ou omissão) de outrem seja constante.

Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012, p. 136), “*Accountability* é valor de responsabilização, decorrente de representação”. Segundo o dicionário Michaelis (MELHORAMENTOS, 2016), por responsabilização entende-se responsabilizar, tornar responsável, o que implica consequências pelos atos praticados. Já representação é o ato de representar, que, por sua vez, significa fazer ou tornar presente.

Os autores percebem que ao transpor essa ideia básica para o ambiente do Estado (democrático), qualquer agente que detenha poder estatal em sua tríade (Executivo, Legislativo e Judiciário) o exerce, de fato, em representação ao Poder oriundo do cidadão e, em razão disso, sujeita-se a responsabilizar-se por todas as ações desempenhadas no exercício do tal poder.

Seguindo a mesma lógica, Paludo (2010) define *Accountability* como obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada.

Já Przeworski, Stokes e Manin (1999) dizem que um governo é *accountable* quando os cidadãos têm conhecimento de que o interesse público está sendo respeitado, e podem aplicar sanções ou premiações aos políticos eleitos – a saber, a manutenção dos mesmos ou a troca por ocasião do processo eleitoral.

Schedler (1999, p. 14 e 15) faz suas contribuições ao assunto trazendo duas conotações ao termo: o primeiro, *answerability*, diz respeito à capacidade de os governos responderem aos cidadãos, de prestarem informações sobre os seus atos. O segundo, *enforcement*, diz respeito à capacidade de punição àqueles que violarem deveres públicos.

No congresso do ano de 2000 do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (2000, p. 2), formulou-se um conceito amplamente aceito, segundo qual *accountability* se refere ao cumprimento de uma obrigação de um servidor público de prestar contas a um órgão de controle, ao parlamento, ou à sociedade em si.

Vale ressaltar que foram surgindo algumas classificações da *accountability*, dentre as quais vale citar aquela proposta por O’Donnell (1998 apud Rocha, 2010, p. 86). Para esse autor, haveria dois tipos de *accountability*: a vertical, exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, e a horizontal, exercida dentro do próprio Estado pelos seus diversos órgãos. Assim, a vertical é fruto da ação política da sociedade, enquanto a horizontal é produto da própria estrutura do Estado.

Corroborando essa ideia, Miguel (2005, p. 27), afirma que *accountability* diz respeito à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que exerceram bem os seus mandatos e destituindo aqueles que não o fizeram. E acrescenta que o seu exercício se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, principalmente, por meio da prestação de contas que os represen-

tantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredicto, por meio do processo eleitoral.

Embora a divisão proposta por O'Donnell seja reconhecida e reiteradamente citada nos diversos estudos sobre o tema, percebe-se que é possível um “alargamento” da mesma, sobretudo no que diz respeito ao tipo vertical, ao expandir o controle da sociedade para além daquele exercido no pleito eleitoral.

Segundo Ana Paula Mawad:

Considerando assim a existência de falhas na informação desde o próprio processo eleitoral, a democracia representativa deverá contar com dois aliados: a gestão participativa na formulação de políticas e a *accountability*, na medida em que a prestação de contas aos cidadãos e a possibilidade de responsabilização dos governantes são mecanismos eficazes para minimizar a assimetria da informação nesse processo. (MAWAD, 2001, p. 250).

Nesse sentido, o controle social exerce um papel fundamental nesse processo. Quando são oferecidas ao cidadão formas diversas de exercer o controle sobre as decisões tomadas pelos seus representantes, e estes entendem a importância desse controle e as utilizam, há a possibilidade de se aumentar a demanda por maior transparência, levando a um processo de prestação de contas mais eficiente, eficaz e efetivo e, possivelmente, a uma maior responsabilização dos agentes. Há maior *accountability*, portanto.

Cumprir citar o trabalho de meta-análise realizado por Medeiros, Cranstischaninov e Silva (2013), ao analisar 53 artigos publicados em periódicos de diversas áreas das ciências sociais. Além de notarem um aumento no uso do termo *accountability* a partir de 2006, as autoras perceberam que em muitos casos o termo é apenas citado, sem definições ou análises sobre o mesmo. E, mesmo quando há a proposta de se discutir ou definir o tema, não se consegue chegar a uma clareza significativa. As autoras chegaram à conclusão de que o termo está, invariavelmente, associado às ideias de responsabilização e prestação de contas.

De todos os autores citados pelas autoras acima citadas, destaca-se a contribuição de Abrucio e Durand (2004, p.3), por apresentarem uma classificação própria, a chamada *accountability* democrática, que possui três formas: eleitoral, garantidora da soberania popular; controle institucional durante o mandato, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e criação de regras estatais intertemporais, garantidoras das duas anteriores. Basicamente, essas formas visam garantir a responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade.

Dentre as diferentes abordagens, aquela apresentada por Abrucio e Durand (2004, p.3) está mais próxima da ideia que originalmente o termo representa, ao defender que a *accountability* democrática favorece que os governos se tornem não só mais eficientes no provimento de suas políticas, mas também mais responsivos às demandas dos eleitores. Esse é o conceito escolhido para orientar a análise realizada neste trabalho.

Para Couto (2013, p. 234), é notório que o conceito é dinâmico, pois incorpora novas ideias e valores que surgem em virtude da evolução da gestão pública e da própria sociedade. O desenvolvimento das sociedades, com a ampliação dos direitos dos cidadãos, normalmente, leva a uma maior demanda por transparência, prestação de contas e responsabilização dos representantes – bases da *accountability*.

2.2.1 Dificuldade em traduzir o termo para o português

Vale a pena lembrar a questão levantada por Ana Maria Campos (1990), quando, em 1990, escreveu um artigo com o título “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” No texto, a autora faz uma análise do tema, e suas reflexões continuam sendo utilizadas em diversos trabalhos acadêmicos.

Campos defende que a ideia de obrigação embutida no conceito caracteriza uma responsabilidade objetiva, determinada por uma pessoa perante outra, e não subjetiva, interna, com base na moralidade e na ética. Por essa razão, ao detentor da função pública deve ser exigida essa responsabilidade, com a possibilidade de se atribuir prêmios e castigos por sua atuação.

A autora afirma, ainda, que tendo em vista a necessidade de o Estado desenvolver estruturas burocráticas para atender as demandas dos cidadãos, há que se observar a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública.

Outros autores também analisam o trabalho de Campos. Serra, Carvalho e Carneiro (2012, p. 138-140) asseveram que ela também desenvolve a ideia de que *accountability* deve ser entendida como questão relativa à democracia, enfatizando que o poder delegado ao Estado emana do povo. Além disso, defende que alguns valores deveriam guiar o governo democrático: igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. Para ela, a adoção de *accountability* por um país está relacionada à incipiência ou avanço desses valores na sociedade.

Couto (2013, p. 246) afirma que uma das reflexões feitas pela autora - que comparou aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira com os da sociedade americana - diz respeito à dificuldade em se traduzir e, mais ainda, promover a *accountability* no Brasil. Para Campos (1990), um dos motivos dessa dificuldade reside na pobreza política

da população, que vê no Estado um tutor, mantendo-se alheia à política, e esperando que o Estado proteja seus direitos.

Pinho e Sacramento se propuseram a retomar a questão feita por Ana Maria Campos, duas décadas antes. Dentre várias conclusões, pode-se destacar a seguinte:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2008, p. 2).

