Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

Marina Weizenmann da Matta

Câmara Legislativa do Distrito Federal: a transparência em processos legislativos e o seu papel no *accountability* social

Brasília – DF

2023

Marina Weizenmann da Matta

Câmara Legislativa do Distrito Federal: a transparência em processos legislativos e o seu papel no *accountability* social

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Prof. Orientadora: Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

Ano 2023

Dedico esse trabalho aos cidadãos e cidadãs do Distrito Federal. Que possamos a partir dele participar diariamente do poder que nos representa.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à Equipe da ASSEGE, em especial à servidora Tânia, por não medir esforços para a realização da imersão e das entrevistas. Agradeço também aos meus pais e aos meus amigos, pelo apoio e pela compreensão nesse momento próximo à conclusão da minha graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Em especial, agradeço ao meu namorado Guilherme, pelas revisões, pela companhia e por comprar a ideia de uma casa legislativa mais transparente e próxima da população. Por fim, meus sinceros agradecimentos à minha orientadora, Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, que tornou possível a realização da residência em políticas públicas mesmo em um semestre curto e repleto de adversidades.

“Estamos numa situação em que uma democracia que, segundo a definição antiga, é o governo do povo, para o povo e pelo povo, nessa democracia precisamente está ausente o povo.” (SARAMAGO, 2002)

RESUMO

Cada vez mais o poder Legislativo precisa contar com a participação social para legitimar suas decisões. Neste caso, fica clara a necessidade do *accountability* social no processo de formulação de proposições que venham a alterar/criar regulações que impactarão a vida das pessoas. Nesse sentido, tem-se a importância da regulação sobre as informações nas casas legislativas brasileiras, a fim de garantir uma participação da sociedade e permitir mecanismos de controle nos processos legislativos. O presente trabalho busca investigar de que forma a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) tem dado transparência aos processos legislativos e contribuído para o *accountability* social. Foram discutidos os temas transparência e *accountability* como referencial teórico. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, por meio de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação. Os resultados da pesquisa apontam para a subutilização dos portais inovadores desenvolvidos pela CLDF e para a necessidade de estruturação interna visando garantir a transparência e a acessibilidade dos dados.

Palavras-chave: Transparência Pública. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Accountability* social.

SUMÁRIO

1 Introdução 8

2 Resumo do Referencial Teórico 12

2.1 Transparência 13

2.2 *Accountability* 15

3 Procedimentos Metodológicos 17

4.1 Disponibilização dos dados legislativos na CLDF 26

4.2 Transparência e acessibilidade dos dados na CLDF 32

4.3 Democratização do acesso à informação 34

5. Considerações Finais 36

5.1 Proposta de intervenção 38

6. Referências 40

1 Introdução

O Art. 1º da Constituição Federal de 1988 em seus Princípios Fundamentais traz a emancipação do povo, como detentor do poder, a ser representado por seus representantes eleitos, como visto em:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I - a soberania;
> II - a cidadania;
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
> V - o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ao ter sob perspectiva o Poder Legislativo como uma representação da vontade da população, fica clara a necessidade do controle social no processo de formulação de proposições que venham a alterar/criar regulações que impactem a vida dos cidadãos. Assim, o processo legislativo deve garantir a publicidade dos debates e da construção das suas proposições.

Atualmente no Brasil, a participação social ocorre majoritariamente em períodos de eleições. Entretanto, o acompanhamento do candidato eleito, de seus feitos, e até mesmo as possibilidades de participação da população como previstas na Constituição Federal de 1988 acabam diversas vezes sendo negligenciados. Quantas vezes as pessoas acompanham um projeto de lei? Ou monitoram um debate normativo? Nesse sentido, tem-se a importância da regulação da disponibilização das informações nas casas legislativas brasileiras a fim de garantir uma participação da sociedade e permitir mecanismos de controle, responsabilização e também de maior visibilidade das ações realizadas.

A Lei Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada no Distrito Federal pela Lei 4.990/2012, objetivam facilitar o acesso às informações quer seja em atendimento a solicitações específicas, por meio de requerimento, quer seja pela divulgação de informações de interesse coletivo e geral (CLDF, 2012). Tais

regulações surgem com o intuito de propiciar a transparência ativa, a partir da disponibilização de informações no portal oficial de instituições e da possibilidade de o próprio cidadão solicitar informações.

Apesar da mudança promovida pelas legislações, a Constituição Federal de 1988 já previa a transparência pública, ao trazer a publicidade como princípio da Administração Pública:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Assim, tal mudança de paradigma reafirma a modernização do Estado e a necessidade de reorganização das instituições a fim de cumprir com as normas constitucionais.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, conhecida como CLDF, é órgão do poder legislativo e atua como assembleia legislativa e câmara municipal. Tal fato decorre da absorção do DF tanto como Estado como Município, sendo ele regido por leis orgânicas, e não constituições estaduais, como é definido na Constituição Federal de 1988, a qual trouxe autonomia política ao Distrito Federal e garantiu as primeiras eleições de seus 24 parlamentares no mesmo ano. Compete à casa representar a população, legislar e fiscalizar o Poder Executivo do Distrito Federal. Portanto, é fundamental o papel da transparência pública na casa a fim de dar publicidade às suas ações e fomentar a participação pública em processos decisórios.

A CLDF, a fim de desenvolver um espaço inovador para conectar a sociedade à casa, instituiu em 2017, a partir do Ato da Mesa Diretora nº 22/2018, o Labhinova - Laboratório Hacker de Inovação da Câmara Legislativa. Tal ato, além de estabelecer as diretrizes de funcionamento do Labhinova, aprovou o Plano de Dados Abertos da casa, importante marco normativo que objetiva: Estabelecer prioridades e publicar os dados em formatos abertos; Melhorar a qualidade dos dados publicados; Melhorar a gestão da informação e dos dados; e Incrementar continuamente os processos de transparência e de acesso às informações públicas (CLDF, 2017).

O PDA (Plano de Dados Abertos) define a disponibilização de informações em formato aberto a partir das bases abaixo:

> O conjunto de dados e sistemas sob a gestão da CLDF;
> O grau de relevância dos dados para o cidadão, observando-se as demandas encaminhadas via Ouvidoria, bem como os setores e serviços mais procurados nos sítios eletrônicos da CLDF;
> O alinhamento perante o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), especialmente no que tange ao Objetivo Estratégico n° 8 — Garantir a Transparência da Ação Parlamentar; e
> O nível de maturidade da organização quanto à qualidade das informações e dados existentes (CLDF, 2017).

Segundo a definição do *Open Government Data*, oito princípios norteiam a definição do conceito de dados abertos, devendo ser eles:

> **1 - Completos**. Todos os dados públicos estão disponíveis. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso.
> **2 - Primários**. Os dados são apresentados tais como os coletados na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem agregação ou modificação.
> **3 - Atuais**. Os dados são disponibilizados o mais rápido possível para preservar o seu valor.
> **4 - Acessíveis**. Os dados são disponibilizados para o maior alcance possível de usuários e para os propósitos mais variados possíveis.
> **5 - Processáveis por máquina**. Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
> **6 - Acesso não discriminatório**. Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
> **7 - Formatos não proprietários**. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
> **8 - Livres de licenças.** Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos. (BRASIL, 2007)

Entretanto, apesar de existirem regulações para a disponibilização das informações, ainda é recorrente a ausência de dados disponíveis nos portais das assembleias, bem como a ausência de acessibilidade e de compreensão dos dados. Assim, dificultando por diversas vezes a participação e o controle social, bem como a transparência pública.

Nesse sentido, visando entender de que forma a Câmara do Distrito Federal disponibiliza tais informações, foi analisada a transparência pública com foco na atuação legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Tal análise ocorreu a partir do estudo do Ato da Mesa nº 57/2016, o qual define as atribuições do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e ordena o pedido de acesso à informação, e do Ato

da Mesa Diretora Nº 146, de 2022, que aprovou o Planejamento Estratégico Institucional 2030.

A partir disso, foi realizada uma imersão de pesquisa na Câmara Legislativa do DF, bem como entrevistas semiestruturadas com o intuito de Investigar de que forma a CLDF tem dado transparência aos processos legislativos e contribuído para o *accountability* social, a partir dos seguintes objetivos específicos:

1. Identificar a forma de disponibilização dos dados legislativos na CLDF;
2. Averiguar se a transparência dos dados é acessível e de fácil compreensão para cidadãs e cidadãos;
3. Apurar se cidadãs e cidadãos têm acessado e como os dados da CLDF.

A intenção de realizar a pesquisa nasceu da vontade de acompanhar como são disponibilizados os dados legislativos no Distrito Federal. Por exemplo, o formato dos dados, se estão em PDF, em PNG, em JSON, afeta diretamente a forma de acesso a esses dados. Um cidadão comum, se tiver que acompanhar uma planilha complexa toda vez que quiser visualizar se uma simples proposição de interesse teve movimentação, provavelmente desistirá de fazer o monitoramento.

Por isso, além da disponibilização dos dados, é preciso prestar atenção no modo em que eles estão disponíveis. Nesse sentido, surgiram algumas indagações: É difícil encontrar os dados no site? A forma disponível é de linguagem complexa e inacessível? Existem formas disponíveis na própria casa para auxiliar na compreensão das informações? Qual o canal que os cidadãos e cidadãs mais utilizam da CLDF para tirar dúvidas? Mandam e-mail? Interagem via chat? De que forma a CLDF presta esse apoio?

