

Parlamento aberto: estudo sobre a transparência na Assembleia Legislativa do Ceará

Taise de Almeida Vasconcelos

Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE

email: taiseavasconcelos@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4601-0998>

Neiara de Moraes Bezerra

Doutora em Democracia no Século XXI pela Universidade de Coimbra - Portugal

Professora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE

neiara.morais@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3868-6303>

Samuel Leite Castelo

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra - Portugal

Professor no Programa de Pós Graduação em Controladoria, Contabilidade e Auditoria no Setor Público da Universidade Estadual do Ceará - UECE

samuel.leite@uece.br

<https://orcid.org/0000-0001-9972-6466>

Alexandre Almeida Barbalho

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela - UFBA

Professor nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE

alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4612-6162>

Resumo

A transparência é um princípio a ser respeitado por todos os poderes, porém, as produções legislativas, avaliativas e acadêmicas têm dado maior destaque ao Poder Executivo, com foco na gestão fiscal e orçamentária. Essa realidade ofusca a relevância de observar como a transparência se dá no âmbito do poder que tem a função precípua de legislar e fiscalizar as ações do Executivo. É precisamente dessa lacuna que nasce a opção de pesquisar as especificidades do Legislativo, a partir do caso da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE). O objetivo é analisar as práticas da ALECE para a disponibilização das informações sobre sua atividade mais típica: legislar. Esta pesquisa tem natureza qualitativa, para a coleta de dados foram adotadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e a observação em dois sítios eletrônicos: o *site* oficial da ALECE e seu Portal da Transparência. Para a análise dos dados, tomou-se como referência o Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITpL). Observou-se que a ALECE, apesar de possuir um quadro normativo que atende aos requisitos legais, apresenta baixa transparência em seu principal canal, o Portal da Transparência.

Palavras-chave portal da transparência; atividade legislativa; transparência no Poder Legislativo.

Open parliament: a study on transparency in the Legislative Assembly of Ceará, Brazil

Abstract

Transparency is a principle to be observed by all powers, but the legislative, evaluative, and academic literature have given greater prominence to the Executive Power, with a focus on fiscal and budgetary management. This reality overshadows the relevance of seeing how transparency takes place within the scope of power that has the primary function of legislating and overseeing the actions of the Executive. It is precisely from this gap that the choice for researching the specificities of the Legislative arises, based on the case of the Legislative Assembly of the State of Ceará (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará [ALECE]). The aim is analyzing ALECE's practices for providing information about its most typical activity: legislating. This research has a qualitative nature, for data collection the techniques of bibliographical and documentary research have been adopted, as well as observation in two websites: the official ALECE's site and its Transparency Portal. For data analysis, the Transparency Index of Legislative Portals (Índice de Transparência dos Portais Legislativos [ITpL]) has been used as a reference. It has been observed that the ALECE, despite having a regulatory framework that meets legal requirements, has low transparency in its main channel, the Transparency Portal.

Key words transparency portal; legislative activity; transparency in the Legislative Power.

Parlamento abierto: un estudio sobre la transparencia en la Asamblea Legislativa de Ceará, Brasil

Resumen

La transparencia es un principio a ser observado por todos los poderes, pero las producciones legislativas, evaluativas y académicas han dado mayor protagonismo al Poder Ejecutivo, con foco en la gestión fiscal y presupuestaria. Esta realidad eclipsa la pertinencia de ver cómo se da la transparencia en el ámbito del poder que tiene como función primordial legislar y fiscalizar la actuación del Ejecutivo. Es precisamente de ese vacío que surge la opción por investigar las especificidades del Legislativo, a partir del caso de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará (Assembleia Legislativa do Ceará [ALECE]). El objetivo es analizar las prácticas de la ALECE para brindar información sobre su actividad más típica: legislar. Esta investigación tiene un carácter cualitativo, para la recolección de datos se han adoptado las técnicas de investigación bibliográfica y documental, así como la observación en dos sitios *web*: el sitio oficial de la ALECE y su Portal de Transparencia. Para el análisis de datos se ha utilizado como referencia el Índice de Transparencia de los Portales Legislativos (Índice de Transparência dos Portais Legislativos [ITpL]). Se ha observado que la ALECE, a pesar de contar con un marco normativo que cumple con los requisitos legales, presenta una baja transparencia en su canal principal, el Portal de Transparencia.

Palabras clave portal de transparencia; actividad legislativa; transparencia en el Poder Legislativo.