Percebe-se que a dificuldade de tradução do termo está ligada à falta de sintonia do brasileiro com o seu significado. Para Mawad (2001, p. 250), ainda, quanto mais avançado o Estado democrático de Direito, maior será a cultura política democrática, e maior o interesse pelo termo *accountability*.

Portanto, não se trata de uma simples tradução da palavra, mas do entendimento de seu significado pelo cidadão – cidadão esse originalmente detentor do poder concedido aos seus representantes, num regime democrático. A *accountability* fortalece a democracia e vice-versa, gerando assim um círculo virtuoso. Como destacam Anastasia e Magna (2010), os três principais atributos da democracia são estabilidade política, representatividade e *accountability*.

Quando esse conceito passa a ser entendido e valorado pela sociedade, entende-se que o controle social se torna mais fortalecido, exigindo-se respostas pela atuação do poder público. Dessa forma, os meios institucionais criados com o intuito de se promover esse controle exercem um papel importante na promoção da *accountability*? É o que esse trabalho pretende discutir, ao analisar o caso da Câmara dos Deputados.

2.3 Accountability e Democracia: Desafios, perspectivas e o papel do Poder Legislativo

2.3.1 Desafios e Perspectivas

A constituição e a manutenção do poder político há muito tem sido uma questão central no estudo da Ciência Política. Contemporaneamente, como traz Miguel (2005, p. 25), essa questão vem sendo discutida no âmbito do regime democrático, uma

vez que, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, esse tem sido o regime que continuamente tem alcançado maior legitimidade universal.

Anastasia e Inácio (2011, p. 34) asseveram que “democracia é o conjunto de interações entre atores, portadores de interesses e capacidades, sob determinadas regras”. Há, portanto, uma série de interesses, advindos de atores diversos, cujo atendimento dependerá, em grande parte, das capacidades de cada um no processo decisório.

Miguel destaca ser bem verdade que a forma como se conhece democracia atualmente se contrapõe às características da democracia clássica grega e à própria etimologia da palavra: *Demos*, povo; *cracia*, governo. Atualmente o povo não exerce o poder, ou o exerce, mas de uma forma bastante mediada. São as chamadas democracias representativas.

Essa mediação existente na democracia representativa leva a algumas questões a serem discutidas. Dentre elas, Miguel (2005, p. 26) destaca três: a separação entre governantes e governados, quando um pequeno grupo toma as decisões políticas e uma grande massa se submete a elas; a falta de alternância de poder entre representantes e representados, princípio da democracia clássica, uma vez que há a tendência de perpetuação daqueles que estão no governo; e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes.

Nesse sentido, a *accountability* surge como uma resposta parcial aos problemas advindos da representação, por atuar como uma espécie de controle desse processo. Controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (horizontal), e aquele exercido pela população quando demanda respostas aos seus representantes, seja por ocasião das eleições, ou mesmo fora do interstício eleitoral (vertical).

Ocorre que, na prática política, nem sempre se verifica a eficácia da *accountability* em resolver tais problemas. Miguel (2005) alerta para o fato de que atualmente existe uma crise da representação, em virtude de um descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns.

Vale ressaltar que esse autor utiliza o termo *accountability* para se referir a capacidade de os representantes premiarem ou punirem os representados por ocasião do processo eleitoral. Para ele, o termo difere de responsividade, que seria a disposição dos representantes em respeitar a vontade dos representados.

Após apresentar diversos argumentos de vários autores a respeito da existência de uma crise no modelo representativo, ele traz à tona a ideia de Dahl (2000 apud MIGUEL, 2005, p. 32). Esse autor defendia que, a despeito do crescimento do número de democracias ao redor do mundo, elas apresentavam uma decrescente legitimidade, o que ficou conhecido como o paradoxo democrático: as normas

democráticas são caras aos cidadãos, mas os mesmos não acreditam nas suas instituições para efetivá-las.

Miguel confirma esse entendimento ao dizer:

Assim, é possível perceber que a ativação política dos anos 1960 e 1970, que procurava distender os limites das democracias ocidentais, foi substituída por um descrédito generalizado. Talvez por trás de atitudes diferentes permaneçam sentimentos similares: há uma forte concordância quanto ao valor da democracia, na qualidade de auto-governo popular, mas os cidadãos não se sentem representados, isto é, estão enfraquecidos os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores comuns aos parlamentares, candidatos, partidos, e, de maneira mais genérica, aos poderes constitucionais. Mobilização extra-eleitoral e apatia são respostas diferentes – a primeira indica a esperança da mudança, enquanto a segunda revela ceticismo -, mas ambas se opõem à adesão confiante no sistema político que o bom funcionamento da representação deveria disseminar. (MIGUEL, 2005, p. 32)

Esse descrédito nas instituições democráticas tem relação com a crescente demanda oriunda da sociedade, ou de partes dela, em função da própria consolidação da democracia, e a efetiva capacidade das instituições e representantes em atender a tais demandas. Como as necessidades humanas são ilimitadas, e os recursos escassos, é gerado esse descompasso que, geralmente, leva a um pessimismo global.

Flinders (2013) argumenta que a democracia (e a política) oferecem mais do que a sociedade consegue reconhecer ou traduzir em suas aspirações. Além disso, segundo o autor, o descrédito generalizado também é agravado pelos escândalos envolvendo os políticos, amplamente divulgados na mídia. Embora, correta e necessária tal divulgação, não raramente é feita uma generalização a todos os políticos, o que contribui para uma visão negativa da política e de seus representantes.

Dado o descrédito a que Miguel e Flinders se referem, o modelo representativo tem sido questionado e algumas propostas de modificação do modelo atual têm sido apresentadas. As propostas vão desde a escolha aleatória dos representantes (sorteio) até a adoção de cotas para garantir a presença de determinados grupos no processo. Fishkin (1989), Dahl (1990, p.340) e Amar(1984) são alguns autores que propõem mudanças nesse sentido,

Sem o aprofundamento da questão - por fugir ao objeto desse trabalho - e sem adentrar no mérito das vantagens das propostas citadas, vale uma ressalva apenas sobre uma das objeções a essas inovações ao modelo representativo: a restrição, senão o abandono, da *accountability*, uma vez que ao incluir a aleatoriedade ao processo, os

governantes não mais teriam seus mandatos ligados à vontade expressa da maioria da população, mas ao acaso. No caso da adoção de cotas para grupos específicos, Miguel (2005, p. 33) diz que a *accountability* seria exercida apenas entre semelhantes.

O que se depreende de toda essa discussão é que o modelo representativo possui falhas, inegavelmente, e que muitas das suas críticas são oriundas da aparente ineficácia da *accountability* – pelo menos daquela entendida por Miguel, como a capacidade dos representados, de tempos em tempos, exercerem seu poder de punir ou premiar os seus representantes.

No entanto, esse é apenas um aspecto da *accountability*. Mas ela pode e deve ser promovida em seu sentido mais amplo, de responsividade, por meio do controle entre poderes, e também pela própria sociedade, por ocasião das eleições ou durante o exercício de um mandato de um determinado governo.

Portanto, qualquer mudança ou aprimoramento ao modelo democrático atual deveria contemplar alguns princípios a serem mantidos, dentre os quais destaca-se o comprometimento do cumprimento da vontade popular, garantida pela *accountability* em seu sentido amplo.