Outro aspecto que instigou a pesquisa foi tentar perceber se há algum padrão seguido para a disponibilização dos dados legislativos. Sabe-se que o ITL, Índice de Transparência Legislativa, criado pelo Senado Federal, surgiu com o intuito de auxiliar as casas legislativas a padronizarem a forma de disponibilização das suas informações. O índice, disponível com explicação e modelo de replicação no próprio site do Senado, mensura a transparência em temáticas, sendo elas: (i) transparência legislativa; (ii) transparência administrativa; (iii) participação e controle social e; (iv) aderência à LAI (Senado Federal, 2017). Ao observar essa estrutura do programa,

fica explícita a transparência legislativa como base da transparência em assembleias, e a sua diferenciação da transparência administrativa, por exemplo, e da participação e controle social

O índice foi aplicado pela primeira vez no site oficial da CLDF em 2017, pelo Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e pelo Observatório Social de Brasília (OSBrasília). Os resultados do índice foram medianos, com nota de 0,8784/1 na transparência legislativa, 0,6757/1 para a transparência administrativa, 0,4444/1 na participação e controle social, e a menor nota, 0,3677/1, na aplicação da LAI (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRASÍLIA; INSTITUTO FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 2017). A partir disso, o presidente da casa à luz dos fatos, Joe Valle (PDT), em uma matéria realizada pelo próprio portal de notícias da casa, afirmou almejar o índice máximo (1) em até seis meses, e trouxe também a importância do Labhinova para alcançar tal feito (CLDF, 2017).

A simples transparência legislativa não garante sozinha a transparência administrativa, a participação e o controle social, muito menos a aderência à LAI. Esta pesquisa pretende exatamente investigar como essa transparência vem ocorrendo, uma vez que seguir as normativas é o primeiro passo para a garantia da participação e do controle social.

Este relatório está dividido em quatro seções, incluído a introdução. A segunda seção traz o resumo do referencial teórico, na qual aborda conceitos como transparência, *accountability* e *accountability* social. Já a segunda seção, traz os procedimentos metodológicos realizados, incluindo a análise documental, as entrevistas semiestruturadas e a observação participante. Por fim, a quarta seção aborda os resultados obtidos focados nos objetivos de pesquisa e a quinta seção as considerações finais.

2 Resumo do Referencial Teórico

Esta seção aborda os principais temas da pesquisa, começando com a discussão sobre transparência, em que são trazidos os conceitos de transparência

ativa e passiva. Em seguida, é discutido o conceito de *accountability*, bem como o de *accountability* social.

2.1 Transparência

A transparência, segundo Heald (2006), abarca diretamente o conceito de vigilância e abertura de dados. Entretanto, o autor critica a abertura de dados realizada de qualquer forma, devendo essa disponibilização de dados ser feita a partir de processos que permitem que a sociedade visualize as operações e atividades públicas. À vista disso, a transparência vai além da abertura e da vigilância, uma vez que é possível uma instituição ser aberta sobre seus procedimentos e documentos e, mesmo assim, não ser transparente.

Ademais, Santos e Figueira (2013) corroboram a ideia de Heald (2006) a partir da perspectiva de que uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para a compreensão dos fatos e atos administrativos.

Para compreender as diferentes formas de transparência, distingue-se a transparência ativa e passiva. De acordo com Araújo e Marques (2019), todos os órgãos da Administração Pública, sejam eles do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, devem estar inteiramente sujeitos ao princípio da transparência. Portanto, estes são obrigados a prestar contas à sociedade quanto aos seus atos e modo de gestão. Desse modo, pode-se afirmar que a transparência ativa nada mais é do que a divulgação, por iniciativa dos próprios órgãos públicos, de tudo o que neles ocorre.

De maneira distinta, a transparência passiva decorre da solicitação do cidadão para obter certo dado ou informação. Silva, Hoch e Righi (2013) abordam tanto a transparência ativa quanto a passiva como pilares fundamentais para a publicização das informações e para a consolidação democrática. Além disso, trazem o papel da informatização como fator exponenciador do contato da sociedade, a partir de novos canais de comunicação e de contato com o setor público. Indo além, as autoras reconhecem que o uso de tecnologias, por si só, apesar de ser um fator que pode vir a auxiliar a transparência, necessita de uma mudança institucional (SILVA, HOCH e RIGHI, 2013, p.8):

> Ocorre que a tecnologia não produzirá os efeitos desejados se não estiver acompanhada da mudança de postura por parte dos gestores públicos, que devem não só compreender a importância do acesso a dados de interesse público como reconhecer que o cidadão está legitimado a ir além do mero acesso à informação: tem o direito de exigir transparência, exercer o controle social, apresentar demandas e receber respostas. Com efeito, o uso das TIC's descortina novas funcionalidades e pode contribuir para o empoderamento político dos atores sociais, o que acabará por impor desafios aos gestores, gerando focos de tensão antes inexistentes.

Cunha (2018, p 8) afirma que a transparência possibilita a participação ativa dos cidadãos na elaboração de políticas públicas.

> O ato de dar transparência a atos exercidos por agentes públicos tem assim a função de munir os cidadãos das informações de que precisam para participar ativa e constantemente do processo de elaboração de políticas públicas. Nesse contexto de cidadãos bem-informados, os agentes políticos se sentirão compelidos a tomar decisões que beneficiem o conjunto de cidadãos, sob pena de serem removidos de seus cargos no próximo ciclo eleitoral. O raciocínio, portanto, é que transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que por sua vez permite o exercício de *accountability* (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos (doravante, me referirei a este raciocínio como a fórmula T -> P -> A).

Dessa forma, fica claro que sem transparência não se pode ter *accountability*, o que inviabiliza a participação social em todo e qualquer processo decisório de políticas. Ou seja, no caso desta pesquisa, sem dados transparentes das casas legislativas, fica impossível acompanhar qualquer dado legislativo e, por consequência, não há como os cidadãos exercerem seus direitos de acompanhar as ações dos representantes eleitos.

2.2 Accountability

O termo "*accountability*", apesar de não existir tradução literal, com a evolução histórica recebeu significados diferentes. Alguns autores explicitam o *accountability* como instrumento de garantia de direitos e deveres. Para Gomes, (2009, p.1348), "não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta". Tal modo de interpretação da palavra é atribuído a um significado de responsabilidade, obrigação e punição, bem como uma dupla dimensão conceitual. Schedler (1999, p.14) também trabalha *accountability* como

forma de domínio do poder, com o intuito de controlar abusos políticos a partir da transparência, como afirma no texto abaixo:

> Rather than denoting one specific technique of domesticating power, it embraces three different ways of preventing and redressing the abuse of political power. It implies subjecting power to the threat of sanctions; obliging it to be exercised in transparent ways; and forcing it to justify its acts. I treat the first dimension under the heading "enforcement" and sum up the last two dimensions under "answerability. The three aspects together-enforcement, monitoring, and justification turn political accountability into a multifaceted enterprise that copes with a considerable variety of actual and potential abuses of power.

Campos (1990, p.6) corrobora a existência do *accountability* como cada vez mais presente a partir do aprimoramento de mecanismos democráticos, já que “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.” Nesse sentido, a partir da organização estrutural e do amadurecimento do cidadão como não apenas mero consumidor passivo, mas também importante tomador de decisões, torna-se possível a existência de um accountability significante.

Sob o entendimento do *accountability* dentro de casas legislativas e o seu papel na transparência de dados, bem como a sua disponibilização a partir do Governo Eletrônico (E-Gov), Maury e Pinho (2013) realizaram um estudo acerca do potencial dos portais eletrônicos do Estado de Santa Catarina. Ambos os autores corroboram também com o entendimento de Olivieri (2016), da necessidade de mais estudos na frente legislativa, em especial do legislativo local.

Um ponto importante abordado por estes três autores é a eletronização do legislativo, situação na qual o governo atua como exponenciador de inovações e mudanças em sua estrutura. Entretanto, ao se analisar o legislativo, não há padronização de disponibilização das informações, bem como a disparidade na qualidade e na quantidade de dados entre as casas legislativas.

Nesse sentido, Maury e Pinho (2013) estudaram as casas legislativas de Santa Catarina sob a ótica da sua contribuição para a transparência, para a participação e para o *accountability*. Os autores se valem do conceito de *accountability* de Pinho e Sacramento (2009), no qual há a responsabilização tanto objetiva quanto subjetiva dos atores, a partir da prestação de contas, transparência,

e com a lógica de castigo e de parabenização pelas ações, cujo significado envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas.

Tal premissa se dá a partir da busca de uma conceitualização que não se resumisse somente a mecanismos formais, mas também informais, como a mídia e a sociedade, tendo em vista o seu papel na responsabilização dos atores e na prestação de contas.

Sobre *accountability* social ou societal, Peruzzotti e Smulovitz (2006) trazem o accountability social como a atuação por parte de um grupo de cidadãos ou sociedade civil organizada e instituições de mídia como forma de expansão de mecanismos de fiscalização e participação, que podem ser institucionalizados, a exemplo de uma solicitação na Ouvidoria, ou não, como exposições na mídia.

Enquanto o *accountability* vertical e horizontal dependem de apoio para controlarem as políticas públicas, o social atua de forma independente a partir da intensidade e da influência na opinião pública, gerando muitas vezes sanções simbólicas e não formais, como nos outros tipos de *accountability*. Tal fato ganha destaque com a digitalização do legislativo, decorrente em boa parte da pandemia, trazendo a representação das demandas populares e os processos legislativos para a mídia, e possibilitando maior engajamento do público através de redes sociais.