Parlement ouvert: étude sur la transparence à l'Assemblée Législative du Ceará, Brésil

Résumé

La transparence est un principe qui doit être observé par tous les pouvoirs, mais les productions législatives, évaluatives et académiques ont donné une place plus importante au Pouvoir Exécutif, en mettant l'accent sur la gestion fiscale et budgétaire. Cette réalité éclipse la pertinence de voir comment la transparence se produit dans le cadre d'un pouvoir qui a pour fonction première de légiférer et de contrôler les actions de l'Exécutif. C'est précisément de cette lacune que naît le choix de rechercher les spécificités du Législatif, à partir du cas de l'Assemblée Législative de l'État du Ceará (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará [ALECE]). L'objectif est d'analyser les pratiques d'information de l'ALECE sur son activité la plus typique: légiférer. Cette recherche a un caractère qualitatif, pour la collecte des données, des techniques de recherche bibliographique et documentaire ont été adoptées, ainsi que l'observation sur deux sites internet: le site officiel de l'ALECE et son Portail de Transparence. Pour l'analyse des données, l'Indice de Transparence des Portails Legislatifs (Indice de Transparência dos Portais Legislativos [ITpL]) a été utilisé comme référence. Il a été observé que l'ALECE, malgré un cadre réglementaire conforme aux exigences légales, a une faible transparence dans son canal principal, le portail de transparence.

Mots-clés portail de transparence; activité législative; transparence du Pouvoir Législatif.

Introdução

A transparência pública é um dos pressupostos da democracia que legitima o exercício do poder por possibilitar a participação social, além de ser um instrumento de controle das ações dos gestores públicos. Não há que se falar em Estado democrático quando se governa em segredo, uma vez que a falta de transparência mitiga o direito ao acesso à informação e obstrui a prática da cidadania (Almada, 2013).

Mostra-se necessário o fomento de políticas voltadas à concretização da transparência pública, pois esse mecanismo é fundamental no combate à corrupção e à má administração dos recursos, bem como na proteção do patrimônio público e no bem da coletividade (Schwarcz, 2019). É por meio da transparência que a participação social alarga suas possibilidades de efetivação e isso acarreta maior observância dos fundamentos democráticos, consubstanciando a legitimidade conferida ao político mediante o sufrágio universal que elege os representantes do povo para suas respectivas funções nas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo (Gomes et al., 2018).

As últimas décadas registraram muitos avanços na promoção da transparência no Brasil, pois o ordenamento jurídico vigente dispõe de instrumentos de acesso à informação e de controle social, bem como de sanções aos gestores que descumprirem as determinações legais. Contudo, apesar das conquistas, o fortalecimento da democracia depende diretamente da elaboração e implementação de políticas públicas que sejam capazes de garantir a participação da sociedade, disponibilizando informações aos cidadãos em linguagem acessível, tempestiva e de maneira organizada, visando à transparência e à facilitação do exercício do controle social.

O controle social é um direito fundamental, portanto, inalienável, irrenunciável e imprescritível, trata-se de um direito subjetivo, ou seja, a faculdade que o cidadão tem de fiscalizar e participar da gestão pública é um mecanismo valioso da democracia; para que tal direito seja efetivo, faz-se necessário que a transparência se concretize para além da mera disponibilização de dados e informações.

Embora seja um princípio a ser respeitado por todos os poderes, tanto a legislação quanto as produções acadêmicas referentes ao tema transparência têm-se voltado mais ao Poder Executivo, com foco na gestão fiscal e orçamentária. Tal realidade ofusca a relevância de observar como a transparência se dá no âmbito do poder que tem a função precípua de legislar e fiscalizar as ações do Executivo. É precisamente dessa lacuna que nasce a opção de pesquisar as especificidades do Legislativo, a partir da Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE).

Assim, a questão que guia este estudo é:

- Como a ALECE promove a transparência de suas atividades legislativas?

Seguindo a trilha dessa pergunta de partida, este artigo tem por objetivo geral:

- Analisar as práticas da ALECE para a disponibilização de informações sobre sua atividade mais típica: legislar.

Esta pesquisa tem natureza qualitativa, onde o trabalho de campo oferece a possibilidade de aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar, para gerar conhecimento a partir da realidade existente no campo (Minayo, 2002). Quanto à coleta de dados, adotaram-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental e a observação em dois sítios eletrônicos: o *site* oficial da ALECE e seu Portal da Transparência.

Por se tratar do principal canal de transparência ativa, o Portal da Transparência da ALECE recebeu especial atenção na atividade analítica deste estudo; para tanto, o método adotado foi a aplicação do Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITpL), um instrumental produzido pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, com um elenco de categorias e indicadores, especificamente construído para analisar os portais da transparência das casas legislativas.

Este artigo se estrutura em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta uma breve revisão da literatura recente sobre a transparência pública e detalha o Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITpL, 2020), suas categorias e seus indicadores. A segunda seção apresenta as particularidades da transparência no contexto da ALECE. E a terceira seção traz os resultados e discute os sítios eletrônicos da ALECE a partir da categoria “Atividade Legislativa” do ITpL (2020) e seus respectivos indicadores.