2.3.2 Accountability e o Poder Legislativo

No estudo da democracia, o Poder Legislativo ocupa um papel essencial por suas funções de representar, legislar e fiscalizar. Para Anastasia e Inácio (2011, p. 34), o longo processo de institucionalização desse poder tem levado a reflexões sobre o desenvolvimento de capacidades institucionais que favoreçam o cumprimento eficaz de suas funções constitucionais.

Ainda para elas, essas capacidades institucionais devem ser desenvolvidas com foco no controle político, por ser inerente ao Poder Legislativo o acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas pelo Executivo como respostas às demandas da sociedade.

Segundo essas autoras, se quiserem exercer adequada e legitimamente suas atribuições, os parlamentares devem, basicamente, ter interação com os cidadãos e ampliar sua base informacional:

Para tanto, é necessário formar, no interior das casas legislativas, uma opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada por consequência desta exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público. (ANASTASIA; INÁCIO, 2011, p. 40).

Przeworski, Stokes e Manin (1999) ressaltam que uma boa base informacional obtida dará aos representantes sinais sobre as possíveis escolhas dos cidadãos, uma vez que o processo eleitoral é insuficiente para se ter essas informações.

Ainda segundo Anastasia e Inácio, o funcionamento adequado da democracia depende:

a) De que as regras, informadas pelos princípios da igualdade política e da soberania popular, sejam conhecidas, fixas e estabelecidas; b) de que as capacidades requeridas para o exercício dos procedimentos democráticos sejam adequadamente construídas e distribuídas entre os atores e c) de que sejam institucionalizados canais que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses em interação – cooperativa ou competitiva – na arena política. (ANASTASIA; INÁCIO, 2011, p. 34).

Portanto, surge nas democracias contemporâneas a necessidade de que haja uma interação entre representação e participação, por meio de canais de participação institucionalizados, que possibilitem a interação entre representantes e representados.

Para Anastasia e Inácio (2011, p. 43), “a institucionalização de arenas participativas indica uma expansão de recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos”.

Vale ressaltar que essas interações tornam mais complexo ainda o processo decisório, pois a ação governamental escolhida passa a refletir a participação dos cidadãos, e não apenas as deliberações oriundas das relações horizontais entre os poderes constituídos. No entanto, há que se considerar o grau de legitimidade de uma decisão concertada e referendada pela população.

É certo, portanto, para Anastasia e Inácio, que as deliberações construídas com base na participação podem contribuir para o fortalecimento da posição institucional no sistema decisório.

Vale citar ainda, das mesmas autoras:

A representatividade das instituições é, portanto, um atributo necessário à garantia da igualdade política entre públicos marcados por assimetrias relativas ao controle de recursos, ao grau de engajamento político e às intensidades de preferências. Embora diferentes cadeias de interação possam ser mobilizadas por esse arranjo de responsabilidades difusas, cabe ressaltar que a natureza representativa dos legislativos potencializa a inclusão de diferentes posições e preferências políticas nos processos de escolhas públicas. (ANASTASIA; INÁCIO, 2011, p. 47).

Portanto, o Legislativo se mostra uma arena capaz de potencializar a *accountability*, ao possibilitar maior interação entre a participação popular e a representação, por meio dos canais em que esses pólos interagem.

As autoras acima citadas destacam que os legislativos têm introduzido inovações institucionais importantes, como o aperfeiçoamento organizacional e a ampliação dos canais de interlocução com os cidadãos. Um benefício, para elas, consiste em “a operação de um circuito informacional entre essas arenas pode ativar e redirecionar o processo legislativo, iterativamente, de forma a aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos.” (ANASTASIA; INÁCIO, 2011, p. 51).

O grande desafio enfrentado pelas casas legislativas consiste, portanto, segundo as autoras, em perceber qual é, e onde está, o melhor interesse dos cidadãos e representá-lo. A disponibilização de canais de interação com a sociedade parece ser um caminho.

A Câmara dos Deputados tem tido iniciativas nesse sentido, o que será examinado no capítulo seguinte.

3. Estudo de caso: Câmara dos Deputados

3.1 Histórico

Em 2010, foi criado na Câmara dos Deputados o projeto corporativo de gestão do relacionamento, com o objetivo principal de definir um modelo de governança corporativa para o atendimento ao público interno e externo na Casa. O contexto da idealização desse projeto está no fato de que, embora a Câmara promovesse iniciativas com vistas à interação da sociedade com a Casa, essa atuação se dava de maneira dispersa, as competências não estavam bem definidas e canais de acesso não se comunicavam, o que comprometia a qualidade e a tempestividade das respostas às demandas oriundas da sociedade e a construção de uma imagem institucional consistente para os usuários internos e externos à Casa¹.

Os problemas acima citados foram constatados em um *workshop* realizado em 2009 do qual participaram diversas unidades que de alguma maneira estavam envolvidas no relacionamento da Câmara com a sociedade. Os participantes alegaram, entre outras questões, que:

1 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. p. 117. Disponível em: <https://bit.ly/2U0v7MP>. Acesso em: 10 nov. 2018.

- a.** A utilização de critérios diversos na forma de registro das demandas de informação comprometia análises qualitativas e quantitativas em termos de atendimento na Casa e dificultava a existência de padrões e regras comuns de prestação desse serviço, e não raramente gerava entregas distintas de um mesmo conteúdo. Essa realidade também comprometia o planejamento de ações, o desenvolvimento de conteúdos, serviços e produtos, e o próprio entendimento das necessidades dos cidadãos.
- b.** Não havia compartilhamento e integração das ferramentas de busca dos diversos sistemas de informação. A falta de clareza das responsabilidades dos órgãos que prestavam informações impossibilitava ao usuário identificar para onde ele devia se encaminhar, forçando-o a idas e vindas pelos diversos setores, ou a transferências telefônicas para localização diversa daquela em que estava a informação requerida;
- c.** A dispersão dos serviços de atendimento na Casa dificultava controles de acompanhamento de respostas, de qualidade no conteúdo, bem como da tempestividade da resposta. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018)

Como resultado do projeto, foi elaborado o Ato da Mesa nº 58, de 8 de janeiro de 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), que estabeleceu diretrizes para a gestão do relacionamento, de forma não presencial. Posteriormente essa norma foi atualizada pelo Ato da Mesa nº 247, de 21 de novembro de 2018 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Especificamente, essas normas visavam à sistematização das demandas e da própria gestão do relacionamento, à definição de competências das unidades administrativas relacionadas ao atendimento de demandas provenientes da sociedade e à padronização de procedimentos de encaminhamento das demandas entre as unidades administrativas da Câmara dos Deputados².

O Ato previu ainda, em seu art. 10, a autorização para que o Diretor-geral da Casa regulamentasse a gestão do relacionamento no âmbito da Câmara, o que veio a ocorrer por meio da edição da Portaria n. 111, de 22 de março de 2013³, que criou o Comitê Gestor de Relacionamento como uma estrutura da governança da CD.