Ou seja, o conceito de *accountability* não pode ser visto apenas como uma fiscalização das irregularidades presentes nos órgãos públicos, no caso desta pesquisa, na casa legislativa. Mas deve ser compreendido como uma forma de participação social nos processos de decisões políticas, que é um direito constitucional garantido. O termo *accountability* social obtém uma prerrogativa de superar o *accountability* horizontal diante dos vícios vivenciados nas instituições as quais deveriam ser responsabilizadas pelo controle e fiscalização (FONSECA, 2016). A autora também expõe a emancipação política brasileira como forma de melhorar e garantir o serviço público, bem como o papel importante da imprensa a partir da exposição de resultados, denúncias e demais (FONSECA, 2016).

Nessa continuidade, Fonseca (2016, p. 204) secciona o *accountability* social em três instrumentos: Jurídico, através de ações populares e ações e ações diretas de inconstitucionalidade; Mobilização social; e Imprensa, concluindo que:

> Ainda que a Constituição, leis, decretos e demais instrumentos normativos prevejam mecanismos de accountability, seja horizontal ou vertical eleitoral, para o bom funcionamento das instituições públicas em um Estado Democrático de Direito é essencial desenvolver uma forte *accountability* social.

Peruzzotti e Smulovitz (2000) corroboram com a visão de Fonseca (2016) sobre o conceito de *accountability* social ressaltando que, além das instituições públicas, o cidadão é um importante ator e tem capacidade de cobrar, demandar, fiscalizar e participar das atividades públicas.

3 Procedimentos Metodológicos

O seguinte trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa de abordagem qualitativa, a partir de dados verbais e visuais para compreender a estruturação da transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal. A partir disso, foi utilizada pesquisa documental nos portais oficiais da CLDF e nas regulações de disponibilização de informação, entrevistas semiestruturadas com personas-chave e observação participante.

A pesquisa documental foi realizada a partir do Índice de Transparência Legislativa criado pelo Senado Federal que, em parceria com a Câmara dos Deputados, busca trazer, de forma interna e externa, o princípio da transparência pública para parlamentos sociais. O seu uso é voltado para a avaliação da Atividade Legislativa, Atividade Administrativa, Atendimento ao Cidadão e Usabilidade.

O método de avaliação foi desenvolvido em 2014 tendo em vista as mudanças regulatórias do setor de transparência e de acesso aos dados (LAI e LGPD). Em seu portal, são disponibilizados os questionários a serem feitos em cada uma das etapas, bem como uma planilha para a análise dos dados dos resultados. O ITL objetiva possibilitar às casas legislativas aplicações seriadas a fim de compreender a evolução destas na transparência ativa.

Portanto, a análise documental partiu dos seguintes pontos-base de avaliação da transparência legislativa propostos pelo ITL:

• Parlamentares que compõem a Casa, com a respectiva biografia;
• Composição das bancadas, lideranças e blocos partidários;
• Composição das comissões: por parlamentares, por partidos e blocos partidários;
• Frentes parlamentares em atividade e sua composição.
• Informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais: Situação, Vídeos, notícias ou estudos na página oficial das propostas que as tornem mais compreensíveis pelo cidadão;
• Agenda e pauta das sessões do plenário;
• Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada sessão do plenário;
• Resultado de votações no plenário com detalhamento mínimo: parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal;
• Transmissão ao vivo das sessões do Plenário;
• Publicação na íntegra das sessões do Plenário em áudio, em vídeo e em texto;
• Explicação sobre como os resultados das aprovações de propostas pela Casa impactarão a vida do cidadão;
• Agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões;
• Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada reunião, interna e externa, de comissão;
• Resultados de votações nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.
• Lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.
• Transmissão ao vivo das reuniões das comissões.
• Publicação na íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.
• Informações da atuação legislativa por cada parlamentar: o posicionamento nas votações, autoria e relatoria de propostas, histórico de presença;
• Discursos dos parlamentares em Plenário;
• Resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética;
• Estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas: quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, e horas de debate. (SENADO FEDERAL, 2017)

Além disso, foi analisado o Relatório do Projeto Índice de Transparência Legislativa – CLDF 2017 , o qual avalia a transparência da casa, o Ato da Mesa Diretora nº 22/2018, do Ato da Mesa nº 57/2016, Ato da Mesa Diretora Nº 146/2022, o portal de transparência da casa, o site oficial e as redes sociais.

A partir de entrevistas semiestruturadas, ocorreu a entrevista de personas-chave na implementação do sistema de ouvidoria na casa, na elaboração do Planejamento Estratégico Institucional e servidor da Comissão de Direitos Humanos. Foram realizadas 3 entrevistas, a primeira com o Coordenador da Coordenadoria de Modernização e Informática, Marcelo Hebert, a segunda com a servidora da Ouvidoria, a Auxiliar Legislativa Katia Brasil, e a terceira com o Consultor Técnico-Legislativo e Assistente Social, da Comissão de Direitos Humanos, Thiago Brandão. Os entrevistados serão sinalizados por numeração de entrevistas: Entrevistado 1; Entrevistado 2; e Entrevistado 3.

Também foi aplicada a técnica de coleta de dados por meio de observação participante. Kirk e Miller (1986) comentam o papel principal da observação em métodos qualitativos, bem como a importância da observação *in loco* de pessoas em seu local de ação, e da interação entre o pesquisador e os principais participantes da pesquisa, a fim de evitar pesquisas enviesadas. No caso desta pesquisa, a observação foi realizada na CLDF e foi registrada por meio de diários de campo. Os dados foram coletados e analisados de modo descritivo, visando compreender de forma qualitativa como o fenômeno de transparência pública é estruturado na referida casa legislativa. Abaixo, será descrito o resumo do conteúdo de cada diário.

Diário de Campo 1

O primeiro diário, de dimensão descritiva, consistiu em observação do cenário político/institucional da Assessoria de Governança Legislativa e Gestão Estratégica da CLDF (CLDF, 2022). O setor é novo, criado em 2021 com o foco no fortalecimento da governança corporativa e da elaboração do plano estratégico de 2030, elaborado pelo antigo COPEI (Comitê de Planejamento Estratégico Institucional), que atualmente é a ASSEGE.

Durante duas semanas, foi observado o ambiente de trabalho, a divisão sociotécnica do trabalho, diferentes visões de mundo que perpassam o contexto organizacional da assembleia, a organização das pessoas em função dos grupos de

trabalhos/grupos políticos e sociais, organização dos documentos, e redes sociais utilizadas pela casa.

Diário de Campo 2

No segundo diário, de dimensão analítico-reflexiva, foi continuada a imersão na ASSEGE. Houve boa recepção da pesquisa no setor, todos os servidores me permitiram realizar a observação e a análise documental e sempre que houve qualquer necessidade, estavam à disposição. Nesse sentido, foi estudado o site da assembleia para averiguar a acessibilidade no acesso dos seguintes pontos-base de avaliação da transparência legislativa propostos pelo ITL, a fim de identificar a forma de disponibilização dos dados de tramitação de proposições na CLDF;

Já nos dias 07.12 e 08.12.2022, o PEI 2030 foi analisado, e plataformas de ensino legislativo como a ELEVE, da Câmara dos Deputados, que possui parceria com o site da CLDF e fornece cursos online abertos ao público sobre processos legislativos foram testadas. Além do exposto, foi estruturada a lista de entrevistados de acordo com a relevância de atuação na transparência da casa.

A respeito do novo planejamento para 2030, com o intuito de representar o trabalho de diagnóstico interno desenvolvido e os anseios da população, foram definidos para garantir o alcance da nova visão de futuro e objetivos estratégicos estabelecidos. Um ponto a ser entendido é de que forma e a partir de que projetos irão garantir a realização de tais diretrizes, para que não sejam apenas “palavras coladas em paredes de instituições”, que no geral não são seguidas. Nesse aspecto, as diretrizes constituem em:

DE01: Fortalecer o papel fiscalizatório;

DE02: Aprimorar a qualidade do processo legislativo;

DE03: Aumentar a proximidade com a população;

DE04: Melhorar a Governança Legislativa.

Os **valores** foram definidos a partir de diagnóstico interno por meio de consultas organizacionais junto a servidores e gestores, enquanto a **visão de futuro** foi construída a partir dos resultados das pesquisas realizadas com a sociedade em dinâmica com participação de órgãos da CLDF, bem como a chefe da ASSEGE, Secretários-Executivos da Mesa Diretora, e o responsável pelo diagnóstico externo.

Conforme a Figura 1, a visão de futuro norteadora é constituída com base nos valores de transparência e participação efetiva da sociedade, o que é um indicativo sobre a importância da *accountability* social.

Figura 1 – Visão de futuro da CLDF disposta no Planejamento Estratégico Institucional

Fonte: CLDF, 2022

Ao conversar com servidores da ASSEGE, foi perceptível o foco do setor em tornar a casa mais transparente, como visualizado a partir do plano estratégico desenvolvido, com todos os aspectos voltados para dar mais transparência e participação da comunidade nas atividades da casa.

Entretanto, recebi o relato de que apesar dos esforços envolvidos na elaboração do PEI 2030, no engajamento de servidores e da própria sociedade, o planejamento estratégico dentro da CLDF é puramente político - é necessário obter espaço na agenda para de fato ser executado.