Conceitos e características da transparência

Antes de falar de transparência, mostra-se importante registrar que o princípio da publicidade é uma imposição constitucional ao gestor público que rege a obrigatoriedade da publicação dos atos da administração com disponibilização das informações e possibilita aos interessados obter dados nos órgãos competentes; tal princípio abrange toda a atuação do estado, desde os atos em formação até os atos concluídos (Meirelles, 2010) e tem o objetivo de propiciar o controle por parte da sociedade.

A grande discussão diz respeito à concretização da transparência, pois a mera disponibilização desses dados não necessariamente alcança os objetivos aos quais se propõe, o que corrobora a ideia de que a transparência pública surge do princípio da publicidade, por ser esse o instrumento necessário para viabilizar o acesso às informações, viabilizando a fiscalização e o controle social.

Para além da publicação dos atos, mostra-se necessário que os aspectos relativos ao conteúdo, ao momento e à forma sejam observados para que se possa verificar o nível de transparência:

O nível de transparência alcançado sempre tem a ver com, pelo menos, três dimensões: **(a) os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; (b) a extensão e a qualidade da informação disponível, e (c) o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação.** Quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado (Gomes et al., 2018, grifo nosso).

Ocorrendo a publicidade dos atos governamentais, viabiliza-se o acesso às informações, porém, observar qual conteúdo pode ser visto, em qual momento, como pode ser visto e quem pode ter acesso é fundamental para perceber e aferir o nível da transparência. Segundo as dimensões apresentadas por Gomes et al. (2018), os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública dizem respeito aos conteúdos disponibilizados e aos setores, as áreas que podem gerar as informações. Em relação à extensão e à qualidade da informação disponível, entende-se que podem elevar o nível da transparência, quando o alcance das informações for alargado e tanto mais claras elas sejam. Já na dimensão relativa às pessoas a quem é permitido acesso a essa informação, o destaque recai sobre o usuário, ou seja, a população, pois quanto mais pessoas tiverem acesso às informações, mais alto será o nível de transparência.

No levantamento realizado por Campos et al. (2013), as questões relativas à acessibilidade, relevância e qualidade da informação também são apontadas para caracterizar a transparência. Vale destacar as dimensões discutidas no estudo sobre o Portal da Transparência de Goiás (Campos et al., 2013):

a) **Acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência:** neste ponto, cabe ressaltar que a acessibilidade deve ser proporcionada ao cidadão por diversos meios de informação, levando em consideração as condicionalidades da sociedade, pois quando se disponibilizam dados exclusivamente pela internet, seja no portal da transparência, seja nos *sites* institucionais, já se consegue detectar a mitigação da transparência, uma vez que nem todas as pessoas têm acesso à internet. Ademais, as publicações e divulgações, devem ter linguagem clara, para facilitar a compreensão do cidadão, e acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiências (p. ex., vídeos explicativos, gravações em áudio, adaptações para daltônicos etc.);

b) **Relevância da informação apresentada:** a legislação dispõe de um rol, não taxativo, das informações que devem ser disponibilizadas ao cidadão, mas cabe destacar que o gestor público deve estar atento e alinhado aos anseios da sociedade, para que cumpra não apenas as exigências legais, mas que apresente dados e informações diretamente relacionadas à vida das pessoas;

c) **Qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação:** destacam-se esses atributos, além dos já mencionados, como essenciais para caracterizar a transparência. A qualidade se refere à natureza da informação, a confiabilidade diz respeito à confiança e a consistência representa conexão com o cidadão; a transparência deve ser abrangente e simples, para que alcance o máximo de pessoas.

Por sua vez, para Kniess e Marques (2021), aspectos como a natureza da informação e a oportunidade dispensada ao cidadão para o controle social são relevantes na análise da transparência, devendo-se observar a disponibilidade das informações, se estão associadas diretamente à vida das pessoas, à questão da acessibilidade e à capacidade de ação do cidadão.

O que se almeja ressaltar aqui é que a literatura aponta diferentes atributos relevantes para a mensuração do nível de transparência, como ilustra o Quadro 1.

Quadro 1 - Aspectos da transparência conforme a literatura

Aspectos		Fonte
Questões pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Natureza da informação tornada disponível; ✓ Conveniência franqueada aos cidadãos para que usem tais dados com vistas a fortalecer o controle social da coisa pública. 	Cucciniello; Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2016).
Princípios que caracterizam a eficácia das políticas de transparência pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidade das informações aos cidadãos; ✓ Proporcionalidade (dados diretamente associados à vida cotidiana dos cidadãos demandam atenção especial); ✓ Acessibilidade (conveniência de acesso e compreensibilidade dos dados); ✓ Capacidade de ação (o que permite à esfera da cidadania atuar – seja fiscalizando, seja punindo instituições e agentes públicos). 	Kniess e Marques, (2021)

Atributos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; ✓ Relevância da informação apresentada; ✓ Qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação. 	Campos et al. (2013)
Dimensões quanto ao nível de transparência	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; ✓ A extensão e a qualidade da informação disponível; ✓ O montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação. 	Gomes et al. (2018)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se que os estudos apontam características importantes sobre o conteúdo, a forma e o momento em que as informações são disponibilizadas. Esses aspectos são fundamentais, uma vez que a mera publicização dos dados não concretiza a transparência, ainda mais quando ocorre de forma técnica, pois, conforme Almada (2013, p. 41) “se deixar a desejar, trata-se apenas da divulgação de dados brutos (*open source, openness*)”. A autora afirma, ainda, que a “transparência em dois tempos” ocorre quando é necessária a intermediação daqueles que detêm o conhecimento técnico para que os cidadãos compreendam tais informações, pois, se apresentadas de forma técnica, com linguagem contábil, por exemplo, dificulta-se a compreensão do cidadão, mitigando a participação social e comprometendo os avanços democráticos.

Além do conteúdo, é necessário que os gestores públicos estejam atentos quanto ao momento da disponibilização das informações, pois a administração pública, em alguns casos, pode promover a transparência antes da tomada de decisões mediante audiências e consultas públicas, por exemplo. Sobre a tempestividade, Gomes et al. (2018) explicam que a transparência pode ocorrer: a) antes da decisão, *in fieri*, o que possibilita à sociedade maior grau de participação, facilitando a interlocução entre o poder público e o cidadão com probabilidade de mudanças na formação da política; e b) após a tomada de decisão, *a posteriori*, ou mesmo depois da implementação da política pública, programa ou projeto, ocorre com a publicização dos atos governamentais reduzindo e até impossibilitando a participação social, apesar do acesso à informação. Já a forma que a transparência assume pode ser ativa, quando o próprio órgão disponibiliza os dados e as informações, independente da provocação do interessado, ou passiva, quando há solicitação por parte do cidadão.

Ainda que seja um princípio que abrange todos os poderes, o levantamento identificou a prevalência de normas e produções acadêmicas sobre o tema transparência voltadas

às ações do Poder Executivo, com foco na gestão fiscal e orçamentária, evidenciando uma lacuna de ferramentas ou estudos analíticos sobre o Poder Legislativo. Ocorre que a transparência pública pode ter características e conceitos diferentes, como já apresentado, porém, a essencialidade de sua presença nas ações do Estado, além de exigência legal, é garantia do fortalecimento da democracia.

Assim, este artigo lança mão da categoria “Atividade Legislativa” do ITpL (2020), um instrumental produzido pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, com um elenco de categorias e indicadores, especificamente construído para analisar os portais da transparência das casas legislativas.

O Índice é um instrumento de avaliação dos portais que relaciona questões inerentes ao Poder Legislativo, especialmente por meio da categoria “Atividade Legislativa”, além das categorias “Atividade Administrativa”, “Atendimento ao Cidadão” e “Usabilidade”. Cada uma dessas categorias contém seus respectivos indicadores, que foram elaborados com base na legislação e na doutrina especializada no tema.

A categoria “Atividade Legislativa” averigua a transparência nos aspectos relativos à atividade finalística do Poder Legislativo, ou seja, questões como representação social, fiscalização dos poderes e processo legislativo são analisadas a partir de 24 indicadores sobre:

- A composição da casa, das bancadas, das lideranças e dos blocos partidários, das comissões (por parlamentares, partidos e blocos partidários) e da lista de frentes parlamentares em atividade;
- As propostas, em tramitação e já tramitadas, com respectivos autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico, tramitação, prazos regimentais, situação e textos, bem como se existem meios para tornar as proposições mais compreensíveis e de que maneira os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida do cidadão;
- As estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, com quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, são dados importantes que devem ser disponibilizados, bem como os aspectos relativos às sessões do plenário, como a pauta, a lista de presença, os discursos dos parlamentares, as orientações partidárias sobre votações simbólicas, o resultado de votações no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta;
- As sessões, avaliando se existe a transmissão ao vivo das sessões do plenário e das reuniões das comissões e se há publicação na íntegra das reuniões e sessões em áudio, em vídeo e em texto.

Essa categoria aborda importantes aspectos do Poder Legislativo, na verdade, seus 24 indicadores tratam especificamente das peculiaridades legislativas, diferentemente

das categorias que tratam da atividade administrativa, do atendimento ao usuário e da usabilidade.

Muitos de seus indicadores tiveram como fonte a doutrina especializada e não a legislação, pois, como aponta o próprio manual de aplicação do ITpL (2020), existe uma lacuna no que se refere às exigências legais quanto à transparência dos assuntos pertinentes ao Poder Legislativo. A legislação sobre o tema transparência pública é muito voltada ao Poder Executivo, ou seja, a função típica do Poder Legislativo, não conta com muitas diretrizes legais próprias.

A transparência na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

O Poder Legislativo atua com o intuito de transformar as demandas da sociedade em políticas públicas que sejam capazes de garantir o interesse comum. Sobre a função legislativa, Silva (2010) ensina que consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *leis*. No âmbito estadual, esse poder é exercido pela *assembleia legislativa*, conforme determinação da Constituição Política do Estado do Ceará (Constituição do Ceará, 1989), no título que trata dos Poderes Estaduais.

A ALECE, composta por 46 deputados, tem como principais funções a de legislar e fiscalizar as ações do Poder Executivo. Além disso, esse poder tem o dever primordial de promover a transparência em seus próprios atos e funcionamento e é com base neste segundo aspecto que a pesquisa se desenvolve.

Para tanto, diante de suas atribuições e competências, mostra-se necessária a observância às diretrizes para assegurar a transparência, a prevenção e o combate à corrupção, visando à contínua melhoria da gestão pública e a garantia do interesse público.

Dessa maneira, verifica-se que a casa legislativa implantou mecanismos de controle para a condução das políticas públicas de interesse da sociedade estabelecendo princípios de boa governança para que os gestores possam “contribuir para **umentar a confiança** na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas” (CEARÁ, 2018, grifo nosso)

Tais princípios versam sobre liderança, integridade, compromisso, responsabilidade e, destacadamente, transparência:

[...] transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades (CEARÁ, 2018).

No mesmo sentido, a ALECE instituiu o Comitê de Gestão Estratégica (COGE), por meio da Resolução Estadual n. 698 (2019), para que se institucionalizem as práticas da boa governança, os controles internos e a integridade da gestão. Entre as competências do COGE, a transparência aparece com destaque nas seguintes atribuições:

II - implantar medidas para assegurar a **transparência** e o acesso à informação;

[...]

VII - promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na **transparência** e na efetividade das informações (CEARÁ, 2019), grifo nosso).

Em consonância com essas atribuições, ou seja, as medidas para assegurar a transparência e a institucionalização de suas práticas, a ALECE estabeleceu os meios de acesso à informação, como se verifica na Resolução Estadual n. 732 (2021):

Art. 2º A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará garantirá o acesso às informações públicas, nos termos da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e da Lei Federal n. 12.527/2011, mediante:

I - Portal da Transparência, na página oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na internet;

II - Ouvidoria Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

III - participação em audiências públicas;

IV - acesso às reuniões plenárias e de comissões;

V - TV Assembleia;

VI - Rádio Assembleia;

VII - outros meios e instrumentos legítimos de divulgação de informações públicas.

Esses canais de transparência, que possibilitam o controle social, estão ligados de alguma forma à Controladoria da ALECE, por ser esse órgão responsável pela manutenção e organização das informações institucionais, por meio do controle interno. Além disso, observa-se que o Portal da Transparência da ALECE compõe o elenco desses canais e está diretamente ligado à Controladoria da ALECE.

O Portal da Transparência da ALECE foi reestruturado e o *site* da ALECE apresenta 2 versões desse canal: a) uma com informações até o ano de 2021; e b) outra com o portal reestruturado, contendo informações a partir de 2022. Tal fator tem impacto não só nesta

pesquisa, mas também sobre o usuário, uma vez que dificulta e confunde a busca pelas informações e, portanto, afeta a transparência.

Análise dos resultados

Categoria Atividade Legislativa

Com as adaptações necessárias a um estudo que investiga a transparência relativa apenas às atividades legislativas no parlamento cearense, atendo-se, portanto, à análise da categoria “Atividade Legislativa” do ITpL (2020), esta seção apresenta os resultados da pesquisa.

Destaca-se que a apresentação de resultados e discussão seguiu as recomendações do manual de aplicação do ITpL (2020), para conferência e futuras aplicações ou revisão pela própria ALECE, apresentando inclusive os *links* das informações levantadas *on-line*.

Composição da legislatura atual, com a biografia dos parlamentares

As informações desse indicador estão disponíveis no site e podem ser acessadas pelos seguintes ícones: “Deputados > Nomes e históricos >”. Então, aparece a página com as fotos, os respectivos nomes dos parlamentares e os respectivos partidos políticos. Ao clicar no nome do deputado se encontram informações como: nome completo, partido, profissão, data de aniversário, número de votos, indicação, de quais comissões faz parte, contatos e redes sociais, além de um vídeo do parlamentar se apresentando, em alguns casos. Esse mesmo acesso disponibiliza ícones da produção legislativa, porém, os dados em si não estão disponíveis.

Considera-se que esse indicador tem nível de transparência mediano, pois as informações não estão disponíveis no canal adequado, o Portal da Transparência da ALECE. Ademais, não foi identificada a série histórica dessas informações, ou seja, o usuário não tem acesso às informações das legislaturas passadas, quais deputados as compunham e suas biografias, só se disponibiliza uma relação, com 24 laudas, dos nomes dos deputados provinciais e estaduais eleitos e os suplentes convocados no período de 1835 a 2015, ou seja, as informações são incompletas.

Composição das comissões

Nesse indicador, o acesso ocorre pelo *site*, por meio dos ícones “Atividades Legislativas > Comissões Permanentes > Nome da Comissão > Atribuições da Comissão>”, onde aparecem a foto, o nome e o partido do parlamentar, com o respectivo cargo, se presidente,

vice-presidente ou membro, indicando, ainda, se titular ou suplente. Tais informações são apresentadas apenas da legislatura atual, não se disponibiliza a série histórica, inviabilizando o acesso do usuário a informações de períodos passados. Além disso, não foram localizadas no Portal da Transparência da ALECE, apenas no *site* institucional.

Na página inicial constam as atribuições gerais das 18 comissões permanentes, como a realização de audiências públicas com entidades organizadas da sociedade civil, a convocação de secretários de estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos pertinentes, a elaboração de leis delegadas, dentre outras. Constam, também, em cada uma das comissões, as atribuições específicas como, por exemplo, na Comissão de Educação: a) assuntos atinentes à educação em geral; b) política e sistema educacional; c) recursos humanos e financeiros para a educação; d) sistema desportivo estadual; e) desenvolvimento cultural; e f) diversão e espetáculos públicos.

Essas informações se mostram importantes para que o usuário tenha conhecimento do papel de cada comissão, facilitando o controle de seu desempenho.

Produção legislativa

Trata-se de um indicador dos mais importantes, pois representa a essência da função precípua do Poder Legislativo, qual seja: legislar. Aqui, o usuário deveria ter acesso à atuação de cada parlamentar, saber quais são seus projetos, suas propostas, em que área mostra maior desempenho, que tipo de proposta costuma elaborar (projeto de lei ou projeto de indicação), enfim, todos os aspectos que estejam relacionados à produção legislativa.

Contudo, as informações referentes a esse indicador não estão disponíveis em nenhuma das versões do Portal da Transparência da ALECE. O acesso às propostas legislativas em tramitação e as já tramitadas se dá pelo canal “Processo Virtual – Acompanhe em Tempo Real – V-Doc”, situado na página principal do *site* da ALECE. A pesquisa pode ocorrer pelo número da proposição, pelo nome do autor (isto é, do deputado), a qual comissão pertence, a data de apresentação, a ementa, a localização e a situação.

Nota-se que, não se trata de transparência ativa em sua integralidade, pois nesse sistema as informações devem ser buscadas mediante preenchimento de campos, o que impõe barreiras ao cidadão que deseja tão somente ter acesso ao conteúdo produzido pelos parlamentares.

Agenda e pauta das sessões do plenário, com os oradores inscritos e a ordem do dia

Diariamente, pode-se visualizar no *site* a agenda, o expediente do plenário, os oradores inscritos. Além disso, as sessões do plenário são transmitidas ao vivo pela TV Assembleia,

o que possibilita o acompanhamento, por parte do cidadão, dos pronunciamentos, das propostas de projetos e da atuação do parlamentar, inclusive, esse é um importante meio de transparência que a ALECE implantou em 2006, a TV aberta. Porém, tais informações não foram localizadas no Portal da Transparência da ALECE.

Dados referentes às votações no plenário, por parlamentar, partido, período e tipo de proposta

Esse indicador se refere à atuação do parlamentar nas sessões, diz respeito à sua participação, presença e desempenho, por isso a importância de disponibilizar ao cidadão a publicação na íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto, a divulgação da agenda e a pauta das reuniões internas e externas das comissões, as votações, o histórico de presença, bem como os resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética. Esta pesquisa não localizou tais informações, assim, considera-se muito baixo o nível de transparência desses temas. Decerto, ter acesso às informações sobre o desempenho e posicionamento dos parlamentares facilitaria o acompanhamento do cidadão e, conseqüentemente, sua avaliação do mandato.

Estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, contendo a quantidade de propostas analisadas e votadas, a quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário

Esses dados são importantes para que o cidadão acompanhe a atuação do Poder Legislativo, porém, esta pesquisa não os localizou. Para que a transparência seja efetiva, é necessário que a casa legislativa avance na disponibilização dessas informações, publicizando-as no portal da transparência.

Vídeos, notícias ou estudos na página oficial sobre as proposições, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão e os esclarecimentos de que forma os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida da sociedade

Esse indicador se interrelaciona com a acessibilidade, pois seria interessante, além de necessário, que o cidadão tivesse acesso às informações oficiais em uma linguagem mais clara, na qual o conteúdo referente aos projetos que impactam diretamente suas vidas fosse explicado de maneira adequada, pois, em tempos de avanços das tecnologias

da informação (TICs), imperioso se faz que o poder público acompanhe tais progressos e viabilize o contato da sociedade com os dados públicos do modo mais transparente possível.

Assim, na análise dos indicadores, naquilo que se refere às questões legislativas, as informações disponibilizadas ao cidadão são atuais, porém, não há série histórica, ou seja, não existem dados das legislaturas passadas nessa categoria. A linguagem é relativamente clara, mas os dados são incompletos e não oferecem a possibilidade de “baixar” tais informações em outros formatos, além de não existirem vídeos explicativos das proposições parlamentares, dificultando a acessibilidade.

Verificou-se que existem duas versões do Portal da Transparência da ALECE, a versão antiga contém informações até o ano de 2021, enquanto na versão reestruturada o marco temporal é a partir do ano de 2022. Essa segmentação e descentralização acarreta muitos inconvenientes ao usuário, pois dificulta a navegação por tantos caminhos diversos. Além disso, muitas das informações que deveriam constar no Portal da Transparência da ALECE são encontradas no *site* institucional dessa casa legislativa, o que também pode impor dificuldades ao cidadão, tendo em vista a disponibilização fragmentada das informações públicas.

Essa importante categoria se refere justamente às atividades inerentes à função parlamentar, no entanto, verificou-se que relevantes informações, como a lista de frentes parlamentares em atividade, a composição das bancadas, as lideranças e os blocos partidários, as orientações partidárias sobre votações simbólicas no plenário, a lista de presença e ausência dos parlamentares não foram localizadas, totalizando 19 indicadores, o que dificulta o controle e a participação social, além de fragilizar a democracia, pois o nível de transparência se mostra, nesses aspectos, baixo.

O Quadro 2 sintetiza os 24 indicadores da categoria “Atividade Legislativa”, facilitando a visualização das informações coletadas por esta pesquisa.

Quadro 2 – Análise da categoria “Atividade Legislativa” na ALECE

Descrição: A avaliação da transparência ocorre nos aspectos relacionados à atividade finalística do Poder Legislativo.		
N	Indicador	Resultado da Análise
1	Composição da casa, com a biografia dos parlamentares.	Localizado no <i>site</i> https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico
2	Composição das bancadas, das lideranças e dos blocos partidários.	Não localizado.
3	Composição das comissões por parlamentares, por partidos e por blocos partidários.	Localizado no <i>site</i> https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/comissoes-permanentes-e-temporarias
4	Lista de frentes parlamentares em atividade e sua composição.	Não localizado.

5	Informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	Localizado no <i>site</i> https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/proposicoes
6	Há vídeos, notícias ou estudos na página oficial da proposição, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão.	Não localizado.
7	Agenda e pauta das sessões do plenário.	Localizado no <i>site</i> https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/plenario/expediente
8	Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada sessão do plenário.	Não localizado.
9	Orientações partidárias sobre votações simbólicas no plenário.	Não localizado.
10	Resultado de votações no plenário com detalhamento mínimo por parlamentar/partido/período/tipo de proposta.	Não localizado.
11	Transmite ao vivo as sessões do plenário.	Transmitido na TV e na Rádio Assembleia.
12	Publica a íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto.	Não localizado.
13	Explica de que maneira os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida do cidadão.	Não localizado.
14	Agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões.	Não localizado.
15	Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada reunião, interna e externa, de comissão.	Não localizado.
16	Orientações partidárias sobre votações simbólicas nas comissões.	Não localizado.
17	Resultado de votações nas comissões com detalhamento mínimo por parlamentar/partido/período/tipo de proposta.	Não localizado.
18	Lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.	Não localizado.
19	Transmite ao vivo as reuniões das comissões.	Não localizado.
20	Publica a íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.	Não localizado.
21	Informações da atuação legislativa por cada parlamentar: as votações, a autoria e relatoria de propostas, o histórico de presença.	Não localizado.
22	Discursos dos parlamentares.	Não localizado.
23	Resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética.	Não localizado.
24	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.	Não localizado.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Mostra-se necessário, para a promoção da transparência, que a casa legislativa avance na disponibilização das informações dessa categoria em um portal da transparência único. Além disso, o uso das TICs seria um grande aliado na divulgação da atuação e do desempenho da instituição quanto aos aspectos das atribuições legislativas, tornando mais atrativa para o cidadão a relação entre o poder público e a sociedade, o que favorece o controle social.

Considerações finais

A democracia é fortalecida quando a transparência se faz presente, ajudando os cidadãos na compreensão das ações do Estado e proporcionando o controle social. Os benefícios não se traduzem apenas em relação ao viés fiscalizatório, mas também no que diz respeito à participação social nas tomadas de decisões e nas possibilidades de atuação com vistas à garantia do bem comum e da integridade pública.

A transparência viabiliza a participação política, pois cidadãos bem informados controlam melhor as ações dos gestores públicos. O papel do Estado é elaborar e implementar políticas públicas que sejam capazes de garantir a participação da sociedade, disponibilizando informações para os cidadãos em linguagem acessível, obedecendo aos prazos legais e de maneira organizada, visando à transparência para fortalecer a democracia.

Atualmente, a ALECE possui um quadro normativo que atende aos requisitos da Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação, 2011), pois trata da transparência ativa e passiva e determina que a promoção da gestão transparente deverá ocorrer por meio do Portal da Transparência e da Ouvidoria Parlamentar, além dos canais de divulgação, como a TV Assembleia, a Rádio Assembleia, o *site* institucional e o *app* da ALECE.

A análise do Portal da Transparência da ALECE revela que as informações disponibilizadas ao cidadão são atuais, porém, não há série histórica, ou seja, não existem dados das legislaturas passadas. A linguagem é relativamente clara, mas os dados são incompletos, não se oferecem dados abertos, pois não é possível baixar tais informações em outros formatos e não existem vídeos explicativos das proposições parlamentares.

Não foram localizadas informações essenciais para o controle social, mediante o qual o cidadão poderá analisar a atuação e o desempenho dos deputados, via acesso aos dados referentes às votações no plenário, por parlamentar, partido, período e tipo de proposta, a publicação da íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto, a divulgação da agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões, as votações, a autoria e relatoria de propostas, o histórico de presença, bem como os resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética.

Ademais, não foi possível identificar as estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, contendo a quantidade de propostas analisadas e votadas, a

quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário. Também não se disponibilizam vídeos, notícias ou estudos na página oficial sobre as proposições, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão e os esclarecimentos de que maneira os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida da sociedade.

O fato de existirem no momento duas versões do Portal da Transparência da ALECE - a antiga, com informações até o ano de 2021, e a reestruturada, a partir do ano de 2022 - denota segmentação e descentralização, o que acarreta muitos inconvenientes ao usuário, pois dificulta a navegação e a localização das informações buscadas.

Além disso, muitas das informações que deveriam estar no canal de transparência ativa, o Portal da Transparência da ALECE, constam no *site* institucional dessa casa legislativa, o que também pode impor dificuldades ao cidadão, tendo em vista a disponibilização fragmentada das informações públicas.

Essa importante categoria se refere justamente às atividades inerentes à função parlamentar, no entanto, verificou-se que relevantes informações não foram localizadas, como nos casos da lista de frentes parlamentares em atividade, da composição das bancadas, das lideranças e dos blocos partidários, das orientações partidárias sobre votações simbólicas no plenário. Ou seja, dentre os 24 indicadores da categoria analisada, 19 não foram localizados nos sítios eletrônicos da ALECE, o que dificulta o controle e a participação social, além de fragilizar a democracia, pois o nível de transparência se mostra baixo nesses aspectos.

Portanto, para a promoção da transparência, é necessário que a ALECE avance na disponibilização das informações sobre a atividade legislativa em um único portal da transparência e, ainda, que a linguagem ali usada seja mais acessível, clara e atrativa, por exemplo, com o uso de recursos gráficos que não só facilitem a localização das informações, mas a compreensão do conteúdo, facilitando o controle social.

Referências bibliográficas

Almada, M. P. (2013). *Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.

Campos, R., Paiva, D., & Gomes, S. (2013). Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Sociedade e Estado*, 28(2), 421-446.

Constituição Política do Estado do Ceará. (1989). Fortaleza, CE.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. "25 years of transparency research: evidence and future directions". *Public Administration Review*, vol. 77, p. 32-44, 2016.

Gomes, W. (2028). Novos desafios para a ideia de transparência pública. *Revista eCompos*, E-ISSN 1808-2599

Índice de Transparência dos Portais Legislativos. (2020). Senado Federal.

Kniess, A. B., & Marques, F. P. J. (2021). Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União. *Opinião Pública*, 27(1), 90-126.

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF.

MEIRELLES, Hely Lopes. (2010) **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

Minayo, M. C. S. (2002). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (21a ed., pp. x-y). Vozes.

Resolução Estadual n. 698, de 31 de outubro de 2019. (2019). Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE.

Resolução Estadual n. 732, de 15 de dezembro de 2021. (2021). Disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará. Fortaleza, CE

Schwarcz, L. M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.

Silva, J. A. (2010). *Curso de direito constitucional positivo* (33a ed.). Malheiros.

Vasconcelos, T. (2022). *Controladoria e transparência pública: o caso da Assembleia Legislativa do Ceará* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.

Para citar este artigo

Norma ABNT

VASCONCELOS, T.; MORAIS, N.; CASTELO, S.; BARBALHO, A. Parlamento aberto: estudo sobre a transparência na Assembleia Legislativa do Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 13, n. 30, p. 138-157, 2023.

Norma APA

Vasconcelos, T., Morais, N., Castelo, S., & Barbalho, A. (2023). Parlamento aberto: estudo sobre a transparência na Assembleia Legislativa do Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 13(30), 138-157.

Norma Vancouver

Vasconcelos T, Morais N, Castelo S, Barbalho A. Parlamento aberto: estudo sobre a transparência na Assembleia Legislativa do Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2023 [cited Jan 06, 2023];13(30):138-157.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/9887>