2 Art. 2º do Ato da Mesa nº 58, de 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), e Art. 2º do Ato da Mesa nº 247, de 2018 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

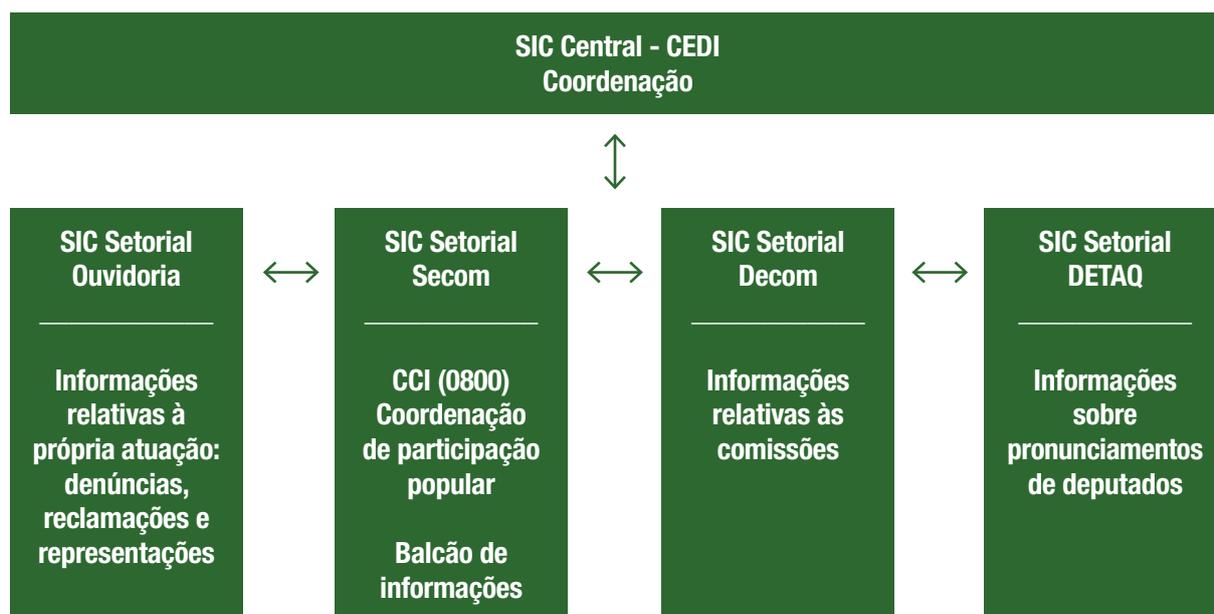
3 Art. 2º Compete ao Comitê Gestor do Relacionamento da Câmara dos Deputados:
I - zelar pelo cumprimento das normas e procedimentos estabelecidos para a Gestão do Relacionamento no âmbito da Câmara dos Deputados;
II - sugerir normas e ações para o aprimoramento da gestão do relacionamento na Câmara dos Deputados;
III - propor padrões de atendimento para pedidos de informação, sugestões, reclamações, elogios, denúncias e manifestações;
IV - propor objetivos e diretrizes para o aprimoramento da gestão do relacionamento na Câmara dos Deputados;
V - definir indicadores para avaliação e aperfeiçoamento da gestão do relacionamento;
VI - contribuir para a gestão da informação e do conhecimento na Câmara dos Deputados.
VII - executar outras atribuições que lhe forem conferidas em Portaria do Diretor-Geral.

Vale ressaltar que a Câmara, em seu planejamento estratégico para o período de 2012 a 2023, estabeleceu duas diretrizes estratégicas relacionadas ao tema, a saber, ampliar a sintonia da agenda do Legislativo com os anseios da sociedade e fortalecer a participação dessa sociedade nos processos legislativo e de fiscalização e controle⁴.

Cumprir destacar que, após a edição da Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso a Informação (BRASIL, 2011), regulamentada na Câmara pelo Ato da Mesa nº 45, de 2012 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012), verificou-se a necessidade de se ter uma plataforma tecnológica que desse suporte às ações de gestão do relacionamento, para uma melhor adequação à referida norma.

Dessa forma, foi criado o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC-CD, em face do art. 9º da lei acima citada. O serviço foi estruturado em uma instância central, que coordena quatro serviços setoriais, conforme se visualiza na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Serviço de Informação ao Cidadão – Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria, a partir de informações do site da Câmara dos Deputados.

4 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2012].

5 Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Assim, o sistema central está sob a responsabilidade do Centro de Documentação e Informação (Cedi), que coordena quatro serviços setoriais. O primeiro, a cargo da Ouvidoria, que em geral recebe, analisa e encaminha demandas relativas a denúncias, reclamações e representações contra pessoas físicas ou jurídicas.

O segundo, sob a égide da Secretaria de Comunicação Social (Secom), a qual possui uma Coordenação de participação popular, responsável por, entre outras atribuições, coordenar as atividades necessárias para desenvolver a interação e o diálogo entre os cidadãos e a Câmara, entre elas a Central de Comunicação Interativa (CCI/Disque-Câmara0800) e o Balcão de Informações.

O terceiro serviço setorial está a cargo do Departamento de Comissões (Decom), responsável por prestar informações a respeito das comissões parlamentares, sejam permanentes ou temporárias.

Por fim, o quarto serviço é de responsabilidade do Departamento de Taquigrafia (Detaq), cuja atribuição é responder as demandas relativas a pronunciamentos de deputados em plenário.

Assim, ratifica-se que a Lei de Acesso a Informação contribuiu para que medidas fossem tomadas visando à racionalização do processo de recebimento, tratamento e resposta de demandas enviadas à Câmara. Verifica-se, portanto, que o Órgão se encontra, a partir de 2017, com uma nova sistemática que, espera-se, venha melhorar o acesso dos cidadãos aos seus canais de relacionamento, e conseqüentemente promover a *accountability* por meio de suas ações.

3.2 Canais de Acesso

3.2.1 Canais bilaterais

Os canais de acesso bilaterais, representados na Figura 2 abaixo, existentes atualmente na Câmara consistem em atendimentos ao cidadão por meio presencial, por telefone e pelo portal. Trata-se, em geral, de demandas específicas, singulares e particulares, dos cidadãos à CD.

Figura 2 – Canais de Acesso Bilaterais



Fonte: elaboração própria.

Na forma presencial, há um Balcão do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), localizado no Anexo II, próximo à entrada do edifício, que funciona de 9h às 19h, de segunda a sexta-feira, e atende a pessoas que vem pessoalmente ao Órgão. Em geral, são obtidas informações como localização e telefones de gabinetes parlamentares, agendas de plenário e de comissões, entre outras. As demandas mais complexas são direcionadas para os setores responsáveis a fim de que seja elaborada uma resposta.

No que se refere ao acesso por meio telefônico, a CD possui o Disque-Câmara, um número 0800 disponível de segunda a sexta-feira, das 8 às 20h. Essas mensagens chegam à Casa e uma Central de Comunicação Interativa (CCI) faz uma triagem, encaminhando-as para as áreas responsáveis pela resposta, segundo a tipologia determinada pela gestão do relacionamento.

Por fim, a outra forma de acesso diz respeito àquela que se dá no portal eletrônico, por meio de uma ferramenta chamada “fale conosco”. Trata-se de um novo sistema que permite ao cidadão obter uma página personalizada, onde ficam armazenadas suas solicitações, e de onde é possível acompanhar o status do atendimento, além de ser possível fazer uma avaliação ao final do processo, o que poderá direcionar os gestores envolvidos na melhor condução de seus trabalhos.