Nessa continuidade, ao buscar entender mais as diretrizes e objetivos mais palpáveis, a partir da metodologia OKR (*Objective Key Results*), foi elaborado um mapa estratégico, no qual o eixo “sociedade” constitui um importante marco para o *accountability* social, como perceptível em:

Figura 2 – Mapa Estratégico disposto no Planejamento Estratégico Institucional

Fonte: CLDF, 2022

O principal foco da metodologia OKR é em Objetivos (O) e Resultados-chave. O primeiro, consiste em um objetivo almejado pela instituição, que deve ser vividamente descrito para que as pessoas possam visualizar o tamanho do impacto proposto. Já os KR, são métricas com impacto direto no atingimento do objetivo caso

seja alcançado com sucesso, que servem como indicativos se os objetivos foram ou não alcançados de forma clara.

Como exemplo:

“Ser a casa mais transparente do Brasil” (O)

- aumentar em 30% o acesso aos dados dos portais da CLDF;
- disponibilizar 3 novos cursos sobre processos legislativos;

Normalmente, a metodologia de OKR é utilizada para o alcance de metas para um período mais curto, sendo no geral utilizado para planejamentos trimestrais, semestrais e anuais, o que não faz muito sentido aplicar para um plano com duração de aproximadamente 7 anos, sem nenhuma previsão disposta no manual de revisão, ou de acompanhamento dos resultados. Nesse sentido, é eliminada qualquer possibilidade de correção de possíveis erros de planejamento.

Além disso, nos resultados chave, que são utilizados para medir quantitativamente o processo, não foram determinadas métricas quantitativas e o conteúdo disposto ficou muito geral, não sendo claro de que modo e a partir de que programa irão alcançar os resultados.

O OKR de fato é uma metodologia que foca na transparência, sendo uma metodologia que deve estar clara e concisa a todos os envolvidos na instituição. Entretanto, com a falta de clareza dos resultados-chaves, não foi possível alcançar essa métrica, o que deixa dúvida se foi algo determinado internamente pela ASSEGE e as métricas internas não foram divulgadas, ou se o plano será seguido como foi divulgado em plenário.

Diante do exposto, fica o questionamento do motivo pelo qual foi escolhida essa metodologia, e como ela será aplicada na prática.

Diário de Campo 3

Com o objetivo de averiguar se a transparência dos dados é acessível e de fácil compreensão para cidadãs e cidadãos foi realizada a primeira entrevista, com o servidor da CMI (Coordenação de Modernização e Informática), responsável pela digitalização de dados da CLDF, no dia 15.12.2022 às 15:30, com duração de 30 minutos. A CMI busca viabilizar, em parceria com as demais unidades, a

disponibilização dos dados abertos, provendo os recursos e procedimentos tecnológicos necessários.

Inicialmente, era para a imersão na ouvidoria ocorrer a partir do dia 04/01, mas com as obras realizadas na sala tivemos o início apenas dia 11/01. A servidora atuante na casa desde 1994 e na ouvidoria desde 2007, realizou comigo uma entrevista semiestruturada, com duração de 30 minutos, com gravação autorizada.

Antes mesmo de iniciarmos os questionamentos, a servidora já deixou claro o papel da ouvidoria apenas como setor que encaminha as demandas, mas que não possui nenhuma responsabilidade perante as respostas ou até mesmo na execução de ações que possam promover a aproximação do canal entre o cidadão e o servidor.

Na última semana de imersão o foco foi compreender o funcionamento do Labhinova. Ao tentar entrar em contato com o laboratório para marcar uma entrevista com o responsável do setor por telefone, fui informada que o laboratório de inovação não existe mais. Ao questionar sobre, recebi a informação de que o setor não existe mais e não saberiam me informar o motivo. Questionei os servidores da ASSEGE sobre, e não sabiam nem que o laboratório não estava mais funcionando, quanto mais o motivo. Por fim, para testar o acesso do cidadão, aproveitei a imersão no setor e fiz um questionamento dia 11.01.2023, por meio de um formulário disponível no portal de transparência, e recebi um retorno dia 16.01.2023, informando o espaço físico destinado ao LABHINOVA foi cedido para outro setor, mas que permanecem dois servidores responsáveis pelo que estão lotados na CMI.

Na sexta-feira, dia 13.01.2023, retornei à ASSEGE para conversar com o consultor técnico legislativo responsável pela elaboração do PEI, que está na casa desde 2006. Assim, seguimos com uma conversa informal, com duração de aproximadamente 1h30min.

O consultor, responsável pela elaboração do PEI (Planejamento Estratégico Institucional) desde 2012, quando estava nas mãos do COPEI a elaboração, luta continuamente pela transparência e pelo *accountability* da casa, em especial o *accountability* na vertente de fiscalização e responsabilização. Foi realizada também uma entrevista com servidor da Comissão de Direitos Humanos da assembleia, responsável pela elaboração das pesquisas que embasaram o novo planejamento, com duração de 30 minutos, realizada por telefone, pois ele estava de recesso.

Diário de Campo 4

Durante o período de imersão, foi percebido um esforço contínuo de todos os setores de darem transparência aos seus atos, bem como a noção da importância de tal feito para participação social.

Foi possível compreender de que forma a Câmara Legislativa do DF tem dado transparência aos processos legislativos e contribuído para o accountability social, a partir do entendimento da estruturação da transparência na casa, a qual é individual e cada setor é responsável pela sua, bem como a influência do cenário político na implementação de sugestões e melhorias proposta pelos setores diretamente envolvidos. Por fim, a partir das entrevistas e conversas informais realizadas, foi possível sinalizar possíveis recomendações de intervenções para garantir o alcance das metas estabelecidas no novo planejamento estratégico.

Análise de dados

Foi realizada análise de conteúdo com base em categorias organizadas a partir dos objetivos específicos e da teoria discutida. Bardin (1977, p.45) define a análise de conteúdo como: “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação”.

Nesse sentido, a análise de conteúdo da pesquisa foi realizada em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Ademais, as entrevistas semiestruturadas realizadas foram analisadas a partir de recortes do material gravado, buscando extrair sentido dos dados coletados a partir da transparência da linguagem, com o foco mais no conteúdo do que foi dito, e não na forma.

4. Resultados

Esta seção está organizada a partir dos objetivos específicos dessa pesquisa e do referencial teórico discutido. A primeira subseção trata da forma como os dados estão disponibilizados na CLDF, enquanto a segunda da sua transparência e acessibilidade, e a terceira, de que forma ocorre a democratização do acesso à informação.

A política de transparência da CLDF é norteada pela LAI, (Lei de Acesso à Informação), a qual em seu Art. 3º prevê a disponibilização de informações de

interesse público, independentemente de solicitações, e o uso de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (BRASIL, 2011), pela Lei 4.990/2012, a qual objetiva facilitar o acesso às informações quer seja em atendimento a solicitações específicas, por meio de requerimento, quer seja pela divulgação de informações de interesse coletivo e geral (CLDF, 2012). Nesse sentido, são esses os resultados encontrados.

4.1 Disponibilização dos dados legislativos na CLDF

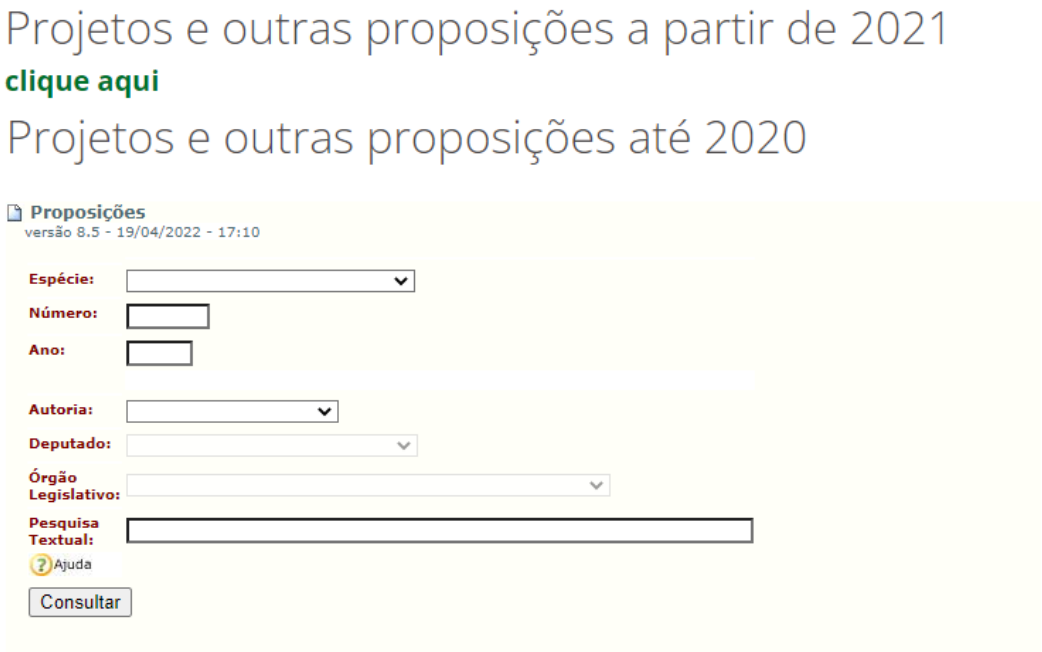
Os dados legislativos são atualmente disponibilizados na CLDF, tanto pelo site oficial, quanto por redes sociais, o Instagram @comunicacldf, e no Twitter, @cldfnotícias, bem como o portal de dados abertos, o portal e-Democracia, o aplicativo da CLDF, o CLDF online, e o portal de transparência.

Com base nos depoimentos do Entrevistado 1 e após as análises de documentos ficou perceptível a preocupação da casa às exigências da LAI. Um resultado positivo encontrado, que se diferencia do vivenciado no site de outras assembleias pesquisadas é a explicação do uso do portal dos dados abertos. No site, há a sua conceituação mostra como o cidadão pode cruzar os dados e gerar estatísticas de forma independente.

Ao conferir a disponibilização dos dados na CLDF a partir do Índice de Transparência Legislativa do Senado Federal, com o foco em processos legislativos, observa-se que os dados da casa estão disponíveis em diferentes formatos no site da assembleia.

Os dados legislativos, anteriores à 2021, de informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais situação e textos possuem um buscador menos robusto, conforme a Figura 3.

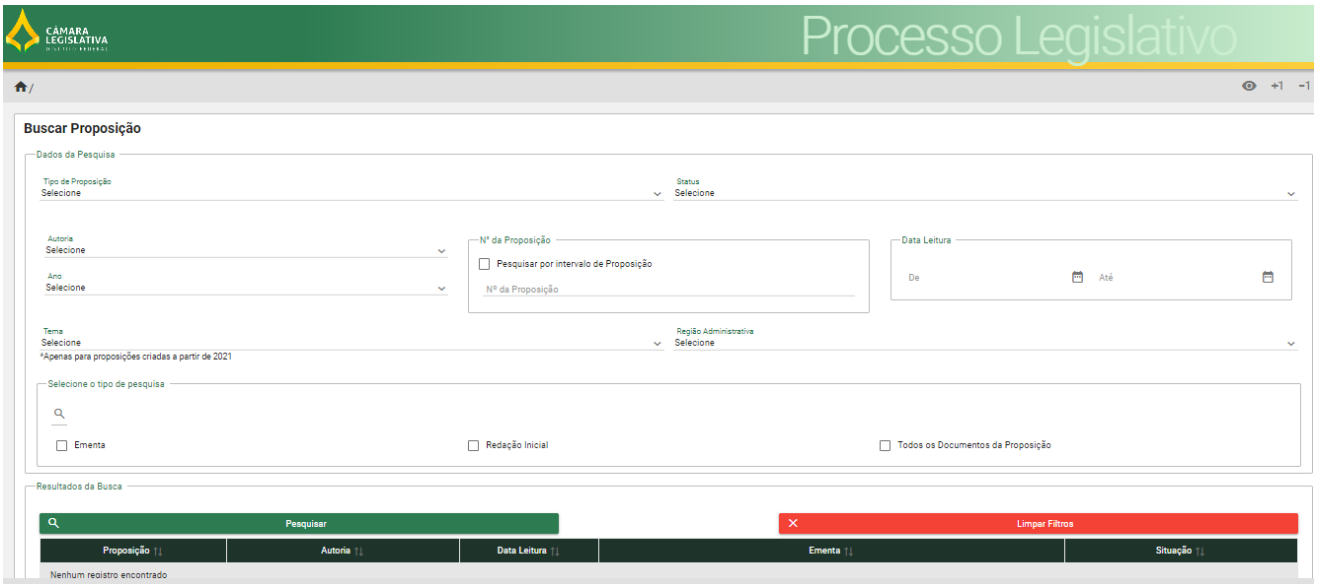
Figura 3 – Visualização de projetos e proposições no site da CLDF até 2020



Fonte: CLDF, 2023

Enquanto tais informações a partir de 2021 podem ser buscadas em um buscador mais desenvolvido, e que permite que o cidadão filtre o período de publicação, especifique em que textos da proposição deseja realizar a busca textual, permitindo uma maior precisão nos resultados, conforme a Figura 4.

Figura 4 - Visualização de projetos e proposições no site da CLDF a partir de 2021



Fonte: CLDF, 2023

Tal diferença de disponibilização se dá pela casa ainda estar em processo de digitalização dos processos anteriores à 2021. O mesmo processo ocorre, por exemplo, com o Diário Oficial da União, com leis e decretos até 2015, que eram publicadas em outro site e somente após esse ano foram incluídas nas publicações.

No site, na aba “Deputados”, é possível encontrar tanto os deputados de legislaturas passadas quanto das atuais, destes, há a biografia atualizada, redes sociais, site próprio (caso exista), bem como agenda parlamentar, notícias que mencionem o deputado(a), leis e normas aprovadas de autoria do parlamentar (temporariamente indisponível), e Comissões e Frentes Parlamentares que sejam membros.

Na mesma aba, é possível encontrar as frentes parlamentares, que são frentes suprapartidárias que permitem que parlamentares distritais dialoguem com a sociedade civil e outros órgãos públicos. Entretanto, existem dados apenas de 2019 e de 2020, em formato Word e com poucas informações, apenas com objetivo, nome, autor/primeiro signatário e demais signatários.

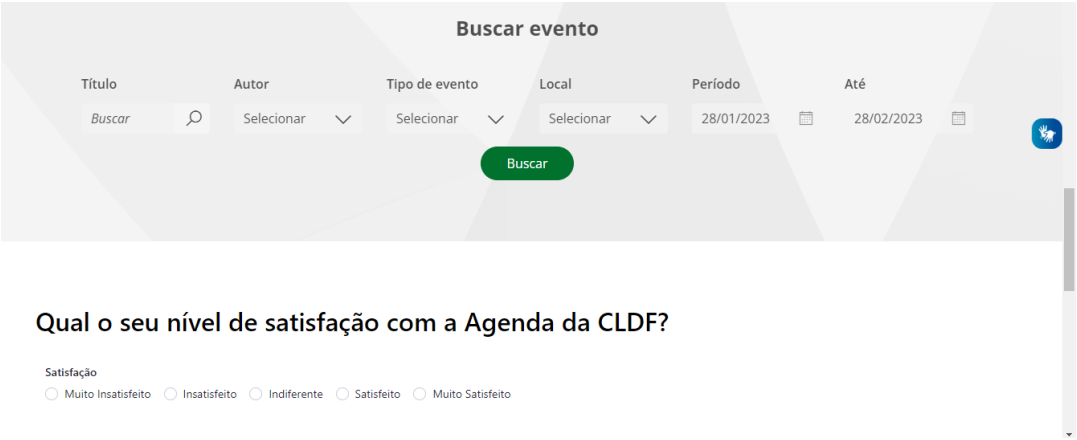
Na composição das bancadas, lideranças e blocos partidários, há a informação de blocos/bancadas e membros, da mesma forma são organizadas as informações sobre a composição das comissões, apenas por parlamentares, não havendo informações por partidos e por blocos partidários. Na parte de comissões do site também é possível acompanhar a pauta das reuniões internas e externas das comissões

Figura 6 - Visualização da composição das bancadas, lideranças e blocos partidários da CLDF

Fonte: CLDF, 2023

A respeito da agenda e pauta das sessões do plenário, no site é possível fazer a extração das informações diárias em CSV ou em PDF, bem como assistir a transmissão ao vivo do plenário pela TV Câmara Distrital e pelo canal da assembleia no Youtube, e baixar em áudio as informações. No site há também um buscador de eventos bem completo, onde é possível buscar por período, por autor, por título e por local, além de existir uma pesquisa de satisfação da funcionalidade.

Figura 7 - Visualização da agenda e pauta das sessões do plenário da CLDF



Fonte: CLDF, 2023

Ao buscar no site as informações sobre as sessões plenárias, é possível acessar a ata apenas em arquivo PDF ou em áudio, e não há a disponibilização da lista de presença e ausência dos parlamentares no site de todas as sessões, apenas em algumas.

Figura 8 - Visualização das informações sobre as sessões plenárias da CLDF

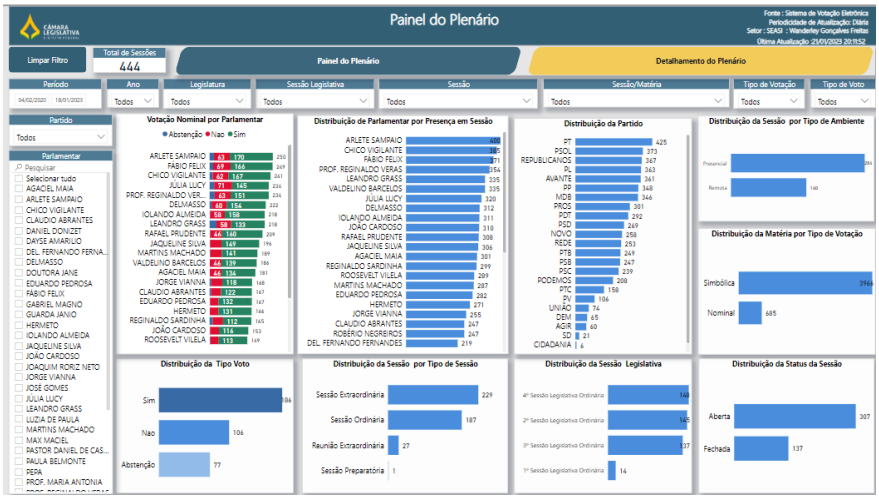
2022

Data	Nome	Ata Circunstanciada	Ata Sucinta	Arquivo de Audio	Lista de Presença
15/12/2022	113ª Sessão Ordinária				
14/12/2022	112ª Sessão Ordinária (com errata)				
14/12/2022	112ª Sessão Ordinária				
13/12/2022	32ª Sessão Extraordinária				
13/12/2022	111ª Sessão Ordinária				
08/12/2022	110ª Sessão Ordinária				
07/12/2022	31ª Sessão Extraordinária				
07/12/2022	109ª Sessão Ordinária				
06/12/2022	30ª Sessão Extraordinária				
06/12/2022	108ª Sessão Ordinária				

Fonte: CLDF, 2023

No portal de transparência da CLDF, estão disponíveis os resultados de votações no plenário a partir de um Power BI, com possibilidade de filtro por autoria, partido, bem como a visualização da votação nominal, a distribuição de parlamentar por presença, com lista resumo de votação.