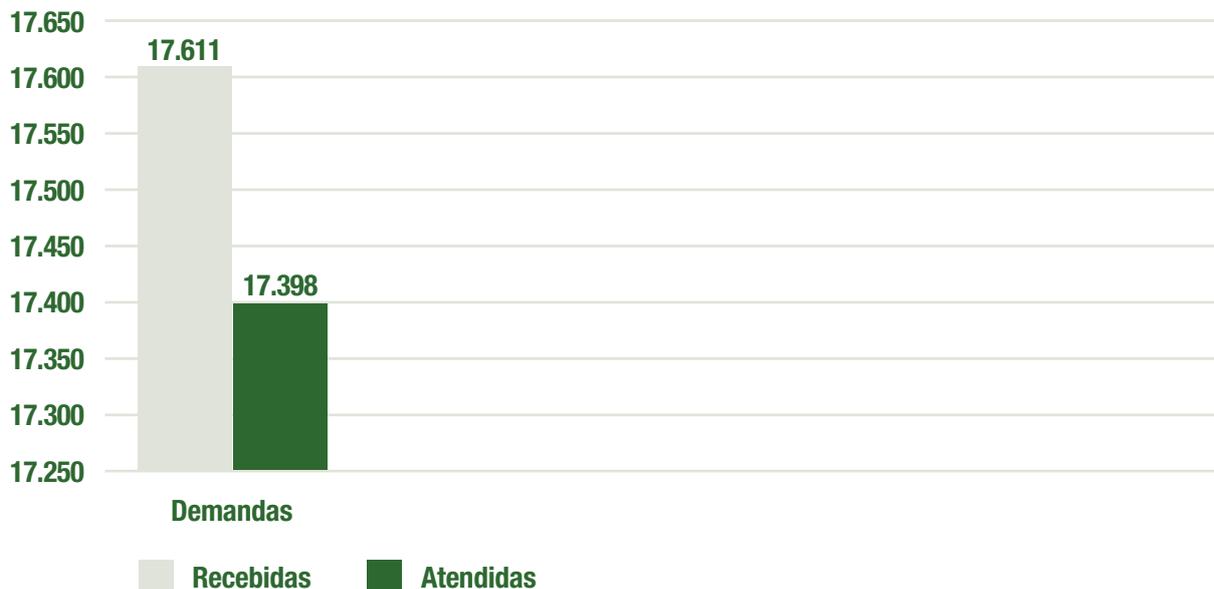
Essa nova sistemática é outro benefício advindo com o projeto corporativo, que permitiu uma maior integração das unidades envolvidas com a gestão do relacionamento na Câmara, favorecendo a padronização dos atendimentos, o monitoramento dos prazos de resposta, e a reunião de dados estatísticos para a emissão de relatórios gerenciais⁶.

Vale lembrar que o Ato da Mesa n. 247, de 2018 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018), em seu artigo 7º determinou que “o prazo geral para resposta ao demandante será de 20 (vinte) dias, sem prejuízo de prazos específicos estabelecidos em outros normativos em vigor”.

Em virtude da mudança ocorrida a partir de 2017 no tratamento das demandas, uma comparação dos dados relativos a esse ano com os de anos anteriores restou prejudicada. Ainda assim, diversas informações sobre como se dá o acesso da população à Câmara puderam ser obtidas e podem, eventualmente, sugerir à gestão a manutenção ou mudança nos canais de participação.

Tais informações podem, ainda, trazer diversas reflexões sobre como se apresenta a participação popular no âmbito da Câmara dos Deputados, conforme se depreende das informações que se seguem no Gráfico 1.

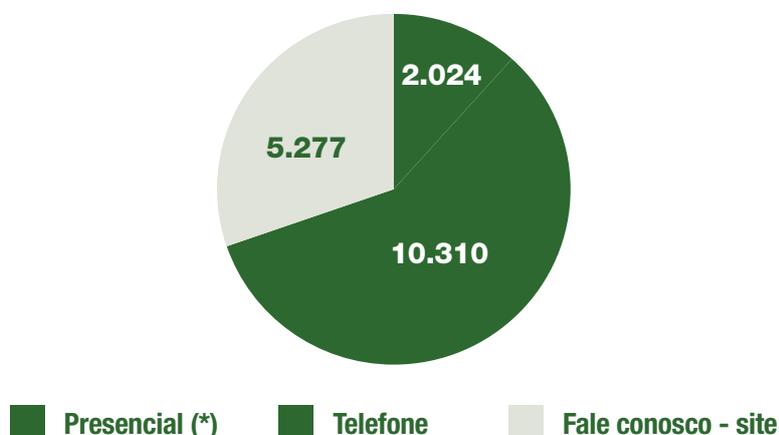
6 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. p. 117. Disponível em: <https://bit.ly/2U0v7MP>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Gráfico 1 – Demandas recebidas CD - 2017

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no Relatório Consolidado da Lei de Acesso à Informação – 2017.

Depreende-se do gráfico 1 que em 2017 houve 17.611 solicitações por meio dos diversos canais de acesso bilaterais da Câmara dos Deputados. Desse total, 17.398 (98%) foram atendidas. Vale ressaltar que 121 (0,6%) solicitações foram indeferidas por motivos como tratar-se de informações sigilosas, informações pessoais, ou que represente risco para a instituição, entre outros, e 92 (0,5%) estavam ainda em tramitação, quando do fechamento do ano.

A distribuição de solicitações por tipo de canal pode ser visualizada no Gráfico 2 a seguir:

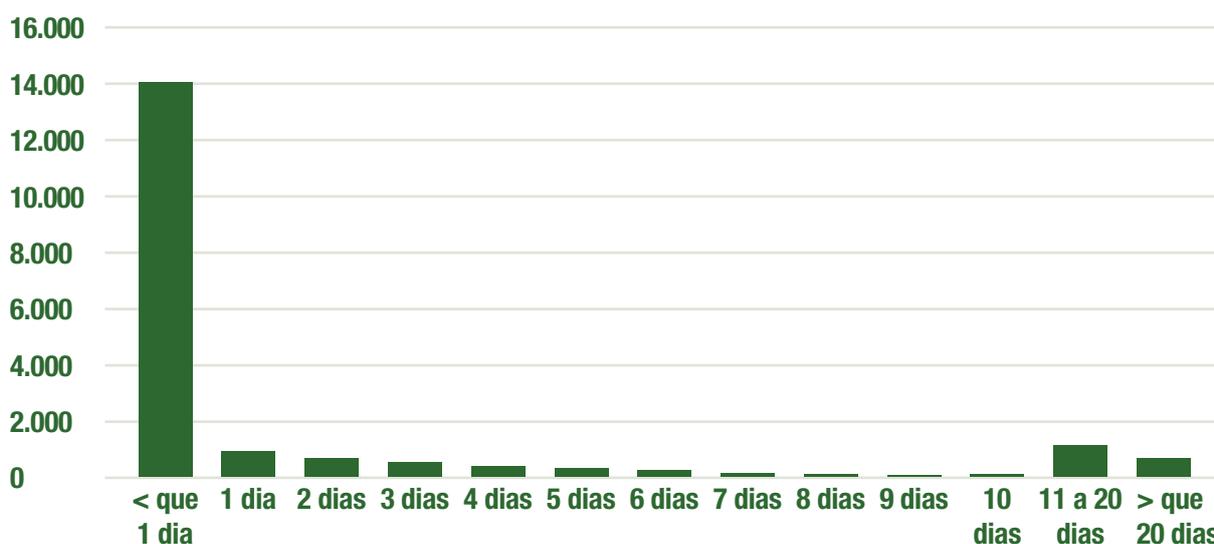
Gráfico 2 – Demandas por canais de acesso – CD 2017

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no Relatório Consolidado da Lei de Acesso à Informação – 2017. (*) Inclui 40 solicitações recebidas por e-mail/carta.

Do total de solicitações recebidas na Câmara em 2017, 10.310 (58%) dizem respeito às demandas feitas por meio telefônico, seguidas por aquelas feitas pelo fale conosco, 5.277 (30%) e pela forma presencial 2.024 (2%).

Outra informação importante diz respeito ao prazo de resposta das solicitações finalizadas em 2017. Do total de 17.519 solicitações finalizadas, 13.963 (80%) foram atendidas em menos de 1 dia, e apenas 357 (2%) foram respondidas num prazo maior que 20 dias, conforme se verifica no Gráfico 3 abaixo:

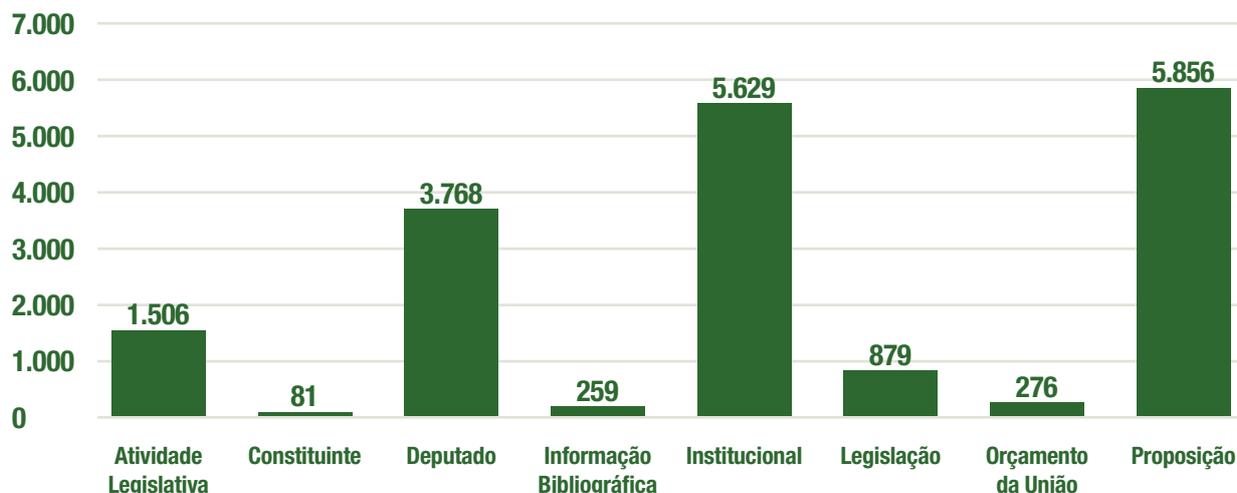
Gráfico 3 – Prazo de resposta – CD – 2017



Fonte: Relatório consolidado LAI 2017.

As demandas são classificadas por tipo de assunto, ou macrotemas, como se vê no Gráfico 4. Nota-se uma predominância dos temas proposição, institucional e deputado. Do total de 18.254⁸ solicitações, esses temas representaram 32%, 31% e 21%, respectivamente.

8 Uma solicitação de informação pode ser classificada em mais de um macrotema. Por essa razão, o total representado no gráfico 4 (demandas recebidas por macrotema – CD - 2017) é superior ao número total de demandas recebidas representado no gráfico 1 (Demandas recebidas – CD - 2017).

Gráfico 4 – Demandas recebidas por macrotemas – CD – 2017

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no Relatório Consolidado da Lei de Acesso à Informação – 2017

No macrotema Proposição são classificadas demandas relativas a informações sobre matérias deliberadas ou sujeitas à deliberação na Câmara dos Deputados e em suas comissões, e informações relativas à tramitação de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados.

As demandas classificadas sob o macrotema Institucional referem-se às informações relativas à organização geral da Casa, como despesas realizadas pela Câmara, licitações, contratos, estrutura organizacional, gestão estratégica, funcionamento, quadro de pessoal, estrutura remuneratória, horário de trabalho, concursos, canais de comunicação, publicações da Câmara, programas institucionais e eventos, entre outros.

O macrotema atividade legislativa, por sua vez, reúne informações relativas a audiências públicas, bancadas, lideranças, blocos, frentes e grupos parlamentares, comissões, Mesa Diretora, Presidência e Plenário, Regimento Interno e missão oficial. Já o Macrotema Deputado agrega demandas relativas aos parlamentares,

sobre o desempenho de suas atividades no exercício do mandato; dados biográficos; pronunciamentos e discursos; registros de votações em plenário e comissões; presença em plenário; participação e presença em comissões permanentes e temporárias; autoria e relatoria de proposições; histórico de movimentação, entre outros, como consta no ato da mesa nº 247 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A classificação das demandas por macrotemas possibilita a agregação das informações e a percepção de quais assuntos são de maior interesse do público. No ano de

2017, especificamente, as diversas proposições legislativas discutidas na Casa foi o tema mais demandado por meio dos canais institucionais.

Vale ressaltar que as solicitações podem ainda ser agrupadas por sexo do demandante, região onde mora, idade, escolaridade, ocupação, entre outros. Tais compilações de dados podem direcionar os esforços realizados na Casa a fim de que os canais de acesso se tornem cada vez mais alinhados às peculiaridades dos demandantes, e, assim, colaborem para que o processo legislativo também esteja em consonância às necessidades dos representados.

Assim, denota-se que os canais bilaterais funcionam como um meio de interlocução entre a sociedade e o Poder Legislativo. Ao demandar por informações, sejam mais genéricas, sobre a organização ou estrutura da Câmara, sejam específicas sobre a tramitação de um determinado projeto de lei, cria-se a necessidade, corroborada pela legislação em vigor, de que seja dada uma resposta ao cidadão.

Ocorre, portanto, uma comunicação entre o representado e o representante (ainda que de forma mediada), em que transparência e prestação de contas (no sentido amplo) – pilares da *accountability* – são promovidas. Qualquer iniciativa no sentido de melhorar essa comunicação, como o aprimoramento, manutenção e divulgação dos canais postos à disposição do cidadão, é, portanto, uma forma de promoção da *accountability*.

3.2.2 Canais Multilaterais

Os canais multilaterais são aqueles estabelecidos a partir da interação advinda das mídias sociais e do portal e-Democracia - uma página mantida pela Câmara com o intuito de oferecer espaço para discussão e sugestões sobre proposições em tramitação. Nesses ambientes também são disponibilizadas importantes ferramentas de participação, detalhadas adiante.