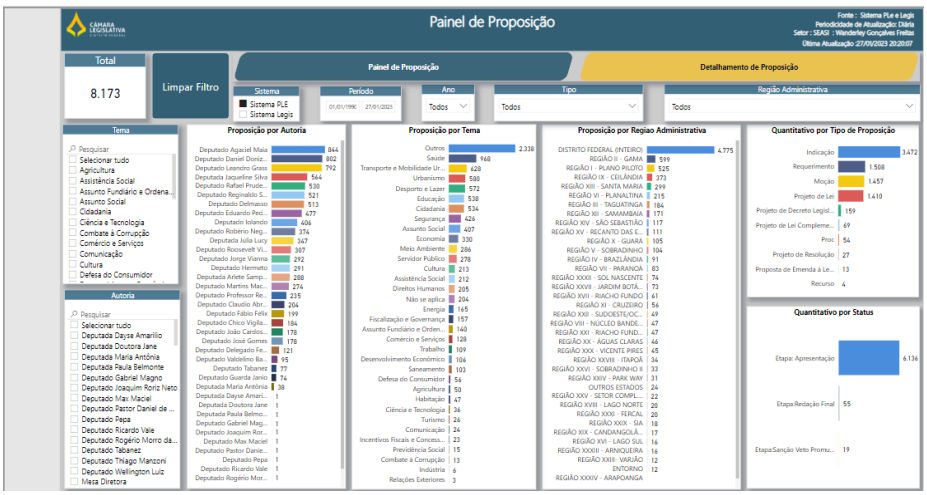
Figura 9 - Painel do Plenário disposto no Portal de Transparência da CLDF



Fonte: CLDF, 2023

Os dados de proposições estão dispostos da mesma forma, em um Power BI, com dados organizados por autoria, por tema, por região administrativa, por tipo de proposição e por status. A Explicação sobre como os resultados das aprovações de propostas pela casa podem afetar a vida do cidadão é feita no site através do portal de notícias, que é disponibilizado tanto no site quando no Twitter e no Instagram oficial da assembleia.

Figura 10 - Painel de Proposição disposto no Portal de Transparência da CLDF

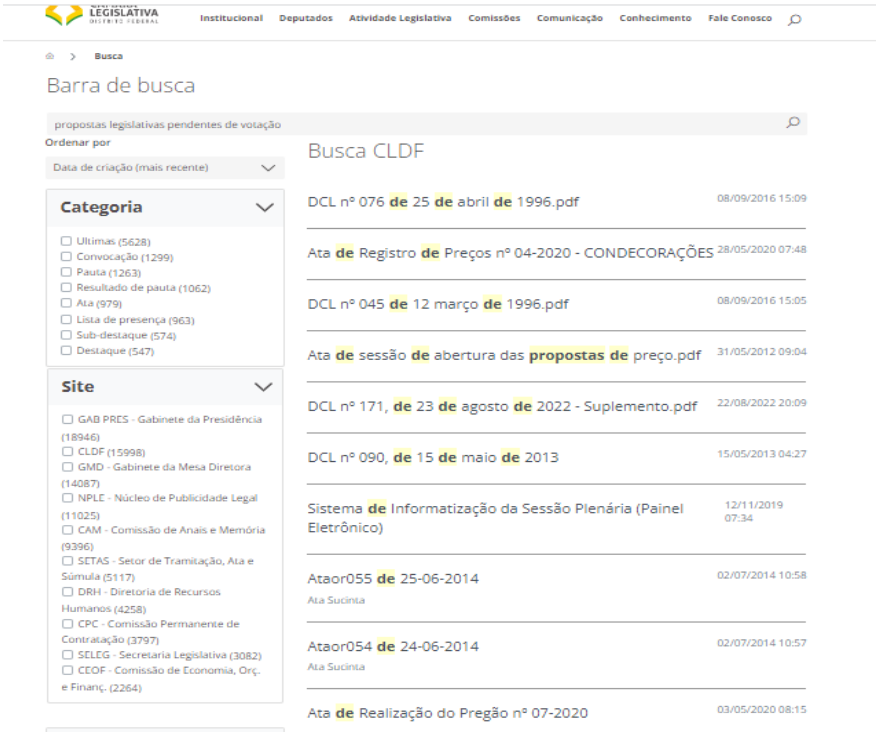


Fonte: CLDF, 2023

Já as estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, a quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, e horas de debate são encontradas no painel de proposições disposto no portal de transparência, em formato de Power BI.

Ao buscar no site, no aplicativo CLDF online, na plataforma e-Democracia, no portal de transparência e no portal de dados abertos, não foi possível encontrar a lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão, bem como resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética, e ao utilizar a ferramenta de busca disponível, os primeiros 10 resultados foram extensos e imprecisos.

Figura 10 - Barra de Busca disposta no site da CLDF



Fonte: CLDF, 2023

Já as estatísticas anuais sobre as atividades legislativas, não divulgadas desde 2018, são nomeadas “Indicadores Legislativos”. Os últimos dados disponíveis, trazem a quantidade de propostas analisadas e votadas, indicadores de eficiência e eficácia, representatividade e demais. A quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário e horas de debate não foram encontradas nos portais da casa.

Assim, os dados na CLDF estão dispostos de diferentes formas em diferentes portais. Parte em PDF, parte apenas no corpo do site oficial, parte em formato de

planilha, em Word, mas não há a padronização da disponibilização dos dados, alguns possuem disponibilização em formato aberto, outros não.

4.2 Transparência e acessibilidade dos dados na CLDFA transparência na CLDF, segundo a visão do Entrevistado 1, tem como ponto fundamental o uso das redes sociais e a disponibilização de dados de forma dinâmica e acessível, favorecendo a participação popular em tempo real, , fato confirmado também pela Entrevistada 2, a qual abordou a importância de como as redes sociais têm o facilitador de aproximar a casa da comunidade.

> Então, com essa informatização, a gente conseguiu dar transparência a tudo que acontece, de pressão, de presença, de voto. E começa a fazer também estatísticas. Fazer projeção de alguns números gerenciais estratégicos para que a população possa enxergar isso de uma forma mais simples. (Entrevistado 1, 2022)

Tais projeções estão disponíveis no portal de dados abertos. O portal, apesar de conter dados brutos, possibilita ao cidadão e a instituições o cruzamento de dados. Os dados disponibilizados compreendem emendas orçamentárias, projetos de lei, créditos adicionais e verbas indenizatórias. O objetivo é fornecer material para a comunidade elaborar livremente aplicativos e sistemas com base nos dados.

O interessante do portal, ao comparar com outros portais de câmaras legislativas, é a explicação do uso e da importância dos dados, em um tutorial de extração. Tal fato, além de garantir o entendimento do cidadão sobre os dados disponíveis, facilita a participação social no processo legislativo, a partir do entendimento geral do que está ocorrendo na casa, de quantas proposições estão sendo votadas, como os parlamentares estão votando e como está a sua atuação no plenário.

Já a plataforma de interação desenvolvida, a e-Democracia, é composta de três modalidades de interação:

- Audiências Interativas: permite a qualquer pessoa assistir e participar de audiências públicas sem precisar comparecer presencialmente no local onde ocorre o debate;
- Wikilegis disponibiliza projetos de lei em tramitação para que a população apresente contribuições para a redação da proposta. O objetivo é permitir que as contribuições públicas possam ser consideradas e eventualmente acatadas pelos relatores da matéria nas comissões; e
- Expressão é uma ferramenta de discussão em fórum para que os cidadãos debatam temas importantes para o

> Distrito Federal, em estreita colaboração com seus representantes eleitos. A plataforma foi elaborada em parceria com a Câmara dos Deputados e com o Programa Interlegis do Senado Federal. (CLDF, 2018)

Ao relatar os fatores que dificultavam antes da pandemia e se ainda há alguma dificuldade, e como foi estruturada essa solução, o Entrevistado 1 destacou a digitalização da CLDF antes da pandemia, com o lançamento do e-Democracia e do portal de dados abertos em 2018. Explicitou o papel da pandemia na forma de “fazer funcionar na marra” que todos trabalhassem no mundo virtual. Como dificuldade, o Entrevistado 1 relatou a questão da estruturação interna. A CMI, apesar de ser o setor de TI e de modernização da casa, acaba muitas vezes recebendo funções de ouvidoria, de inovação, fatores os quais atrapalham o andamento dos processos internos e dificultam a transparência.

A partir disso, o Entrevistado 1 trouxe a transparência da casa como majoritariamente ativa, tendo em vista todos os processos de modernização e digitalização relatados. Entretanto, apesar de a casa disponibilizar a maioria dos indicadores legislativos do ITL (Índice de Transparência Legislativa), isso não indica de fato que os dados são acessíveis ou até mesmo transparentes. O portal oficial da casa, o site, não é intuitivo. Para achar as informações, é necessário realizar buscas expressivas, e a partir da desatualização de alguns dados, como os de indicadores legislativos (não são atualizados desde 2018), de dados consolidados da ouvidoria de 2022, o monitoramento legislativo é dificultado.