3.2.2.1 Mídias Sociais

Em um mundo cada vez mais conectado às redes sociais, esses instrumentos têm demonstrado um grande potencial para o fortalecimento da interação entre o Legislativo e a sociedade. Ciente dessa realidade, a Câmara criou a Coordenação de Interação Digital vinculada à Assessoria de Projetos e Gestão, por meio do ato da Mesa n. 203, de 2017⁹, decorrente do Projeto Corporativo de modernização das redes sociais. Esse projeto visava à modernização do processo de trabalho de redes sociais digitais quanto

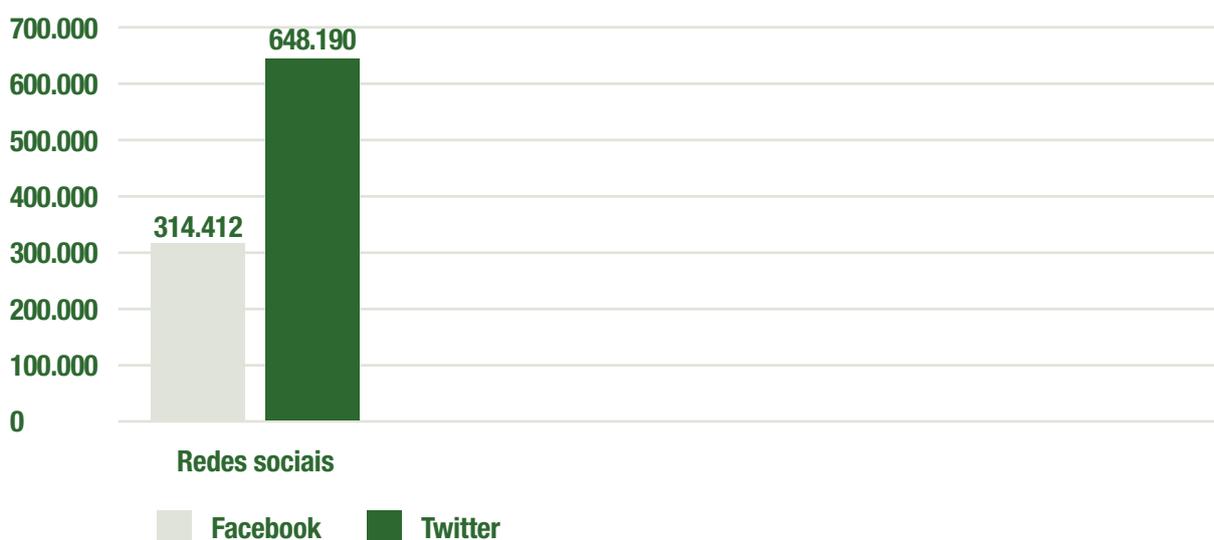
9 CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007.

à linguagem, ferramentas e outros aspectos, além do estabelecimento de normas de governança e gestão, o que veio a ocorrer por meio do Ato da Mesa n. 244, de 2018¹⁰.

A Coordenação passou a desenvolver atividades como monitoramento de dados relativos aos perfis da Câmara em redes sociais, sondagem de redes sociais e de ferramentas tecnológicas de interação digital com potencial corporativo, definição da estratégia de relacionamento com o usuário e de publicação de postagens em perfis institucionais em redes sociais da Casa, entre outras. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Atualmente, o total de seguidores do perfil oficial da Câmara dos Deputados nas principais redes sociais (*Facebook* e *Twitter*) está próximo de 1 milhão, conforme pode ser visualizado no Gráfico 5 a seguir:

Gráfico 5 – Panorama das Redes Sociais Institucionais



Fonte: Coordenação de Interação Digital

Basicamente, a Câmara utiliza dessas redes para divulgar os trabalhos legislativos realizados, prestar informações acerca da instituição, por meio do uso de uma linguagem mais acessível, com a utilização de vídeos e imagens, com vistas a atrair principalmente a parcela mais jovem da população, que usualmente frequenta esses ambientes virtuais.

Também são apresentadas matérias elaboradas pelo corpo técnico e jornalístico da Casa, e prestados esclarecimentos sobre palavras e expressões típicas do linguajar

10 CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018.

legislativo, com o intuito de aumentar a transparência e fortalecer a participação da sociedade.

3.2.2.2 e-Democracia

O portal e-Democracia surgiu como um projeto-piloto em 2009, e foi sendo aprimorado para que chegasse à configuração atual. Inicialmente tratava-se de discussões sobre dois projetos de lei específicos, mas diante dos resultados alcançados e a percepção de que havia o interesse social por mais participação, decidiu-se pela manutenção e aprimoramento dessa iniciativa. Foi criado, então, em 2013, o Laboratório Hacker¹¹, responsável, entre outras ações, pela governança do portal e-Democracia.

Atualmente o portal possui 4 ferramentas de participação, conforme descrição abaixo:

- **Audiência pública interativa:** ferramenta que permite o acompanhamento de audiências públicas em tempo real e a participação por meio do envio de perguntas, que são ranqueadas pelos próprios internautas, de modo a organizá-las por ordem de relevância. As perguntas mais votadas podem ser respondidas durante a audiência.
- **Expressão:** trata-se de um fórum virtual, organizado por tópicos de discussão, em que é possível buscar os assuntos por ordem de relevância, por tema, entre outros. Possibilita a interação entre os participantes sobre matérias relacionadas ao processo legislativo.
- **Wikilegis:** Trata-se de um editor colaborativo de leis, por meio do qual os deputados convidam à participação e descrevem os principais pontos do projeto de lei. Traz a possibilidade de se alterar, adicionar ou excluir um artigo, parágrafo ou alínea. A ferramenta está integrada com o sistema de tramitação das proposições legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), o que permite ao cidadão conhecer a fase do processo legislativo em que a proposição se encontra.
- **Pauta participativa:** permite ao cidadão definir a prioridade de votações dos projetos. Ao final do período de consulta (2 semanas), a Câmara coloca em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos. O objetivo é identificar, para diferentes temas legislativos, os projetos de lei que tenham maior consenso entre a população para serem colocados em votação na Câmara dos Deputados.

11 CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013.

Cumprir informar que o e-Democracia é um *software* livre, podendo ser utilizado por outras entidades interessadas em ter seu próprio portal de interação com a sociedade, o que já vem acontecendo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Vale ressaltar que todas essas ferramentas são disponibilizadas pelo setor técnico, mas é necessário que haja adesão dos parlamentares para a sua utilização. Há ainda que se considerar a importância do desenvolvimento de estatísticas e indicadores relativos ao acesso aos canais, para que a gestão tome conhecimento e direcione os esforços no sentido de aprimorar e corrigir suas ações, e para que os parlamentares possam considerar em suas decisões legislativas as preferências assinaladas pela sociedade nessas arenas virtuais.

Em face do desafio relativo ao desenvolvimento de uma cultura política no país que busque maior participação popular, com vistas ao controle social, a Câmara tem realizado diversas iniciativas buscando maior interação com a sociedade, com objetivo de ampliar a transparência do processo legislativo e direcionar as contribuições originadas na participação popular aos parlamentares em exercício, a exemplo dos canais de acesso disponibilizados aos cidadãos.

4. Considerações finais

A discussão sobre o tema *accountability*, embora tenha evoluído nos últimos anos, está longe de ser considerada esgotada, dado que sequer há um consenso entre os autores, nacionais e internacionais, sobre sua definição.

A despeito dessa celeuma sobre o significado – agravada no Brasil pelo fato do termo ser de origem inglesa – verifica-se que se trata de um mecanismo de controle do poder exercido pelos representantes no contexto de uma democracia representativa, para que se assegure o interesse público almejado pelos representados.