Além disso, ao ter sob ótica as inovações da casa, bem como o e-Democracia e o papel do Labhinova nessa idealização, a falta informação interna dificulta o funcionamento dessas aplicações. O fato de, ao questionar na ouvidoria (principal ponto de contato do cidadão com a CLDF), os servidores do local não demonstrarem familiaridade com o portal, e ao solicitar via telefone na CLDF um contato do laboratório de inovação, e receber a informação de que o laboratório não existe mais, bem como outros servidores, ao serem questionados sobre, não saberem informar o motivo, explicita a ausência de comunicação interna, fato que impacta diretamente na transparência e na acessibilidade na CLDF.

Por fim, um resultado obtido a partir das entrevistas semiestruturadas foi a necessidade de estruturação interna dos setores, para o desenvolvimento de todas as

ações dispostas no PEI 2030, a fim de que a transparência dos dados se torne acessível e de fácil compreensão para cidadãs e cidadãos.

4.3 Democratização do acesso à informação

Para enviar uma demanda à CLDF, ou seja, exercer a transparência passiva, o cidadão pode fazê-la por e-mail, pelo formulário do site, por telefone, por Whatsapp ou presencialmente. O atendimento via Whatsapp não é descrito no site. O número oficial da ouvidoria possui Whatsapp, mas segundo informação verbal, tal forma de contato não é divulgada pela ausência de profissionais suficientes para suprir as demandas do setor. Atualmente, o meio mais utilizado de contato é o e-mail, e a partir desse contato existem sete classificações: Manifestação, Informação, Reclamação, Sugestão, Solicitação, Denúncia e Elogio. A partir da classificação (sendo ela feita a partir do formulário pelo próprio cidadão ou pela ouvidoria ao receber a demanda), ela é enviada para os setores responsáveis pela sua resposta. A título de exemplo, ao realizar uma reclamação sobre a atuação parlamentar, tal dado é enviado a todos os parlamentares da casa, sendo eles os responsáveis por dar um retorno ao requerente.

Ademais, ao ser questionada sobre como o canal de relacionamento entre o cidadão e servidor com o poder legislativo local promove a participação social e quais são as principais ações realizadas atualmente pela ouvidoria, a Entrevistada 2 afirmou a inexistência de ações voltadas para tal feito, mas disse que atualmente acredita que as redes sociais possuem papel fundamental nessa aproximação, opinião que coaduna com o Entrevistado 1.

O momento na Ouvidoria é de adaptação a um novo sistema interno, solicitado pelo setor para a CMI, o qual foi adquirido por meio de licitação. Ao ser indagada sobre o sistema, a Entrevistada 2 informou certa insatisfação. O setor não foi questionado quanto a suas demandas, a linguagem do sistema está sendo alterada para se adaptar as sete categorizações utilizadas pela ouvidoria em suas demandas perante o cidadão. O sistema, que possui o objetivo de centralizar as demandas recebidas nos diversos canais da ouvidoria e facilitar a geração de relatórios, como não foi pensado junto ao setor e personalizado para as suas demandas, apenas replicado como o

estabelecido na licitação, não sendo feito sob medida para as necessidades dos servidores.

Um ponto importante sobre o sistema é o seu foco em centralizar as demandas em um lugar só, e organizar com o intuito de registrar e estruturar os processos internos administrativos do setor, não alterando a forma de contato do cidadão com a casa.

O acesso à informação na CLDF se dá principalmente através das redes sociais. Além desse meio, é possível contatar a casa a partir de formulários da ouvidoria, e por telefone. O contato principal com a ouvidoria se dá a partir de e-mails enviados pelos próprios cidadãos. A Entrevistada 2 afirmou que a maioria dos contatos recebidos não vem dos formulários existentes no site, no portal de transparência e na página da Ouvidoria. Infere-se que tal fato deriva da complexidade do formulário e da prontidão do atendimento.

A Ouvidoria atualmente está em fase de implementação de novo software contratado via licitação para otimizar os atendimentos ao público. Entretanto, por meio de conversas informais e por informação reforçada pela Entrevistada 2, o software ainda está sendo adaptado para o uso do setor. Ele foi adquirido já pronto, após solicitação à CMI, e vem com um foco mais administrativo de dar celeridade às demandas e facilitar a organização da Ouvidoria, por integrar os pedidos recebidos por e-mail e pelos formulários disponíveis no site. Entretanto, atualmente no âmbito de atendimento ao público, existem inovações que tanto trazem métricas automáticas dos atendimentos, quanto permitem mais celeridade.

O e-Democracia, apesar de ter como foco principal expandir a participação popular no processo legislativo, ao visualizar a página principal é perceptível o baixo engajamento da população com a plataforma. O Entrevistado 4 ressaltou a importância da educação legislativa para de fato trazer sentido ao sistema, Na entrevista, foi falado sobre a necessidade de processos educacionais da própria casa para estimular um sistema voltado para a participação, como o e-Democracia.

Atualmente, os cursos que têm por objetivo “desmistificar” o processo legislativo, são derivados da plataforma de cursos online da Câmara dos Deputados e apenas indicados pelo site da CLDF. A Escola do Legislativo do Distrito Federal – Elegis, atua majoritariamente com a realização de cursos internos para servidores e parlamentares, existindo apenas dois projetos em voga nos dias de hoje voltados para

o público externo, o Cidadão do Futuro e o Jovem Cidadão, e ambos têm como público-alvo estudantes do ensino fundamental e médio.

Nesse sentido, ao observar os dados de participação dispostos na plataforma e-Democracia, de 31 discussões abertas para debate, apenas 21 respostas foram contabilizadas. Como atualmente não existem relatórios ou resultados disponíveis sobre o portal, a partir das observações, das entrevistas e da análise documental, é possível inferir que a baixa participação é baseada em três fatores: (i) ausência de conhecimento sobre o processo legislativo; (ii) desconhecimento do portal; e (iii) inexistência de resposta da casa aos questionamentos levantados pelos cidadãos. O Entrevistado 3 corroborou que, prioritário à participação das inovações desenvolvidas, é necessário desenvolver um trabalho na base, voltada o amadurecimento nas capacidades de comunicação e de educação política, voltada para a cidadania, para assim conseguirmos ter uma emancipação política.

Portanto, apesar de informações verbais obtidas através de conversas informais durante a imersão participativa afirmarem a ausência de profissionais para a execução de atendimentos como, por exemplo, via Whatsapp, foi demonstrado que tal afirmativa não se mantém. O que de fato foi evidenciado foi a falta de softwares específicos para o setor que otimizem o atendimento e que estejam de acordo com a realidade da Ouvidoria. Assim, apesar de diversas iniciativas voltadas para a democratização das informações legislativas da casa, a falta de monitoramento, de responsabilização dos setores por diagnósticos e relatórios avaliativos, de capacitações voltadas ao público externo são fatores que inviabilizam o acesso aos dados e a participação cidadã.

5. Considerações Finais

Durante a análise documental, foi possível identificar que os dados legislativos da CLDF estão disponíveis de diversas formas, em PDF, em planilhas, em Power BI e demais, e que, apesar de a maioria dos dados estar disposta nos portais das casas, eles nem sempre são acessíveis e de fácil compreensão para cidadãs e cidadãos. Além disso, evidenciou-se a partir das entrevistas semiestruturadas e da imersão na

instituição a subutilização de portais de comunicação da CLDF, bem como a Ouvidoria e o portal e-Democracia

Nesse sentido, a mudança de paradigma proposta pelo PEI 2030 (Planejamento Estratégico Institucional), com a sua base na transparência e na interação entre os setores do início da sua elaboração ao seu produto, a partir do lema “juntos somos mais”, e da busca pela responsabilização de atores-chave, e da sua construção com a sociedade, é um importante marco no amadurecimento institucional da casa. A ideia de, a partir de um projeto realizado de forma conjunta envolver todos os setores da casa, trazendo a governança e a transparência como base consiste em uma ação assertiva para desenvolver uma comunicação e ações para a fortificação da atuação interna da CLDF. Tal fato, implica diretamente na forma como o público contata a casa e até mesmo recebe as suas informações.

Os resultados da pesquisa mostram que a Câmara Legislativa do Distrito Federal busca ser uma casa transparente e participativa. Entretanto, evidenciou-se como emblemática a estruturação interna da CLDF e o seu papel na transparência da casa, bem como que a falta de dados ou de acessibilidade deles impacta diretamente no *accountability* social. Além disso, constatou-se que para a forma de disponibilização de dados (ativa ou passiva) ser de fato transparente, depende diretamente da forma como o cidadão ou cidadã acessa a informação. Para monitorar um projeto de lei, o cidadão deve compreender que no site existem dois formatos de busca para diferentes períodos de tempo, bem como saber utilizar os mecanismos de busca e compreender as informações ali prestadas, e para realizar uma solicitação, deve preencher um formulário online, ligar, enviar e-mail ou ir à casa presencialmente. Caso não entenda a informação recebida/observada, deve buscar em outro portal cursos de capacitação da Câmara dos Deputados.

Assim, apesar de a informação estar ali de forma ativa, ou seja, de livre iniciativa do órgão divulgar, o seu acesso não é facilitado e o excesso de cliques cansa o utilizador das plataformas, bem como ter que preencher um formulário toda vez que tiver uma dúvida, ou escrever um e-mail, desestimula a busca por informações, refletindo na transparência da casa e inviabilizando o *accountability* social.

Evidenciou-se, então, que transparência ativa (prioridade na transparência a partir da Lei de Acesso à Informação) não é suficiente quando não há padronização,

atualização e otimização da forma que as informações estão dispostas, e a passiva não é realizada quando a solicitação da informação ocorre de forma complexa.

Assim, a partir do mapeamento realizado, alguns pontos de melhorias são perceptíveis para garantir que a casa esteja de acordo com as legislações vigentes e garanta mais *accountability* social. Diante disso, serão enumeradas algumas sugestões com este fim na próxima seção como proposta de intervenção.

5.1 Proposta de intervenção

1. Criação de um setor para promoção e regulação da transparência legislativa

A partir dele, será possível institucionalizar de forma permanente a transparência, bem como os processos que garantem a acessibilidade dos dados. A existência de um setor responsável pela promoção da transparência pode facilitar a realização de pesquisas e a aplicação de indicadores a fim de medir a transparência da Câmara Legislativa do DF, bem como promover uma maior integração entre os setores. A exemplo disso, tem-se em nível federal, na Câmara dos Deputados, a Secretaria da Transparência. Nela, há o foco exclusivo em desenvolver uma cultura de transparência, bem como avaliar os processos e garantir seu prosseguimento

2. Retomada das atividades do Laboratório de Inovação – Labhinova

A retomada das atividades do laboratório, a partir da contratação de servidores efetivos voltados especificamente para o setor, bem do espaço físico, poderá garantir a continuação da atuação do laboratório.

3. Centralização de plataformas de participação e monitoramento

A existência de muitos pontos focais de monitoramento legislativo, como o aplicativo “agora é lei”, o CLDF online, a plataforma e-Democracia, deixam o cidadão confuso e dificultam a transparência, tendo em vista o efeito direto sobre o uso, por não estar determinado de forma clara o que cada portal contém. Com uma centralização, o acesso aos dados pode ser facilitado. A própria página do projeto de lei, por exemplo, pode conter espaço para debate por meio de comentários, e a

plataforma do e-Democracia poderia ser integrada ao site oficial, sem a necessidade de um novo portal, por exemplo.

4. Reestruturação da disponibilização de informações no site oficial

As informações dispostas no site, para se tornarem de fato acessíveis, poderiam passar por uma reordenação. Seria interessante a padronização do site a partir das categorias do ITL (Índice de Transparência Pública), fato o qual facilitará inclusive na elaboração dos relatórios de índices legislativos.

5. Análise de sistemas da Ouvidoria

Além do novo software responsável, para dar mais celeridade aos contatos e permitir um contato mais humanizado da Ouvidoria com os cidadãos e cidadãs, atualmente existem no mercado plataformas de chat virtual direto na plataforma, sem necessitar de formulários, e-mail e demais. A partir desses softwares, é possível gerar automaticamente relatórios de atendimento, realizar chamadas de áudio, vídeo, enviar mensagens automáticas e outros. Tal ação pode implicar diretamente na participação social a partir de um contato humanizado direto e proativo, com a possibilidade do uso de envios automáticos de mensagens.

6. Ampliação da oferta de cursos pela Elegis

Apesar da existência de cursos virtuais da Câmara Federal ofertados pela Escola do Legislativo do Distrito Federal, estes são voltados majoritariamente para servidores e parlamentares, existindo apenas dois projetos para o público externo, o Cidadão do Futuro e o Jovem Cidadão, ambos tendo como público-alvo estudantes do ensino fundamental e médio. Estes cursos poderiam ser abertos ao público adulto, com estratégias para engajar a participação política no DF.

7. Sistema de dupla checagem de ferramentas do site

Para garantir a publicidade das informações e o maior acesso do cidadão aos dados públicos, seria recomendado a realização de checagens de sistema, a partir de uma rotina de checagem, na qual diariamente os acessos do site seriam testados para garantir sua funcionalidade e a atualização de dados dispostos nos portais.

6. Referências

ARAÚJO, Luís Paulo Maia de; MARQUES, Rodrigo Moreno. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro. Belo Horizonte: Universidade Fumec, 2018. Disponível em: https://www.periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/9236; Acessado em: 05 de fevereiro de 2023.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em: http://bds.unb.br/handle/123456789/904; Acessado em: 12 de agosto de 2022.

CAMPOS, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. Revista De Administração Pública, 24(2), 30 a 50. Recuperado de https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. Participação, eficiência e accountability no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais. Cadernos EBAPE.BR [online]. 2016, v. 14, n. 3 [Acessado 5 Setembro 2022] , pp. 672-675. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164021>. Epub Jul-Sep 2016. ISSN 1679-3951. https://doi.org/10.1590/1679-395164021.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. Revista da CGU. v.10. n. 16. 2018. p.878-907. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 novembro. 2022.

BRAGA, Cynthia Rúbia; AMABILE. Antonio Eduardo de Noronha. (Org) Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012

MACEDO, Marcelo Alvaro da Silva. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Brasileiros. SILVA, p. 340, 2009.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2022

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 nov. 2022

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública Transparency and social control in public administration.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ato da mesa diretora n. 22 de 2018.Aprova o Plano de dados abertosda CLDF.Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/5744492/19057769/Ato%20da%20Mesa%20Diretora%20n%C2%B0%20022%20de%202018?version=1.0. Acesso em 26 de junho de 2021.Acesso em: 23 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federa lAto da mesa diretora n. 57, de 2016. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da CLDF, da Lei distrital n. 4.990, de 6 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/10162/11290113/AMD-00057-2016+%282%29.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal Ato da mesa diretora n. 146, de 2022. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da CLDF, da Lei distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/5744492/25410099/Ato+da+Mesa+Diretora+n%

C2%BA+146+de+2022+-+DCL+242%2C+07-12-2022.pd.pdf/f526c0f0-b1fc-8445-c91b-e85bc913b106?version=1.0&t=1670430771362. Acesso em: 20 nov. 2022

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatórios estatísticos da LAI. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/web/guest/dados-estatisticos1. Acesso em: 27 abr. 2021.DISTRITO FEDERAL. Lei n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012.Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte Acesso em: 20 nov. 2022

FONSECA, Cristiane; Accountability Social – um Instrumento De Participação Ativa da Sociedade na Vida Pública. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, 2016, *disponível em:* https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1112/pdf Acesso em: 20 nov. 2022

GUERRA. Maria do Carmo Bueno. Mobilização Social.In.: SPINOZA. Roberto Moreno. Accountability. In. CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO.

HEALD, David Albert. Varieties of transparency. In: Transparency: The key to better governance?: Proceedings of the British Academy 135. Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

Hoch, P. A., Rigui, L. M., & Silva, R. L. da. (2013). DESAFIOS À CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NA INTERNET, À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. Revista Direitos Emergentes Na Sociedade Global, 1(2), 257–286. https://doi.org/10.5902/231630547303

JIMÉNEZ, Magda Catalina (2012). A importância do accountability social para a consolidação da democracia na América Latina. Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad, 7(2), 97-130. https://doi.org/10.18359/ries.84. Acessado em: 20 de dezembro de 2022

MAURY Raupp, Fabiano; GOMES de Pinho, José Antonio; Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. Revista de Administração - RAUSP, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, 2013, pp. 770-782. Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil. [Acessado em: 3 setembro 2022], disponível em: https://www.scielo.br/j/rausp/a/tYQKBHq3tXycR7LJ5MvyK7q/?lang=pt&format=pdf#:~:text=A%20maioria%20dos%20portais%20apresenta,governantes%20pelos%20seus%20atos%20praticados. Acessado 23 de novembro de 2022.

MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, TAMARA e SILVA, Fernanda Cristina. 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 [online]. 2013, v. 47, n. 3 [Acessado 3 Setembro 2022] , pp. 745-775. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300010>. Epub 26 Jun 2013. ISSN 1982-3134. https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRASÍLIA; INSTITUTO FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Relatório do Projeto Índice de Transparência Legislativa – CLDF 2017, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio/ Acessado em: 19 de novembro de 2022.

ORLANDI, Eni Puccinelli. Análise de discurso: princípios & procedimentos. Pontes, 2012.

OLIVIERI, Cecília , TEIXEIRA, Marco Antonio C. , LAZZAROTTI, Bruno Diniz Costa Participação, eficiência e accountability no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais. Cadernos EBAPE.BR [en linea]. 2016, 14(3), 672-675[fecha de Consulta 15 de Agosto de 2022]. ISSN: . Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323247437002 Acessado em: 19 de novembro de 2022.

PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. Societal accountability. "The other side of control". In: Peruzzoti, E & SMULOVITZ, C (Org.) Enforcing the rule of law: the politics of societal accountability in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000. Acessado em: 04 de janeiro de 2023.

8 Principles of Open Government Data. Disponível em: https://public.resource.org/8_principles.html Acessado em: 19 de novembro de 2022

RAGIN, Charles C. and Morales de Setién Ravina Carlos. 2007. La Construcción De La Investigación Social : Introducción a Los Métodos Y Su Diversidad. Bógota Colombia: Siglo del Hombre. Acessado em: 19 de novembro de 2022.

SENADO FEDERAL. Índice de transparência legislativa. [Brasília, DF]: Secretaria de Transparência, Instituto de Pesquisa DataSenado, [2014a]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-apresentacao. Acesso em: 9 de setembro de 2022. Acessado em: 19 de agosto de 2022.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). The self-restraing state. Power and accountability in new democracies Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Acessado em: 19 de agosto de 2022.

SILVA, R. L. DA .; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M.. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. Revista Direito GV, v. 9, n. Rev. direito GV, 2013 9(2), jul. 2013.

WATHIER, Valdoir. *Accountability* Política e a Circularidade Educação-Cidadania. Direito em Ação-Revista do Curso de Direito da UCB, v. 11, n. 2, 2013.