Tal controle, como visto, não deve ocorrer apenas durante o pleito eleitoral, mas há que se buscar meios institucionais favoráveis a essa prática, com vistas a aumentar o grau de resposta por parte dos agentes – tanto dos agentes políticos, eleitos, quanto dos demais agentes públicos.

O Poder Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, por sua própria razão de existir, não pode se furtar à tarefa de promoção dessa maior participação, e, conseqüentemente, do aprimoramento do modelo representativo e da própria democracia.

Vale ressaltar que embora diversos autores apontem para uma crise de representatividade, pela percepção de uma crescente alienação política, o momento atual também

é marcado pela busca da sociedade por maior transparência, por respostas às suas demandas e por prestação de contas. Trata-se de uma aparente contradição.

É sabido, no entanto, que os canais de participação podem contribuir para que os anseios da sociedade cheguem até os agentes públicos, e, possivelmente, influenciem nas decisões públicas tomadas. Portanto, entende-se que há relevância no tema deste trabalho, para a Câmara e para a própria sociedade, ao buscar uma resposta para a questão fundamental, inicialmente delineada: Os canais de acesso aos cidadãos mantidos pela Câmara dos Deputados e seu funcionamento evidenciam que esse Órgão promove a *accountability* no âmbito do Poder Legislativo?

Toda a leitura, análise e entrevistas realizadas evidenciam que a Câmara vem envidando esforços no sentido de aprimorar os seus canais de interação, seja por uma atualização constante dos instrumentos necessários à participação, seja pelo fortalecimento da sua governança, além da busca por uma cultura de um legislativo mais atuante junto à sociedade. Sob o aspecto analisado, os instrumentos institucionalmente disponibilizados são meios para que a *accountability* seja desenvolvida. Trabalhos posteriores poderão analisar se isso de fato ocorre.

Cumprir ressaltar que é bastante incipiente, ainda, a responsividade dos parlamentares no que diz respeito ao cumprimento das suas propostas apresentadas no pleito eleitoral. Ainda que haja iniciativas esparsas, principalmente com relação à atuação parlamentar na Câmara, não há uma responsividade objetiva por parte do corpo de parlamentares à sociedade que os elegeu.

Em que pese ser essa uma discussão que não pode ser alcançada neste trabalho, pela complexidade que encerra, é notório que uma verdadeira *accountability*, ou uma *accountability* democrática teria que contemplar minimamente uma prestação de contas mais regular e efetiva por parte dos parlamentares. A adoção dessa prática fortaleceria a *accountability* no âmbito do Legislativo, uma vez que isso fortaleceria e incentivaria o exercício da cidadania, por meio da participação popular.

Existem, portanto, grandes desafios relativos ao tema, que podem ser desenvolvidos em trabalhos posteriores. Mas por tudo o que foi apresentado, conclui-se que o tema *accountability* tem se tornado mais central na literatura e na prática política, por ser um instrumento de fortalecimento do diálogo entre representantes e representados.

A arte da política, em um regime democrático, consiste em buscar o equilíbrio entre as demandas da sociedade, ilimitadas e diversificadas, e as possibilidades limitadas de seu atendimento pelo Estado. Sociedades mais desenvolvidas, com populações cada vez mais conscientes, tornam-se progressivamente mais exigentes com relação ao desempenho do poder público.

A *accountability* surge como um instrumento que busca colocar essa “balança” em ponto de equilíbrio. Por isso a necessidade de que seja cada vez mais considerada um valor fundamental nas democracias modernas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. **Finanças públicas, Democracia e Accountability: Debate teórico e o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

AMAR, A. R. Choosing Representatives by Lottery Voting. **Yale Law Journal, New Haven**, v. 93, n. 7, p. 1283-1308, June, 1984.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Brasília: [s. n.], 2011.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. Comunicação pública na Câmara dos Deputados: a divulgação de informações legislativas no Brasil. In: PAULINO, Fernando Oliveira; ALI, Etti. **Lusocomum: Transparência, governança, accountability e comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2009.

BEHN, Robert. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, 1998.

BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E; SCHILLEMANS, Thomas (eds.). Reflections on the future of accountability studies. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E; SCHILLEMANS, Thomas (eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Reino Unido: Oxford University Press, 2014. p. 649-682.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/1blJ9XW>. Acesso em: 13 nov. 2017

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/1eKDwfY>. Acesso em: 12 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 203 de 23/10/2007**. Cria a Coordenação de Interação Digital na estrutura Administrativa da Assessoria de Projetos e Gestão e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2SDNj25>. Acesso em: 7 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 24 de 18/10/2018**. Dispõe sobre as normas de governança e de gestão a serem observadas pelos órgãos da Câmara dos Deputados nas redes sociais digitais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2tmX4mi>. Acesso em: 19 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 247 de 21/11/2018**. Estabelece diretrizes para a Gestão do Relacionamento da Câmara dos Deputados com a sociedade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2DIH2YE>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 45 de 16/07/2012.** Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SXa0NT>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 58 de 08/01/2013.** Estabelece diretrizes para a Gestão do Relacionamento da Câmara dos Deputados com a sociedade, de forma não presencial, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2DIH2YE>. Acesso em: 4 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados: Diretrizes Estratégicas 2012-2023.** Brasília: Câmara dos Deputados, [2012]. Disponível em: <https://bit.ly/2liw01C>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 49, de 2013.** Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2CrJ281>. Acesso em: 26 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação 1º/05/2016 a 30/04/2017.** Brasília: Edições Câmara, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2X900Rg>. Acesso em: 9 jan. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2U0v7MP>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CAREY, John M. Accountability legislativa: O Brasil deveria fragmentar suas circunscrições eleitorais maiores? **E-legis**, Brasília, v. 9, n. 19, p. 72-86, 2016.

CORBARI, Ely Célia. Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, n. 46, Jan. 2011.

COUTO, Daniel Uchôa Costa. Premissas e desafios para o estabelecimento da accountability no contexto social brasileiro. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, 2013.

DAHL, Robert A. A democratic paradox? **Political Science Quarterly**, Washington, D. C., v. 115, n. 1, p. 35-40, 2000.

_____. Democracy and its Critics. **New Haven**: Yale University, p. 340, 1989.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: Accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011.

FISHKIN, J. S. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. **New Heaven**: Yale University.

FLINDERS, Matthew. **Defending politics**: why democracy matters in the twenty-first century. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2013.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**: A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution, as Agreed Upon by the Federal Convention, September 17, 1787. Nova Jersey, Estados Unidos: The Lawbook Exchange, 2005.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. A theory of the firm: governance Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Out. 1976.

LOMBARDI, Leandro. **A ouvidoria como instrumento de participação social e transparência**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico**: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 5. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA, 2013.

MAWAD, Ana Paula. Accountability e Controle Social. **IDAF**: informativo de direito administrativo e responsabilidade fiscal, Curitiba, v. 1, n. 3, Out. 2001.

MCINTOSH, Colin. **Cambridge Advanced Learner's Dictionary**. 4. ed. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2013.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2013.

MELHORAMENTOS. **Michaelis dicionário prático língua portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2005.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: Teoria e mais de 500 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, Set. 2009.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, Accountability, and representation**. Reino Unido: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 2, 2011.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, edição especial, 2012.

SCHEDLER, Andreas; Diamond, Larry Jay; PLATTNER, Marc F (eds.). **The self-restraining state: Power and Accountability in new democracies**. Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. rev. at. Florianópolis: UFSC, 2005.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável