

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRESSA BUTTURE KNISS

COMO OS DEPUTADOS FEDERAIS COMPREENDEM A IDEIA DE
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA? UM ESTUDO SOBRE A PRODUÇÃO
LEGISLATIVA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2018

CURITIBA

2023

ANDRESSA BUTTURE KNISS

COMO OS DEPUTADOS FEDERAIS COMPREENDEM A IDEIA DE
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA? UM ESTUDO SOBRE A PRODUÇÃO
LEGISLATIVA BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, no Setor de Ciências
Humanas, na Universidade Federal do Paraná,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil
Almeida Marques

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Kniess, Andressa Butture

Como os deputados federais compreendem a ideia de transparência pública? Um estudo sobre a produção legislativa brasileira entre 2003 e 2018. / Andressa Butture Kniess. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Doutorado (Tese) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
Orientador: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados.
2. Deputados federais. 3. Transparência na administração pública.
4. Comunicação na administração pública. I. Marques, Francisco Paulo Jamil, 1980-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanoéla Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ANDRESSA BUTTURE KNISS** intitulada: **Como os deputados federais compreendem a ideia de transparência pública? Um estudo sobre a produção legislativa brasileira entre 2003 e 2018**, sob orientação do Prof. Dr. FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa. A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 31 de Março de 2023.

Assinatura Eletrônica
31/03/2023 19:26:41.0
FRANCISCO PAULO JAMIL ALMEIDA MARQUES
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
31/03/2023 17:32:52.0
ISABELE BATISTA MITOZO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica
31/03/2023 19:00:44.0
MICHELE GOULART MASSUCHIN
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
03/04/2023 08:16:01.0
FERNANDO DE BARROS FILGUEIRAS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS)

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo a minha mãe, Zildinha Butture, que está ao meu lado em todos os momentos. Tudo o que eu sou, eu devo a ela. Agradeço também ao meu padrasto, Wirmond Pucheta de Menezes Junior, e ao meu tio, Rubens Butture, por todo o incentivo.

Agradeço ao meu professor orientador, Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, por todas as críticas, conselhos e sugestões. Esta tese não existiria se ele não fosse meu orientador. Espero que a nossa parceria dure muitos anos e renda bons trabalhos.

A todos os integrantes do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE) e do Grupo de Pesquisa Discurso, Comunicação e Política (DISCORD) pelas contribuições ao meu projeto de pesquisa e pelas reuniões quinzenais que sempre proporcionam importantes discussões. Agradeço especialmente às amigas Giulia Fontes e Naiza Comel, que foram minhas grandes parceiras durante o Doutorado.

A todos os integrantes do grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP), especialmente ao Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi e à Profa. Dra. Michele Massuchin, que também discutiram o meu projeto de pesquisa diversas vezes ao longo dos últimos quatro anos.

Também sou grata a todos os demais professores e servidores da UFPR.

Agradeço à Capes pela bolsa concedida, que possibilitou minha dedicação integral ao Doutorado.

Agradeço aos professores da banca de qualificação, Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil de Almeida Marques, Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras e ao Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri. A banca foi essencial para que eu entendesse a quais campos teóricos a minha tese poderia contribuir.

Agradeço aos professores da banca, Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil de Almeida Marques, Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras, Profa. Dra. Michele Massuchin e Profa. Dra. Isabele Batista Mitozo, pela disposição em avaliar o meu trabalho.

Às amigas Thais, Karoline, Letícia e Naiara, que estiveram comigo durante todo o processo.

E ao meu amor e melhor amigo, Cristiano Vicente, que está comigo em todos os momentos e sempre me incentiva em períodos de dificuldade.

RESUMO

A demanda por maior transparência nas democracias contemporâneas está associada à necessidade de aprimorar o compartilhamento de informações de interesse público que, durante muito tempo, permaneceram (ou até permanecem) sob domínio de elites políticas e de setores da burocracia de Estado. No entanto, ainda que áreas do conhecimento como a Administração Pública, a Comunicação e a Ciência Política tenham se dedicado a reconhecer os efeitos de dispositivos a exemplo das leis de acesso à informação, a literatura pouco investigou de que modo se dá a formulação de políticas de transparência pública no âmbito do Poder Legislativo. Considerando, portanto, um cenário no qual a produção legislativa compreende um recurso de maximização de interesses parlamentares e a transparência como uma ferramenta política sujeita a interpretações distintas, a pergunta central desta tese é: De que maneira e, em que medida, os parlamentares brasileiros endereçaram a ideia de transparência pública em suas proposições legislativas nos últimos anos? O questionamento se desdobra em uma hipótese e seis questões de pesquisa (optou-se por utilizar questões de pesquisa diante da literatura inconclusiva): H1) Ao longo dos últimos anos, as políticas de transparência propostas pelos deputados federais têm avançado ao se tornarem mais pormenorizadas. QP1) Qual a ideia de transparência pública presente nas proposições legislativas dos deputados federais? QP2) Em que medida o avanço da comunicação digital alterou o perfil das proposições legislativas sobre transparência pública? QP3) Em que medida o espectro ideológico dos autores das proposições legislativas está associado à apresentação e à qualidade desses textos? QP4) Em que medida o gênero, a idade e o número de legislaturas dos autores das proposições legislativas estão associados à apresentação e à qualidade desses textos? QP5) Quais são as matérias que avançam no processo de tramitação e que chegam a se tornar normas jurídicas? QP6) Em que medida as proposições legislativas sobre transparência pública revelam estratégias políticas de seus autores? A abordagem metodológica compreende uma Análise de Conteúdo aliada à Análise Documental de dois objetos de pesquisa: os textos das 357 proposições legislativas sobre transparência pública apresentadas por deputados federais brasileiros entre 2003 e 2018 e suas respectivas justificativas. Entre os principais achados estão: 1) somente quatro textos do *corpus* se tornaram normas jurídicas; 2) é comum que diferentes parlamentares proponham matérias muito semelhantes entre si; 3) parte dos projetos pormenoriza muito pouco as políticas de transparência propostas; 4) o PSOL e o PSD são os partidos que se destacam na apresentação de matérias concernentes ao tema; e 5) deputados federais têm utilizado a produção legislativa sobre transparência pública para criticar oponentes, elogiar correligionários e defender a atividade parlamentar.

Palavras-chave: Comportamento Parlamentar. Transparência Pública. Proposições Legislativas. Câmara dos Deputados. Deputados Federais.

ABSTRACT

The demand for more transparency in contemporary democracies is associated with the need to improve public information sharing. For a long time, data belonging to the people remained (or even remains) under the control of political elites and sectors of the State bureaucracy. Nevertheless, the literature has not thoroughly investigated how the formulation of public transparency policies takes place in the Legislative Power – despite the several studies carried out in areas such as Public Administration, Communication, and Political Science. Considering that legislative production involves strategies for maximizing parliamentary interests and that the notion of transparency is subject to different interpretations, this thesis poses the following main research question: How and to what extent have Brazilian congresspeople addressed the idea of public transparency in their legislative proposals over the recent years? The question unfolds into a hypothesis and six additional research questions (it was decided to use research questions in view of the inconclusive literature): H1) Over the last few years, the transparency policies proposed by members of parliament have become increasingly detailed. QP1) What is the idea of public transparency suggested in the legislative proposals under discussion? QP2) To what extent has the advancement of digital communication changed the profile of legislative proposals addressing public transparency? QP3) To what extent is the ideological stance of the authors of legislative proposals associated with the quality of such texts? QP4) How are gender, age, and number of terms of the congresspeople associated with the presentation and quality of these texts? QP5) What bills have advanced and become legal norms? QP6) To what extent do the bills under study reveal the political strategies of their authors? The methodological approach encompasses a content analysis combined with document analysis of two research objects: (a) the full text of the 357 legislative proposals on public transparency present by Brazilian members of parliament serving between 2003 and 2018 and (b) their respective justifications. Among the main findings are 1) only four texts in the corpus became legal norms; 2) recurrently, members of parliament propose quite similar bills; 3) part of the law projects do not detail their transparency policies; 4) PSOL and PSD are the parties standing out in the presentation of bills concerning public transparency; and 5) congresspeople have used their bills to criticize opponents, praise allies and defend parliamentary activity.

Keywords: Parliamentary Behavior. Public Transparency. Legislative Proposals. Brazilian Parliament. Brazilian Members of Parliament.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – O PAPEL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	33
FIGURA 2 – ESTRUTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	35
FIGURA 3 – PROCESSO LEGISLATIVO FEDERA.....	38
FIGURA 4 – FERRAMENTA DE BUSCA AVANÇADA DO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	85
FIGURA 5 – INTEIRO TEOR DO PRC 13/2003.....	87
FIGURA 6 – INTEIRO TEOR DO PL 677/2011.....	94
FIGURA 7 – JUSTIFICATIVA DO PL 1731/2007	97

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – APRESENTAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS AO LONGO DOS ANOS	100
GRÁFICO 2 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO <i>OFFLINE</i> AO LONGO DAS LEGISLATURAS	112
GRÁFICO 3 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO <i>ONLINE</i> AO LONGO DAS LEGISLATURAS	114
GRÁFICO 4 – MANEIRA COMO A INTERNET É MENCIONADA AO LONGO DAS LEGISLATURAS	116
GRÁFICO 5 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA	126
GRÁFICO 6 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS AO LONGO DAS LEGISLATURAS	128
GRÁFICO 7 – PRINCIPAIS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	131
GRÁFICO 8 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS PELOS PRINCIPAIS AUTORES.	133
GRÁFICO 9 – PARTIDOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	134
GRÁFICO 10 – ESPECTRO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	137
GRÁFICO 11 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E SITUAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO EM RELAÇÃO AO PODER EXECUTIVO FEDERAL	139
GRÁFICO 12 – GÊNERO DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	140
GRÁFICO 13 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E GÊNERO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.....	141
GRÁFICO 14 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	143

GRÁFICO 15 – LEGISLATURA EXERCIDA PELOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	144
GRÁFICO 16 – SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	147
GRÁFICO 17 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA E AVANÇO DA TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	149
GRÁFICO 18 – AVANÇO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E LEGISLATURA EXERCIDA PELO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	151

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO.....	32
QUADRO 2 – TIPO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	43
QUADRO 3 – JUSTIFICATIVAS DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO	59
QUADRO 4 – LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA.....	68
QUADRO 5 – LIVRO DE CÓDIGOS	90
QUADRO 6 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA.....	93
QUADRO 7 – CATEGORIAS DA VARIÁVEL NÍVEL DE DETALHAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PROPOSTA	94
QUADRO 8 – CLASSIFICAÇÃO DO PL 677/2011	95

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TEMA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA	101
TABELA 2 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO <i>OFFLINE</i>	111
TABELA 3 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO <i>ONLINE</i>	113
TABELA 4 – MENÇÃO AO TIPO DE POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA.....	116
TABELA 5 – MENÇÃO A ÓRGÃO, PODER E/OU NÍVEL DA FEDERAÇÃO RESPONSÁVEL POR CUMPRIR A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA.....	118
TABELA 6 – MENÇÃO À NECESSIDADE DE CLAREZA DAS INFORMAÇÕES	120
TABELA 7 – MENÇÃO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	121
TABELA 8 – MENÇÃO À PERIODICIDADE	122
TABELA 9 – DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICIZADAS	123
TABELA 10 – MENÇÃO A FORMATO ABERTO.....	124
TABELA 11 – BARREIRAS AO ACESSO À INFORMAÇÃO	125
TABELA 12 – TEMA E NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS	129
TABELA 13 – TEMA DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS PELOS PRINCIPAIS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	132
TABELA 14 – FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE MAIS APRESENTARAM MATÉRIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	136
TABELA 15 – FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS DIVIDIDOS POR ESPECTROS IDEOLÓGICOS	137
TABELA 16 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E ESPECTRO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	138
TABELA 17 – IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	142
TABELA 18 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E LEGISLATURA EXERCIDA PELOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	145

TABELA 19 – TEMA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA E	
AVANÇO NA TRAMITAÇÃO	150

LISTA DE SIGLAS

AFRMM – Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante

AIPPA – Access to Information and Privacy Protection Act (ou Lei de Acesso à Informação e Proteção de Privacidade)

CGU – Controladoria-Geral da União

CPI – Comissões Parlamentares de Inquérito

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

DEM – Democratas

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

EUA – Estados Unidos da América

FMM – Fundo da Marinha Mercante

FOI – Freedom of Information (ou Liberdade de Informação)

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

OEA – Organização dos Estados Americanos

OGP – Open Government Partnership (ou Parceria para Governo Aberto)

ONU – Organização das Nações Unidas

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Propostas de Emenda à Constituição

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE – Podemos
PP – Progressistas
PPA – Plano Plurianual
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PR – Projeto de Resolução
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRC – Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRS – Projeto de Resolução do Senado Federal
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
QE – Quociente eleitoral
QP – Quociente partidário
REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UNIÃO – União Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	23
2.1. ESTUDOS SOBRE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E PRODUÇÃO LEGISLATIVA	23
2.2. CÂMARA DOS DEPUTADOS: FUNÇÕES, ESTRUTURA E REPRESENTATIVIDADE	31
2.3. A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	37
2.4. O RECORTE TEMPORAL: AS LEGISLATURAS 52 ^a , 53 ^a , 54 ^a E 55 ^a DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	44
3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	48
3.1. O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	48
3.2. TRANSPARÊNCIA E LEGISLAÇÃO.....	56
3.2.1. A institucionalização das políticas de transparência pública no mundo.....	56
3.2.2. A institucionalização das políticas de transparência pública no Brasil.....	60
3.2.3. Os resultados e os desafios da institucionalização das políticas de transparência pública.....	65
3.3. TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO: O AVANÇO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL	73
4. HIPÓTESES, QUESTÕES DE PESQUISA E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS.....	80
4.1. HIPÓTESES E QUESTÕES DE PESQUISA	80
4.2. COLETA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E SUAS RESPECTIVAS JUSTIFICATIVAS	85
4.3. ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE DOS DADOS	88
5. RESULTADOS	100
5.1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	100
5.1.1. O conteúdo das proposições legislativas	100
5.1.2. Proposições legislativas e seus autores	130
5.1.3. A tramitação das proposições legislativas.....	146

5.2.	JUSTIFICATIVAS DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	152
6.	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	169
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	REFERÊNCIAS	183
	APÊNDICE 1	197
	APÊNDICE 2	199
	APÊNDICE 3	213
	APÊNDICE 4	223
	APÊNDICE 5	224
	APÊNDICE 6	225
	APÊNDICE 7	229
	APÊNDICE 8	230

1. INTRODUÇÃO

Esta tese procura contribuir com dois temas caros à Ciência Política: o comportamento parlamentar associado à produção legislativa e a institucionalização das políticas de transparência pública. No que se refere ao comportamento parlamentar, a literatura nacional e internacional tem buscado compreendê-lo a partir de perspectivas que consideram a teoria da escolha racional (NASCIMENTO, 2010; GOMES, 2013). Isto é, o comportamento parlamentar tem sido analisado em termos nos quais esses atores políticos procuram alcançar, racionalmente, seus objetivos (FEREJOHN, PASQUINO, 2001) – sendo a produção legislativa um dos recursos mobilizados para entender esse processo de tomada de decisão. Tais objetivos podem compreender a reeleição, a ascensão na carreira política ou mesmo estarem associados à pressão de eleitores, grupos de interesse, grupos midiáticos etc. (GOMES, 2013).

Apesar de corresponder a uma práxis do comportamento parlamentar (KATZMANN, 1989), a produção legislativa brasileira vem sendo pouco estudada através de variáveis que verificam o conteúdo desses textos. É comum que os pesquisadores da área se restrinjam a verificar elementos como tema e nível de agregação das matérias legislativas (AMORIM NETO, SANTOS, 2003; RICCI, 2003; SANTOS, 2013; ALVES, 2014) – ou seja, os assuntos abordados pelas proposições e a quem elas atingem (nível individual, regional ou nacional). Diante de tal cenário, esta tese reforça a agenda de estudos sobre o comportamento parlamentar ao explorar, de forma aprofundada, o conteúdo das proposições legislativas propostas pelos congressistas. Como são poucas as pesquisas que se concentram em políticas setoriais (BAPTISTA, 2010), julga-se que este trabalho também pode reduzir essa lacuna ao se concentrar nas matérias sobre transparência pública.

No que se refere à tal dimensão democrática, é importante ressaltar dois pontos diretamente ligados ao desenho desta tese: os atributos políticos das iniciativas de abertura de Estado, de um lado, e as diferentes percepções a respeito do que significa ser transparente, de outro. Sobre o primeiro ponto, pode-se dizer que as políticas de transparência pública fortalecem a democracia porque catalisam uma redistribuição do poder comunicativo (WOOD, ARONCZYK, 2020). Quando a transparência entra em vigor, informações que antes estavam restritas a uma elite podem chegar a um número maior de cidadãos, que, munidos de conhecimentos, têm melhores condições de exercer

seus direitos e atribuições. Porém, sabe-se que a formulação e a implementação de políticas de transparência – assim como ocorre com qualquer outra política pública (LOBATO, 1997; FILGUEIRAS, PALOTTI, TESTA, 2023) – envolve os interesses daqueles que exercem cargos públicos. De fato, as políticas de transparência não são neutras (BIRCHALL, 2014), podendo ser utilizadas, inclusive, como ferramentas para atender a agendas privadas ou político-partidárias (WOOD, ARONCZYK, 2020; SCHUDSON, 2020; BIRCHALL, 2014). Partindo dessa premissa, alguns autores têm investigado o que leva políticos do mundo todo a aprovarem leis de acesso à informação, uma vez que elas têm o potencial de reduzir o poder da burocracia de Estado (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015b; VADLAMANNATI, COORAY, 2017). Uma das hipóteses cogitadas é de que as iniciativas de transparência servem aos próprios governantes quando eles almejam fiscalizar outros atores políticos (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015b).

O segundo ponto se refere ao próprio conceito de transparência, que permanece objeto de amplos debates (ZOCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2019; MARQUES, 2016; MICHENER, BERSCH, 2011; HOOD, 2006). Discute-se, por exemplo, quais são os requisitos necessários a uma política de transparência eficaz – clareza das informações, facilidade de acesso, mecanismos de participação aliados à transparência, plataformas de comunicação digital pré-definidas e padronizadas, disponibilização de dados em formato aberto etc. (ALMADA, 2016; SILVA, 2016; FUNG, 2013; PINHO, ALMADA, 2019; COMEL, MARQUES, 2022). Se não há consenso teórico a respeito do conceito de transparência (MARQUES, 2016), é provável que os legisladores também tenham percepções distintas sobre o que torna um governo ou uma instituição transparente. No caso brasileiro, já foi demonstrado que gestores federais e municipais envolvidos na execução dessas políticas públicas divergem quando são questionados sobre o que é transparência (BATISTA, 2017).

Considerando, portanto, um cenário no qual a produção legislativa compreende um recurso de maximização de interesses parlamentares e a transparência como uma ferramenta política sujeita a interpretações distintas, a pergunta central desta tese é: De que maneira e, em que medida, os parlamentares brasileiros endereçaram a ideia de transparência pública em suas proposições legislativas nos últimos anos?

Os objetivos do trabalho são: 1) Detalhar o conteúdo das proposições legislativas sobre transparência pública; 2) Investigar quais são os deputados federais que propõem matérias concernentes ao tema; 3) Observar como se dá a tramitação dessas matérias; e

4) Analisar os argumentos utilizados pelos representantes políticos nacionais ao defenderem a transparência pública.

O questionamento central se desdobra em uma hipótese e seis questões de pesquisa (optou-se por utilizar questões de pesquisa diante da literatura ainda inconclusiva): H1) Ao longo dos últimos anos, as políticas de transparência propostas pelos deputados federais têm avançado ao se tornarem mais pormenorizadas. QP1) Qual a ideia de transparência pública presente nas proposições legislativas dos deputados federais? QP2) Em que medida o avanço da comunicação digital alterou o perfil das proposições legislativas sobre transparência pública? QP3) Em que medida o espectro ideológico dos autores das proposições legislativas está associado à apresentação e à qualidade desses textos? QP4) Em que medida o gênero, a idade e o número de legislaturas dos autores das proposições legislativas estão associados à apresentação e à qualidade desses textos? QP5) Quais são as matérias que avançam no processo de tramitação e que chegam a se tornar normas jurídicas? QP6) Em que medida as proposições legislativas sobre transparência pública revelam estratégias políticas de seus autores?

A abordagem metodológica compreende uma Análise de Conteúdo aliada à Análise Documental de dois objetos de pesquisa: os textos das 357 proposições legislativas sobre transparência pública apresentadas por deputados federais brasileiros nas legislaturas 52^a, 53^a, 54^a e 55^a (2003 a 2018) e suas respectivas justificativas. Todas as matérias foram coletadas no próprio Portal da Câmara dos Deputados através das palavras-chave “transparência”, “publicidade”, “acesso à informação”, “prestação de contas” e/ou “dados abertos”. As variáveis aplicadas aos textos das proposições legislativas são: 1) data de apresentação; 2) tema da política de transparência proposta; 3) menção a plataformas de comunicação *offline*; 4) menção a plataformas de comunicação *online*; 5) menção ao tipo da política de transparência; 6) menção a órgão, poder e/ou nível da federação responsável por cumprir a transparência proposta; 7) menção à necessidade de clareza das informações; 8) menção à participação cidadã; 9) menção à periodicidade de atualização das informações; 10) detalhamento das informações a serem publicizadas; 11) menção a formato aberto; 12) barreiras ao acesso à informação; 13) nome do autor da proposição legislativa; 14) partido do autor; 15) espectro ideológico do partido do autor; 16) o partido do autor faz parte da base do governo?; 17) gênero do autor; 18) idade do autor; 19) legislatura que o autor cumpre na Câmara dos Deputados; 20) situação da matéria; 21) avanço no processo de tramitação. Além disso, um índice foi

criado a partir das variáveis 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 com o objetivo de aferir sobre o grau de detalhamento das políticas de transparência propostas.

As justificativas das proposições legislativas, por sua vez, são analisadas qualitativamente. Através da leitura atenta de todos os textos, são destacados os principais argumentos utilizados pelos deputados federais ao defenderem suas matérias sobre transparência pública.

Esta tese é relevante porque reduz a lacuna de pesquisa sobre proposições legislativas setoriais (BAPTISTA, 2010), analisa de forma aprofundada o conteúdo desses textos legislativos e verifica o quão pormenorizadas são as políticas de transparência propostas pelos deputados federais. E, mesmo que a maioria dos projetos apresentados não chegue a ser aprovado e convertido em lei, o trabalho tem o potencial de sinalizar elementos do comportamento legislativo brasileiro (KATZMANN, 1989). Ressalta-se, ainda, que esta tese avança na literatura sobre transparência pública ao examiná-la através de um novo objeto de pesquisa. Boa parte dos trabalhos brasileiros têm se concentrado em analisar ferramentas de transparência já em vigor (SCHLINDWEIN, 2019; KNISS, MARQUES, 2021; ANGELI, 2017; ALMADA, 2016; AMORIM, 2012; COMEL, MARQUES, 2022), além da associação entre a qualidade da transparência e variáveis políticas e socioeconômicas (FREY, 2019; RODRIGUES, 2016; HERMAN, MARQUES, MIOLA, 2022).

Por fim, a escolha por observar a produção legislativa de deputados federais se deve à representatividade da Câmara dos Deputados. Eleitos conforme o princípio proporcional, aos parlamentares da Casa cabe captar as múltiplas demandas sociais que integram uma democracia de massas (GOMES, 2013). Além disso, por ser a maior Casa Legislativa nacional, contando com 513 integrantes, as matérias apresentadas tendem a ser mais numerosas e diversas, uma vez que correspondem aos interesses políticos de deputados federais de vários partidos e com diferentes características individuais.

Além desta introdução, o trabalho segue dividido em mais seis capítulos. O Capítulo 2 trata de estudos legislativos e da Câmara dos Deputados. Primeiro, faz-se uma revisão de literatura sobre estudos de comportamento parlamentar e produção legislativa; em seguida, há uma seção dedicada a apresentar as funções e a representatividade da Câmara dos Deputados; após, são esclarecidos os processos regimentais concernentes à apresentação e tramitação de matérias; e, por fim, faz-se um reconhecimento das legislaturas estudadas (52^a, 53^a, 54^a e 55^a). O Capítulo 3 também é teórico e trata dos estudos sobre transparência pública. Ele começa abordando o conceito de transparência;

em seguida, discute a institucionalização das políticas de abertura de Estado, no Brasil e no mundo; e, por fim, argumenta sobre o avanço da transparência digital. O Capítulo 4 começa fundamentando a hipótese e as questões de pesquisa; e, em seguida, expõe as estratégias de coleta e de análise das proposições legislativa e suas justificativas. A apresentação dos resultados ocorre no Capítulo 5. A primeira seção trata especificamente das proposições legislativas e a segunda foca nas justificativas de tais projetos. O Capítulo 6 discute os achados do trabalho retomando a hipótese e as questões de pesquisa. E as considerações finais são feitas no Capítulo 7.

Os resultados mostram que somente quatro – dentre os 357 textos analisados – tornaram-se, de fato, normas legais. No que se refere ao conteúdo das proposições legislativas, chama a atenção que uma parte pormenoriza muito pouco as políticas de transparência propostas e que há projetos diferentes propondo políticas muito semelhantes entre si. Em contrapartida, o resultado positivo é que mais da metade dos textos esclarece o tipo de transparência sugerida (se ativa ou passiva), deixa claro que ela deve ocorrer através da comunicação digital, estabelece um órgão, poder e/ou nível da federação responsável por promovê-la e detalha quais informações devem ser disponibilizadas. Sobre a autoria das proposições legislativas, destaca-se a atuação de PSOL e PSD, que mesmo com bancadas pequenas, apresentaram vários dos textos aqui analisados. Ademais, as justificativas mostram que os parlamentares brasileiros mobilizam as matérias sobre transparência pública para criticar adversários políticos, elogiar correligionários e defender a legitimidade de seus mandatos.

2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Este capítulo está dividido em quatro tópicos. Em primeiro lugar, faz-se uma revisão da literatura sobre os estudos legislativos que analisam o comportamento parlamentar e sobre as leis propostas por esses atores políticos – com ênfase para o caso brasileiro. A intenção é realizar um reconhecimento das variáveis associadas ao processo legislativo e defender a ideia de que a produção legislativa setorial (ou seja, aquela que olha para um tema específico) pode, também, oferecer indícios do comportamento parlamentar.

A segunda seção apresenta a estrutura e as funções da Câmara dos Deputados com o objetivo de mostrar o funcionamento da Casa. A terceira seção enfatiza as normas regimentais e constitucionais que regem o processo de tramitação das proposições legislativas, além de discutir a probabilidade de um deputado federal ter um projeto de sua autoria aprovado.

Por fim, a quarta seção faz um reconhecimento do recorte temporal desta investigação, apresentando características de cada uma das legislaturas estudadas – 52^a, 53^a, 54^a e 55^a.

2.1. ESTUDOS SOBRE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Os estudos sobre as instituições congressionais dos Estados Unidos deram origem a três modelos analíticos sobre o processo legislativo na Ciência Política: o distributivista, o informacional e o partidário. Os três partem da premissa de que os atores políticos agem no sentido de maximizar seus interesses, ou seja, garantir sua reeleição ou a ascensão a outros cargos (ROCHA, BARBOSA, 2008). De acordo com Nascimento (2010), essas teorias “estão interessadas em explicar por que legisladores presumivelmente racionais, ao agirem assim, conseguem agregar suas racionalidades individuais e divergentes para um nível coletivo” (p. 369).

Segundo o modelo distributivo, a arena legislativa compreenderia um conjunto heterogêneo de preferências. Dessa forma, os legisladores reconhecem que se todos forem intransigentes em relação as suas prerrogativas, ninguém sairá vitorioso (NASCIMENTO, 2010). Em outras palavras, esses atores políticos precisam apresentar

e aprovar matérias que favoreçam sua *constituency*. E, para isso, precisam obter apoio de outros parlamentares, uma vez que o processo legislativo é conduzido pelo princípio da maioria. Forma-se, então, um “mercado de votos”, onde os legisladores fazem concessões aos temas menos importantes ao seu eleitorado, esperando que os seus colegas façam o mesmo quando houver algo de seu interesse em pauta (ROCHA, BARBOSA, 2008).

Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos ganham (NASCIMENTO, 2010, p. 370).

Para a perspectiva informacional, o elemento chave do comportamento dos legisladores estaria na informação. “Aqui legisladores são vistos como colecionadores de informação (expertise)” (NASCIMENTO, 2010, p. 380). Esse modelo tem como base o postulado da maioria e o da incerteza (NASCIMENTO, 2010; ROCHA, BARBOSA, 2008). O primeiro estabelece que decisões democráticas são tomadas pela maioria dos membros de uma legislatura, o que deve, por sua vez, representar a heterogeneidade da população. Já o postulado da incerteza indica que os legisladores não conhecem precisamente a relação entre as suas decisões políticas e os resultados produzidos por elas. Isso porque a informação não é distribuída uniformemente entre os atores do processo legislativo. Ademais, os resultados de procedimentos institucionais podem passar por um componente analítico que foge do controle dos parlamentares: o acaso. Consequentemente, “os legisladores que acumulam maior expertise política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa” (NASCIMENTO, p. 377, 2010).

Em adição, em uma perspectiva semelhante ao modelo distributivo, o modelo informacional compreende que as preferências legislativas são exógenas (ou seja, induzidas por valores e necessidades do eleitorado). Contudo, Nascimento (2010) faz uma crítica a tal visão:

Naturalmente, é difícil acreditar que as preferências dos legisladores sejam completamente induzidas por fatores exógenos, mesmo que o objetivo da reeleição seja essencialmente exógeno. É certo que as preferências do eleitorado exercem uma poderosa influência sobre os resultados políticos, todavia, mesmo que assumíssemos que a única motivação de um membro fosse a reeleição, não poderíamos esquecer que muitas pessoas e instituições dentro da própria legislatura poderiam influenciar sua probabilidade de reeleição (NASCIMENTO, 2010, p. 382).

Para o modelo partidário, por sua vez, a chave para a compreensão do comportamento legislativo está nos partidos políticos. Enquanto os dois primeiros modelos não dão atenção a tais agremiações, a explicação partidária compreende que é justamente através dos partidos políticos que os legisladores garantem os seus ganhos. Em outras palavras, eles precisam de cooperação entre seus pares. “Partidos cumprem este papel de dois modos, seja assumindo a forma de coalizões processuais, seja atuando como *agenda setters*” (NASCIMENTO, 2010, p.387).

Não é o objetivo desta tese testar esses três modelos a partir da produção legislativa da Câmara dos Deputados – até porque, aqui, concentra-se somente na apresentação de textos legislativos concernentes a um único tema, a transparência pública. Ademais, considera-se que o comportamento parlamentar brasileiro pode ser analisado à luz das três teorias, uma vez que todas oferecem apontamentos relevantes sobre o processo legislativo como um todo. De qualquer modo, essa breve revisão teórica permite salientar que os três modelos têm uma característica em comum: todos partem da teoria da escolha racional. Ou seja, todos tentam compreender o comportamento legislativo em termos nos quais os atores políticos procuram atingir seus objetivos agindo racionalmente, dadas suas crenças e seus desejos (FEREJOHN, PASQUINO, 2001).

A premissa básica da racionalidade é que o parlamentar busca a ampliação de seu poder político e redução de riscos futuros. O primeiro objetivo pode visar ao favorecimento da reeleição ou da carreira política no Executivo (federal, estadual ou municipal) ou, ainda, no Legislativo de ou/tros níveis da federação. O segundo pode favorecer a seleção de “boas políticas”, apesar da existência do comportamento distributivista, o parlamentar não apenas seria influenciado pelo interesse e magnitude das “massas atentas”, mas também pelos efeitos futuros que as políticas adotadas no presente teriam sobre as “massas não atentas”, as quais poderiam ser mobilizadas por líderes de “coalizão” (GOMES, 2013, p. 51).

Nesse sentido, as políticas propostas pelos legisladores podem indicar tanto interesses particularizados, quanto interesses mais amplos (GOMES, 2013). Em outras palavras, o comportamento legislativo envolve múltiplas variáveis: atores externos à política institucional (eleitores, grupos de interesse, grupos midiáticos etc.), preferências da conexão eleitoral, ideologia partidária, coalizões partidárias etc. Até mesmo crises políticas e sociais podem influenciar no comportamento dos legisladores (GOMES, 2013).

Ademais, é importante destacar a importância das próprias opiniões de tais atores políticos. De acordo com Oliveira (2019), o comportamento parlamentar não está baseado pura e simplesmente em cálculos eleitorais, mas também em seus posicionamentos, convicções e crenças. “É melhor pressupor que os parlamentares tomam decisões sob uma extensa rede de influências e fazem escolhas que por vezes refletem mais fortemente cálculos eleitorais e por outras representam suas opiniões sobre o cenário socioeconômico brasileiro” (p. 51). O autor demonstra, inclusive, que as opiniões parlamentares a respeito do sistema econômico, da atuação do Estado e das políticas de distribuição de renda mudam consideravelmente quando são consideradas suas identificações ideológicas.

No que se refere especificamente ao caso brasileiro, diferentes variáveis endógenas (poderes do presidente, centralização decisória, partidos políticos etc.) e exógenas (sistema eleitoral, desempenho eleitoral etc.) já foram empregadas para analisar o processo legislativo e o comportamento parlamentar (SANTOS, 2008). A fim de sistematizar tais investigações, Santos (2008) faz uma revisão bibliográfica dos trabalhos publicados entre 1994 e 2005 e os divide em três grupos: modelos de arena Executivo-Legislativo, modelos de arena eleitoral e modelos de dupla arena.

No primeiro grupo, predominam as variáveis endógenas e os autores atribuem alta capacidade explicativa às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. A tese de Figueiredo e Limongi (2001), por exemplo, é de que há uma proeminência do Poder Executivo sobre o Legislativo no que tange à aprovação de leis. Os autores afirmam que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que tentou fortalecer o Congresso Nacional (recuperando poderes perdidos ao longo da Ditadura Militar), manteve prerrogativas do Poder Executivo. Uma vez que o presidente da República pode solicitar regime de urgência na apreciação de suas matérias e editar decretos com força de lei (Medidas Provisórias), ele desfruta de poder de agenda sobre a produção legislativa. Figueiredo e Limongi (2001) mostram que, entre 1989 e 1994, apesar de o Poder Legislativo apresentar maior número de projetos, o maior número de leis sancionadas eram de autoria do Poder Executivo.

Porém, com dados mais recentes, Almeida (2015) contesta tal perspectiva. Ele mostra que, na última década, há uma descentralização da produção legislativa no Brasil. Para o autor, o maior desafio se refere à qualidade, e não à quantidade, das leis propostas pelo Congresso Nacional.

Assim, a recente descentralização implicaria o risco de os congressistas passarem a priorizar políticas que beneficiam, de forma direta e exclusiva, localidades ou grupos específicos. Levantamento preliminar sugere, no entanto, que a quantidade média anual desse tipo de lei parlamentar cresceu apenas moderadamente, passando de 5,8 para 7,0 (incremento de 21,7%), entre 1995-2002 e 2007-14. Por outro lado, a média anual de leis parlamentares que prestam homenagens, instituem datas simbólicas ou comemorativas etc. cresceu extraordinariamente no mesmo período, de 6,3 para 38,1, compreendendo 47% da produção parlamentar dos últimos oito anos (ALMEIDA, 2015, p. 48).

Os modelos de arena Executivo-Legislativo também atribuem importância aos partidos políticos no comportamento legislativo. Para Figueiredo e Limongi (2001), os parlamentares brasileiros tendem a se comportar seguindo as decisões tomadas por seus partidos. Em trabalho recente, no entanto, Ribeiro, Locatelli e Assis (2022) mostram que a disciplina partidária não é direta, mas passa pela própria organização interna dos partidos. Partidos menos democráticos e estruturalmente mais robustos tendem a ter maiores taxas de disciplina.

Voltando à sistematização de Santos (2008), o segundo modelo – chamado de arena eleitoral – não nega que as questões endógenas são relevantes aos estudos legislativos, mas privilegia variáveis como federalismo, sistema eleitoral e padrão de votação dos deputados. Esses trabalhos se aproximam da perspectiva distributiva, uma vez que dão pouca importância aos partidos políticos e veem o poder Legislativo como um mercado de votos.

Já no que diz respeito ao problema da distribuição, segundo esses autores, as regras do jogo político brasileiro produzem incentivos para um comportamento individualista dos deputados, quase exclusivamente interessados em distribuição de benefícios localizados em busca de votos, caracterizando um Congresso pouco colaborativo e que exige do presidente um esforço gigantesco no cumprimento de sua tarefa de governar (SANTOS, 2008, p. 73).

E, por fim, o terceiro modelo – chamado de dupla arena – busca combinar variáveis endógenas e exógenas. O trabalho de Pereira e Rennó (2001) se enquadra nesse grupo. Os autores procuram entender o que faz com que deputados sejam reeleitos empregando variáveis que mensuram os aspectos políticos locais (distribuição de votos do candidato, grau de competição no reduto eleitoral, gastos de campanha e *pork barrel*¹) e variáveis nacionais (participação do deputado na arena legislativa, posição de hierarquia

¹ Estratégia política na qual verbas governamentais são utilizadas como moeda de troca para fins políticos (NASCIMENTO, 2010).

na Câmara, identificação partidária e posição de hierarquia no partido). Os resultados indicam que, apesar de a reeleição ser influenciada tanto pela dinâmica local quanto pela nacional, “a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política” (PEREIRA, RENNÓ, 2001, p. 19).

Até aqui, nota-se que o conteúdo das proposições legislativas é pouco explorado pelos estudos que analisam o comportamento parlamentar. E, mesmo quando isso ocorre, as variáveis são bastante diversas das propostas por esta tese.

Amorim Neto e Santos (2003), por exemplo, estudam o conteúdo de projetos de lei apresentados por deputados e transformados em lei através de três variáveis: 1) nível de agregação (individual, local, regional, setorial ou nacional); 2) efeitos do projeto de lei (benéfico, onerante, misto e neutro); e 3) assunto do projeto (administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico e ecológico). O objetivo dos autores é verificar se o caso brasileiro se encaixa na perspectiva do segredo ineficiente, na qual:

(1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais (AMORIM NETO, SANTOS, 2003, p. 663).

Os resultados mostram que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros tem abrangência nacional, traz mais benefícios do que impõe custos e trata de questões sociais.

Ricci (2003) também analisa o conteúdo das proposições legislativas a fim de identificar políticas paroquiais. As matérias são classificadas em: 1) leis gerais/seccionais de impacto nacional; 2) leis microseccionais de impacto nacional; 3) leis microseccionais de impacto local; e 4) leis individuais de impacto local. Novamente, a maior parte dos projetos se enquadra na primeira categoria.

A tese de Janine dos Santos (2013) e a monografia de Renan Alves (2014) também se debruçam sobre o conteúdo das proposições legislativas. Ambos identificam a temática de matérias apresentadas por deputados federais. Alves (2014) chega à seguinte conclusão: “constatado uma literatura que propõe examinar incentivos distributivistas, o Congresso Nacional brasileiro não corresponde exatamente ao recurso do *pork-barrel* e

de políticas concentradas” (p. 65). Em outras palavras, a produção legislativa de parlamentares brasileiros não se restringe a seus redutos eleitorais – o que não quer dizer que tais conexões não ocorram de outras maneiras. E Santos (2013), por sua vez, mostra que os partidos políticos exercem certa influência sobre as temáticas apresentadas pelos parlamentares em suas proposições legislativas.

Epitácio e Resende (2020) analisam a temática das proposições legislativas apresentadas pelos deputados federais e aprovadas entre 1999 e 2014. Os autores dividem as matérias em categorias associadas a políticas públicas (e.g. trabalho e emprego, políticas sociais, agropecuária e meio ambiente). No entanto, concluem que quase metade das matérias examinadas têm caráter simbólico, ou seja, contemplam nomeação de rodovias, homenagens e datas comemorativas.

Como o objetivo desta tese não se restringe a compreender as dinâmicas do processo legislativo (como os autores apresentados acima o fazem), as variáveis aqui propostas são distintas daquelas recorrentemente utilizadas por esse campo de estudos. As proposições legislativas, nesta pesquisa, são o objeto escolhido para que se possa compreender as percepções e as condutas dos representantes políticos no que se refere à transparência pública. Consequentemente, as variáveis que exploram o conteúdo das matérias estão mais atreladas à literatura de transparência do que à literatura de estudos legislativos. Entretanto, defende-se que este trabalho também tem potencial para apontar elementos do comportamento dos parlamentares brasileiros. A produção legislativa compreende uma prática do comportamento legislativo, uma vez que ela sinaliza as preferências políticas dos legisladores (KATZMANN, 1989). Ou seja, é através desse processo que atores políticos “enviam sinais” para organizações, grupos de interesse e para os seus próprios colegas de Parlamento.

Ademais, o papel das elites políticas na formulação e implementação de políticas públicas é inquestionável. “A menos que – por razões interesseiras ou altruístas – elas percebam uma política como necessária ou desejável, esta não terá chance de ser implementada” (REIS, 2000, p. 144). Sendo assim, entende-se que o avanço dos estudos sobre transparência pública também depende de investigações que se concentrem nas percepções dos legisladores sobre o tema.

Antes de finalizar a seção, é importante pontuar outros dois elementos concernentes a esta tese: a qualidade dos textos legislativos (questionamento importante porque um dos objetivos deste trabalho é verificar o nível de detalhamento das políticas

de transparência propostas pelos deputados federais) e a escassez de estudos que analisam proposições que tratam de um tema específico.

Katzmann (1989) indica que há diversas formas de mensurar a qualidade de textos legislativos. Por exemplo, o projeto de lei fornece definições para palavras que podem dar origem a certas ambiguidades? O projeto está escrito em estilo claro e pode ser facilmente compreendido por aqueles que serão afetados por ele? O projeto cria problemas sem fornecer soluções? Afeta leis existentes sem pretender fazê-lo? De acordo com o autor, a maneira como o projeto de lei é escrito – se mais pormenorizado ou mais amplo – também perpassa estratégias políticas:

Um problema pode ser definido em termos gerais porque não se sabe o suficiente para denominá-lo com mais precisão ou porque é mais fácil obter apoio para estatutos redigidos de forma ambígua que significam tudo para todas as pessoas. De fato, em algumas circunstâncias, pode haver pouco incentivo para um legislador definir o problema com precisão se isso chamar a atenção para seus custos e, assim, reduzir seu apoio (p. 290, tradução nossa)².

A qualidade dos textos legislativos é uma discussão levantada também pelo trabalho de Bonfim (2011), que estuda projetos de lei (apresentados por deputados federais) que tratam de pessoas com deficiência. Ela mostra que muitos desses textos não são condizentes com leis já em vigor, tratam de temas muito residuais e representam, inclusive, um retrocesso em relação a conquistas políticas, tendo em vista suas orientações assistencialistas.

Em síntese, os projetos de lei de autoria dos deputados, em sua maioria, não propõem a criação de políticas públicas relevantes no que se refere às pessoas com deficiência, como o fazem as propostas do Poder Executivo. Embora as proposições legislativas busquem, via de regra, o aperfeiçoamento de diversas leis, em geral tratam de temas já abordados em leis ou decretos e fazem essa abordagem de forma pontual, mais ligada a aspectos concretos da vida cotidiana das pessoas com deficiência. Esse quadro reflete, em larga medida, a pouca expertise técnica do Parlamento, consequência direta dos arranjos político-institucionais, que não incentivam a permanência dos deputados na carreira parlamentar (BONFIM, 2011, p. 262).

Ressalta-se, por fim, que são poucos os estudos legislativos brasileiros que, como o texto de Bonfim (2011), se concentram em políticas setoriais. Outro exemplo de trabalho que faz isso é o artigo de Baptista (2010), que analisa projetos de lei nacionais

² Do original: “A problem may be defined in general terms either because not enough is known to style it more precisely or because it is easier to secure support for ambiguously worded statutes that mean all things to all people. Indeed, in some circumstances, there may be little incentive for a legislator to define the problem precisely if to do so would draw attention to its costs and thus reduce its support”.

para a área da saúde. A autora mostra que, quando comparado ao Poder Executivo, o Poder Legislativo procura atender a demandas mais diversificadas e que representam interesses de grupos específicos, como mulheres, indígenas, portadores de HIV etc.

Esta tese, portanto, ao analisar proposições legislativas que tratam especificamente de transparência pública, contribui para a redução dessa lacuna. Será possível verificar, inclusive, se os resultados insatisfatórios encontrados por Bonfim (2011) se repetem quando o tema é a abertura de Estado.

2.2. CÂMARA DOS DEPUTADOS: FUNÇÕES, ESTRUTURA E REPRESENTATIVIDADE

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que o Poder Legislativo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Enquanto o Senado compreende representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário (cada estado elege três senadores que dispõem de mandatos de oito anos), a Câmara dos Deputados compreende os representantes eleitos para mandatos de quatro anos segundo princípio proporcional. “A Câmara dos Deputados reúne representantes do povo enquanto o Senado Federal é integrado por representantes da federação” (CARNEIRO, SANTOS, NETTO, 2020, p. 25). O Senado Federal é formado por 81 senadores e a Câmara dos Deputados por 513 deputados federais.

Gomes (2013) salienta que a própria estrutura do processo decisório interfere nas preferências e nas agendas legislativas promovidas pelos atores políticos. Enquanto ao presidente da República cabe coordenar políticas de governo de interesse da maioria da população, aos parlamentares cabe captar as múltiplas demandas sociais que integram uma democracia de massa. Além disso, a atuação de senadores e deputados federais também é diferente, em virtude da maneira como esses atores políticos são eleitos.

É razoável esperar que os deputados representem preferências mais diversificadas que os senadores, pois possuem a capacidade de captar um maior volume de informações da sociedade, pela maior proporcionalidade e pela maior quantidade de membros (GOMES, 2013, p. 50)

Uma vez que os deputados federais são representantes de toda a população do país, o número de cadeiras por estado é proporcional à população de cada um desses entes federativos (sendo no mínimo oito e no máximo 70 deputados federais por estado). Esse cálculo é regulado pela Lei Complementar nº 78:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário (BRASIL, 1993).

Abaixo, o Quadro 1 apresenta o número atual de deputados federais por estado.

QUADRO 1 - NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO

Estado	Número de Deputados
São Paulo	70
Minas Gerais	53
Rio de Janeiro	46
Bahia	39
Rio Grande do Sul	31
Paraná	30
Pernambuco	25
Ceará	22
Maranhão	18
Goiás	17
Pará	17
Santa Catarina	16
Paraíba	12
Espírito Santo	10
Piauí	10
Alagoas	9
Acre	8
Amazonas	8
Amapá	8
Distrito Federal	8
Mato Grosso do Sul	8
Mato Grosso	8
Rio Grande do Norte	8
Rondônia	8
Roraima	8

Sergipe	8
Tocantins	8

FONTE: Portal da Câmara dos Deputados³

A Figura 1 indica as competências da Câmara dos Deputados, que estão dispostas no Título IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988): representar os cidadãos, votar leis e fiscalizar o Poder Executivo.

FIGURA 1 - O PAPEL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS



FONTE: Portal da Câmara dos Deputados⁴

A respeito da representação dos cidadãos, é importante esclarecer que os deputados federais são eleitos através de sistema eleitoral proporcional (assim como os deputados estaduais e os vereadores). Porém, apesar da função de representar o povo brasileiro, a Câmara dos Deputados permanece bastante divergente do perfil demográfico da população. Na 56ª legislatura, finalizada em 31 de janeiro de 2023, 75% dos deputados federais eram brancos; havia 436 homens e 77 mulheres; 80% possuíam Ensino Superior completo; e a maior parte se declarava empresário ou advogado⁵. Os eleitos em 2022 seguirão o mesmo padrão dos últimos anos: somente 91 são mulheres (18%), 135 se declaram pretos e pardos (26%) e mais de 50% declaram patrimônio de mais de um milhão de reais⁶. Essas disparidades entre representantes e representados acabam prejudicando a própria prerrogativa da Câmara dos Deputados em representar as

³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/papel-e-estrutura/>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaoocamara2019/index.html>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁶ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/perfil-do-deputado-eleito-em-2022-e-homem-branco-casado-e-rico/>. Acesso em: 16 dez. 2022.

demandas da população brasileira (MOREIRA, KARRUZ, 2021). Afinal, como uma maioria de homens, brancos e ricos hão de perceber as diferenças sociais, econômicas e culturais que compreendem um país continental como o Brasil?

Voltando às funções da instituição, cabe à Câmara dos Deputados (e ao Senado Federal) fiscalizar o Poder Executivo. Isso pode ocorrer através de propostas de fiscalização, através do controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e através das comissões parlamentares de inquérito (CPI) (CARNEIRO, SANTOS, NETTO, 2020). Além disso, é atribuição dos deputados federais apreciar o orçamento da União – estabelecido por três normas jurídicas: o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 (BRASIL, 1988).

O PPA é um documento que expressa o planejamento do governo para um período de quatro anos: o segundo, o terceiro e o quarto ano do mandato do governante eleito e o primeiro ano do governo seguinte, a fim de garantir a continuidade de ações de um governo para o outro⁷. Já a LDO é o “elo entre o PPA e a LOA”, visto que busca reduzir a distância entre o planejamento e o orçamento (ENAP, 2021). A LDO estabelece objetivos e prioridades para o ano seguinte, fixando metas de economia, estabelecendo limites de gastos, autorizando aumento de despesas etc.⁸ E a LOA estabelece, de fato, o orçamento da União, estimando receitas e despesas anuais⁹. Todo esse processo hoje ocorre através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), um sistema informatizado que operacionaliza o orçamento da União¹⁰. Ressalta-

⁷ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/ppa2020_2023. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹⁰ Disponível em: [https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/.](https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/) Acesso em: 16 dez. 2022.

se, ainda, que a Câmara dos Deputados possui uma Comissão permanente responsável pela fiscalização orçamentária: a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

A terceira função da Câmara dos Deputados é apresentar e aprovar leis. Os temas que competem do Poder Executivo e ao Congresso Nacional são estabelecidos pela Constituição Federal. Enquanto os artigos 22, 23 e 24 estabelecem os assuntos que competem somente à União e aqueles que competem à União, estados e municípios; os artigos 48 e 49 estabelecem as matérias que concernem ao Congresso Nacional (com ou sem sanção presidencial); e os artigos 51 e 52 dispõem sobre as competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1988).

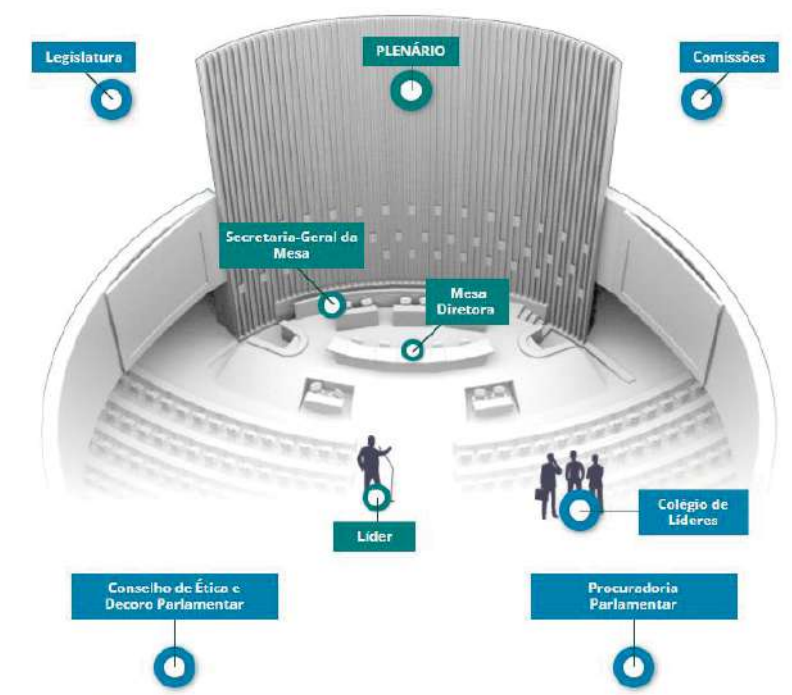
Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III - elaborar seu regimento interno;
- IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII (BRASIL, 1988).

Os ritos relativos à apresentação e tramitação de proposições legislativas serão esclarecidos na próxima seção. No entanto, antes disso, é importante tratar da estrutura da Câmara dos Deputados (apresentada pela Figura 2). Em relação à legislatura, ela abrange o período de quatro anos de mandato. Cada legislatura, contudo, é dividida em quatro sessões legislativas – que começam no dia 2 de fevereiro e terminam no dia 22 de dezembro¹¹.

FIGURA 2 - ESTRUTURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

¹¹ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/Institucional#a7. Acesso em: 16 dez. 2022.



FONTE: Portal da Câmara dos Deputados¹²

Já a Mesa Diretora é formada pelo presidente, cuja principal função é definir a pauta de votações e supervisionar os trabalhos da instituição (há primeira e segunda vice-presidência); pelo 1º secretário, responsável por serviços administrativos e de pessoal, aprovando despesas e credenciando profissionais; pelo 2º secretário, que trata das relações internacionais da Casa; pelo 3º secretário, que concede licenças médicas e autoriza missões especiais de parlamentares; e pelo 4º secretário, responsável pela administração dos apartamentos funcionais¹³. A secretaria geral da Mesa Diretora, por sua vez, é responsável por assessorar os trabalhos legislativos, no que se refere a questões regimentais e constitucionais. A Câmara dos Deputados possui, ainda, outras seis secretarias: Secretaria da Transparência; Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais; Secretaria de Relações Internacionais; Secretaria de Controle Interno; Secretaria de Comunicação Social e Secretaria da Mulher¹⁴.

As comissões compreendem grupos de deputados responsáveis por discutir determinados temas. Elas podem ser permanentes ou temporárias, exercendo papel fundamental no processo legislativo (detalhado na seção seguinte) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

¹² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/papel-e-estrutura/>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias>. Acesso em: 16 dez. 2022.

Os líderes representam partidos ou blocos partidários. Já o colégio de líderes reúne líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares. O objetivo do colégio de líderes é viabilizar a discussão entre diferentes interesses (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 19).

A Figura 2 destaca também a Procuradoria Parlamentar, responsável pela defesa jurídica da Câmara, seus órgãos e membros¹⁵; e Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, órgão que aplica penalidades quando regras de decoro são descumpridas¹⁶. E, por fim, o Plenário é o órgão máximo de deliberação da casa¹⁷.

2.3. A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

O processo legislativo é “um conjunto de atos preordenados (iniciativa, emenda, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação), praticados pelos órgãos competentes, com o objetivo de criar normas do direito” (CARNEIRO, SANTOS, NETTO, 2020).

Na esfera federal, o processo legislativo é bicameral, ou seja, é exercido pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. A Casa que apresenta a proposição legislativa é chamada de Casa iniciadora. Ela pode rejeitar a proposição e arquivá-la, pode aprová-la integralmente ou pode aprová-la com emendas. À Casa revisora compete rejeitar a proposição e arquivá-la; aprová-la integralmente e enviá-la para a sanção presidencial; ou aprová-la com emendas e devolvê-la à Casa iniciadora para apreciação das emendas sugeridas. A Figura 3 apresenta um fluxograma desenvolvido por Carneiro,

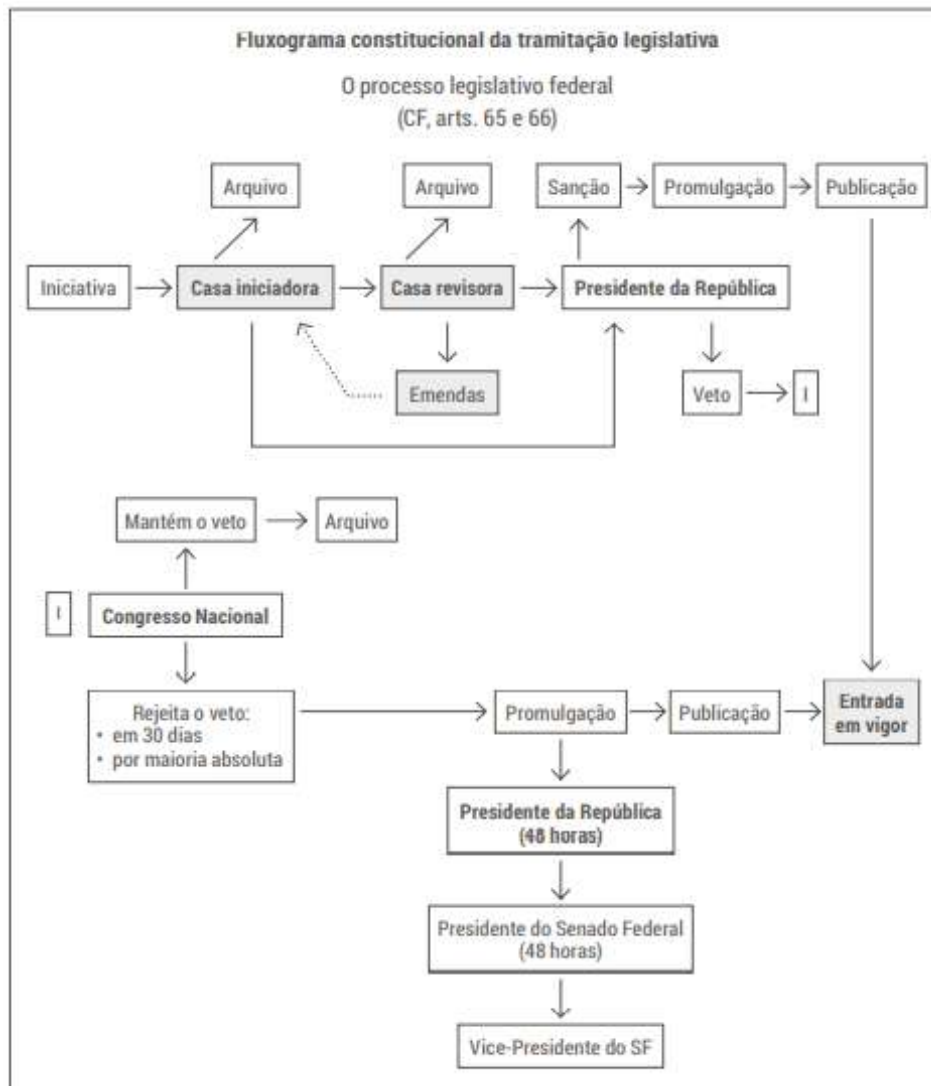
¹⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/procuradoria-parlamentar>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro>. Acesso em: 16 dez. 2022.

¹⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/plenario>. Acesso em: 16 dez. 2022.

Santos e Netto (2020) que resume a tramitação de matérias no processo legislativo federal.

FIGURA 3 - PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL



FONTE: Carneiro, Santos e Netto (2020)

Carneiro, Santos e Netto (2020) dividem o processo legislativo em três fases: 1) introdutória (ou de iniciativa); 2) constitutiva (discussão e aprovação, sanção e/ou veto); e 3) complementar (promulgação e publicação).

A primeira fase compreende a apresentação da proposta legislativa, que pode ser de iniciativa de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou dos cidadãos (BRASIL, 1988).

Já a fase constitutiva compreende a deliberação legislativa (exame nas comissões, discussão e votação do projeto) e a deliberação executiva (sanção ou veto). Nessa etapa, portanto, o processo legislativo passa por duas fases em cada Casa legislativa: comissões e plenário (PACHECO, 2013). É no âmbito das comissões que os parlamentares conseguem discutir as proposições de forma mais detalhada, ouvindo autoridades e especialistas. Em cada comissão, um relator é designado para elaborar um parecer sugerindo a aprovação (total ou parcial), a rejeição, a inclusão de emendas ou a substituição da matéria. Depois de passar pelas comissões e receber os pareceres, a proposição legislativa é encaminhada para a deliberação em plenário. Destaca-se que como o processo legislativo federal é bicameral no Brasil, após passar por todo o processo de deliberação na Casa iniciadora, a proposição é enviada para a Casa revisora e é discutida novamente pelas comissões e pelo plenário. E, se o texto original sofrer alterações na Casa revisora, retorna à Casa iniciadora. Ressalta-se, porém, que, em alguns casos, a tramitação ocorre de forma conclusiva nas comissões, não havendo necessidade da votação em plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

A fase complementar, por fim, diz respeito à promulgação e publicação da lei. Enquanto a promulgação atesta a existência da lei, a publicação corresponde ao ato de sua divulgação no Diário Oficial da União.

Ademais, é importante esclarecer que a disputa política é assimétrica, o que faz com que alguns atores possuam maior poder de agenda do que outros (QUEIROZ, 2022). No que se refere à produção de leis, isso faz com que nem todos disponham da mesma probabilidade em terem as suas matérias aprovadas. De acordo com pesquisa de Amorim Neto e Santos (2003), entre 1985 e 1998, a probabilidade média de um deputado federal obter a aprovação de uma lei de sua autoria era de cerca de 8%.

Em primeiro lugar, as prerrogativas que o Poder Executivo possui sobre o processo legislativo (a exemplo da emissão de Medidas Provisórias e da possibilidade de solicitar regime de urgência na tramitação de suas matérias) faz com que uma boa parte das proposições legislativas aprovadas sejam de sua autoria (INÁCIO, 2007, FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001). De acordo com Silva e Araújo (2010), o Poder Executivo também se apropria de ideias do Poder Legislativo para a construção de sua agenda. E projetos que foram influenciados por outros projetos possuem mais chances de aprovação, especialmente se eles forem de origem do Poder Executivo (IZUMI, 2017).

Mas mesmo entre os deputados federais, há diferenças entre aqueles que pertencem ao alto clero e ao baixo clero.

De forma irônica, a elite parlamentar brasileira é denominada entre os membros da Câmara dos Deputados como “alto clero”, numa alusão ao Sacro Colégio Pontifício, que congrega os cardeais da Igreja Católica, e em oposição à grande parte do corpo de parlamentares, jocosamente identificados como “baixo clero”. Nesse grupo encontram-se, em geral, os deputados que não exercem, na avaliação dos próprios congressistas, papel relevante na estrutura organizacional da Câmara e nem se destacam durante os trabalhos legislativos. São aqueles que, inclusive, em virtude de sua inexperiência e inexpressiva atuação parlamentar, em termos de visibilidade de ação e posicionamentos, ocupam costumeiramente as últimas fileiras de cadeiras no plenário da Câmara (MESSENBURG, 2010, p. 79).

Os parlamentares que compreendem a elite do Congresso Nacional chegam a tal posição exercendo liderança formal (ocupando cargos de importância) ou informal (poder de influência e convencimento de seus pares) (QUEIROZ, 2022). No que se refere aos cargos de importância, destacam-se os integrantes da Mesa Diretora (especialmente o presidente), do Colégio de Líderes e os presidentes de comissões.

A Mesa Diretora afeta diretamente o andamento do processo decisório, uma vez que cabe ao seu presidente designar a ordem do dia; organizar, ouvindo o Colégio de Líderes, a agenda mensal de proposições analisadas; conceder a palavra aos deputados em momentos de deliberação; definir a retirada de matérias etc. (INÁCIO, 2007).

O Presidente é, sem dúvida, o cargo mais importante da Mesa Diretora e mais do que isso, do parlamento como um todo. As funções do Presidente conferem ao parlamentar que ocupa a posição um importante poder sobre as pautas do legislativo, principalmente as atribuições referentes a questões de ordem e ordem do dia, que claramente constituem um poder de agenda incomparável dentro da instituição (SILVA, 2020).

E como a eleição para a Mesa Diretora segue a regra da proporcionalidade partidária, são os maiores partidos que frequentemente ocupam esses cargos (INÁCIO, 2007). Silva (2020) mostra que os candidatos eleitos à Mesa Diretora tendem a ter carreiras políticas mais longas, baixa rotatividade partidária e participação na direção de seus partidos políticos.

O segundo órgão que afeta diretamente o processo decisório é o Colégio de Líderes (formado por representantes de partidos, da Maioria, da Minoria e do governo). O órgão é responsável por assessorar o presidente da Mesa na definição das matérias apreciadas e por resolver conflitos interpartidários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, INÁCIO, 2007). Além disso, o Colégio de Líderes amplia a integração entre o Poder Executivo e os trabalhos legislativos, uma vez que leva ganhos informacionais ao

governo, antecipando as reações dos parlamentares à agenda presidencial (INÁCIO, 2007). As comissões também têm importância estratégica na agenda legislativa, uma vez que são os seus presidentes que indicam os relatores responsáveis por examinar as proposições apresentadas, não havendo, nesse caso, regras regimentais que regulem a distribuição desses postos (INÁCIO, 2007). Além disso, o Poder Executivo pode interferir no processo legislativo influenciando a composição das comissões (escolha de presidentes e relatores) e criando comissões especiais (PEREIRA, MUELLER, 2000). Uma das comissões de maior destaque é a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, todas as matérias precisam passar pela CCJC, que avalia a constitucionalidade dos textos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Amorim Neto e Santos (2003) comprovam que deputados federais veteranos e que ocupam ou ocuparam cargos de importância da estrutura do Poder Legislativo têm mais chances de aprovar matérias de sua autoria do que os parlamentares que nunca exerceram tais funções. Em resumo, milhares de proposições legislativas são apresentada todos os anos na Câmara dos Deputados, mas poucas têm reais chances de aprovação¹⁸.

Antes de finalizar esta seção, é importante discutir os tipos de proposições legislativas que compõem o processo decisório. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) define que proposições legislativas são todas as matérias sujeitas à deliberação: propostas de emenda à Constituição, projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos e pareceres. Entretanto, Pacheco (2013) sugere que apenas as propostas de emenda à Constituição e os projetos (de lei, de decreto legislativo e de resolução) constituem as verdadeiras “molas propulsoras” do processo legislativo. O próprio Regimento Interno da Câmara corrobora com a perspectiva do autor.

Art. 108. A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição.

Art. 109. Destinam-se os projetos:

I – de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República;

II – de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;

III – de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político,

¹⁸ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-dos-deputados-registra-em-2019-recorde-de-projetos-apresentados/>. Acesso em: 07 fev. 2023.

processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:

- a) perda de mandato de Deputado;
- b) criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- c) conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- d) conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
- e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;
- f) matéria de natureza regimental;
- g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

As propostas de emenda à Constituição (PEC), como o próprio nome já diz, sugerem alterações no texto da Constituição Federal. Essas matérias têm sua tramitação iniciada apenas quando recebem a assinatura do Presidente da República, de pelo menos um terço dos parlamentares da casa iniciadora (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) ou de mais da metade das Assembleias Legislativas (BRASIL, 1988). Além disso, elas não podem ser contraditórias às cláusulas pétreas da Constituição: a forma federativa do Estado, o direito universal ao voto secreto, a independência e harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Os projetos de lei, por sua vez, são proposições destinadas à elaboração de novas leis ou à alteração daquelas que já estão em vigor. Podem ser projetos de lei ordinária (PL) ou projetos de lei complementar (PLP). Essas proposições são divergentes em relação aos assuntos e ao quórum para aprovação: leis complementares exigem maioria absoluta e leis ordinárias apenas maioria simples (BRASIL, 1988). Entretanto, nos dois casos, a aprovação depende da sanção presidencial. Esses projetos podem ser apresentados por parlamentares (coletiva ou individualmente), por comissões das Casas Legislativas, pelo presidente da República, pelo Poder Judiciário ou por iniciativa popular.

Os projetos de decreto legislativo (PDC) são aquelas proposições que tratam de assuntos exclusivos ao Congresso Nacional, ou seja, não podem ser de iniciativa externa e não passam pela sanção presidencial (PACHECO, 2013). Já os projetos de resolução (PR) se dividem em três tipos: projetos de resolução da Câmara dos Deputados (PRC), projetos de resolução do Senado Federal (PRS) e projetos de resolução do Congresso Nacional (PRN). Esses textos regulam matérias pertinentes a cada uma das Casas – como regras internas de funcionamento e cassação de parlamentares, por exemplo – ou às duas Casas, no caso do PRN (PACHECO, 2013).

Por fim, emendas, pareceres, recursos e requerimentos são “proposições de tipo acessório, não dispondo de curso próprio” (PACHECO, 2013, p. 32). As emendas alteram proposições já apresentadas; os pareceres consistem nas manifestações das comissões a respeito das matérias; os recursos buscam reverter decisões já tomadas; e os requerimentos formalizam algum tipo de solicitação.

O processo legislativo ocorre também através das Medidas Provisórias (MP), “atos normativos com características de lei e de projeto ao mesmo tempo” (PACHECO, 2013, p. 63). Essas matérias só podem ser apresentadas pelo Presidente da República e têm efeito imediato. Seu prazo de vigência é de 60 dias, podendo ser prorrogado uma vez por igual período. Entretanto, as Medidas Provisórias devem ser aprovadas pelo Congresso Nacional em um prazo de 45 dias, contados a partir da data de sua publicação. Quando a MP sofre alterações, a matéria é transformada em um Projeto de Lei de Conversão (PLV)¹⁹.

O Quadro abaixo finaliza esta seção resumindo as informações sobre cada tipo de proposição legislativa.

QUADRO 2 - TIPO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Tipo de proposição	Quem pode propor	Como ocorre a aprovação
PEC	No mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total); Presidente da República; Ou mais da metade das assembleias legislativas.	A aprovação depende dos votos favoráveis de 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (dois turnos de votação em cada Casa).
PL	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República; Iniciativa popular.	A aprovação ocorre por maioria absoluta e depende de sanção presidencial.
PLP	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República; Iniciativa popular.	A aprovação ocorre por maioria simples e depende de sanção presidencial.

¹⁹ Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto_de_lei_de_conversao_plv. Acesso em: 04 fev. 2023.

PDC	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.	A aprovação ocorre por maioria simples e não depende de sanção presidencial.
PR	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados (PRC), do Senado Federal (PRS) ou do Congresso Nacional (PRN).	A aprovação ocorre por maioria simples na respectiva Casa (Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional) e não depende de sanção presidencial.
MP	Poder Executivo	Tem efeito imediato, devendo ser aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em 45 dias e por maioria simples.

FONTE: Adaptado de Pacheco (2013)

2.4. O RECORTE TEMPORAL: AS LEGISLATURAS 52^a, 53^a, 54^a E 55^a DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Esta investigação analisa quatro legislaturas da Câmara dos Deputados: a 52^a (1º de fevereiro de 2003 a 31 de janeiro de 2007), a 53^a (1º de fevereiro de 2007 a 31 de janeiro de 2011), a 54^a (1º de fevereiro de 2011 a 31 de janeiro de 2015) e a 55^a (1º de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019). A presente seção esclarece algumas características acerca de cada uma delas: partidos que compunham as bancadas, deputados que exerceram a presidência da Casa e o número de proposições legislativas apresentadas e aprovadas.

Em 2002, a bancada eleita para exercer a 52^a legislatura foi formada pelos seguintes partidos: PT (91 eleitos), PFL (atual DEM) (84 eleitos), PMDB (atual MDB) (75 eleitos), PSDB (70 eleitos), PPB (atual PP) (49 eleitos), PTB (26 eleitos), PL (26 eleitos), PSB (22 eleitos), PDT (21 eleitos), PPS (atual CIDADANIA) (15 eleitos), PCdoB (12 eleitos), PRONA, (já extinto) (seis eleitos), PV (cinco eleitos), PSD (quatro eleitos), PST (atual PL) (três eleitos), PMN (atual MOBILIZA) (um eleito), PSC (um eleito), PSDC (atual DEMOCRACIA CRISTÃ) (um eleito) e PSL (atual UNIÃO) (um eleito)²⁰.

A presidência da Câmara dos Deputados foi ocupada por quatro deputados federais. Entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2005, o mandato foi de João Paulo Cunha (PT). Em seguida, Severino Cavalcanti (PP) foi eleito derrotando o candidato oficial do governo Lula, Luiz Eduardo Greenhalgh²¹. Entretanto, diante de acusações de corrupção,

²⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 01 fev. 2023

²¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1602200502.htm>. Acesso em: 31 jan. 2023.

ele renunciou ao mandato em setembro de 2005, sendo substituído pelo então vice-presidente José Thomaz Nonô (então no PFL)²². Ainda em setembro de 2005, um novo presidente foi eleito, Aldo Rebelo (então no PCdoB)²³.

De acordo com o Portal da Câmara dos Deputados, ao longo da 52ª legislatura, os deputados federais apresentaram 8.373 proposições legislativas (considerando PECs, PLPs, PLs, PDCs e PRCs). Somente 118 foram transformadas em normas jurídicas. O Poder Executivo, por sua vez, aprovou 312 projetos (incluindo MPs)²⁴.

Em 2006, a bancada eleita para exercer a 53ª legislatura foi formada pelos seguintes partidos: PMDB (89 eleitos), PT (83 eleitos), PSDB (66 eleitos), PFL (65 eleitos), PP (41 eleitos), PSB (27 eleitos), PDT (24 eleitos), PL (23 eleitos), PPS (22 eleitos), PTB (22 eleitos), PCdoB (13 eleitos), PV (13 eleitos), PSC (9 eleitos), PMN (três eleitos), PSOL (3 eleitos), PTC (atual AGIR) (três eleitos), PHS (atual PODEMOS) (dois eleitos), PRONA (dois eleitos), PAN (atual PTB) (um eleito), PRB (atual REPUBLICANOS) (um eleito) e PTdoB (atual AVANTE) (um eleito)²⁵.

Em relação à presidência da Casa, o PT a reconquistou com a eleição de Arlindo Chinaglia em 2007. E, nos últimos dois anos da 53ª legislatura, o presidente foi Michel Temer (MDB) (que já havia exercido o cargo entre 1997 e 2001)²⁶.

Ao longo da 53ª legislatura, os deputados federais apresentaram 8.461 proposições legislativas (considerando PECs, PLPs, PLs, PDCs e PRCs), sendo que 102 foram transformadas em normas jurídicas. A título de comparação, o Poder Executivo aprovou 196 matérias (incluindo MPs)²⁷.

Em 2010, a bancada eleita para exercer a 54ª legislatura foi formada pelos partidos: PT (86 eleitos), PMDB (78 eleitos), PSDB (54 eleitos), PP (44 eleitos), DEM (43 eleitos), PR (atual PL) (41 eleitos), PSB (35 eleitos), PDT (27 eleitos), PTB (22 eleitos), PSC (17 eleitos), PCdoB (15 eleitos), PV (13 eleitos), PPS (12 eleitos), PRB

²² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/09/21/severino-renuncia-ao-mandato-e-promete-voltar-absolvido-pelo-povo>. Acesso em: 31 jan. 2023.

²³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 31 jan. 2023.

²⁴ As informações sobre a produção legislativa das legislaturas estudadas foram coletadas através do mecanismo de busca avançada do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 31 jan. 2023.

²⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 01 fev. 2023

²⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 01 fev. 2023

²⁷ As informações sobre a produção legislativa das legislaturas estudadas foram coletadas através do mecanismo de busca avançada do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 31 jan. 2023.

(oito eleitos), PMN (quatro eleitos), PSOL (três eleitos), PTdoB (três eleitos), PHS (dois eleitos), PRTB (dois eleitos), PRP (atual PATRIOTA) (dois eleitos), PTC (um eleito), PSL (um eleito)²⁸.

Os presidentes da Câmara dos Deputados durante essa legislatura foram Marco Maia (PT) e Henrique Eduardo Alves (então no MDB)²⁹. E os deputados federais apresentaram 8.863 proposições legislativas (considerando PECs, PLPs, PLs, PDCs e PRCs), sendo que 145 foram transformadas em normas jurídicas. Nesse período, 144 matérias de autoria do Poder Executivo foram aprovadas (incluindo MPs)³⁰.

Em 2014, a bancada eleita para exercer a 55ª legislatura foi formada por: PT (68 eleitos), PMDB (65 eleitos), PSDB (54 eleitos), PP (38 eleitos), PSD (36 eleitos), PSB (34 eleitos), PR (34 eleitos), PTB (25 eleitos), PRB (21 eleitos), DEM (21 eleitos), PDT (20 eleitos), SD (15 eleitos), PSC (13 eleitos), PROS (11 eleitos), PPS (dez eleitos), PCdoB (dez eleitos), PV (oito eleitos), PSOL (cinco eleitos), PHS (cinco eleitos), PTN (atual PODEMOS) (quatro eleitos), PRP (três eleitos), PMN (três eleitos), PEN (atual PATRIOTA) (dois eleitos), PSDC (dois eleitos), PTC (dois eleitos), PTdoB (dois eleitos), PSL (um eleito), PRTB (um eleito)³¹.

Em 2015, Eduardo Cunha (então no MDB) foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, derrotando o candidato apoiado por Dilma Rousseff, Arlindo Chinaglia (PT)³². Porém, em maio de 2016, Teori Zavascki, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou o afastamento de Eduardo Cunha do mandato de deputado federal, por sua condição de réu em uma investigação ligada à Lava Jato³³. Dois meses depois, ele renunciou ao cargo de presidente da Câmara dos Deputados³⁴. O novo presidente eleito foi Rodrigo Maia (então no DEM) (que permaneceu na liderança da Casa até fevereiro de 2021)³⁵.

²⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 01 fev. 2023

²⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 01 fev. 2023.

³⁰ As informações sobre a produção legislativa das legislaturas estudadas foram coletadas através do mecanismo de busca avançada do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 31 jan. 2023.

³¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 01 fev. 2023

³² Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>. Acesso em: 01 fev. 2023

³³ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/teori-determina-afastamento-de-cunha-do-mandato.html>. Acesso em: 01 fev. 2023

³⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/deputado-eduardo-cunha-renuncia-presidencia-da-camara.html>. Acesso em: 01 fev. 2023

³⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 01 fev. 2023.

Ao longo da 55^a legislatura, os deputados federais apresentaram 12.409 proposições legislativas (considerando PECs, PLPs, PLs, PDCs e PRCs), sendo que 186 foram transformadas em normas jurídicas. O Poder Executivo aprovou 169 matérias (incluindo MPs)³⁶.

Tais informações corroboram o trabalho de Silva (2020): a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados tende a ser exercida por parlamentares dos grandes partidos da Casa. Registra-se que, ao longo do período estudado, o PT (partido que permaneceu no Poder Executivo entre 2003 e 2016) conseguiu manter aliados na presidência da Mesa (com exceção de Severino Cavalcanti). Isso mudou somente em 2015 com a eleição de Eduardo Cunha, que, em dezembro do mesmo ano, aceitou o pedido de impeachment da então presidente Dilma Rousseff³⁷ – o que comprova a importância da composição da Mesa Diretora para a governabilidade.

Sobre a produção legislativa, o número de matérias apresentadas e aprovadas ao longo das legislaturas mostra que boa parte dos textos propostos não se transformou em norma jurídica. E se nas legislaturas 52^a e 53^a o Poder Executivo aprovou um número maior de leis do que o Poder Legislativo, nas legislaturas 54^a e 55^a, essa disparidade diminuiu.

O objetivo deste capítulo foi apresentar um panorama da literatura brasileira sobre produção legislativa e comportamento parlamentar, além de expor as normas legais que regem a estrutura e o funcionamento da Câmara dos Deputados e identificar os aspectos políticos do período estudado. Entende-se que, assim, foi possível mapear a Câmara dos Deputados como objeto de pesquisa, além de identificar os avanços e as lacunas ainda presentes nessa área de estudos. A partir de agora, o segundo capítulo discute a literatura sobre transparência pública.

³⁶ As informações sobre a produção legislativa das legislaturas estudadas foram coletadas através do mecanismo de busca avançada do Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 31 jan. 2023.

³⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477169-eduardo-cunha-aceita-pedido-de-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff>. Acesso em: 07 fev. 2023.

3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Este capítulo segue dividido em três seções. A primeira delas apresenta trabalhos dedicados a definir a transparência pública e a especificar suas variações – tipologias, direcionamentos e escalas de intensidade. São discutidas as condições à promoção da transparência, os desafios pertinentes a ela e como o debate sobre tal dimensão democrática foi ganhando espaço nos últimos anos.

A segunda parte trata de transparência e legislação. Em primeiro lugar, faz-se uma sistematização da institucionalização das políticas de transparência pública no mundo. São explorados alguns trabalhos que investigam por que tantas nações vêm aprovando leis de acesso à informação nas últimas décadas. Em seguida, trata-se da institucionalização da transparência pública no Brasil. Por fim, são discutidos os resultados e os desafios associados à implementação de leis de transparência.

E a terceira seção, por sua vez, oferece uma revisão sobre o avanço das tecnologias digitais e sua contribuição para tal dimensão democrática. São apresentados trabalhos que indicam as potencialidades e os desafios concernentes à transparência pública digital, bem como estudos empíricos sobre ferramentas em vigor – especialmente aqueles voltados para a análise do caso brasileiro.

3.1. O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A palavra “transparência” tem origem no latim medieval (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018), mas foi somente associada à governança em meados do século XX (HOOD, 2006). Entretanto, ainda no século XVIII, Jeremy Bentham e Immanuel Kant já discutiam o conceito de “publicidade” e a sua importância para a administração pública.

Em “A paz perpétua”, livro publicado em 1795, Kant (2008) dá um sentido moral ao termo e afirma que todas as ações que se referem ao direito dos homens e não se adequam à publicidade são injustas. “Este princípio não se considerará apenas como ético (pertencente à doutrina da virtude), mas também como jurídico (concernente ao direito dos homens)” (p. 47). Bentham (2011), por sua vez, dispõe de uma visão utilitarista, apresentada no segundo capítulo de “Um ensaio sobre táticas políticas”, publicado em 1791. Cinco razões em favor da publicidade são indicadas nesse texto: 1) a publicidade

constrange os membros da assembleia a exercerem seus ofícios corretamente e, assim, a resistirem a tentações próprias do poder político; 2) garante que o povo tenha mais confiança em seus representantes; 3) possibilita que os governantes conheçam as demandas do seu povo que, sob a orientação da publicidade, é capaz de formar uma opinião esclarecida; 4) permite que o povo conheça melhor seus representantes e, assim, renove sua assembleia de forma racional; e 5) permite que a assembleia tenha acesso ao conhecimento produzido pelo público, uma vez que os eleitos não são necessariamente os mais sábios e os mais capazes de uma nação – até porque “homens cujas condições em vida os levam a cultivar suas mentes raramente têm a oportunidade de entrar na carreira política” (BENTHAM, 2011, p. 282).

[...] no normativismo kantiano, a publicidade é um experimento conceitual e moral que funciona como teste normativo da consistência moral de uma norma ou política, enquanto no utilitarismo benthamiano, avesso ao imperativo categórico, a publicidade é basicamente um constrangimento: peias e controles morais que se usam para evitar que os apetites de uns sejam satisfeitos em prejuízo do interesse público (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018, p. 3).

Ao mesmo tempo, Bentham (2011) também enumera quatro objeções à publicidade com o objetivo de refutá-las: 1) *o público não tem competência para julgar sua assembleia política*: para o autor, é justamente a falta de publicidade que aumenta o número de maus juízes, visto que os julgamentos acabam se baseando em informações imperfeitas; 2) *a publicidade pode expor membros da assembleia ao ódio*: na perspectiva benthamiana, a publicidade faz exatamente o contrário ao proteger as autoridades políticas de calúnias; 3) *o desejo de popularidade pode atrapalhar a conduta dos membros da assembleia*: de acordo com o autor, a publicidade prejudica os demagogos e revela a verdade sobre os “exageros” desses representantes políticos; 4) *a publicidade pode obstruir a liberdade dos membros da assembleia*: “a segurança que emerge das deliberações secretas é mais ilusória do que real” (BENTHAM, 2011, p. 286).

Até hoje, a visão benthamiana de que a publicidade constrange autoridades públicas a agirem de acordo com interesses coletivos é invocada por defensores do direito ao acesso à informação (THOMAS, 2020). Mas há também quem critique a normatividade de seu texto, demonstrando que nem sempre a publicidade coíbe comportamentos corruptivos (BAUME, PAPADOPOULOS, 2015). Não obstante, é essencial destacar o pioneirismo desses autores e, especialmente, a influência do

iluminismo sob essas reflexões. Bobbio (1997) afirma que a publicidade é uma categoria tipicamente iluminista por se adequar muito bem à “metáfora da luz e do clareamento”.

A importância dada ao caráter público do poder é um aspecto da polêmica iluminista contra o estado absoluto, mais especificamente contra as várias imagens do soberano pai ou patrão, do monarca por direito divino, ou do hobbesiano Deus terreno (BOBBIO, 1997, p. 12).

Ainda a respeito de ideias precursoras acerca da transparência pública, Hood (2006) identifica três vertentes anteriores ao século XX: 1) “*rule-governed administration*” (administração governada por regras), a perspectiva de que os governos devem obedecer a leis fixas e pré-estabelecidas – já presente em documentos da Grécia Antiga e dos chineses legalistas; 2) “*candid and open social communication*” (conduta honesta e aberta), reúne teóricos que destacavam a importância de valores como franqueza e honestidade quando se trata de assuntos públicos (o conceito de moral de Immanuel Kant é um exemplo dessa vertente); e 3) “*ways of making organization and society knowable*” (meios de dar conhecimento à organização da sociedade), teoria positivista de que o mundo social deve ser desvendado a partir de métodos próprios das Ciências Naturais.

Apesar dessas reflexões anteriores, foi somente a partir do século XX que a literatura sobre o tema se expandiu e o termo “transparência” tornou-se o mais utilizado pelos estudiosos da área (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018). De acordo com Marques (2016, 2014), ao longo da segunda metade do século passado, a preocupação com a transparência foi estimulada pela ampliação de direitos e liberdades individuais, pela comunicação de massa e pela integração econômica e cultural entre os países. No que se refere ao primeiro fator, é importante destacar que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (em 1948), reconheceu o direito à liberdade de informação em seu 19º Artigo.

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (SENADO FEDERAL, 2013, p. 22).

Michener e Bersch (2011) sublinham a importância dos processos de democratização que ocorreram na América Latina, Europa Oriental, Leste Asiático e África (no final do século XX) para o estímulo às discussões sobre transparência.

O termo amplamente divulgado ‘glasnost’, que significa ‘abertura’ e ‘publicidade máxima’ em russo – uma pedra angular da administração reformista de Mikhail Gorbachev – aumentou a proeminência do termo ‘transparência’ (MICHENER, BERSCH, 2011, p. 4, tradução nossa)³⁸.

Ademais, destaca-se a atuação de organizações não-governamentais supranacionais, a exemplo da Transparência Internacional – constituída em 1993 por um grupo liderado por Peter Eigen, ex-gerente do Banco Mundial, “angustiado pelo fracasso do Banco em lidar com a corrupção em suas concessões de empréstimos às nações” (BALL, 2009, p. 295, tradução nossa)³⁹. O propósito da organização era investigar os efeitos da corrupção e defender mudanças políticas que dificultassem práticas corruptas. Hoje, a Transparência Internacional se define como um movimento global que está presente em mais de cem países⁴⁰. Na perspectiva de Ball (2009), a própria escolha do nome da organização interferiu na forma como a palavra “transparência” passou a ser utilizada e definida: “A TI, em suma, ajudou a tornar a transparência parte da linguagem das autoridades políticas e do público” (p. 297, tradução nossa)⁴¹. A autora enfatiza que as palavras se tornam mais que do que partes de um discurso, convertendo-se em símbolos de ideias. E a transparência foi uma solução oferecida a um problema anterior: a corrupção.

Entretanto, apesar da ampliação das discussões, o conceito de transparência ainda permanece objeto de amplos debates (MARQUES, 2016). A literatura especializada tem discutido, por exemplo, algumas condições à promoção da transparência e tem criticado a normatividade que envolve o termo.

Para Michener e Bersch (2011), os próprios estudiosos se abstiveram de encontrar definições sólidas. E, como consequência, a palavra “transparência” (assim como “*accountability*”) atrai muita atenção porque é um termo carregado de ambivalência e de

³⁸ Do original: “The heavily publicized term ‘glasnost,’ meaning ‘openness’ and ‘maximal publicity’ in Russian – a cornerstone of Mikhail Gorbachev’s reformist administration – increased the prominence of the term ‘transparency’”.

³⁹ Do original: “[...] distressed by the bank’s failure to address corruption in its loan-giving to nations”.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.transparency.org/en/about>. Acesso em: 18 dez. 2022.

⁴¹ Do original: “TI, in short, helped make transparency part of the language of political officials and the public”.

uma carga normativa positiva. Em outras palavras, muito se recorre à “transparência”, mas pouco se faz para defini-la.

A sugestão de Michener e Bersch (2011) é analisá-la a partir de duas condições: visibilidade e inferabilidade. Isto é, a transparência somente ocorre quando as informações são visíveis (razoavelmente completas e encontradas com facilidade) e quando é possível fazer inferências com elas. “Se os dados são imprecisos ou obscurecem as informações subjacentes, eles questionam nossa capacidade de fazer inferências verificáveis de tais informações [...]” (p. 9, tradução nossa)⁴². Adicionalmente, esses autores ponderam que o grau de mediação dos dados é uma dimensão crítica da inferabilidade. Isso porque quanto maior a mediação, maior a possibilidade de que as informações sejam manipuladas por seus mediadores. Ou seja, as informações seriam mais úteis e mais facilmente verificáveis quando disponibilizadas de forma bruta.

Angélico (2016), por sua vez, conceitua esses termos de forma diversa. Para ele, a visibilidade ocorre quando as informações governamentais são disponibilizadas da forma como são coletadas ou produzidas. Contudo, “a ênfase na ‘inferabilidade’ exige que a gestão pública ‘trabalhe’ os dados, para torná-los mais palatáveis para os observadores externos” (ANGÉLICO, 2016, p. 120). E se os dados brutos podem trazer dificuldades de compreensão para os receptores, assim como o tratamento das informações pode gerar vieses, Angélico (2016) declara que a visibilidade e a inferabilidade, na prática, não conseguem caminhar juntas – é o que o autor chama de “dilema do lado da oferta”. Esse é somente um dos limites da transparência já indicados pela literatura que serão debatidos na sequência.

No livro “*What is transparency*”, Oliver (2004) afirma que a transparência é formada por três elementos: um observador, algo a ser observado e uma ferramenta a ser utilizada. Em outras palavras, não há transparência quando há ausência de um desses elementos. De nada adianta existir informações disponíveis e boas ferramentas, por exemplo, se não há interessados em acessá-las.

Outros autores da área também têm enfatizado que a transparência vai além da simples disponibilização de informações. Fung (2013), por exemplo, enumera quatro princípios necessários a essa dimensão democrática: 1) disponibilidade: as informações devem estar disponíveis aos cidadãos; 2) proporcionalidade: as organizações devem fornecer informações na mesma proporção em que afetam a vida dos cidadãos; 3)

⁴² Do original: “If the data is inaccurate or obscures underlying information, it calls into question our ability to draw verifiable inferences from such information [...]”.

acessibilidade: as informações devem ser compreensíveis; e 4) capacidade de ação: os cidadãos devem possuir mecanismos de sanção sobre as organizações e os agentes do poder. Seguindo a mesma linha, Silva (2016) destaca a importância da clareza das informações (inteligibilidade) e enumera outros três princípios: 1) previsibilidade: as regras da administração pública devem ser previamente estabelecidas e divulgadas; 2) publicidade: as ações dos agentes estatais devem ser realizadas com franqueza e honestidade; e 3) exigibilidade: o direito ao saber deve ser obrigatório.

Para Gomes, Amorim e Almada (2018), a transparência é uma condição a um princípio democrático. E ocorre “quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo” (p. 5). Mas para esses autores, o debate sobre o conceito de transparência vai além e precisa considerar também as escalas de intensidade dessa dimensão democrática. E, para isso, eles enumeram três questões.

- 1) *Quem tem acesso à transparência?* Afinal, as informações públicas podem estar disponíveis a diferentes destinatários: órgãos de controle, comissões específicas, especialistas, cidadãos de um país, qualquer pessoa interessada etc.;
- 2) *O que pode ser visto?* A transparência pode ser ampla, assim como pode ser limitada. É fundamental, portanto, a aprovação de leis que estabeleçam o que deve ser aberto para que a transparência não dependa da boa vontade de agentes públicos;
- 3) *Qual é a fonte de informação?* Ou seja, “quem produz, reúne e organiza as informações necessárias para que um olhar heterônomo se torne possível?” (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018, p. 11). O que essa última questão demonstra é a uma preocupação já anteriormente mencionada: até que ponto a mediação de dados torna as informações enviesadas?

Ademais, a transparência pode ocorrer de maneiras diferentes: 1) informação por demanda: que se refere à transparência passiva (aquela que é solicitada pelo cidadão através de pedidos de acesso); 2) governo aberto (ou transparência ativa): é oferecida proativamente pela administração pública (especialmente condicionada ao processo de digitalização da comunicação); e 3) transparência direcionada: políticas públicas que compelem organizações, especialmente do setor privado, a divulgarem informações específicas (FUNG, 2013).

Outro importante trabalho para a conceitualização da transparência é o artigo “Varieties of transparency”, no qual Heald (2006) se propõe a fazer uma anatomia do conceito. O autor começa enumerando quatro direções da transparência: *transparency upwards* (transparência de cima para baixo), *transparency downwards* (transparência de baixo para cima), *transparency outwards* (transparência de dentro para fora) e *transparency inwards* (transparência de fora para dentro). A primeira direção ocorre quando um superior hierárquico observa a conduta de seus subordinados; a segunda quando governados observam a conduta de seus governantes; a terceira direção se refere à possibilidade de observar o que acontece além de uma organização – “é fundamental para a capacidade de uma organização entender seu habitat e monitorar o comportamento de seus pares e/ou concorrentes” (p. 28, tradução nossa)⁴³; e, por fim, a última direção ocorre quando agentes de fora de uma organização podem observar condutas internas a ela.

Heald (2006) também discute o que ele chama de “dicotomias da transparência”. A primeira ocorre entre a transparência de eventos e transparência de processos: enquanto a transparência de eventos se refere à abertura de *inputs*, *outputs* e *outcomes*, a de processos se refere aos componentes operacionais que levam a eles. A segunda dicotomia ocorre entre a transparência retrospectiva (realizada através de relatórios periódicos) e a transparência em tempo real (divulgação contínua das informações). E, por fim, há a transparência nominal e a efetiva. Quando há divergências entre essas duas, ocorre o que o autor chama de “ilusão de transparência” (p. 34), ou seja, uma organização pode parecer transparente, mas não o ser de forma efetiva. Não há no texto de Heald (2006), contudo, uma proposta de como mensurar a transparência efetiva.

Considera-se, todavia, que o termo “dicotomia” não é o ideal por dar a ideia de oposição. E a transparência de eventos não é necessariamente contrária à transparência de processos. A primeira pode ser alcançada de forma mais simples, mas a existência de uma não impede a outra.

É importante destacar que os resultados desses diferentes tipos de transparência podem ser distintos. Por exemplo, Gomes, Amorim e Almada (2018) diferenciam a transparência *a posteriori* (informações sobre decisões já tomadas) da *in fieri* (informações antecipadas que justificam uma política pública). Os pesquisadores afirmam que transparência *a posteriori* não é capaz de evitar danos causados por decisões

⁴³ Do original: “[...] is fundamental to an organization’s capacity to understand its habitat and to monitor the behaviour of its peers and/or competitors”.

equivocadas de autoridades públicas, assim como não inclui os cidadãos em discussões sobre as políticas públicas (contrariando uma perspectiva deliberacionista da democracia).

Textos mais recentes têm questionado a normatividade que acompanha o conceito de transparência. Wood e Aronczyk (2020) destacam que há uma noção de neutralidade emparelhada ao termo que torna a transparência apenas uma ferramenta invisível que assegura a verdade (BIRCHALL, 2014). No entanto, ela compreende um instrumento político e implica uma redistribuição do poder comunicativo que nem sempre ocorre de forma igualitária (WOOD, ARONCZYK, 2020). Há ocasiões em que ferramentas de transparência são mais empregadas para a construção e manutenção de imagens públicas do que, de fato, para a prestação de contas (URBINATI, 2013; DROR, 1999).

Wood e Aronczyk (2020) acrescentam que romper com o olhar normativo exige empiria. Ou seja, cabe aos estudiosos da área examinarem a transparência como um conceito analítico e não como um ideal normativo. Somente trabalhos empíricos podem, de fato, mostrar o que vem funcionando, o que precisa ser melhorado e quais são as variáveis que interferem nesse processo democrático.

O que todo esse debate sobre a conceitualização da transparência demonstra é que o tema não pode ser observado de forma simplificada. Há diversas formas de mensurar essa dimensão democrática e muitas variáveis que interferem na sua realização. E se a própria literatura especializada tem visões amplas sobre o que é e como se promove transparência pública, é muito provável que atores políticos também disponham de opiniões divergentes sobre o tema. E, no caso de legisladores, essas opiniões podem refletir na formulação de políticas públicas. É nesse ponto que esta tese procura contribuir.

Outra questão importante, que, mesmo não compreendendo o escopo desta pesquisa, precisa ser mencionada, é a atuação dos cidadãos. Heald (2006) lembra a importância de “receptores capazes de processar, digerir e usar a informação” (p. 35, tradução nossa)⁴⁴. Isto é, quando não há cidadãos dispostos e capazes de acessar e utilizar as informações públicas, de nada adianta que as ferramentas de transparência sejam completas, intuitivas e interativas. Cicatiello, De Simone e Gaeta (2018) demonstram que a transparência exerce um efeito positivo sobre a percepção dos cidadãos acerca da responsividade de instituições públicas, mas apenas em indivíduos com maior nível de

⁴⁴ Do original: “[...] receptors capable of processing, digesting, and using the information”.

escolaridade. Em contrapartida, aqueles com menor grau de instrução parecem alheios a essa dimensão democrática.

Ressalta-se, contudo, que a atuação dos cidadãos não se resume à escolarização e à literacia política, mas perpassa interesses individuais. Em outras palavras, buscar informações a respeito de instituições de Estado e de governo acarreta custos e decorre dos interesses de cada pessoa. Disponibilizar informações ao público e torná-las efetivamente conhecidas, portanto, são realizações distintas (SCHUDSON, 2020). Nesse sentido, informações “acessíveis” apenas se tornam informações “acessadas” quando há demanda para tal. Schudson (2020) acredita que o caminho para a promoção da transparência pode estar na atuação dos mediadores – instituições midiáticas e organizações não-governamentais. Para esse autor, essas instituições reduzem o custo das informações para os cidadãos. “Portanto, se as instituições midiáticas ou as agências da sociedade civil forem fracas, as informações não serão recebidas pelo público” (p. 8, tradução nossa)⁴⁵.

Uma outra condição à transparência pública é a institucionalização dessa dimensão democrática. Ou seja, a transparência deve ser regulamentada por leis que garantam o direito do cidadão em ter acesso às informações públicas e o dever das instituições de governo e de Estado de disponibilizá-las de forma completa, facilitada e livre de manipulações. E é sobre esse tema que trata a seção 3.2.

3.2. TRANSPARÊNCIA E LEGISLAÇÃO

3.2.1. A institucionalização das políticas de transparência pública no mundo

A história das leis de acesso à informação tem origem na Suécia, que aprovou a chamada *Freedom of the Press Act*, em 1766 (THOMAS, 2020). O referido dispositivo legal tratava de liberdade de escrita e de imprensa, bem como estabelecia que o povo seria beneficiado ao ter acesso a informações sobre todos os tipos de assuntos (GILES, GRAVES, 2016). É importante destacar, nesse contexto, o pioneirismo de Anders Chydenius, membro do Parlamento do Reino da Suécia e responsável por idealizá-la⁴⁶ –

⁴⁵ Do original: “So if the news media or the agencies of civil society are weak, transparent information will not be received by the public”.

⁴⁶ Disponível em: <https://livre.jor.br/anders-chydenius-o-pioneiro-das-leis-de-acesso-informacao/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

o que já demonstra a importância dos legisladores nesse processo. Segundo Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006), a inspiração de Chydenius veio de práticas chinesas baseadas no confucionismo: “As origens da accountability governamental não estão no Ocidente, mas no Oriente, no auge da Dinastia Ching (p. 88, tradução nossa)⁴⁷”.

Em 1789, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento inspirado no Iluminismo, também garantia a liberdade de acesso a informações públicas:

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração⁴⁸.

O mesmo ocorre na Declaração Universal dos Direitos Humanos (já mencionada na seção anterior), aprovada pela ONU, depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Logo em seguida, a Finlândia foi a segunda nação a institucionalizar a transparência, em 1951. A lei norte-americana, por sua vez, foi aprovada em 1966, passando a funcionar corretamente somente depois do escândalo de Watergate, na década de 1970 (MICHENER, 2010). Contudo, a Declaração da Independência daquele país já reconhecia que o sigilo prejudicava as atividades democráticas (BANISAR, 2006).

O *boom* de aprovação de leis ocorreu somente a partir de 1990. Mais da metade das leis de acesso à informação hoje em vigor foram aprovadas nas últimas décadas (CAMAJ, 2016a; BERLINER, 2012) (ver Apêndice 1). E, diante da aprovação de todas essas leis, uma questão tem mobilizado diversos estudos: por que atores políticos do mundo todo empreendem reformas que os submetem a revelar informações que antes eram restritas?

A liberdade de informação traz custos substanciais para os atores políticos - impedindo sua capacidade de guardar segredos, ofuscar, lucrar com o controle de informações privadas e, acima de tudo, de usar cargos públicos para ganhos privados. No entanto, apesar desses custos, os atores políticos em muitos países aprovaram legislações de liberdade de acesso à informação, implementaram procedimentos de acesso à informação em escritórios do governo e, até mesmo,

⁴⁷ Do original: “The origins of government accountability are not in the West, but in the East at the high point of the Ching Dynasty”.

⁴⁸ Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 18 dez. 2028.

concordam quando agências reguladoras decidem contra eles (BERLINER, 2012, tradução nossa)⁴⁹.

Banisar (2006) compreende que a transparência é impulsionada por fatores externos e internos. Ao mesmo tempo em que grupos da sociedade civil (grupos anticorrupção, grupos ambientalistas, jornalistas etc.) exercem pressão sobre os governos, organizações internacionais também o fazem. O autor, inclusive, menciona diversos tratados e associações internacionais importantes nesse processo: Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Convenção da ONU contra a Corrupção (2003), União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção (2003), União Europeia (que adotou diretivas para os Estados membros), Organização dos Estados Americanos (que reconheceu a importância da liberdade de informação em diversas ocasiões), entre outras. Crises desencadeadas por casos de corrupção e o avanço das tecnologias digitais também são fatores que impulsionam a institucionalização da transparência.

De acordo com Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006), a pressão internacional exerce papel fundamental na aprovação de leis de acesso à informação. E, para os esses pesquisadores, há pelo menos três categorias de organizações que atuam nesse processo: 1) fundações internacionais sem fins lucrativos que financiam grupos da sociedade civil que reclamam por mais transparência; 2) pressão diplomática interestatal (a exemplo da União Europeia); e 3) organizações internacionais financeiras, como o Banco Mundial, que veem a transparência como parte integrante de uma agenda mais ampla de controle da corrupção. Ademais, Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) destacam a atuação de fatores políticos e citam o caso estadunidense como exemplo: naquele país, a aprovação da lei de acesso à informação foi também uma maneira que o Congresso encontrou de reforçar a sua capacidade de controle e de supervisão do Poder Executivo.

No caso da América Latina, Michener (2010) divide a difusão de leis de acesso à informação em três períodos. Entre 1969 e 1995, a abertura de dados interessava mais a grupos associados a questões políticas específicas (novamente há destaque para os grupos ambientalistas). O segundo período, entre 1995 e 2006, foi marcado por pressões externas relacionadas a demandas econômicas. Para Michener (2010), a transparência

⁴⁹ Do original: “The freedom of information poses substantial costs for political actors — it impedes their ability to keep secrets, to obfuscate, to profit from the control of private information, and above all to use public office for private gain. Yet despite these costs, political actors in many countries have passed FOI legislation, implemented FOI procedures in government offices, and even acceded when appeals agencies ruled against them”.

complementou a liberalização econômica, uma vez que uma maior capacidade de monitoramento reduzia as instabilidades do mercado. Já a terceira onda de leis de acesso à informação, iniciada em 2006, advém da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) em se posicionar contra o governo no Chile, que havia negado informações a respeito de um projeto de exploração do Rio Cóndor⁵⁰.

No continente africano, os próprios processos de independência política impulsionaram grupos da sociedade civil (ativistas pelos direitos humanos, grupos midiáticos, grupos ambientalistas e anticorrupção) a pressionarem os governos pela aprovação de leis de acesso à informação (ASOGWA, EZEMA, 2017). “Por exemplo, na Nigéria, a luta e a agitação por uma lei de acesso à informação datam do período dos regimes militares na década de 1970 até quando a lei foi assinada em 2011” (p. 8, tradução nossa)⁵¹. Tal perspectiva lembra a aprovação da Lei de Acesso à Informação brasileira, que foi impulsionada pelo interesse de alguns atores políticos em abrir a documentação relacionada aos crimes cometidos pela Ditadura Militar (RODRIGUES, 2020).

Berliner (2014), que insiste na oposição entre a transparência pública e interesses político-partidários, investiga o porquê da aprovação de leis de acesso à informação comparando dados de diversos países. Ele mostra que nações com maior competição política são mais propensas a aprovar esse tipo de legislação. Em outras palavras, em ambientes mais competitivos, os atores políticos enfrentam maiores incertezas a respeito da manutenção de seus cargos nas eleições futuras e, sendo assim, os benefícios das leis de acesso à informação superam os seus custos. A teoria da competitividade também foi comprovada com dados subnacionais dos estados mexicanos (BERLINER, ERLICH, 2015).

Michener (2015b), por sua vez, segue um caminho distinto e sugere que outras duas variáveis justificam a política do monitoramento: o controle do Poder Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo e o número de partidos que compõem o gabinete do presidente da República. O quadro abaixo resume a perspectiva proposta por Michener.

QUADRO 3 - JUSTIFICATIVAS DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO

⁵⁰ Disponível em: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/claude-reyes-v-chile/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

⁵¹ Do original: “For example, in Nigeria the struggle and agitation for a FOI law dates back to the period of military regimes in the 1970s up to when the law was signed in 2011”.

		Número de partidos que compõem o gabinete da Presidência da República	
		Muitos partidos	Poucos partidos
Controle do Poder Executivo sobre a agenda do Parlamento	Alto controle	Política forte de monitoramento	Política fraca de monitoramento
	Baixo controle	Política fraca de monitoramento	Política forte de monitoramento

FONTE: Traduzido de Michener (2015b)

O autor explica que as ferramentas de transparência compensam os seus custos para o Poder Executivo conforme aumenta o número de partidos que compõem o governo. Isso porque a institucionalização das políticas de transparência passa a servir à própria presidência da República, que, assim, consegue monitorar seus gabinetes e evitar a má administração. Se em alguns casos o controle do Poder Executivo sobre a agenda do Legislativo pode atrasar a aprovação de leis de acesso, quando o Presidente da República precisa controlar muitos partidos, a transparência tende a avançar. Na seção seguinte, discute-se o caso brasileiro à luz de tal perspectiva.

Já Vadlamannati e Cooray (2017) demonstram, através de uma pesquisa que considerou 132 países, que as leis de acesso à informação tendem a ser aprovadas por nações mais ricas e por democracias mais avançadas. Além disso, esses autores encontram um forte impacto positivo do contexto regional – é mais provável que os países adotem leis de acesso à informação quando seus pares na região geográfica o fazem.

Algumas das variáveis mencionadas por essa literatura podem ser pertinentes para a discussão aqui realizada. Por exemplo, se a competitividade partidária é um elemento relevante à institucionalização da transparência, observar a relação dos autores das proposições com o Poder Executivo Federal (governistas ou oposicionistas) pode sinalizar se tais legisladores propõem matérias que os ajudem a monitorar oponentes políticos. E como esta tese investiga toda a produção legislativa sobre o tema, espera-se que os resultados tragam mais informações sobre os motivos que levam representantes políticos a investirem na abertura de informações.

O Brasil aprovou a sua lei de acesso à informação em 2011. Todavia, outras normas legais já mencionavam a transparência pública antes disso. E esse é o tema da seção seguinte.

3.2.2. A institucionalização das políticas de transparência pública no Brasil

A própria Constituição Federal de 1988 garante aos brasileiros acesso a informações públicas. De forma breve, o tema é abordado em três diferentes artigos. Enquanto os artigos 5º e 37º dispõem sobre o direito dos cidadãos em receber informações de órgãos públicos, o artigo 216º atribui ao poder público a responsabilidade de gestar a documentação governamental.

Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

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 e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

Entretanto, uma vez que essas disposições constitucionais não eram regulamentadas por leis específicas sobre o assunto, a transparência permanecia “ilusória” (MICHENER, 2010, p. 24). Foi somente a partir dos anos 2000 que as políticas de abertura governamental começaram a evoluir no país. E há três leis brasileiras diretamente relacionadas ao controle social: 1) Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000); 2) Lei da Transparência ou Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009); e 3) Lei de Acesso à Informação ou Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

A Lei de Responsabilidade Fiscal regula as receitas e despesas públicas, além do endividamento e da gestão do patrimônio público. Ela é válida para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e para as três esferas de governo (Federal, Estaduais e Municipais). Além disso, dispõe de um capítulo específico sobre transparência, controle

e fiscalização, no qual assegura que planos orçamentários, prestações de contas, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal sejam amplamente divulgados, inclusive por meio eletrônico.

A Lei da Transparência, por sua vez, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando que informações orçamentárias e financeiras da União, dos estados e dos municípios fossem disponibilizadas aos cidadãos em tempo real. De acordo com essa norma, a transparência também é assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas.

Inicialmente, dadas as dificuldades fiscais pelas quais o país passava, a imaturidade da democracia brasileira e a dependência de trajetória em relação a normas anteriormente estabelecidas, os avanços em relação à transparência se apresentaram inicialmente em relação à questão fiscal e à gestão pública. (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2019).

E a Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 2011 (entrando em vigor em maio do ano seguinte), regula o acesso à informação previsto nos artigos já mencionados da Constituição Federal, além de alterar a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e revogar a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e alguns dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

A Lei nº 8.112 (BRASIL, 1990) dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. A LAI acrescentou a essa norma dois novos dispositivos que tratam de denúncias feitas por servidores a respeito da prática de crimes ou improbidade no serviço público.

Art. 116. São deveres do servidor:

[...]

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração.

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. (BRASIL, 1990).

Já a Lei nº 11.111 (BRASIL, 2005), revogada pela LAI, tratava principalmente de informações públicas classificadas como sigilosas, assim como os dispositivos também revogados presentes na Lei nº 8.159, chamada de Lei de Arquivos (BRASIL, 1991).

Ao contrário da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência, que regulamentam somente a transparência ativa, aquela disponibilizada proativamente em sites governamentais, sem a necessidade de requerimentos de cidadãos (ENAP, 2017), a LAI vai além e assegura também a transparência passiva. Mais exatamente, de acordo com essa norma, qualquer interessado pode apresentar pedidos de acesso à informação sem a necessidade de explicar o porquê da solicitação. Os órgãos públicos, por sua vez, devem responder ao pedido ou justificar a negativa de acesso em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. A Lei vale para os Três Poderes e três níveis da Federação, incluindo autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

A LAI tem origem no Projeto de Lei 219/2003, proposto pelo deputado federal Reginaldo Lopes (PT)⁵², que tramitou em conjunto com o Projeto de Lei 5228/2009⁵³, proposto pelo Poder Executivo. Em entrevista, Reginaldo Lopes afirma que percebeu a necessidade de regulamentar a transparência pública ainda durante a militância.

Nele, fiz muitas pautas conjuntas com o movimento sindical e tínhamos muitas dificuldades em conhecer documentos que são de interesse público, de interesse coletivo, e ter acesso a eles. [...] Percebi que nossos vereadores, no exercício de mandatos populares, quando necessitavam de acesso aos documentos da administração municipal, próprio do poder constitucional de fiscalização, não eram respondidos. Às vezes, tinham que acionar o Ministério Público para ter acesso a estes documentos. (VERRI, 2022, p. 705).

Na perspectiva de Michener (2015b), que defende a associação entre a aprovação de leis de acesso à informação e o número de partidos que compõem o gabinete do presidente (como já demonstrado no Quadro 3), quando a LAI foi aprovada não havia alternância partidária de poder (visto que o Partido dos Trabalhadores permanecia na Presidência desde 2003); o presidente controlava a maioria legislativa; e não havia grandes pressões dos cidadãos e das instituições midiáticas para a aprovação de uma nova lei que regulasse a transparência pública. Ou seja, todos os sinais apontavam para a oposição do Poder Executivo a uma forte lei de acesso à informação. Contudo, tanto Luiz Inácio Lula da Silva, quanto Dilma Rousseff governaram coalizões multipartidárias. E,

⁵² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 18 dez. 2022.

⁵³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434566>. Acesso em: 18 dez. 2022.

dessa forma, aprovar novas políticas de transparência era também uma forma de controlar seus próprios aliados.

Michener, Contreras e Niskier (2018) enfatizam também a relevância da iniciativa internacional Open Government Partnership (OGP ou Parceria para Governo Aberto)⁵⁴. Como Dilma Rousseff copresidia a organização com Barack Obama, havia pressão sobre a mandatária para aprovação de uma lei brasileira de acesso à informação.

Os seis meses finais do processo de aprovação legislativa da Lei no 12.527 fornecem um exemplo. A presidente Dilma Rousseff concordou em copresidir a Parceria para Governo aberto (OGP, na sigla em inglês) com o presidente dos EUA, Barack Obama, e declarou publicamente sua expectativa de ver o Senado aprovar uma lei de AI semissancionada consideravelmente antes da inauguração da OGP nas Nações Unidas em setembro de 2011. No entanto, o Senado aprovou a lei apenas um mês após a inauguração, em outubro de 2011. A causa foi um embaraçoso impasse de cinco meses causado pelo Comitê de Defesa e Relações Exteriores presidido pelo senador Fernando Collor, que tentou substituir a lei por uma versão aberrante. [...] Esse caso ilustra como aliados de coalizão, frequentemente alinhados a burocratas resistentes à mudança, podem comprometer a transparência. (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018, p. 612).

É importante salientar que a aprovação da LAI enfrentou grupos de interesse diversos. Analisando notícias, entrevistas e documentos oficiais, Rodrigues (2020) mostra que ela passou por duas coalizões: uma de defesa e uma de oposição. A primeira era composta pela Casa Civil, Ministério da Justiça, arquivos públicos, mídia e organizações da sociedade civil, que desejavam a expansão das prerrogativas de transparência. Contudo, apesar do compartilhamento de valores, essa coalizão também possuía uma divisão interna: parte defendia a temática da transparência governamental de forma geral e outra parte estava interessada na revisão da Lei da Anistia (BRASIL, 1979) e na abertura de documentos relacionados a abusos cometidos durante o regime militar. A coalizão de oposição, por sua vez, era composta por Itamaraty, Forças Armadas e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, à época presidida por Fernando Collor de Mello.

Uma diferença importante no núcleo normativo dessa coalizão é que a pauta da reconciliação recaiu principalmente sobre as Forças Armadas, enquanto para o Itamaraty as motivações para a defesa de maior sigilo variam da formação do Estado (medo de contestação de demarcação de fronteiras advinda da disputa territorial histórica que motivou a Guerra do Paraguai, de acordo com os relatos da mídia) a uma suspeita incapacidade burocrática de

⁵⁴ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

gerir e proteger os sigilos já existentes (de acordo com um entrevistado militar). (RODRIGUES, 2020, p. 156).

Ressalta-se que a própria LAI contém dois artigos que podem ameaçar a transparência pública. O artigo 31 estabelece sigilo de 100 anos para informações pessoais e o artigo 23 prevê a classificação de questões relacionadas à segurança da sociedade ou do Estado. “Como não há critérios claros de classificação, muitas questões têm sido enquadradas como informação pessoal para ganhar a vantagem dos 100 anos de silêncio” (GERALDES et al., 2022, p. 719). Entre 2015 e 2022, o artigo 31 da LAI foi utilizado para impor mais de 1.300 sigilos⁵⁵.

Retornando às normas em vigor, é importante mencionar o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta dispositivos da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2012); e o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a política de dados abertos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016).

A criação da Controladoria-Geral da União (CGU), através da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), também foi um marco importante para a transparência pública no Brasil. De acordo com Michener, Contreras e Niskier (2018), os melhores resultados do Poder Executivo Federal em relação à transparência passiva, quando comparados aos níveis estaduais e municipais, devem-se à atuação da CGU.

As leis são instrumentos essenciais ao convívio social e precisam ser constantemente aprimoradas à medida que as sociedades vão se transformando (PACHECO, 2013). E, no caso da transparência, a falta de previsibilidade e exigibilidade faz com que essa dimensão democrática dependa da boa vontade de representantes políticos e funcionários públicos – que nem sempre estão dispostos a cooperar com a abertura de Estado. Contudo, a promoção da transparência não se resume à aprovação de uma lei. E é justamente esse o tema da seção seguinte: até que ponto esses textos jurídicos são cumpridos e quais são os desafios desse processo?

3.2.3. Os resultados e os desafios da institucionalização das políticas de transparência pública

⁵⁵ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-impos-1-108-sigilos-de-100-anos-diz-ong/>. Acesso em: 07 fev. 2023.

O *boom* de aprovação de leis de acesso à informação impulsionou também a literatura sobre o tema. E, se alguns trabalhos buscam indicar os aspectos teóricos concernentes aos benefícios dessas leis e quais são as diferenças entre uma legislação forte e fraca, há também pesquisadores examinando o que acontece após a aprovação de uma lei de acesso à informação. Elas, de fato, impulsionam a abertura de informações, melhoram a gestão pública e reduzem a corrupção? Além disso, há outras variáveis relevantes nesse processo? Esta seção se dedica a revisar essa literatura, destacando, especialmente, trabalhos empíricos sobre o tema.

Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006), que apresentam uma das primeiras sistematizações sobre as leis de acesso à informação, compreendem que esse tipo de legislação pode exercer um impacto positivo sobre a esfera política, econômica e administrativa. Segundo os autores, as leis de acesso à informação têm a capacidade de transformar cidadãos passivos, que vão às urnas ocasionalmente, em cidadãos ativos, que participam da formulação de políticas públicas. Na esfera econômica, a transparência impulsiona novos investimentos: “Embora sigilo e ‘informações privilegiadas’ sejam lucrativos para poucos, a saúde do mercado a longo prazo depende de um fluxo constante e confiável de informações” (p. 92, tradução nossa)⁵⁶. E no âmbito da administração pública, as leis de acesso à informação tornam servidores públicos mais responsivos.

De forma semelhante, Vadlamannati e Cooray (2017) enumeram cinco potencialidades das leis de acesso à informação: 1) promovem a conscientização do público acerca das causas e dos efeitos da corrupção; 2) favorecem a *accountability*, visto que impulsionam a participação de cidadãos e grupos não-governamentais; 3) melhoram a atuação de órgãos públicos; 4) tornam os cidadãos mais conscientes de seus direitos; e 5) reduzem os custos de acesso à informação.

Há trabalhos empíricos demonstrando que as leis de transparência exercem influência sobre o grau de responsividade da administração pública. Ao realizarem um experimento social em governos locais da Inglaterra, Worthy, John e Vannoni (2017) demonstram que as taxas de respostas às solicitações feitas através da lei de acesso à informação são maiores do que aquelas enviadas por meio de solicitações informais. Grimmelikhuijsen et al. (2018) refazem esse experimento para o contexto holandês e chegam a mesma conclusão. Chen, Kang e Luna-Reyes (2019), por sua vez, mostram que

⁵⁶ Do original: “Although secrecy and “insider information” is profitable for the few, the health of the market in the long term depends on a steady and reliable flow of trustworthy information”.

legislações estaduais sobre a divulgação de informações públicas estão associadas positivamente ao desenvolvimento de sites de transparência nos EUA.

Contudo, os resultados das leis de transparência dependem do próprio texto da legislação. A lei chamada de *Access to Information and Privacy Protection Act* (AIPPA), aprovada em 2002 no Zimbábue, por exemplo, apesar do título, dificultava a transparência por conferir ao governo amplos poderes sobre as instituições midiáticas (ASOGWA, EZEMA, 2017). Em 2020, a AIPPA foi revogada e uma nova lei de liberdade de acesso foi aprovada no país⁵⁷.

A institucionalização das políticas de transparência, ao mesmo tempo que gera prestígio a países e agentes públicos que as implementam, expõe a classe política ao escrutínio público – o que enfraquece a vontade política de promulgar leis fortes (MICHENER, 2011). Isso faz com que muitos países aprovem leis de acesso, mas permaneçam corruptos (KUUNIFAA, 2012). “O simples fato de ter promulgado uma lei de acesso à informação faz com que líderes pareçam competentes e que atores internacionais se sintam satisfeitos – em grande parte independentemente da qualidade legal do que foi aprovado” (MICHENER, 2011, p. 147, tradução nossa)⁵⁸.

Michener (2011) dá um nome a esse tipo de legislação que somente melhora a imagem de representantes públicos, mas pouco contribui com a transparência: *window-dressing laws*. Essas legislações não funcionam por deficiências técnicas da própria lei; pela incapacidade governamental em implantá-las e/ou aplicá-las; e pela própria pressão internacional que, por vezes, acelera a aprovação de normas em países nos quais ainda não há demanda por transparência pública. E como a garantia de acesso à informação impulsiona a atividade econômica, já que o setor privado procura esse tipo de indicador antes de fazer investimentos (RELLY, SABHARWAL, 2009), países do mundo todo aprovam legislações fracas que apenas criam uma “ilusão de transparência” (HEALD, 2006).

Dessa forma, alguns estudos vêm propondo como comparar as leis já em vigor a fim de identificar aquelas que, de fato, contribuem para a promoção da transparência. Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) indicam quatro categorias para medir a variação e a qualidade de leis que regulam a transparência pública: 1) cobertura: o ideal é que todas

⁵⁷ Disponível em: <https://www.herald.co.zw/aippa-scrapped-new-freedom-of-information-bill-signed-into-law/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁵⁸ Do original: “The mere fact of having enacted an FOI law makes leaders look good and international actors feel pleased – largely irrespective of the legal quality of what was passed”.

as instituições que recebem dinheiro público estejam submetidas à lei; 2) exceções: os casos de sigilo (que podem incluir dados relacionados à segurança nacional, privacidade pessoal e segredos comerciais) precisam estar bem claros a fim de evitar que autoridades retenham informações a seu critério; 3) fiscalização: o ideal é que exista um órgão público responsável por garantir o cumprimento da lei de acesso à informação; e 4) facilidade de acesso: quanto mais informações estiverem disponíveis através da transparência ativa, menor será a necessidade de processos de transparência passiva.

Michener (2010) vai além, enumerando seis requisitos para uma lei forte: 1) máxima abertura: o acesso deve ser a regra e o sigilo, a exceção; 2) procedimentos simples que facilitem a solicitação de informações, o acompanhamento dos pedidos e o cumprimento dos prazos; 3) exigência de transparência ativa: ampla divulgação proativa de informações; 4) exceções inequívocas e limitadas; 5) um sistema de recursos que receba reclamações por vários canais de comunicação e que as resolva dentro de prazos estabelecidos; e 6) sanções a funcionários e órgãos que deixam de cumprir a lei.

A organização sem fins lucrativos *Centre for Law and Democracy*⁵⁹ criou uma ferramenta chamada *Global Right to Information Rating*⁶⁰, que avalia as estruturas jurídicas de acesso à informação em países do mundo todo. O índice verifica o escopo das leis de transparência, os procedimentos de solicitação, as exceções (informações classificadas como sigilosas), os recursos disponíveis e as sanções aplicadas quando a lei não é cumprida. Esse é um exemplo de pesquisa que indica a força das leis de acesso à informação examinando o próprio texto dessas normas.

Michener (2015a) utiliza tal índice para avaliar a força das leis de acesso à informação promulgadas nos países da América Latina. O caso brasileiro é bem avaliado, assim como a Colômbia, El Salvador, México, Nicarágua e Panamá. O quadro abaixo mostra os resultados encontrados pelo autor: o ano de aprovação da principal lei de transparência do país e a pontuação da lei no *Global Right to Information Rating* (que vai até 150).

QUADRO 4 - LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

País	Ano de aprovação	Pontuação no RTI Rating
Argentina	2003	66
Bolívia	2005	-
Brasil	2011	110

⁵⁹ Disponível em: <https://www.law-democracy.org/live/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

Colômbia	2014	102
Chile	2008	93
República Dominicana	2004	61
Equador	2004	75
El Salvador	2010	124
Guatemala	2008	96
Honduras	2006	85
México	2002	119
Nicarágua	2007	113
Panamá	2013	100
Paraguai	2014	63
Peru	2002	97
Uruguai	2008	91

FONTE: Adaptado de Michener (2015a)

Ao analisar a aplicabilidade das leis através das taxas de respostas aos pedidos de acesso à informação, o pesquisador mostra que alguns dos países bem avaliados no *RTI Rating* apresentaram, também, altas taxas de respostas. É o caso do Brasil, que respondia, à época, a mais de 90% de suas solicitações, além de dispor de plataforma *online* que permitia que os cidadãos realizassem e acompanhassem suas solicitações de acesso⁶¹. El Salvador e México também apresentavam altas taxas de resposta. Em contrapartida, Colômbia, Nicarágua e Panamá, que dispõem de pontuações acima de 100 no *RTI Rating*, não obtiveram bons resultados. A taxa de respostas da Colômbia era de 38%, a da Nicarágua, de 6% e o Panamá sequer disponibilizava seus dados. Já a Argentina, mesmo com uma fraca estrutura jurídica, respondia a mais de 80% de suas solicitações de acesso. Em outras palavras, Michener (2015a) conclui que a aplicabilidade da lei não está restrita à sua força jurídica.

Nesse ponto, é importante fazer duas ressalvas. Em primeiro lugar, responder aos pedidos de acesso não significa, necessariamente, respondê-los de forma eficaz. Além disso, o trabalho mobiliza dados federais. E, em trabalho mais recente, Michener, Contreras e Niskier (2018) demonstram que, no caso do Brasil, os índices de cumprimento da transparência são menores nos níveis estaduais e municipais, quando comparados à esfera federal – o que, de acordo com os autores, tem um motivo: “o sucesso relativo no nível federal tem uma explicação clara: forte controle da Controladoria-Geral da União” (p. 619).

Feitas essas observações, é possível notar, até aqui, que o texto jurídico pode tornar uma legislação relevante, assim como pode originar uma *window-dressing law*. No

⁶¹ Hoje, a plataforma disponibilizada pelo Poder Executivo Federal é o Fala Brasil. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em: 19 dez. 2022.

entanto, essa não é a única variável que interfere na promoção de transparência. A seguir, são apresentados alguns trabalhos que analisam os resultados da institucionalização dessa dimensão democrática e os relacionam com liberdade de imprensa, idade da lei, desafios socioeconômicos etc.

Vadlamannati e Cooray (2017), além de indicarem os benefícios da aprovação de leis de acesso à informação acima mencionados, procuram verificar os resultados efetivos desses textos jurídicos a partir de dados de um painel que considerou 132 países (entre 1990 e 2011). Eles concluem que, logo que aprovadas, as leis de transparência estão associadas a maiores índices de percepção de corrupção governamental. A longo prazo, contudo, essa percepção tende a diminuir: “à medida que os países passam mais anos sob as leis de acesso à informação, isso melhora a transparência e, como resultado, a corrupção real tende a diminuir no longo prazo” (p. 18, tradução nossa)⁶². Mas esses resultados ocorrem em países com maior liberdade de imprensa, presença de ONGs e competitividade política. Em outras palavras, quando a lei de acesso à informação é aprovada, os mecanismos de transparência acabam revelando desvios de conduta na administração pública, fazendo com que os cidadãos percebam um aumento da corrupção. Ao longo dos anos, as ferramentas de transparência – aliadas à imprensa e a organizações da sociedade civil – reduzem a corrupção real e, conseqüentemente, a percepção de corrupção pelos cidadãos.

Ressalta-se, também, que a relevância da competitividade política nos resultados de Vadlamannati e Cooray (2017) corrobora a perspectiva de Berliner (2014): em ambientes partidários mais competitivos, as ferramentas de transparência são relevantes para os próprios atores políticos, que podem utilizá-las a fim de monitorar seus oponentes.

A associação entre a aprovação de leis de transparência e índices de corrupção é investigada também por Žuffová (2020) – que utiliza dados disponibilizados pelo *Worldwide Governance Indicators*⁶³. A autora chega a resultados semelhantes àqueles encontrados por Vadlamannati e Cooray (2017): ela encontra níveis mais baixos de corrupção em países com leis de acesso à informação aprovadas há mais tempo, mas somente quando os países dispõem também de liberdade de imprensa.

Em países que apresentam condições restritas às operações de mídia e censura severa na internet, as políticas de transparência podem servir como cortina de

⁶² Do original: “As countries spend more years under FOI laws, it improves transparency and as a result actual corruption tends to decline in the long run”.

⁶³ Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

fumaça, aumentando a imagem internacional dos governos como transparentes e progressistas, desviando a atenção de questões substanciais da política interna (ŽUFFOVÁ, 2020, p. 2, tradução nossa)⁶⁴.

A idade da lei de acesso à informação parece ser uma variável relevante para a promoção da transparência também em governos locais. García-Tabuyo e colegas (2019) verificam as informações disponibilizadas por 250 municípios localizados em países sul-americanos com leis de acesso em vigor (Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai). Eles concluem que, quanto maior o tempo desde a aprovação da lei, mais preparada a administração pública está para cumprir com seus requisitos. Ademais, o desenvolvimento socioeconômico do município também exerce impacto positivo no cumprimento da divulgação exigida.

Alguns desafios socioeconômicos são evidenciados de forma semelhante no trabalho de Asogwa e Ezema (2017), que analisa os resultados de leis de acesso à informação aprovadas em países da África – Angola, Uganda, Nigéria, África do Sul e Zimbábue. De acordo com o estudo, o analfabetismo e a diversidade cultural e linguística fazem com que uma parte dos cidadãos sequer conheça a institucionalização do direito à informação. Aliás, há, inclusive, organizações públicas que não estão cientes de suas funções no que diz respeito à transparência. Nem sempre, portanto, a aprovação de leis de acesso torna os cidadãos mais conscientes e mais proativos, como afirmam Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) e Vadlamannati e Cooray (2017). Além disso, Asogwa e Ezema (2017) indicam outras dificuldades enfrentadas pelos países analisados: a cultura do sigilo na administração pública resistiu aos processos de independência política; a institucionalização da transparência não se expandiu para esferas estaduais e municipais; há baixa infraestrutura digital; ausência de órgãos intermediários com jurisdição para realizar auditorias; e os países carecem de uma estrutura eficiente de registros de informações (dificultando o cumprimento das leis de acesso).

Svård (2018) chega a conclusões semelhantes ao examinar o caso da Libéria (que aprovou sua lei de acesso em 2010) por meio de uma Análise Documental. Para a autora, o país ainda tem muitos desafios a enfrentar para concretizar a transparência: baixos níveis de alfabetização, baixos índices de acesso à internet e falta de recursos e de vontade política para empreender satisfatoriamente os direitos estabelecidos pela lei. Ela também destaca que as mulheres sofrem mais do que homens com a falta de acesso à informação.

⁶⁴ Do original: “In countries with restricted conditions for media operation and severe internet censorship, transparency policies might serve as smokescreen boosting the international image of governments as being transparent and progressive, shifting attention from substantial domestic policy issues”.

E Svärd (2018) entende que a própria história da nação dificulta a abertura governamental: “Existem barreiras significativas ao acesso à informação em sociedades pós-conflito. Sociedades reprimidas por décadas perdem a curiosidade inata de exigir informações” (p. 8, tradução nossa)⁶⁵.

Assim como acontece na África, democracias europeias emergentes também enfrentam barreiras relacionadas a aspectos históricos e socioeconômicos. Camaj (2016a, 2016b) analisa Albânia, Kosovo e Montenegro, três países próximos geograficamente e que compartilham de um passado comunista e de um processo recente de europeização.

Os casos observados neste estudo ilustram que enquanto alguns dos desafios para a implementação do acesso à informação residem na própria legislação, a maioria dos obstáculos tem a ver com o ambiente político em que a legislação opera. Em todos os três países analisados neste estudo - Albânia, Kosovo e Montenegro - a legislação foi adotada após pressão internacional em sua tentativa de aderir à UE [União Europeia] e outras entidades transnacionais, e não como consequência da orientação das lideranças políticas para a transparência, nem pressão da sociedade civil ou da mídia (CAMAJ, 2016a, p. 8, tradução nossa)⁶⁶.

Do mesmo modo, a forma como os cidadãos usufruem das leis de acesso à informação é objeto de investigação. Berliner, Bagozzi e Palmer-Rubin (2018) estudam mais de um milhão de pedidos enviados a agências federais do México para verificar quais são os assuntos dessas solicitações e se eles estão relacionados ao interesse geral da população ou a objetivos privados. A conclusão a que chegam é que elas são bastante diversas e pouco mais da metade tem alto ou médio/alto potencial para a *accountability*. No trabalho de Meijer, Hart e Worthy (2018), a preocupação não é sobre o assunto, mas sobre quem efetua os pedidos de acesso à informação. Os autores demonstram que, no caso do Reino Unido, poucos cidadãos o fazem. E as informações são levadas ao público por intermediários, a exemplo de jornalistas.

Michener et al. (2019), por sua vez, ponderam que, assim como as tecnologias digitais possibilitam aos cidadãos acessarem as informações de governo, elas permitem que funcionários públicos busquem o perfil de cidadãos que solicitam pedidos através das

⁶⁵ Do original: “There are significant barriers to information access in post-conflict societies. Societies that have been suppressed for decades lose the innate curiosity to demand informations”.

⁶⁶ Do original: “The cases observed in this study illustrate that whereas some of the challenges to FOI implementation have resided within the legislation itself, most of the obstacles have to do with the political environment in which this legislation operates. In all three countries analyzed in this study – Albania, Kosovo, and Montenegro – the FOI legislation were adopted following international pressure in their bid to join the EU and other transnational entities, rather than as a consequence of political leaderships' orientation towards transparency, nor pressure from local civil society and the media”.

leis de acesso à informação. Esse fenômeno, denominado de “*identity-questing*”, pode gerar vieses e desigualdade de tratamento. No caso do Brasil, os autores fazem um experimento enviando um pedido de acesso à informação para 684 cidades. Um primeiro grupo de solicitantes é formado por professores de uma importante universidade brasileira. Já o segundo grupo é composto por voluntários sem qualquer afiliação institucional clara. Michener et al. (2019) concluem que solicitantes institucionais recebem um quinto a mais de respostas quando comparados aos solicitantes não-institucionais.

Feitas as discussões a respeito das legislações de transparência, a seção seguinte faz uma revisão de trabalhos que se dedicam a analisar empiricamente os resultados da transparência pública digital, especialmente para o caso brasileiro.

3.3. TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO: O AVANÇO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL

Nos últimos anos, os estudos da área de transparência vêm salientando como as tecnologias digitais podem aprimorar tal dimensão democrática. Através da internet, representantes políticos podem, por exemplo, tratar de assuntos públicos em uma linguagem mais clara e informal (PORUMBESCU, 2017), além de convidar os cidadãos a acessarem as informações governamentais e estatais (GRAHAM, 2014; BERTOT, JAEGER, GRIMES, 2010). Ademais, a digitalização da transparência tende a reduzir alguns custos relacionados a tempo e dinheiro – tanto para governos, quanto para cidadãos (ROBERTS, 2006).

Almada (2016) enumera onze vantagens da transparência digital: 1) aceitação e expansão das leis de acesso à informação: o direito de saber é amplamente difundido e através da internet e os cidadãos podem facilmente fazer solicitações através dessas leis; 2) fornecimento e troca de informações políticas: quase todos os governos e organizações públicas possuem *websites* através dos quais podem divulgar informações; 3) insumos para a deliberação e discussão pública: a qualidade das discussões está atrelada à circulação de informações; 4) aumento do interesse e do envolvimento dos cidadãos na política: o engajamento civil também está condicionado à circulação de informações; 5) ampliação da eficiência estatal: assim como expõe as deficiências dos governos, a transparência digital também expõe seus méritos; 6) fortalecimento da atividade

jornalística e das organizações da sociedade civil: esses grupos podem adquirir informações com maior facilidade; 7) pressão sobre os governantes através de redes sociais digitais: essas plataformas permitem que os cidadãos interajam com os representantes políticos mais facilmente; 8) fortalecimento da *accountability*: o ambiente *online* amplia os fluxos comunicativos entre representantes e representados; 9) aumento da legitimidade dos governos: “governos legítimos são governos transparentes” (p. 80); 10) ampliação da confiança no sistema político e nas instituições; 11) redução e prevenção da corrupção: o controle das ações dos governantes tende a inibir práticas ilegais.

Certamente, tais benefícios da transparência digital não se agregam às práticas da democracia de forma automática. O aprofundamento democrático através da maior abertura de Estado também depende da disposição de agentes políticos e gestores públicos, da mobilização da sociedade civil, de liberdade de imprensa e da própria redução de desigualdades sociais e econômicas. Ou seja, para que os cidadãos tenham acesso às informações públicas, não basta que os sites de transparência existam, as pessoas precisam dispor de condições socioeconômicas que propiciem a participação.

Dessa forma, as potencialidades apresentadas por Almada (2016) são contrapostas por outros pesquisadores. Baume e Papadopoulos (2015), por exemplo, declaram que a crença de que há uma associação positiva e direta entre transparência e confiança nas instituições é um tanto ingênua. Mesmo que isso ocorra em alguns casos, seu efeito é moderado e depende muito do contexto social. Como bem colocam Gomes, Amorim e Almada (2018), a confiança das pessoas aumenta ou diminui de acordo com o que a transparência revela. “Não é que as pessoas deixem de gostar da transparência, o que não gostam é daquilo que a transparência permite divisar em certos casos” (p. 16).

No caso da associação entre transparência e eficiência estatal, Dror (1999) também apresenta perspectiva distinta. O autor teme que o excesso de informações faça com que agentes de Estado e de governo evitem lidar com temas difíceis para não revelarem a sua falta de ideias para resolvê-los.

Silva (2016) enumera cinco conjuntos de desafios à transparência pública digital: 1) os custos materiais: ao mesmo tempo em que a internet reduz os custos da transparência, ela cria novas demandas institucionais; 2) as barreiras cognitivas: os cidadãos enfrentam dificuldades para compreender o grande volume de informações governamentais; 3) a indisposição política: boa parte das pessoas não está interessada em monitorar seus governos; 4) a indexação de documentos: a enorme quantidade de dados digitalizados e produzidos pode dificultar o acesso e a visualização de informações mais

pertinentes; e 5) as resistências burocráticas: funcionários responsáveis pela disponibilização dos dados podem omitir informações e utilizar ferramentas estatísticas para criar falsas percepções no público.

De fato, as plataformas digitais não vão resolver todos os problemas e as limitações da transparência pública – assim como não há tecnologia que, por si só, possa resolver os problemas da democracia (ARTERTON, 1987). “Além do uso das próprias tecnologias, é necessário pensar as variáveis políticas, institucionais e estruturais que organizam a produção da informação e o efetivo exercício da liberdade” (FILGUEIRAS, 2016, p. 89). Além disso, existem níveis variados de sofisticação das plataformas digitais. Enquanto há sites precários que mal atendem a requisitos legais, existem iniciativas mais eficientes que vão além das demandas oficiais (HERMAN, MARQUES, MIOLA, 2022; COMEL, MARQUES, 2022).

O ponto é que a digitalização da transparência é fundamental para as democracias contemporâneas e que a realização da transparência face a face não é viável, especialmente em países extensos como o Brasil. Cabe aos acadêmicos, portanto, analisar ferramentas de transparência digital já em vigor para entender como é possível aperfeiçoá-las.

Harrison e Sayogo (2014) estudam 98 países e mostram que o regime democrático e o capital humano (a escolaridade da população) são variáveis associadas positivamente à transparência, à participação política e à *accountability*. Em outras palavras, democracias mais consolidadas e países com maiores níveis de educação tendem a apresentar resultados mais positivos no que tange a essas três dimensões democráticas. Do mesmo modo, Chen, Kang e Luna-Reyes (2019) comprovam a importância do nível educacional dos cidadãos ao analisarem os estados norte-americanos. Além disso, mostram que o interesse dos cidadãos pelos assuntos políticos e a infraestrutura de internet também são variáveis associadas positivamente à transparência digital. Já Tejedo-Romero e Araujo (2015) demonstram que, no caso de municípios espanhóis, a transparência está associada positivamente ao gênero (a inserção de mulheres no poder melhora essa dimensão democrática) e negativamente à força política (em municípios governados por maioria absoluta, há menos informações disponíveis).

As ferramentas de transparência digital do Brasil também já foram amplamente analisadas. Almada (2016) estuda o site do Poder Executivo Federal (www.brasil.gov.br) e o Portal da Transparência (www.transparencia.gov.br) – comparando-os com sites dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido (as análises foram feitas no ano de 2016).

A autora conclui que os três países apresentam nível avançado de transparência. No caso brasileiro, mesmo que as informações estejam mais dispersas, elas são completas, detalhadas e inteligíveis. Todavia, em trabalho recente, Almada e colegas (2022) comparam os dados de 2016 com os dados de 2020 (período do governo de Jair Bolsonaro). De acordo com as autoras, a transparência do Poder Executivo, que antes era classificada como avançada, passou a ser moderada. Além disso, não há novas práticas de transparência digital e as iniciativas existentes são aquelas já exigidas pela legislação.

Angeli (2017) analisa os websites de 30 controladorias públicas da América Latina e conclui que a Controladoria-Geral da União (CGU) apresenta maior desempenho entre as agências estudadas. Kniess e Marques (2021), ao estudarem as redes sociais da CGU, demonstram que a instituição utiliza essas plataformas no sentido de promover transparência, uma vez que divulga informações sobre o tema de forma mais informal, empenha-se em explicar como funcionam legislações concernentes à transparência e ao combate à corrupção, além de chamar os usuários à participação política.

Da mesma forma, a transparência em nível estadual tem sido objeto de pesquisa. Almada e Carreiro (2013) comparam os portais de transparência de cinco estados brasileiros: Rio Grande do Sul, São Paulo, Goiás, Pará e Bahia. E os resultados mostram que os dois estados com maiores índices de PIB (São Paulo e Rio Grande do Sul) oferecem informações mais relevantes e de forma mais eficaz.

Amorim (2012), por sua vez, dedica-se a investigar a transparência em nível municipal. Em 2011, ela conferiu os portais do Poder Executivo de todas as capitais brasileiras. Mais da metade dos municípios, à época, apresentava transparência moderada. Além disso, o trabalho atesta a associação entre transparência e variáveis socioeconômicas: o índice de desenvolvimento humano estava associado positivamente ao nível de transparência dos municípios, enquanto o analfabetismo estava associado negativamente. O trabalho de Frey (2019) confirma que prefeituras que possuem departamentos de tecnologia de informação e comunicação especializados tendem a apresentar maiores níveis de transparência digital.

Ainda sobre a transparência municipal, Rodrigues (2016) mostra que, no caso das cidades paranaenses, requisitos associados à transparência ativa, exigidos pela Lei de Transparência (BRASIL, 2009), são mais cumpridos do que os requisitos associados à transparência passiva. À época, 101 municípios do Paraná não mantinham um espaço para pedidos de acesso à informação *online*.

A transparência digital municipal é aprofundada por dois trabalhos recentes que trazem resultados adicionais. Comel e Marques (2022) fazem um diagnóstico da transparência digital de 21 cidades do sul do Brasil. Eles verificam 30 dimensões associadas a aspectos legais e 30 dimensões que superam as exigências legais. Como esperado, os resultados revelam a importância da legislação: enquanto 72% dos aspectos regimentados por lei são cumpridos pelos municípios, a ocorrência daqueles que superam a legislação é de 53%. Dentre os itens obrigatórios contemplados por todos os sites estão a existência de um portal de transparência, o detalhamento de salários de servidores e a disponibilização de formulários para a solicitação de informações. Em contrapartida, relatórios estatísticos anuais sobre os pedidos de informação e uma seção de perguntas e respostas mais frequentes (itens também obrigatórios) não são frequentes nos sites municipais.

Já Herman, Marques e Miola (2022), ao investigarem dados sobre a transparência digital de todos os municípios brasileiros, concluem que, apesar do processo nacional de institucionalização da transparência, as experiências em nível local permanecem heterogêneas. Isso porque também dependem de variáveis externas aos recursos de abertura de Estado. Em outras palavras, municípios mais populosos, com níveis mais altos de escolaridade e maior comprometimento eleitoral (participação nas eleições) apresentam transparência digital mais avançada. Os autores destacam, ainda, a importância da atuação do Ministério Público para melhorar o desempenho dos municípios brasileiros em relação à e-transparência.

Portanto, depois de receber as recomendações do PPO, os municípios claramente atualizaram seus sites, resultando em pontuações mais altas na rodada de avaliação subsequente. [...] Nesse sentido, as pontuações de 2015 podem ser consideradas uma variável de aprendizado: receber alertas para identificar melhorias levou os municípios a corrigir suas iniciativas de e-transparência (HERMAN, MARQUES, MIOLA, 2022, p. 875, tradução nossa)⁶⁷.

O Poder Judiciário também tem sido objeto de estudo de alguns trabalhos. Hoch, Rigui e Silva (2012), por exemplo, estudam os portais dos Tribunais Regionais Federais e concluem que, no momento da pesquisa, nenhum TRF cumpria na íntegra com os deveres referentes à transparência ativa. Em trabalho mais recente, Schlindwein (2019)

⁶⁷ Do original: “Therefore, after receiving the PPO recommendations, the municipalities clearly upgraded their websites, resulting in higher scores in the subsequent evaluation round. [...] Accordingly, the 2015 scores could be considered a variable of learning: receiving warnings to identify improvements led the municipalities to correct their e-transparency initiatives”.

apresenta resultados mais positivos sobre os Tribunais de Justiça. Segundo o autor, quase todos os tribunais cumprem com os requisitos básicos da transparência ativa, com exceção apenas do TJ da Bahia. Esses resultados podem indicar uma redução da resistência do Poder Judiciário à abertura governamental.

Nota-se que, mesmo nesta seção dedicada à transparência digital, as discussões sobre as legislações se mantêm presentes, uma vez que muitos trabalhos verificam se os sites governamentais e estatais cumprem com o que é estabelecido pela lei. Isso mostra que é importante que as políticas de transparência sejam institucionalizadas para que a abertura de Estado não fique à mercê da boa vontade de agentes públicos (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018). Todos os resultados positivos em relação ao caso brasileiro se devem, muito provavelmente, ao constrangimento que as legislações que regulam a transparência causam à administração pública.

Antes de finalizar a seção, é importante pontuar uma discussão ainda mais recente nos estudos sobre transparência pública: a necessidade de que dados públicos sejam disponibilizados também em formato aberto.

De acordo com o movimento chamado Open Government Data, os dados podem ser considerados abertos quando são: 1) completos, todos os dados públicos estão disponíveis; 2) primários, coletados da fonte e sem modificações; 3) atuais, os dados são disponibilizados o mais rápido possível; 4) acessíveis, disponibilizados para o maior alcance possível de usuários; 5) processáveis por máquina, dados razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado; 6) acessíveis a todos, sem a necessidade de identificação ou registro; 7) disponíveis em formatos sobre os quais nenhum ente tenha controle exclusivo; e 8) livres de licenças, ou seja, não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial⁶⁸.

Pinho e Almada (2019) explicam que o vocábulo “aberto” detém uma conotação tecnológica e uma filosófica. A primeira diz respeito à automatização de informações estruturadas e padronizadas. E a segunda se refere à participação e colaboração da sociedade civil: “o movimento pelo governo aberto implica que cidadãos não apenas tenham acesso a informações governamentais, como também possam colaborar com seus governos de maneira significativa” (p. 6).

A disponibilização de informações em formato aberto, portanto, é mais um requisito à promoção da transparência pública. A organização Data Portals contabiliza

⁶⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos>. Acesso em: 21 dez. 2022.

597 portais de dados abertos ao redor do mundo, sendo a maioria na Europa⁶⁹. No Brasil, o principal é o portal de dados abertos do governo federal⁷⁰, que, até outubro de 2020, já contabilizava cerca de 9.850 conjuntos de dados (MACEDO, LEMOS, 2021).

Esta seção mostrou que há uma série de trabalhos analisando ferramentas de transparência pública já em vigor. Entretanto, ainda não existem pesquisas que olham para a maneira como os parlamentares endereçam essas políticas nas casas legislativas, confirmando a relevância desta tese.

O objetivo deste capítulo foi sistematizar o conceito de transparência a partir da literatura nacional e internacional, apresentar o processo de institucionalização da transparência no Brasil e no mundo, explorar a literatura que analisa as normas legais já aprovadas e os avanços da transparência digital, especialmente no caso brasileiro. Tais reflexões teóricas contribuíram amplamente com a elaboração do livro de códigos aplicado aos textos das proposições legislativas e com a análise qualitativa empregada às justificativas dessas matérias.

O próximo capítulo apresenta a hipótese e as questões de pesquisa desta tese, além de esclarecer os procedimentos metodológicos aplicados.

⁶⁹ Disponível em: <https://dataportals.org/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁷⁰ Disponível em: <https://dados.gov.br/home>. Acesso em: 21 dez. 2022.

4. HIPÓTESES, QUESTÕES DE PESQUISA E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Este capítulo segue dividido em três seções. Em primeiro lugar, faz-se a apresentação e a fundamentação da hipótese e das questões de pesquisa desta tese. A segunda seção esclarece como se deu a coleta das proposições legislativas e de suas justificativas. E o último tópico endereça de que modo esses documentos foram analisados.

4.1. HIPÓTESES E QUESTÕES DE PESQUISA

Esta seção apresenta a hipótese e as seis questões de pesquisa que orientam o desenho desta tese. A opção por questões de pesquisa se deu para compreender casos em que ainda não há literatura suficiente ou conclusiva para permitir a construção de hipóteses sólidas.

As teorias que abrangem o comportamento legislativo têm enfatizado que os parlamentares agem de forma a maximizar seus interesses – garantir a reeleição ou ascender a outros cargos, por exemplo (ROCHA, BARBOSA, 2008). Nesse sentido, a produção legislativa acaba se tornando um recurso pelo qual esses atores políticos podem responder às demandas de seus eleitores, reagir a pressões midiáticas (inclusive com o intuito de angariar maior visibilidade pública) ou atuar em meio a crises políticas e sociais (GOMES, 2013).

A fim de conectar a transparência pública com tais perspectivas, retoma-se o raciocínio de Birchall (2014): a autora argumenta que a transparência é uma política pública com a qual os atores políticos procuram ter a sua imagem associada, já que ela confere capital moral a quem a propõe ou a implementa. Sendo assim, produzir matérias que promovam transparência pública compreende um comportamento racional maximizador de interesses, já que esses textos legislativos podem ampliar o prestígio dos parlamentares.

Infere-se, no entanto, que as políticas de transparência propostas pelos legisladores não envolvem somente estratégias racionalmente calculadas, mas também diferentes concepções do que é a transparência pública. O conceito de transparência – que vem sendo amplamente estudado nas últimas duas décadas (LYRIO, LUNKES,

TALIANI, 2018) – permanece objeto de amplos debates, conforme discutido anteriormente (ZOCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2019; MARQUES, 2016; MICHENER, BERSCH, 2011; HOOD, 2006). A literatura especializada tem analisado, por exemplo, diversos requisitos a tal dimensão democrática – clareza das informações, facilidade de acesso, associação a recursos de participação cidadã, disponibilização de dados abertos etc. (ALMADA, 2016; SILVA, 2016; FUNG, 2013; COMEL, MARQUES, 2022; PINHO, ALMADA, 2019). Portanto, se ainda não há um consenso acadêmico a respeito do conceito de transparência (MARQUES, 2016), é muito provável que os legisladores tenham percepções distintas sobre o que torna um governo ou uma instituição transparente. No caso brasileiro, já foi demonstrado, inclusive, que gestores federais e municipais envolvidos na execução dessas políticas públicas divergem quando são questionados sobre o que é a transparência (BATISTA, 2017). Considerando as reflexões feitas até aqui, segue a QP1.

QP1) Qual a ideia de transparência presente nas proposições legislativas dos deputados federais?

De acordo com Bertot, Jaeger e Grimes (2010), a burocratização das políticas de transparência, isto é, a sua institucionalização, é uma das condições à formação de uma cultura mais transparente, inclusive entre a classe política. Entende-se, portanto, que à medida que as discussões sobre transparência ganham espaço na administração pública e que leis que regulamentam o tema vão sendo aprovadas, os legisladores, assim como os cidadãos, vão se aproximando do assunto e, conseqüentemente, passam a dominá-lo cada vez mais.

A própria institucionalização da transparência digital; que ocorreu no Brasil através da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), da Lei de Transparência (BRASIL, 2009) e da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); muito provavelmente, acarretou mudanças nas proposições legislativas sobre transparência pública. Se até o início dos anos 2000, era comum informar os cidadãos através de documentos impressos, programas de rádio ou de TV, nos últimos anos, torna-se imprescindível a associação entre transparência pública e comunicação digital. Além disso, considera-se que a aprovação da LAI pode ter impulsionado não somente propostas de transparência digital, mas textos que versam sobre transparência passiva. É nesse contexto longitudinal que se enquadram a H1 e a QP2.

H1) Ao longo dos últimos anos, as políticas de transparência propostas pelos deputados federais têm avançado ao se tornarem mais pormenorizadas.

QP2) Em que medida o avanço da comunicação digital alterou o perfil das proposições legislativas sobre transparência pública?

Em relação à autoria das proposições legislativas, apresenta-se duas questões de pesquisa. Diversos trabalhos têm investigado a associação entre transparência pública e ideologia política de gestores públicos. Por exemplo, García-Sánchez, Frías-Aceituno e Rodríguez-Domínguez (2013), ao analisarem a divulgação de informações relacionadas à sustentabilidade em 102 municípios espanhóis, descobrem que governos mais à esquerda tendem a divulgar maior volume de informações. Na perspectiva desses autores, “uma vez que os governos de esquerda tendem a argumentar a favor de um setor público mais forte, eles estarão mais propensos a implementar níveis mais altos de transparência do que os conservadores” (p. 63, tradução nossa)⁷¹. O mesmo resultado é encontrado pelo trabalho de del Sol (2013), que também examina municípios espanhóis – não para uma transparência direcionada (relacionada a um único tema), mas para um índice de transparência municipal daquele país.

Resultados semelhantes são encontrados em Portugal. Lameiras, Silva e Tavares (2018) verificam quais são os determinantes da utilização do Facebook pelos governos locais portugueses e confirmam: governos de esquerda são moderadamente mais ativos – “podemos esperar um aumento de cerca de 13% na frequência de postagens no Facebook quando os municípios são administrados por um prefeito de esquerda” (p. 9, tradução nossa)⁷². Ressalta-se, contudo, que o achado é insuficiente, uma vez que maior número de postagens em redes sociais não incorre, necessariamente, em maior transparência. A análise do conteúdo das mensagens – e não somente da frequência – tornaria o resultado mais robusto.

Para o caso brasileiro, Amorim (2012) também encontrou associação entre transparência pública e ideologia política. A autora, que estudou os portais dos Poderes

⁷¹ Do original: “Given that left-wing governments tend to argue in favour of a stronger public sector, they will be more prone to implement higher levels of transparency than conservative ones”.

⁷² Do original: “We can expect an increase of around 13% in the Facebook post count when municipalities are run by a left-wing mayor”.

Executivos de todas as capitais do país, mostra que prefeituras governadas por partidos à esquerda tendem a ser mais transparentes. No caso do Poder Executivo, o trabalho de Kniess e Marques (2021) compara a atuação da Controladoria-Geral da União durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer e mostra que, ao longo da gestão petista, a instituição postou um pouco mais sobre transparência em suas redes sociais. Almada e colegas (2022), por sua vez, comparam os governos de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro e afirmam que a transparência do Poder Executivo passou de avançada a moderada.

Em contrapartida, Lopes e Freire (2010), ao analisarem o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) nos portais dos estados brasileiros, não encontraram o mesmo resultado. A associação entre o nível de transparência e a ideologia partidária do governador do estado não se mostrou estatisticamente significativa. Rodrigues (2016) – que analisa a transparência de prefeituras paranaenses – e Pereira, Amaral e Costa (2010) – que analisam a transparência das prefeituras do estado de Minas Gerais – também não encontraram associação estatisticamente significativa com ideologia partidária. Diante dos resultados ainda inconclusivos e da distância entre os objetos de pesquisa dos trabalhos mencionados (que estudam ferramentas de transparência) e o objeto de pesquisa desta tese, propõe-se a QP3.

QP3) Em que medida o espectro ideológico dos autores das proposições legislativas está associado à apresentação e à qualidade desses textos?

Em relação às demais características analisadas sobre os autores das proposições legislativas (gênero, idade e número de legislaturas), esta tese também propõe uma questão de pesquisa. No que se refere à idade, já existe comprovação empírica da sua associação com a inovação no setor público. Hong, Kim e Kwon (2022) confirmam a hipótese de que, em governos locais da Coreia do Sul, formuladores de políticas públicas mais jovens tendem a ser mais inovadores. E Tejedo-Romero e Araujo (2015) demonstram que, no caso de municípios espanhóis, a transparência está associada positivamente ao gênero (a inserção de mulheres no poder melhora essa dimensão democrática). Mas como os trabalhos que estudam tais variáveis ainda são escassos, especialmente, para o caso brasileiro, optou-se por propor a QP4.

QP4) Em que medida o gênero, a idade e o número de legislaturas dos autores das proposições legislativas estão associados à apresentação e à qualidade desses textos?

No que se refere à tramitação das proposições legislativas, a literatura sobre o tema tem enfatizado que os parlamentares brasileiros apresentam uma certa dificuldade em aprovar seus projetos de lei. Milhares de matérias são apresentadas todos os anos na Câmara dos Deputados. Mas além da preponderância do Poder Executivo sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001, INÁCIO, 2007), há disparidades entre os próprios deputados federais, que se dividem em alto e baixo clero (MESSEMBERG, 2010, QUEIROZ, 2022). Políticos com carreiras mais longas e que já exerceram cargos importantes na estrutura do Poder Legislativo, por exemplo, tendem a ter maiores chances de aprovar suas matérias (AMORIM NETO, SANTOS, 2003). Em resumo, muitas proposições legislativas são apresentadas, mas poucas têm reais chances de aprovação. Considerando essas questões, a QP5 procura investigar como a tramitação das propostas de lei se dá no caso de matérias sobre transparência pública.

QP5) Quais são as matérias que avançam no processo de tramitação e que chegam a se tornar normas jurídicas?

Apesar de vista, muitas vezes, como um mecanismo invisível pelo qual as informações públicas chegam até os cidadãos (BIRCHALL, 2014), a transparência não compreende uma iniciativa neutra com um fim em si mesma (POZEN, 2020). “Em vez disso, a transparência deve, em geral, ser vista em termos instrumentais, como um meio para outros fins” (POZEN, 2020, p. 2, tradução nossa)⁷³. Isto é, assim como ocorre com qualquer outra política pública (LOBATO, 1997; FILGUEIRAS, PALOTTI, TESTA, 2023), as políticas de transparência perpassam interesses daqueles que exercem cargos de poder – podendo ser utilizadas, inclusive, como ferramentas político-partidárias (WOOD, ARONCZYK, 2020; SCHUDSON, 2020; BIRCHALL, 2014). Partindo dessa premissa, diversos autores têm se dedicado a investigar por que atores políticos do mundo todo estão aprovando leis de acesso à informação (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015b; VADLAMANNATI, COORAY, 2017). Uma das hipóteses é de que as iniciativas de transparência servem aos próprios atores políticos quando eles almejam fiscalizar seus colegas de profissão (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015b).

⁷³ Do original: “Instead, transparency must by and large be viewed in instrumental terms, as a means to other ends”.

Diante disso – e da racionalidade inerente ao comportamento parlamentar (ROCHA, BARBOSA, 2008; GOMES, 2013); já discutida no início desta seção; propõe-se a QP6. Esta é uma questão que será respondida, especialmente, com a análise das justificativas das proposições analisadas. A intenção é, através desses documentos, investigar por que os deputados federais propõem transparência pública.

QP6) Em que medida as proposições legislativas sobre transparência pública revelam estratégias políticas de seus autores?

A partir de agora, este capítulo se dedica a esclarecer as estratégias metodológicas de coleta e de análise dos dados empregadas por esta tese.

4.2. COLETA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E SUAS RESPECTIVAS JUSTIFICATIVAS

A coleta das proposições legislativas e suas respectivas justificativas foi realizada em duas fases. Em um primeiro estágio, foram reunidas todas as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados entre as legislaturas 52^a e 55^a que mencionavam “transparência”, “publicidade”, “acesso à informação”, “prestação de contas” e/ou “dados abertos”. Essa coleta foi realizada no Portal da Câmara dos Deputados, através do mecanismo de busca avançada, que permite ao usuário selecionar o tipo de proposição, o período temporal, as palavras-chave a serem pesquisadas, entre outras opções (como mostra a Figura 4).

FIGURA 4 - FERRAMENTA DE BUSCA AVANÇADA DO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Autor

Tipo:

Autor:

Partido do Autor:

(Somente se o autor for deputado)

UF do Autor:

(Somente se o autor for deputado)

Relator

Nome do Relator:

Partido do Relator:

UF do Relator:

No Órgão:

Período

Data Inicial

Data Final

Tramitação

Expressão textual: Ajuda

No órgão:

Período

Data Inicial

Data Final

PESQUISAR

LIMPAR

56ª Legislatura - 3ª Sessão Legislativa Ordinária

Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900

CNPJ: 00.530.352/0001-59

Disque-Câmara: 0800-0-619-619, de 8h às 20h

Atendimento presencial: de 9h às 19h

Sobre o Portal

Termos de Uso

Aplicativos

Extranet

FONTE: Portal da Câmara dos Deputados⁷⁴

Optou-se por selecionar as proposições que mencionavam pelo menos uma das palavras-chave na ementa da matéria, no inteiro teor e/ou na indexação. A ementa consiste em um texto reduzido que apresenta os principais pontos da matéria; na indexação são registrados alguns termos que descrevem o assunto da proposição legislativa; e o inteiro teor é um documento em formato PDF que apresenta o texto integral da proposição, além de sua justificativa (as razões pelas quais, segundo o autor, aquela matéria deve ser

⁷⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 20 dez. 2022.

aprovada). A título de ilustração, a Figura 5 mostra o inteiro teor do PRC 13/2003, proposto por Pedro Fernandes (PTB).

FIGURA 5 - INTEIRO TEOR DO PRC 13/2003

Projeto de Resolução nº /2003 (Do Sr. Pedro Fernandes)		EMENTA
TEXTO DO PRC	Dispõe sobre a divulgação, no Diário da Câmara dos Deputados e na página oficial da INTERNET da Câmara, da Declaração de Bens dos Deputados Federais, no início de cada sessão legislativa e dá outras providências.	
A Câmara dos Deputados resolve: Art. 1º. A Declaração de Bens dos Deputados Federais será divulgada no Diário e na página oficial da INTERNET da Câmara dos Deputados, no início de cada sessão legislativa, até o último dia útil do mês de abril. § 1º. A Mesa Diretora adotar as providências de que trata o <i>caput</i> deste artigo. § 2º. No ano em que for aprovada esta Resolução, a Mesa providenciará a imediata divulgação da declaração de bens dos Deputados Federais. Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.		
JUSTIFICAÇÃO		JUSTIFICATIVA
A imprensa tem veiculado fartamente os inúmeros casos de corrupção de autoridades públicas federais, estaduais e municipais, que se aproveitam do cargo ou função que ocupam para dilapidarem o patrimônio público em benefício próprio. Mediante negociações, propinas e contratos superfaturados, esses agentes públicos, imbuídos de má fé, obtêm ganhos fraudulentos aumentando sobremaneira seu patrimônio pessoal às custas do erário. Com a obrigatoriedade de divulgação anual da declaração de bens dos deputados federais, teremos uma maior transparência da evolução patrimonial dessas autoridades e, conseqüentemente, uma possibilidade maior de controle e fiscalização da prática abusos e ilícitos. Na Legislatura passada, chegamos a apresentar proposição similar, sendo que aplicável a autoridades e agentes políticos de várias esferas de Poder. Desta vez, a medida alcança, apenas, os Deputados Federais, daí porque optamos por um Projeto de Resolução. Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente Projeto de Resolução. Sala das Sessões, em de março de 2003. Deputado PEDRO FERNANDES		

FONTE: Portal da Câmara dos Deputados (2022)⁷⁵

O site da Câmara possibilita que o usuário faça um download dos resultados nos formatos PDF, DOC, CSV, HTML e XML com as informações sobre o número da proposição, ementa, explicação da ementa, autor, estado e partido do autor, data de apresentação, situação e link de acesso à matéria.

Destaca-se que foram consideradas as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), os Projetos de Lei Complementar (PLP), os Projetos de Lei Ordinária (PL), os Projetos de Decretos Legislativos (PDC) e os Projetos de Resolução (PRC). Medidas Provisórias (MPV) e Projetos de Lei de Conversão (PLV) não entraram no *corpus* desta tese porque as Medidas Provisórias são de autoria exclusiva do Poder Executivo e os Projetos de Lei

⁷⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105763>. Acesso em: 20 dez. 2022.

de Conversão, mesmo sendo propostos também por Deputados Federais, surgem a partir de Medidas Provisórias aprovadas com emendas⁷⁶. Não foram consideradas, ademais, proposições legislativas que não dispõem de curso próprio de tramitação, como requerimentos, mensagens e indicações (PACHECO, 2013).

Coletadas as proposições, foram selecionadas somente aquelas de autoria de deputados federais. Ou seja, matérias propostas pelo Poder Executivo Federal, senadores, demais instituições e cidadãos não foram consideradas. Essa primeira fase da coleta resultou em 3.236 proposições legislativas.

Em seguida, foi necessária a leitura de todas essas matérias a fim de selecionar somente as que tratavam, de fato, de transparência pública. Isso porque um número expressivo de proposições legislativas versava sobre peças publicitárias (e, por isso, mencionava o termo “publicidade”); muitas regulavam outros temas e somente mencionavam a transparência em um de seus artigos; e outras versavam sobre transparência privada⁷⁷. E como o objetivo desta tese é investigar como os deputados federais legislam sobre transparência pública, foram selecionadas somente as matérias que tratavam desse tema de maneira central. Essa segunda fase da coleta resultou em 357 matérias. As ementas de todas elas estão disponíveis no Apêndice 2.

No que se refere às justificativas, elas foram coletadas em conjunto com as proposições legislativas, uma vez que compreendem o inteiro teor de cada matéria (como já demonstrado pela Figura 5). Dos 357 textos analisados, somente dois não possuem justificativa: o PRC 75/2003, de Chico Alencar⁷⁸, e o PRC 168/2009, da mesa diretora da Câmara dos Deputados⁷⁹.

A seção abaixo esclarece as estratégias de análise dos dados.

4.3. ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE DOS DADOS

⁷⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/67767-projeto-de-lei-de-conversao/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

⁷⁷ Exemplos disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=482102>, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/523884>, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/117570>. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=132411>. Acesso em: 24 mai. 2023.

⁷⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=429412>. Acesso em: 24 mai. 2023.

A estratégia de análise das proposições legislativas e de suas justificativas compreende uma Análise de Conteúdo aliada à Análise Documental. A Análise Documental é uma estratégia metodológica que examina fontes primárias que, por definição, são exploradas (e não criadas) por procedimentos de pesquisa (CELLARD, 2008). Em outras palavras, ela “utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009, p. 5). A relevância desse tipo de técnica está em permitir a exploração do problema de pesquisa a partir das expressões dos indivíduos que produzem os documentos (LIMA JUNIOR et al., 2021). No caso desta investigação, os objetos de pesquisa – proposições legislativas e suas justificativas – compreendem documentos retirados do próprio Portal da Câmara dos Deputados e, portanto, representam as expressões dos seus autores – os deputados federais.

Portanto, essa técnica consiste na investigação do conteúdo simbólico das mensagens (conteúdos dos documentos) cuja função é encontrar respostas para as questões formuladas e/ou confirmar hipóteses estabelecidas previamente e também em descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências, do que está sendo comunicado. (KRIPKA, SCHELLER, BONOTTO, 2015, p. 246).

A Análise de Conteúdo é uma das técnicas metodológicas mais empregadas no campo da Comunicação Política (NEUENDORF, KUMAR, 2015). Apesar de ser pouco utilizada para examinar projetos de lei (FRANCO, 2019), ela comprova a sua versatilidade ao ser aplicada aos mais diversos objetos de pesquisa: Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (MASSUCHIN et al., 2016; CERVI, 2011), editoriais jornalísticos (MARQUES, MONT’ALVERNE, MITOZO, 2018), postagens de candidatos e representantes políticos em redes sociais digitais (HERMAN, 2017), postagens de instituições públicas (KNISS, MARQUES, 2021) e comentários de usuários de redes sociais (NICHOLS, 2018; MITOZO, MASSUCHIN, CARVALHO, 2017).

Tal metodologia pode ocorrer através de codificação humana ou de forma automatizada (NEUENDORF, KUMAR, 2015). Enquanto os softwares permitem uma análise léxica de conteúdo, ou seja, exploram a frequência, a proximidade e a classificação hierárquica dos termos (CERVI, 2018), a análise sintática de conteúdo ocorre através de codificação humana e tem o intuito de compreender o sentido de uma unidade textual.

Nesta tese, optou-se por realizar uma análise sintática do conteúdo dos textos das proposições legislativas. De acordo com Bardin (1978), a Análise de Conteúdo se

organiza em três fases: pré-análise (período de sistematização das ideias e criação de categorias); exploração do material (codificação); e tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Uma vez que os trabalhos sobre produção legislativa que examinam o conteúdo desses textos costumam se concentrar em variáveis como tema e nível de agregação (AMORIM NETO, SANTOS, 2003; RICCI, 2003), as variáveis e categorias aplicadas por esta tese foram criadas a partir de pré-análises do *corpus*. Algumas provêm da literatura especializada, que indica requisitos a políticas eficazes de transparência pública. As variáveis aplicadas às proposições legislativas estão expostas no Quadro 5. Ressalta-se que, em todos os casos, as categorias são excludentes entre si.

QUADRO 5 - LIVRO DE CÓDIGOS

1 - DATA DE APRESENTAÇÃO
Data em que a matéria foi apresentada à mesa da Câmara dos Deputados.
2 - TEMA DA TRANSPARÊNCIA PROPOSTA
1. Transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral; 2. Transparência em relação aos servidores públicos (inclusive da seara política): remuneração, benefícios, previdência, carga horária, responsabilidades, agenda etc. 3. Gastos com peças publicitárias; 4. Recursos transferidos pela União; 5. Obras custeadas pela Administração Pública; 6. Recursos destinados a empresas privadas e/ou entidades do Terceiro Setor; 7. Imóveis da Administração Pública; 8. Informações relacionadas à saúde pública; 9. Informações sobre os beneficiários de programas sociais; 10. Informações relacionadas à educação e/ou produção científica; 11. Informações relativas à segurança pública; 12. Informações sobre projetos culturais; 13. Transparência relacionada a questões ambientais; 14. Mobilidade urbana e/ou transporte rodoviário; 15. Informações sobre a atuação parlamentar; 16. Transparência partidária, gastos com campanhas eleitorais e informações sobre candidatos a cargos políticos; 17. Informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos (água, gás, energia); 18. Informações relacionadas a concursos públicos; 19. Informações sindicais; 20. Informações relativas à radiodifusão, telecomunicações e empresas de comunicação; 21. Informações relacionadas ao Poder Judiciário ou ações de improbidade administrativa; 22. Informações públicas de forma geral (informações geradas, obtidas e adquiridas pela Administração Pública, atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos etc.); 23. Metatransparência; 24. Indefinido; 25. Outros.
3 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO OFFLINE
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria menciona plataformas <i>offline</i> de comunicação, como Diários Oficiais, jornais e/ou afixação de cartazes. Em caso de respostas “Sim”, registra-se por extenso as plataformas mencionadas.

4 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO ONLINE
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria menciona que a transparência deve ocorrer em ambiente <i>online</i>. Em caso de respostas “sim”, verifica-se também se a internet foi mencionada de forma geral ou se determinadas plataformas são especificadas. A variável foi inserida devido às potencialidades que o ambiente <i>online</i> oferece para facilitar a promoção da transparência (COMEL, MARQUES, 2022; ALMADA, 2016)
5 - MENÇÃO AO TIPO DE TRANSPARÊNCIA
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria esclarece o tipo de transparência proposta – ativa e/ou passiva. Em caso de respostas “Sim”, registra-se por extenso o tipo de transparência.
6 - MENÇÃO A ÓRGÃO, PODER E/OU NÍVEL DA FEDERAÇÃO RESPONSÁVEL POR CUMPRIR A TRANSPARÊNCIA PROPOSTA
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria especifica a instituição, o poder e/ou o nível da federação responsável por disponibilizar as informações. Em caso de respostas “Sim”, registra-se por extenso quem foi responsabilizado.
7 - MENÇÃO À NECESSIDADE DE CLAREZA DAS INFORMAÇÕES
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria deixa claro que as informações disponibilizadas devem ser facilmente compreensíveis aos cidadãos. Esta variável foi inserida porque um dos requisitos indicados a políticas eficazes de transparência pública é a clareza das informações (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018; SILVA, 2016; FUNG, 2013; COMEL, MARQUES, 2022). Ou seja, o ideal é que os cidadãos compreendam o que está sendo divulgado, mesmo que não tenham conhecimento de linguagens técnicas ou jurídicas.
8 - MENÇÃO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria menciona também mecanismos de participação política. Esta variável foi inserida porque os mecanismos de participação política vêm sendo indicados como aliados importantes das políticas de transparência pública (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018; SILVA, 2016; FUNG, 2013). Ou seja, além do acesso às informações, os cidadãos precisam dispor de ferramentas de denúncias, por exemplo.
9 - MENÇÃO À PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria menciona quando as informações devem ser atualizadas.
10 - DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICIZADAS
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria esclarece em detalhes quais informações devem ser publicizadas. A variável foi inserida porque a promoção da transparência pública do quão completas estão as informações (MICHENER, BERSCH, 2011).
11 - MENÇÃO A FORMATO ABERTO

0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria menciona que as informações devem ser disponibilizadas em formato aberto. A variável foi inserida porque a disponibilização de dados em formato aberto tem o potencial de aprofundar a transparência e o envolvimento da sociedade civil no manejo de tais informações (PINHO, ALMADA, 2019).
12 - BARREIRAS AO ACESSO À INFORMAÇÃO
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se há algum elemento na proposição legislativa que dificulta o acesso à informação. Exemplos: necessidade de identificação do requerente, necessidade da presença de servidores públicos para o acesso a determinados documentos, limitação de ferramentas digitais a municípios maiores etc.
13 - NOME DO AUTOR
O nome do autor da matéria é indicado por extenso.
14 - PARTIDO DO AUTOR
Partido do autor da matéria quando ela foi apresentada.
15 - ESPECTRO IDEOLÓGICO DO PARTIDO DO AUTOR
Os partidos serão divididos de acordo com a classificação de Tarouco e Madeira (2015) ⁸⁰ . Em 2010, os autores aplicaram um <i>survey</i> aos participantes do encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), no qual os partidos políticos brasileiros deveriam ser classificados em uma escala de sete pontos, em que 1 representava extrema esquerda e 7 a extrema direita (a classificação completa está disponível no apêndice 4). 1. Esquerda (partidos com média de classificação entre 1,0 e 3,0); 2. Centro (partidos com média de classificação entre 3,1 e 5,0); 3. Direita (partidos com média de classificação entre 5,1 e 7,0).
16 - O PARTIDO DO AUTOR FAZ PARTE DA BASE DO GOVERNO?
0. Não; 1. Sim. A variável foi classificada a partir do banco de dados legislativos do CEBRAP, projeto financiado pela FAPESP ⁸¹ . Os arquivos contêm os partidos integrantes de cada coalizão existente entre os governos de José Sarney e Jair Bolsonaro. Entre 2003 e 2018, foram 19 coalizões diferentes (as informações sobre cada coalizão estão disponíveis no apêndice 5).
17 - GÊNERO DO AUTOR
1. Homem; 2. Mulher.
18 - IDADE DO AUTOR
Idade do autor da matéria quando ela foi apresentada.
19 - LEGISLATURA QUE O AUTOR CUMPRE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
1. O autor cumpre sua primeira legislatura na Câmara dos Deputados; 2. O autor cumpre sua segunda legislatura na Câmara dos Deputados; 3. O autor cumpre sua terceira legislatura na Câmara dos Deputados; 4. O autor cumpre sua quarta legislatura na Câmara dos Deputados; 5. O autor cumpre sua quinta legislatura na Câmara dos Deputados ou mais.
20 - SITUAÇÃO DA MATÉRIA

⁸⁰ Sabe-se que já foram sistematizadas classificações mais recentes sobre os partidos brasileiros (BOLOGNESI, RIBEIRO, CODATO, 2023). No entanto, como o recorte temporal desta tese compreende as legislaturas 52^a, 53^a, 54^a e 55^a, optou-se por utilizar a classificação de Tarouco e Madeira (2015) que foi realizada a partir de dados coletados em 2010.

⁸¹ Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/index.php>. Acesso em: 21 dez. 2022.

1. Aprovada; 2. Em andamento; 3. Devolvida ao autor; 4. Retirada pelo autor; 5. Arquivada; 6. Declarada prejudicada em virtude de aprovação de outro texto.
21 - AVANÇO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO
0. Não; 1. Sim. Variável <i>dummy</i> que verifica se a matéria foi distribuída às comissões e recebeu pelo menos um parecer.

FONTE: A autora (2023)

Além das 21 variáveis expostas no quadro acima, as variáveis “menção à internet”, “menção ao tipo de transparência”, “menção ao responsável por cumprir a transparência proposta”, “menção à necessidade de clareza das informações”, “menção a participação cidadã”, “menção à periodicidade de atualização das informações”, “detalhamento das informações a serem publicizadas” e “menção a formato aberto” foram utilizadas para a criação de um índice de detalhamento da transparência proposta pela matéria (como mostra o Quadro 6). O objetivo é aferir a qualidade dos textos legislativos verificando o seu grau de pormenorização. Ressalta-se, ainda, que como o índice reúne os resultados de oito variáveis distintas, ele facilita a realização de testes estatísticos de associação.

QUADRO 6 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA

Menção ao tipo de transparência	+1
Menção ao responsável por divulgar as informações	+1
Menção a plataformas de comunicação <i>online</i>	+1
Menção à clareza	+1
Menção à participação	+1
Menção à periodicidade	+1
Detalhamento das informações a serem publicizadas	+1
Menção a formato aberto	+1
Total	8

FONTE: A autora (2023)

Quando a proposição 1) menciona que a transparência deve ocorrer na internet; 2) menciona o tipo de transparência proposta; 3) esclarece a que instituição, poder e/ou nível da federação a transparência está sendo demandada; 4) aponta para a importância da clareza das informações; 5) faz referência a mecanismos de participação cidadã aliados à transparência; 6) esclarece quando as informações devem ser atualizadas; 7) detalha o que precisa ser publicizado; e 8) e menciona que os dados devem ser disponibilizados também em formato aberto, considera-se que a política de transparência proposta é mais avançada.

Após calculado, o índice é dividido em três categorias (Quadro 7).

QUADRO 7 - CATEGORIAS DA VARIÁVEL “NÍVEL DE DETALHAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PROPOSTA”

0, 1, 2	Baixo
3, 4, 5	Moderado
6, 7, 8	Avançado

FONTE: A autora (2023)

A codificação de todas as variáveis dispostas até aqui foi realizada pela autora deste texto. Efetuou-se o teste de estabilidade para as variáveis de conteúdo (KRIPPENDORFF, 2004) – que consiste em demonstrar resultados semelhantes ao longo do tempo. Para isso, alguns meses após a primeira experiência de codificação, o codificador aplica as mesmas categorias de análise a uma parte dos textos examinados. Como todo o *corpus* foi classificado apenas por uma pesquisadora, essa é a única técnica proposta por Krippendorff (2004) que se faz viável. As porcentagens de concordância foram: tema da política de transparência proposta: 94%; menção ao tipo de transparência: 91%; menção a plataformas de comunicação *offline*: 100%; menção a plataformas de comunicação *online*: 97%; menção à necessidade de clareza das informações: 100%; menção à participação cidadã: 100%; menção à periodicidade de atualização de informações: 88%; detalhamento do que deve ser publicizado: 82%, menção à disponibilização de dados em formato aberto: 100%; criação de barreiras à transparência: 94%.

A título de ilustração, apresenta-se a classificação do PL 677/2011, exposto na Figura 6.

FIGURA 6- INTEIRO TEOR DO PL 677/2011

PROJETO DE LEI Nº ____ / 2011
(Do Sr. Weliton Prado)

Determina que os Departamentos de trânsito dos Estados divulguem trimestralmente os valores arrecadados com multas de trânsito e sua destinação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Os Departamentos de Trânsito dos Estados da Federação deverão divulgar trimestralmente, no Diário Oficial, no Portal da Transparência e na sua respectiva página da "internet", os valores arrecadados com multas de trânsito no âmbito de sua competência, bem como a destinação desses recursos.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta matéria tem por objetivo levar ao conhecimento da sociedade os valores arrecadados e a maneira como esses recursos estão sendo aplicados pelos Departamentos de Trânsito dos Estados Federados.

Outrossim, dentro do princípio da transparência que deve pautar a Administração Pública, a sociedade poderá fiscalizar os valores arrecadados e a destinação desse dinheiro, na melhoria da segurança e na educação do trânsito.

Ora, as denúncias sobre a existência das indústrias das multas de trânsito são cada vez mais comuns em todo o território nacional.

Portanto, para que esta Casa e toda a sociedade possa praticar o exercício da cidadania, fiscalizar e fazer o controle social, conto com o apoio de meus pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 03 de fevereiro de 2011.

WELITON PRADO
DEPUTADO FEDERAL - PT/MG

FONTE: Portal da Câmara dos Deputados (2022)⁸².

QUADRO 8 - CLASSIFICAÇÃO DO PL 677/2011

1 - DATA DE APRESENTAÇÃO
11/03/2011
2 – TEMA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA
Mobilidade urbana e/ou transporte rodoviário.
3 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO OFFLINE
Sim. Diários Oficiais.
4 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO ONLINE
Sim. Portal da Transparência e sites oficiais dos departamentos estaduais de trânsito.
5 - MENÇÃO AO TIPO DE TRANSPARÊNCIA
Sim. Portal da Transparência e sites oficiais dos departamentos estaduais de trânsito.
6 - MENÇÃO A ÓRGÃO, PODER E/OU NÍVEL DA FEDERAÇÃO RESPONSÁVEL POR CUMPRIR A TRANSPARÊNCIA PROPOSTA
Sim. Departamentos de Trânsito dos Estados da Federação.
7 - MENÇÃO À NECESSIDADE DE CLAREZA DAS INFORMAÇÕES
Não.

⁸² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=494394>. Acesso em: 22 dez. 2022.

8 - MENÇÃO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
Não.
9 - MENÇÃO À PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES
Sim.
10 - DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICIZADAS
Sim.
11 - MENÇÃO A FORMATO ABERTO
Não.
12 - BARREIRAS AO ACESSO À INFORMAÇÃO
Não.
13 - NOME DO AUTOR
Weliton Prado.
14 - PARTIDO DO AUTOR
PT.
15 - ESPECTRO IDEOLÓGICO DO PARTIDO DO AUTOR
Esquerda. Considerando a classificação proposta por Tarouco e Madeira (2015).
16 - O PARTIDO DO AUTOR FAZ PARTE DA BASE DO GOVERNO?
Sim.
17 - GÊNERO DO AUTOR
Homem.
18 - IDADE DO AUTOR
35.
18 - LEGISLATURA QUE O AUTOR CUMPRE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
O autor cumpria sua primeira legislatura da Câmara dos Deputados.
20 - SITUAÇÃO DA MATÉRIA
Em andamento.
21 - AVANÇO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO
Sim.
22 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PROPOSTA
Moderado. Explicação: A matéria menciona internet (+1); especifica o tipo de transparência proposta (+1); os órgãos responsáveis por cumpri-la (+1); esclarece que as informações devem ser divulgadas trimestralmente (+1); e detalha que devem ser publicizados os valores arrecadados com multas de trânsito e a sua destinação (+1).

A apresentação dos resultados das variáveis aplicadas às proposições legislativas ocorre através de estatísticas descritivas, testes de associação entre variáveis e resíduos padronizados. Os testes de associação utilizados são o Qui-quadrado de Pierson (χ^2) e Teste de Fisher. Os dois são empregados para confirmar ou refutar uma hipótese de dependência entre duas variáveis categóricas. Para isso, observa-se se o nível de significância (*p-value*) está ou não abaixo do limite crítico, que é de 0,05 (FIELD, 2009; CERVI, 2017). O teste de Fischer é utilizado nos casos em que os pressupostos do Qui-

quadrado são violados (CERVI, 2017)⁸³. Ressalta-se que, quando a intenção é analisar a distribuição de apenas uma variável, utiliza-se o Qui-quadrado de Aderência, que compara as frequências de uma distribuição categórica com as frequências previstas por um modelo teórico (TORMAN, COSTER, RIBOLDI, 2012).

Quando o Qui-quadrado ou o Teste de Fisher confirmam que há associação estatisticamente significativa entre as variáveis, utiliza-se o Teste de Gama para avaliar a intensidade dessa associação. Utilizado para duas variáveis ordinais, ou uma nominal e uma ordinal, seu valor varia entre 0 e 1 – quanto mais próximo de um, mais alto é o grau de associação (CERVI, 2019). E os resíduos padronizados servem para verificar a diferença entre os valores observados e os valores esperados de uma distribuição. Com o intervalo de confiança de 95%, consideram-se significativos os valores acima de 1,96 e abaixo de -1,96 (CERVI, 2019).

No que se refere às justificativas das proposições legislativas, optou-se pela realização de uma análise qualitativa desses documentos. A partir dos procedimentos sugeridos por Altheide e Schneider (2013) (que tratam de análises qualitativas de documentos primários), foram definidos os protocolos de pesquisa: fez-se a leitura completa de todas as justificativas e, a partir daí, os argumentos mais utilizados pelos deputados federais foram destacados. Ademais, discursos que sinalizam estratégias político-partidárias também foram evidenciados – a exemplo de críticas e elogios a governos.

A título de ilustração, a Figura 7 apresenta os elementos destacados na justificativa do PL 1731/ 2007, de Augusto Carvalho (então no PPS), que propõe transparência sobre empresas estatais federais.

FIGURA 7 - JUSTIFICATIVA DO PL 1731/2007

⁸³ Os pressupostos do Qui-quadrado são: é preciso ter um número mínimo de 5 casos em cada casa de tabelas quádruplas ou em mais de 80% das casas em tabelas maiores; não pode existir nenhuma casa com ausência total de casos (CERVI, 2017).

JUSTIFICAÇÃO

O exercício do mandato parlamentar para ser efetivo *mister* seja cumprido, antes de tudo, os dispositivos constantes de nossa Carta Política.

O Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, do Governo Federal, permite livre acesso e transparência no registro de receitas e despesas de órgãos da União. Entretanto, os dados são bastante limitados, no que se refere às informações das instituições da Administração Pública Indireta, não se permitindo, por exemplo, acesso às ordens bancárias emitidas.

A presente proposição tem por objetivo tornar obrigatório o registro de todos os dados sobre a execução orçamentária e movimentação financeira das empresas estatais no SIAFI, a exemplo do que acontece com os demais órgãos do Governo Federal.

A nossa Carta Magna estabelece ser competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, X, da CF), principalmente no que se refere à arrecadação e aplicação de recursos públicos, e exigir a prestação de contas.

A Constituição Federal dispõe no art. 70, *in verbis*:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

Relatório recentemente emitido pelo Tribunal de Contas da União – TCU apresenta valores registrados no SIAFI distorcidos em relação àqueles apresentados pelas estatais em seus balanços financeiros.

Segundo o TCU, as disparidades dos números chegam a valores absurdos, demonstrando um total descontrole do Governo Federal sobre as empresas em que seja acionista majoritário ou proprietário integral, a exemplo das seguintes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Petrobrás S/A; Caixa Econômica Federal S/A; Banco do Brasil S/A; Itaipu Binacional; BNDES; Banco Popular do Brasil; Cobra Tecnologia S/A; DATAPREV; SERPRO; Petrobrás Distribuidora S/A; EMGEA; Organização Nacional do Sistema-NOS; Eletrobrás S/A; e Banco do Nordeste do Brasil S/A.

O controle dos gastos e investimentos públicos é essencial à transparência da ação do Estado. Nessa trilha, o insigne Hely Lopes Meirelles escreveu: "A publicidade abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciamento de conhecimento aos administrados da conduta interna de seus agentes".

No entender do professor, a publicidade é a essência da Administração Pública, à qual não se admitem ações sigilosas, pois maneja coisa pública, ressalvados os casos especiais.

É por intermédio da publicidade que o Estado dá a conhecer seus atos administrativos, em obediência à supremacia do interesse público. **Nesse sentido, a nossa Carta Magna ditou, no art. 37, *ipsis litteris*:**

"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 e, também, ao seguinte: (seguem incisos)" (grifamos).

A missão institucional do Poder Legislativo efetiva-se com a atuação concreta do parlamentar, com supedâneo na Carta Constitucional.

A par disso, rogamos aos nossos pares, sob pena de omissão no exercício do *mínus* público, obrigação efetiva do parlamentar, a aprovação deste projeto de lei, com a relevância que o assunto requer, como forma de contribuir com a qualidade do controle dos atos da União, no que tange às contas públicas.

Sala das Sessões, em de agosto de 2007.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
PPS/DF

FONTE: Portal da Câmara dos Deputados (2023)⁸⁴

Além de mencionar a Constituição Federal em dois momentos (em primeiro lugar, para legitimar a atuação do Congresso Nacional como fiscalizador do Poder Executivo e, depois, para defender o princípio da publicidade), Augusto Carvalho (então no PPS) aproveitou o texto da justificativa para fazer críticas ao governo federal – então exercido por Luiz Inácio Lula da Silva – através de informações provenientes do TCU. Considera-se que esses são os principais argumentos do texto.

Feitos os esclarecimentos sobre a coleta e a análise dos dados, a próxima seção se dedica à apresentação dos resultados.

⁸⁴ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=489264. Acesso em: 11 fev. 2023.

5. RESULTADOS

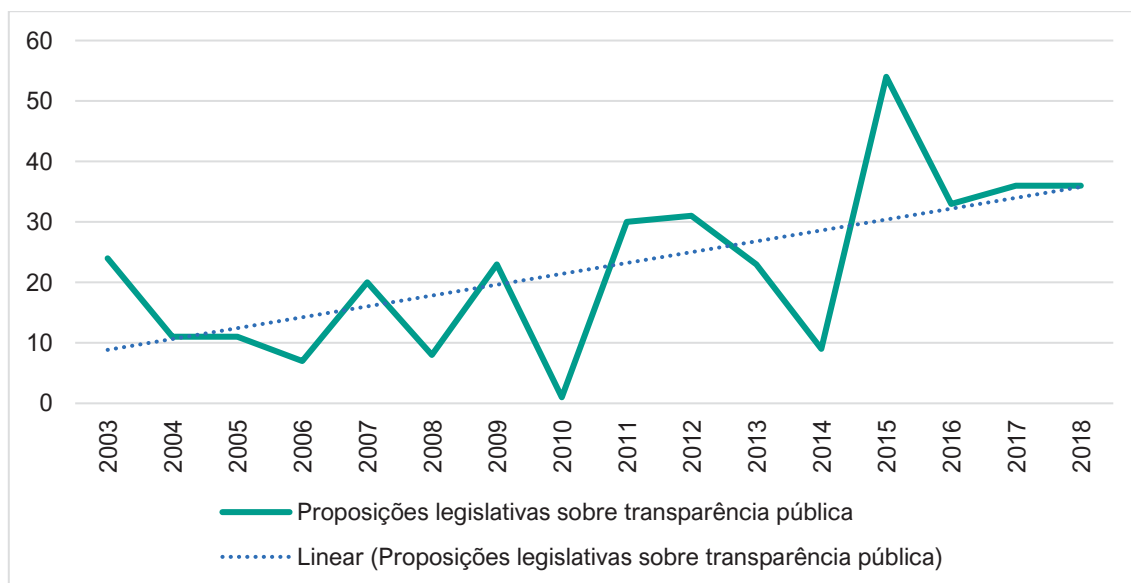
5.1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

5.1.1. O conteúdo das proposições legislativas

Esta seção começa apresentando o número de matérias sobre transparência pública proposto ao longo dos anos. Em seguida, são expostos os resultados das variáveis relacionadas ao conteúdo das proposições legislativas.

O Gráfico 1 aponta o ano de apresentação das proposições legislativas analisadas. Apesar das oscilações, nota-se que vem ocorrendo um gradativo crescimento de proposições que buscam regular a transparência pública – informação confirmada pela linha de tendência.

GRÁFICO 1 - APRESENTAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS AO LONGO DOS ANOS



FONTE: A autora (2023)

O pico de apresentações ocorreu em 2015 – com 54 proposições. Em contrapartida, em 2010, somente uma matéria sobre o assunto foi apresentada. O resultado de 2015 se deve, muito provavelmente, ao início da legislatura. O gráfico mostra que o número de matérias apresentadas em 2003, 2007 e 2011 (anos que marcam inícios de legislaturas) também é significativo. Esse resultado não se restringe às proposições

legislativas sobre transparência pública. Desde 1995, os primeiros anos das legislaturas vêm sendo marcados por picos de matérias propostas⁸⁵.

A Tabela 1 indica o tema da política de transparência proposta, ou seja, o assunto sobre o qual deve-se dar visibilidade .

TABELA 1 - TEMA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA

Tema da transparência	N (%)
Transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral	59 (16,5%)
Informações relacionadas à saúde pública	34 (9,5%)
Informações relativas a servidores públicos	33 (9,3%)
Informações sobre a atuação parlamentar	23 (6,4%)
Gastos com campanhas eleitorais e transparência partidária	22 (6,2%)
Informações relacionadas à mobilidade urbana e a transporte rodoviário	19 (5%)
Informações sobre os gastos com peças publicitárias	17 (4,8%)
Informações sobre programas sociais	11 (3,1%)
Informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos (água, gás, energia)	10 (2,8%)
Recursos públicos destinados a empresas privadas e/ou entidades do Terceiro Setor	10 (2,8%)
Informações públicas de forma geral	9 (2,5%)
Informações relacionadas à educação e/ou produção científica	9 (2,5%)
Informações relativas à Segurança Pública	8 (2,2%)
Informações relacionadas ao Poder Judiciário ou ações de improbidade administrativa	7 (2%)
Informações relacionadas a concursos públicos	7 (2%)
Transparência sobre os recursos transferidos pela União	6 (1,7%)
Informações relacionadas a obras custeadas pela Administração Pública	5 (1,4%)
Informações relativas à radiodifusão, telecomunicações e empresas de comunicação	5 (1,4%)
Informações sobre projetos culturais	5 (1,4%)
Metatransparência	4 (1,1%)
Informações sindicais	3 (0,8%)
Informações sobre imóveis da Administração Pública	3 (0,8%)
Transparência relacionada a questões ambientais	3 (0,8%)
Indefinido	14 (4%)
Outros	31 (9%)
Total	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

São 59 matérias (16,5% do *corpus*) propondo transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral, sendo, portanto, o tema mais recorrente. O resultado é esperado, uma vez que a regulamentação da transparência no Brasil começou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o acesso a esse tipo de informação.

⁸⁵ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-dos-deputados-registra-em-2019-recorde-de-projetos-apresentados/>. Acesso em: 30 nov. 2022.

O PLP 102/2003, que institui normas gerais para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, é uma das proposições legislativas classificadas nessa categoria. A matéria foi apresentada por Eduardo Paes, então deputado federal pelo PSDB. Já no 2º artigo, o texto propõe:

[...] Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública. [...].⁸⁶

Uma parcela desses textos enfatiza a transparência de processos licitatórios. Um deles propõe mudanças, inclusive, no Código Brasileiro de Telecomunicações para obrigar as emissoras de rádio e televisão a divulgarem gratuitamente as licitações realizadas pela Administração Pública: o PL 6339/2016, de Erivelton Santana (então no PEN).

E há outra parcela que foca na transparência tributária. Há matérias que estabelecem a divulgação de toda a arrecadação tributária: o PL 2820/2003, de Antonio Carlos Mendes Thame (então no PSDB); o PLP 310/2005, de Inocêncio Oliveira (PL); e o PLP 357/2013, de Carlos Souza (então no PSD). Mas há também aquelas que versam sobre os tributos que deixam de ser recolhidos em razão de benefícios fiscais: o PL 2479/2007, de Ivan Valente (PSOL); e o PLP 483/2018, de Fábio Trad (PSD). Já o PL 5537/2005, de Edinho Bez (MDB), estabelece a divulgação dos valores arrecadados com a CPMF, imposto que vigorou no Brasil até 2007⁸⁷.

O segundo tema que mais aparece é a transparência relacionada à saúde – são 34 proposições (9,5% do *corpus*). Chama atenção que matérias muito semelhantes foram propostas diversas vezes e por parlamentares diferentes. Dos 34 textos aqui classificados, 13 tratam da disponibilização de listas de pacientes do SUS que aguardam por cirurgias, exames e/ou consultas – inclusive, o deputado Carlos Henrique Gaguim (na época, filiado ao DEM) apresentou duas matérias iguais a respeito desse assunto (o PL 11011/2018 e o PL 11012/2018). Outras seis matérias tratam de informações a respeito da escala de médicos e demais profissionais da rede pública de saúde. E informações sobre

⁸⁶ Ver em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134825>. Acesso em: 27 set. 2022.

⁸⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/cpmf>. Acesso em: 26 dez. 2022.

medicamentos em estoque também aparecem em mais de uma proposição. Esse resultado pode indicar que, mais do que ter o texto aprovado, os parlamentares buscam ser os autores das proposições. Caso contrário, o comportamento mais racional seria unir forças em torno de uma única matéria a fim de buscar sua aprovação.

O terceiro tema mais frequente compreende informações relacionadas a servidores públicos, inclusive da seara política (remuneração, benefícios, carga horária, agenda etc.). São 33 textos tratando desse assunto (9,3% do *corpus*). A título de ilustração, em 2012, Eduardo Cunha (então no MDB) propôs o PL 3089, que tornava obrigatória a divulgação das tabelas remuneratórias pagas a todos os agentes públicos. E em 2016, Arthur Oliveira Maia (então no PPS) propôs o PL 6484, que estabelecia:

[...] § 5º No âmbito de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é obrigatória, nos termos do regulamento próprio, a divulgação pela internet, de maneira individualizada, dos valores detalhados:
I - dos subsídios, vencimentos, soldos e quaisquer outras vantagens pecuniárias, inclusive de natureza indenizatória, pagos aos ocupantes de cargo, posto, graduação, emprego ou função pública;
II – dos proventos de aposentadoria e das pensões pagos aos agentes públicos inativos e pensionistas. [...].⁸⁸

Além disso, algumas matérias sugerem a divulgação de gastos com cartões corporativos (como os PLs 5329/2016 e 7580/2017) e de passagens aéreas custeadas pela Administração pública (PL 5102/2009, PL 414/2011 e PLP 119/2011). Destaca-se também o PL 10087/2018, de Francisco Floriano (então filiado ao DEM). O texto estabelece que “nas hipóteses que envolvam pessoas públicas, sobretudo aquelas que atuam na seara política, a liberdade de expressão deve prevalecer sobre o direito ao esquecimento”⁸⁹.

O quarto tema mais frequente se refere às informações sobre a atuação parlamentar – são 23 matérias (6,4% do *corpus*). A maior parte desses textos corresponde a Projetos de Resolução que propõem mudanças no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Eles dispõem sobre a abertura de reuniões e votações e sobre a transparência de proposições legislativas. Há também matérias sobre as emendas parlamentares. O PRC 70/2007, proposto por Luiz Carlos Hauly (então no PSDB), por exemplo, estabelece que

⁸⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2234451>. Acesso em: 26 dez. 2022.

⁸⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2172751>. Acesso em: 26 dez. 2022.

todas as emendas individuais e coletivas apresentadas por deputados federais sejam divulgadas na página da Câmara dos Deputados.

Em quinto lugar, ficam os gastos com campanhas eleitorais, transparência partidária e informações sobre candidatos a cargos políticos – 22 matérias (6,2% do *corpus*). Novamente, há textos semelhantes apresentados por diferentes deputados. Além das informações sobre receitas e despesas de campanhas eleitorais e gastos com o fundo eleitoral, há matérias sobre certidões criminais de candidatos. O PL 5037/2009, de Indio da Costa (então no DEM), e o PL 6188/2009, de Chico Alencar, Ivan Valente e Geraldinho (PSOL), propõem mudanças na Lei 9.504 (BRASIL, 1997) para que antecedentes criminais de candidatos sejam revelados no registro da candidatura. Mais um exemplo de matéria classificada nessa categoria é o PLP 118/2015 (também de Indio da Costa), que propõe o registro e a transparência de promessas de campanha. O texto ainda estabelece: “Fica vedado o registro para a candidatura subsequente no caso de o parlamentar não ter encaminhado pelo menos cinquenta por cento daquilo que foi prometido na campanha anterior”⁹⁰.

O sexto tema que mais aparece se refere a informações relacionadas à mobilidade urbana ou ao transporte rodoviário – são 19 matérias (5% do *corpus*). Há vários textos que versam sobre a abertura das informações de multas de trânsito: o PL 2155/2003, de Coronel Alves (então no PL); o PL 849/2007, de Neilton Mulim (então no PR); o PL 4604/2009, de Marcos Montes (então no DEM); o PL 677/2011, de Weliton Prado (então no PT); o PL 7748/2014, de Rogério Peninha Mendonça (MDB); o PL 6617/2016, de Ezequiel Teixeira (então no PTN); o PL 10057/2018, de Heuler Cruvinel (então no PP); e o PL 10231/2018, Victor Mendes (MDB). Ou seja, novamente, há proposições muito semelhantes entre si.

Há também matérias que propõem a divulgação de informações relacionadas à composição das tarifas do transporte coletivo: o PL 3546/2012, de Ivan Valente (PSOL); o PL 6151/2013, de Sandro Mabel (MDB); o PL 8166/2014, de Gorete Pereira (então no PR); e o PL 845/2015, de Aureo (SD). O PL 9865/2018, também de Ivan Valente (PSOL), além de tratar da composição tarifária, institui transparência sobre o planejamento e a execução de políticas de mobilidade urbana. E o PL 8036/2017, de Marco Antônio Cabral (MDB), estabelece a divulgação dos benefícios concedidos para jovens de baixa renda no serviço de transporte coletivo interestadual. E há duas matérias que propõem

⁹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1518526>. Acesso em: 26 dez. 2022.

transparência sobre os pedágios cobrados em rodovias: o PL 864/2003, de Chico Alencar (então no PT) e o PL 4051/2012, de Walney Rocha (então no PTB). Ambos demandam informações sobre as receitas, despesas e os investimentos feitos pelas empresas que exploram serviços de pedágio nas rodovias.

O sétimo tema que mais aparece são as informações sobre os gastos com peças publicitárias – são 17 matérias (4,8% do *corpus*). Os textos são, novamente, semelhantes entre si. Um deles é o PL 5076/2013, de Ronaldo Caiado (então no DEM). A matéria sugere que:

[...] Na propaganda institucional da administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá constar, de forma clara, informações sobre o seu custo e sobre o número de veiculações ou inserções, independentemente do meio de comunicação em que for divulgada. [...] ⁹¹

Em oitavo lugar, estão os 11 textos que versam sobre a transparência de programas sociais (3,1% do *corpus*): cinco pedem especificamente transparência sobre o programa Bolsa Família – o PL 1022/2011, de Rui Palmeira (então no PSDB); o PL 8148/2014, de Julio Lopes (PP) e Paulo Abi-Ackel (PSDB); o PL 7050/2014, de Simplicio Araújo (SD); o PL 2054/2015, de Luiz Carlos Hauly (então no PSDB); e o PL 823/2015, de Heuler Cruvinel (PSD). Destaca-se que, ainda durante o governo Lula, o PT já era acusado de adotar o Bolsa Família como medida eleitoreira⁹². E, ao longo das eleições de 2014, esse foi um dos temas mais discutidos pelos candidatos à presidência⁹³. Nessa categoria, estão também proposições que sugerem transparência sobre beneficiários de programas habitacionais – PL 2829/2015, de Veneziano Vital do Rêgo (MDB); e PL 5967/2016 de Luiz Lauro Filho (então no PSB) – e sobre beneficiários da reforma agrária – PL 8292/2014, de Diego Andrade (PSD).

Em seguida, duas categorias aparecem com 10 textos cada: transparência sobre as empresas concessionárias de serviços públicos (água, gás, energia) e informações sobre

⁹¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/565930>. Acesso em: 26 dez. 2022.

⁹² Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL618344-5601.00-LULA+REBATE+CRITICA+DE+QUE+AUMENTO+DO+BOLSA+FAMILIA+SEJA+ELEITOREIRO.html>. Acesso em: 26 dez. 2022.

⁹³ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/10/20/interna_politica,581448/reduzir-o-nordeste-ao-bolsa-familia-e-simplista-diz-governador-eleito-da-bahia.shtml, <https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-bolsa-familia-vai-acabar-se-adversarios-forem-eleitos.html>, <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5037043-aecio-neves-sobre-2014-nao-perdi-para-a-dilma-mas-para-o-bolsa-familia.html>. . Acesso em: 26 dez. 2022.

recursos destinados a empresas privadas e/ou entidades do Terceiro Setor (cada uma corresponde a 2,8% do *corpus*). Os textos sobre as concessionárias de direito público pedem a publicação de informações relacionadas aos serviços de luz, água e/ou gás: informações técnicas a respeito das cobranças, bandeiras tarifárias em vigor, informações sobre a análise de reajustes e valores referentes ao custeio de iluminação pública.

Na segunda categoria, as matérias pedem transparência sobre recursos repassados a empresas privadas e entidades do Terceiro Setor. Um exemplo é o PL 2035/2011, de Arolde de Oliveira (então no DEM).

[...] Art. 1º Na hipótese de realização de transferências voluntárias da União a instituições de direito privado, independente da finalidade do repasse ou da natureza da instituição, ficam as entidades beneficiárias obrigadas a publicar a prestação de contas dos recursos recebidos, sem prejuízo da atuação própria dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo.

§ 1º A publicação de que trata o caput será feita, no mínimo, da seguinte forma:

I – anualmente, em jornais de grande circulação;

II – bimestralmente, em página eletrônica de presença na rede mundial de computadores.

§ 2º A prestação de contas deve incluir demonstrativos das transferências realizadas pelo governo federal, bem como relatório pormenorizado das aplicações dos recursos.

§ 3º Não serão concedidos novos recursos a entidades que estiverem inadimplentes com as obrigações de que trata esta lei. [...].⁹⁴

Em décimo lugar, aparecem duas categorias com nove textos cada: informações relacionadas à educação e/ou produção científica e informações públicas de maneira geral (cada uma corresponde a 2,5% do *corpus*). Na primeira categoria, as matérias pedem acesso a pesquisas custeadas pela Administração Pública, acesso à produção técnico-científica de docentes e discentes de pós-graduação, relação de livros didáticos utilizados na rede pública, notas do IDEB e do ENADE, acesso a recursos de merenda escolar e do FUNDEB e listas de espera por vagas em estabelecimentos de educação básica.

E entre as matérias que versam sobre informações públicas de maneira geral estão: o PL 219/2003, de Reginaldo Lopes (PT), que deu origem à LAI; o PL 4774/2012, de Thiago Peixoto (PSD), que estabelece a divulgação de informações públicas em obras cinematográficas; o PL 6032/2013, de Ruy Carneiro, Carlos Sampaio e Sergio Guerra (então no PSDB), que torna crime a negação de acesso a informações públicas (salvo aquelas protegidas legalmente); o PL 7804/2014, de Pedro Paulo (então no MDB), que institui a Lei de Dados Abertos, tornando obrigatória a divulgação de todos os dados

⁹⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/515803>. Acesso em: 26 dez. 2022.

primários; o PL 2431/2015, Luizianne Lins (PT), que estabelece a preservação e a disponibilização de todo conteúdo digital produzido pela Administração Pública; os PLs 11117/2018 e 11092/2018, de Jaime Martins (então no PROS), que propõem mudanças na LAI.

Em décimo primeiro lugar, estão as informações relativas à segurança pública, com oito textos (2,2% do *corpus*). Essas matérias estabelecem, principalmente, a divulgação de índices de criminalidade e medidas utilizadas para combatê-la. A matéria que difere das demais é o PL 2416/2015, de Hildo Rocha (MDB), que obriga a gravação e a transparência de ações policiais.

Em décimo segundo lugar, estão duas categorias com sete textos cada: transparência sobre o Poder Judiciário e sobre concursos públicos (cada uma corresponde a 2% do *corpus*). As matérias sobre o Poder Judiciário versam, principalmente, sobre crimes contra o erário. A título de ilustração, o PL 6072/2013, de Rose de Freitas (MDB) estabelece:

[...] Não será permitido sigilo em processos de crimes contra o erário, o que possibilitará a vista em balcão, inclusive, o registro por fotografia ou outro meio eletrônico, a qualquer cidadão, previamente identificado e na presença do servidor judiciário responsável pelo setor [...].⁹⁵

Nessa categoria, chama atenção também o PL 7004/2013, de Vicente Candido (PT). A matéria não busca ampliar a transparência, mas restringi-la impedindo que as sessões do STF sejam transmitidas no canal da TV a cabo destinado à instituição.

Das sete matérias que versam sobre concursos públicos, seis tratam especificamente de receitas e despesas: PL 6390/2009, de Milton Vieira (então no DEM); PL 4790/2012, de Laercio Oliveira (então no PR); PL 4528/2012, de Júlio Campos (então no DEM); PL 4124/2015, de Marcelo Belinati (PP); PL 6730/2016, de Severino Ninho (então no PSB); e PL 5486/2016, Ezequiel Teixeira (então no PTN). E o PL 2558/2015, de Lobbe Neto (PSDB), pede transparência sobre editais, candidatos inscritos, provas já aplicadas, recursos apresentados, classificação dos candidatos etc.

Em décimo terceiro lugar, estão as informações sobre os recursos transferidos pela União, com seis textos (1,7% do *corpus*). Três deles versam somente sobre os recursos concedidos aos municípios: o PL 2012/2003, de Luiz Couto (PT), propõe que tais informações sejam divulgadas em painéis eletrônicos implantados em todas as Agências

⁹⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/586523>. Acesso em: 26 dez. 2022.

dos Correios; o PL 3041/2004, de Inocêncio Oliveira (então no PFL), determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos para os municípios (os avisos devem ser visíveis ao público também); e o PL 751/2007, de Lelo Coimbra (MDB), vai além da proposição anterior, estabelecendo que partidos, sindicatos e entidades empresariais também devem ser notificados a respeito da liberação de recursos. Os demais textos versam sobre recursos recebidos por municípios, Distrito Federal e estados.

Em décimo quarto lugar, três categorias aparecem com cinco textos cada: informações sobre obras custeadas pela administração pública, informações relacionadas à radiodifusão e empresas de comunicação e transparência de projetos culturais (cada uma corresponde a 1,4% do *corpus*). Na primeira categoria, os textos tratam de informações sobre custos, editais, etapas e prazos de conclusão de serviços de engenharia. Quatro desses textos estabelecem que as informações sejam divulgadas em placas ou painéis próximos à própria obra: o PL 5155/2009, de Dr. Ubiali (PSB); o PL 5329/2013, de Bruna Furlan (PSDB); o PL 5215/2016, de Rômulo Gouveia (PSD); e o PL 10955/2018, de Zé Silva (SD).

Na segunda categorias, estão as seguintes matérias: o PL 1879/2003, de Edson Duarte (PV), que estabelece transparência sobre empresas que detêm concessões de serviços de radiodifusão; o PL 5236/2013, de Jovair Arantes (então no PTB), que torna obrigatória a divulgação pela Anatel de indicadores de qualidade referentes às empresas de telecomunicações; o PL 9388/2017, de Walter Alves (MDB), que assegura que a Anatel preste contas aos usuários acerca das providências tomadas diante de denúncias e reclamações recebidas; o PL 8943/2017, de Aureo (SD), que estabelece publicidade sobre os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST); e o PL 11020/2018, de Pedro Cunha Lima (PSDB), que torna obrigatória a divulgação de informações sobre veículos de comunicação que recebem recursos públicos.

E as matérias sobre projetos culturais pedem transparência sobre os seus critérios de aprovação e rejeição, além de patrocínios e incentivos fiscais: PLP 176/2004, de Edson Duarte (PV); PL 7834/2010, de Eduardo Barbosa (PSDB); PLP 280/2013, de Aureo (então no PRTB); PL 6448/2016, de Dagoberto (então no PDT); e PL 7804/2017, de Rômulo Gouveia (PSD).

Há quatro matérias classificadas na categoria “metatransparência” (1,1% do *corpus*). Essa categoria engloba textos que propõem a transparência da transparência. O

PL 4819/2012, de Miguel Corrêa (então no PT), propõe que todas as pessoas jurídicas de direito público mantenham em local acessível uma cópia da Lei de Acesso à Informação. O PL 7084/2014, de Eliene Lima (PSD), propõe o envio de mensagens via SMS para os cidadãos que falem da importância da transparência pública e do papel do cidadão no combate à corrupção. O PRC 51/2015, de Chico Alencar e colegas (PSOL), propõe a divulgação das respostas aos requerimentos de acesso à informação solicitados a Ministros de Estado e ao Tribunal de Contas da União. E o PL 11125/2018, de Jaime Martins (então no PROS), estabelece diretrizes para um programa de prevenção à corrupção na gestão municipal, no qual a CGU divulgaria índices de transparência de municípios participantes. Ressalta-se que já havia na CGU um programa de avaliação do acesso à informação em estados e municípios do país – Escala Brasil Transparente. A primeira edição, realizada entre junho de 2016 e janeiro de 2017, mensurou resultados associados à transparência passiva⁹⁶.

Transparência sindical, informações sobre os imóveis da Administração Pública e transparência relacionada a questões ambientais aparecem em três matérias cada (cada uma dessas categorias corresponde a 0,8% do *corpus*). São três matérias demandando maiores informações sobre as contribuições sindicais: PL 5479/2016, de Rogério Peninha Mendonça (MDB); PL 7419/2017, de Adérmis Marini (PSDB); e PL 7709/2017, de Sandro Alex (PSD).

Em relação aos imóveis, os PLs 4339/2012, de Marcio Bittar (então no PSDB), e PL 7810/2017, Rômulo Gouveia (PSD), demandam informações sobre os imóveis locados pela Administração Pública. E o PL 1972/2015, de Goulart (PSD), demanda informações sobre os leilões de imóveis da União.

As questões ambientais compreendem as matérias PL 2656/2003, de Pedro Chaves (então no MDB); PL 685/2011, de Weliton Prado (então no PT); e PL 3482/2012, de Alfredo Sirkis (então no PV). O primeiro propõe transparência e participação na instituição de unidades de conservação:

[...] § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas, inclusive detalhando prazos, recursos disponibilizados e condições para o pagamento de indenizações, quando for o caso. (NR)
§ 4º O processo de consulta pública, integrado por audiências e oficinas de trabalho, deve garantir a publicidade, o acesso à informação à população diretamente envolvida, a livre participação no debate da proposta, a análise de

⁹⁶ Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001. Acesso em: 26 dez. 2022.

eventuais contrapropostas e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões. (NR) [...].⁹⁷

O PL 685/2011 estabelece que os termos de Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso (previstos na legislação ambiental) sejam disponibilizados ao público na íntegra. Esses documentos são acordos firmados entre o Ministério Público e violadores de leis ambientais. E o PL 3482/2012 torna obrigatória a divulgação de licenças ambientais.

As 14 matérias classificadas na categoria “indefinido” (4% do *corpus*) não versam sobre temas específicos. Por exemplo, o PRC 32/2003, de Rogério Silva (então no PPS), institui um prêmio para ações de destaque na área de transparência; o PL 446/2007, de Sandra Rosado (então no PSB), torna obrigatória a criação de Diários Oficiais em todos os municípios; o PL 1038/2015, de Janete Capiberibe (PSB), institui um dia nacional da transparência pública; o PL 7938/2017, de Miguel Haddad (PSDB), propõe padronização na forma como as informações são divulgadas nos Portais de Transparência; e o PLP 300/2016, de Leandre (então no PV), sugere mudanças na Lei Complementar nº 101 para que as informações disponibilizadas sejam mais claras aos cidadãos.

Por fim, há 31 textos classificados na categoria “outros” (9% do *corpus*). Essas proposições legislativas diferem muito entre si e, por isso, não foram reunidas em categorias específicas. Seguem alguns exemplos: o PL 4867/2005, de Carlos Nader (PL), propõe a existência de um cadastro nacional com informações a respeito de fornecedores e prestadores de serviços que infringem a legislação de defesa do consumidor; o PL 7068/2006, proposto pela Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, estabelece acesso a informações relacionadas à radioproteção e à segurança nuclear; o PL 2147/2011, de Maurício Trindade (então no PT), propõe o monitoramento de todos os diálogos entre gestores públicos que exercem funções centrais nos governos (a exemplo de ministros de Estado, presidentes de agências reguladoras e de empresas públicas etc.); o PL 5041/2013, de Andreia Zito (então no PSDB), obriga que cartórios e organizações vinculadas à saúde divulguem que mães e filhos maiores de idade podem dar entrada em pedidos de reconhecimento de paternidade; e o PL 7014/2017, de Aureo (SD), propõe a divulgação dos empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão. Chama atenção também o PL 4995/2013, de Paulo Magalhães (PSD), que

⁹⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/146522>. Acesso em: 26 dez. 2022.

estabelece transparência sobre alvarás destinados a casas noturnas e espaços de eventos – apresentado logo após o incêndio da Boate Kiss.

A Tabela 2 mostra o número de matérias que mencionam que a transparência deve ser promovida em plataformas de comunicação *offline*. Somente 109 o fazem (30,5% do *corpus*).

TABELA 2 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *OFFLINE*

Menciona plataformas <i>offline</i>	Não menciona plataformas <i>offline</i>	Total
109 (30,5%)	248 (69,5%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

A afixação de cartazes ou murais contendo determinadas informações é uma das estratégias de comunicação *offline* mais mencionadas pelos deputados federais. Matérias que propõem transparência sobre obras de engenharia pagas pelo erário, por exemplo, sugerem, com frequência, essa estratégia de compartilhamento de informações (PLP 176/2004, PL 5155/2009, PL 5329/2013, PL 5215/2016, PL 10955/2018). Um outro exemplo é o PL 6151/2013, que estabelece que as empresas operadoras de transporte coletivo urbano mantenham em seus veículos cartazes esclarecendo quais são os itens que compõem a tarifa.

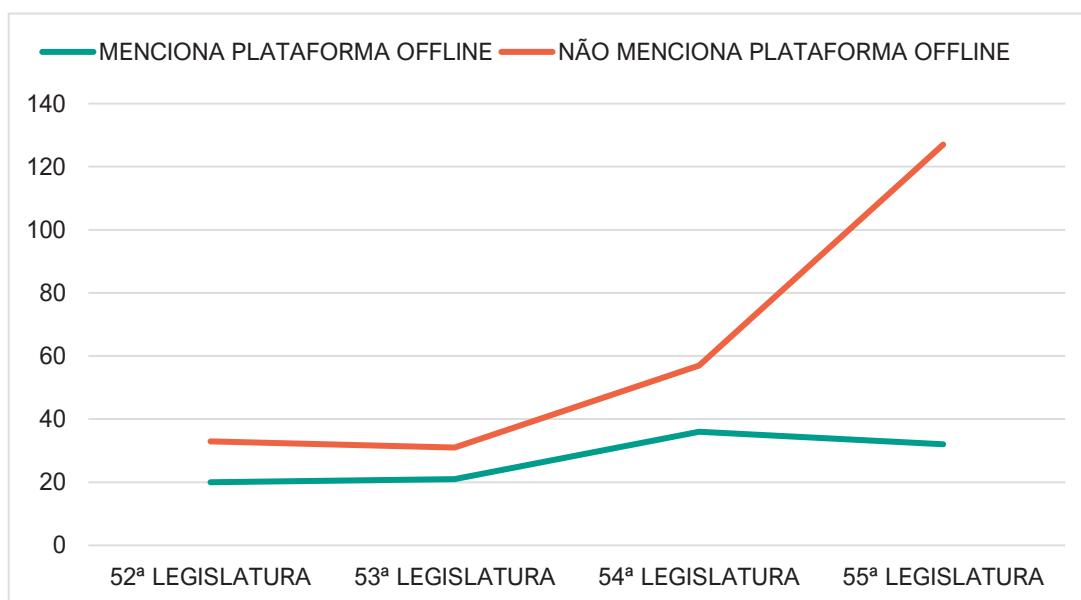
Uma outra estratégia de comunicação *offline* mencionada nos textos é a publicação das informações em jornais de “grande circulação” ou de “circulação nacional”. Esses termos aparecem, por exemplo, no PL 1564/2007, de Andreia Zito (então no PSDB), que dispõe sobre a divulgação dos livros didáticos destinados à rede pública de educação; no PL 2035/2011, de Arolde de Oliveira (então no DEM), que determina a publicação dos recursos transferidos pela União a instituições privadas; e no PL 4051/2012, de Walney Rocha (então no PTB), que dispõe sobre a transparência na cobrança de pedágios em rodovias federais.

Os diários oficiais também foram considerados recursos de comunicação *offline* até 2017, ano em que o Diário Oficial da União encerrou a versão impressa do documento depois de 155 anos⁹⁸. Eles foram mencionados em 26 matérias. Um exemplo é o PL 2581/2003, de Carlos Nader (então no PFL), que estabelece a divulgação das transferências concedidas pela União no Diário Oficial e no programa Voz do Brasil.

⁹⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diario-oficial-da-uniao-e-impresso-pela-ultima-vez-nesta-quinta-feira.ghtml>. Acesso em: 26 dez. 2022.

O Gráfico 2 mostra a menção às plataformas de comunicação *offline* ao longo das legislaturas estudadas. O objetivo é verificar se, com o passar dos anos, e o consequente aumento da popularização da internet, os deputados federais deixaram de propor transparência através desses recursos de comunicação. E os resultados mostram que sim. Na 52ª legislatura, 41 matérias fazem essa menção e 64 não o fazem; e na 53ª legislatura, 21 fazem a menção e 31 não o fazem. A partir das legislaturas seguintes, cresce substancialmente o número de matérias que não propõem transparência em plataformas *offline* de comunicação: na 54ª legislatura, 36 fazem a menção e 57 não o fazem; e na 55ª legislatura, 32 fazem a menção e 127 não o fazem.

GRÁFICO 2 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *OFFLINE* AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Qui-quadrado = 14,727 (0,002) / Gama = - 0,299
 FONTE: A autora (2023)

Além disso, o teste de Qui-quadrado confirma os resultados das frequências: uma vez que o nível de significância fica abaixo do limite crítico, conclui-se que há dependência entre as variáveis. O Teste de Gama, por sua vez, mostra que elas estão associadas em 30% dos casos. Como o valor de Gama é negativo, conclui-se que, à medida que as legislaturas passam, as plataformas *offline* de comunicação vão aparecendo menos nas matérias analisadas.

A partir de agora, são apresentados os resultados das variáveis que analisam o detalhamento da proposição legislativa em relação à transparência proposta.

Posteriormente, essas variáveis são unificadas em um índice de transparência (como já explicado na seção metodológica).

A Tabela 3 mostra o número de matérias que especifica que a transparência proposta deve ocorrer também em ambiente digital: são 206 textos (57,5% do *corpus*). Esse resultado já mostra que a comunicação digital é mencionada pelos deputados federais quase duas vezes mais do que a comunicação *offline*.

TABELA 3 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *ONLINE*

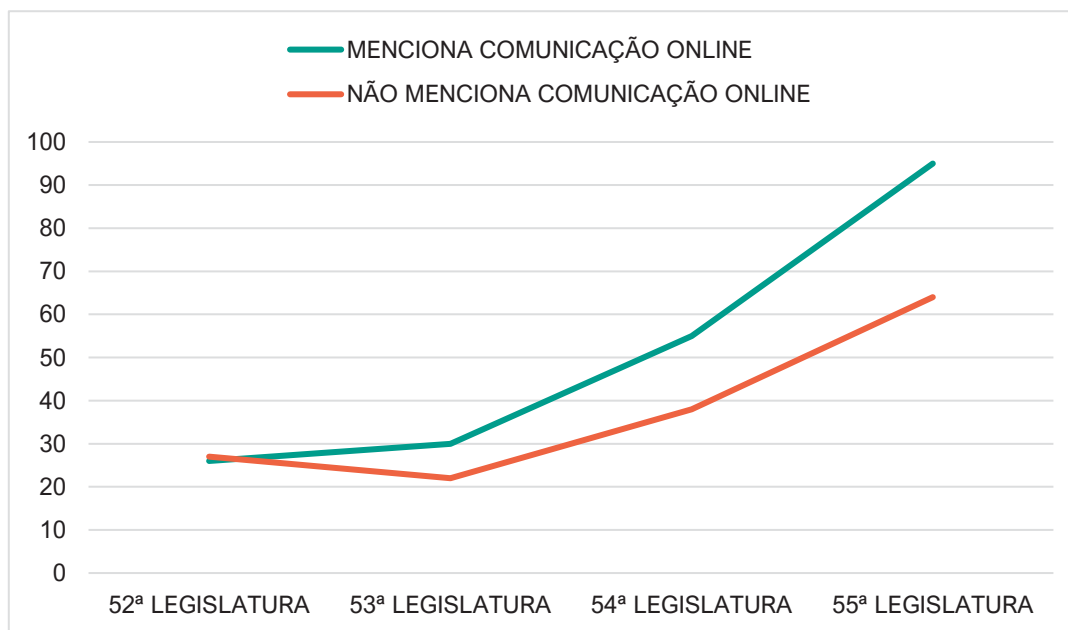
Menciona plataformas <i>online</i>	Não menciona plataformas <i>online</i>	Total
206 (57,5%)	151 (42,5%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Ressalta-se, contudo, que há 86 matérias que não mencionam comunicação *offline* ou *online* (o que corresponde a 24% do *corpus*). Em outras palavras, quase um quarto das proposições que propuseram transparência pública nos últimos anos não especificam como ela deve ser promovida. Esse tipo de texto, se aprovado, muito provavelmente, pouco contribuiria com a promoção da transparência pública.

O Gráfico 3 mostra a menção à internet ao longo das legislaturas estudadas. E, ao contrário do que ocorre com a comunicação *offline*, não há uma associação estatisticamente significativa entre essas duas variáveis (o nível de significância do teste de Qui-quadrado fica acima do limite crítico). Com o passar dos anos, o número de matérias que propõe que a transparência seja promovida através da internet cresceu, mas o número de matérias que propõe transparência sem mencionar recursos digitais também cresceu.

GRÁFICO 3 - MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *ONLINE* AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Qui-quadrado = 1,975 (0,578)

FONTE: A autora (2023)

Na 52ª legislatura, 26 matérias fazem essa menção e 27 não o fazem; na 53ª legislatura, 30 fazem a menção e 22 não o fazem; na 54ª legislatura, 55 fazem a menção e 38 não o fazem; e na 55ª legislatura, 95 fazem a menção e 64 não o fazem.

No momento da codificação, sempre que a matéria fazia a menção à internet, registrava-se por extenso se essa menção era geral ou se uma plataforma digital específica era indicada (como já explicado no livro de códigos). À título de ilustração, o PLP 84/2003, de Luiz Carlos Hauly (então no PSDB), que trata da transparência sobre a previdência complementar de servidores públicos, enquadra-se no primeiro caso, uma vez que a matéria somente estabelece: “as entidades de previdência complementar de que trata a presente Lei Complementar farão publicar, mensalmente, em órgão oficial e na rede mundial de computadores [...]”⁹⁹. Já o PRC 75/2003, de Chico Alencar (então no PT), especifica que as verbas indenizatórias dos deputados federais deverão ser publicadas no site oficial da Câmara dos Deputados.

Dentre as 206 matérias que mencionam a internet, 111 fazem esse esclarecimento (54%). Quase todas estabelecem que as informações devem ficar disponíveis em sites oficiais – de órgãos públicos, de entidades que recebem recursos públicos ou de empresas

⁹⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=128069>. Acesso em: 26 dez. 2022.

concessionárias de serviços públicos. O PL 11012/2018, de Carlos Henrique Gaguim (então no DEM), por exemplo, propõe que entidades públicas ou privadas que mantêm convênios com o SUS divulguem em sites próprios as listas de espera de pacientes que aguardam a realização de cirurgias.

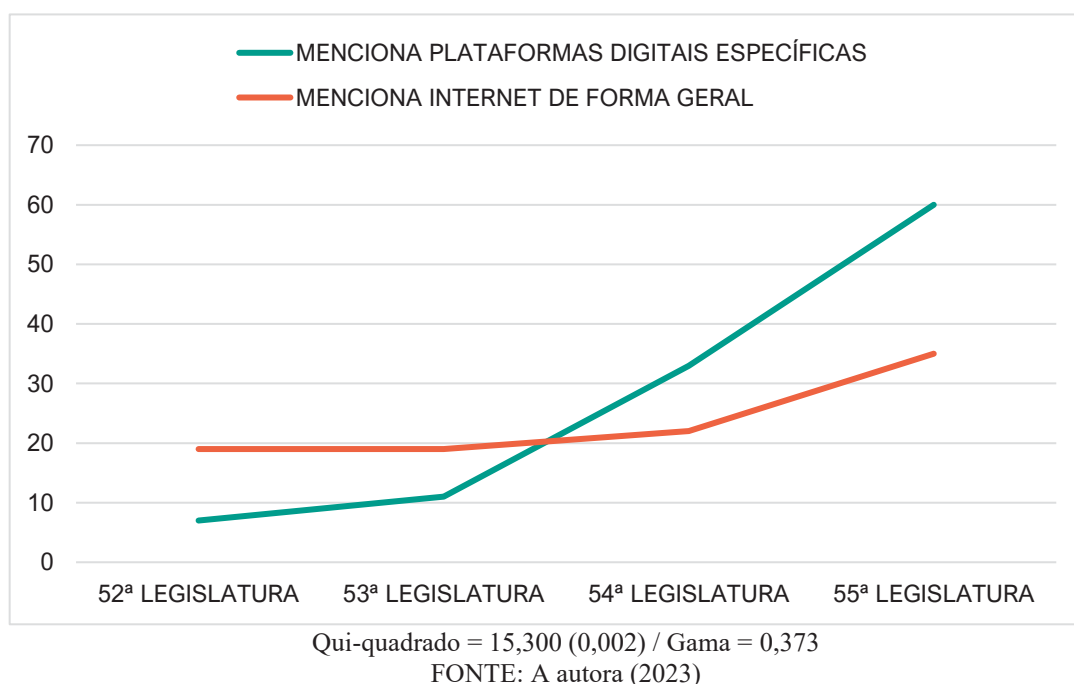
Artigo 1º - As entidades públicas ou privadas de saúde conveniadas com o SUS, que realizam cirurgias médicas com recursos do Sistema Único de Saúde, ficam compelidas a divulgar, em seus sítios oficiais na internet e/ou na própria instituição, as listas com informações dos pacientes, por especialidades médicas, que serão submetidos a cirurgias eletivas em seu âmbito de atuação. [...]¹⁰⁰.

Somente nove matérias especificam que as informações devem ser disponibilizadas em Portais de Transparência. Por exemplo, a PEC 165/2015, de Hissa Abrahão (então no PPS), torna obrigatória a divulgação das contas municipais em Portais Municipais de Transparência; e o PL 7420/2017, de Adérmi Marini (PSDB), estabelece que as despesas de partidos políticos custeadas com recursos do fundo partidário devem ser disponibilizadas no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

O Gráfico 4 mostra de que forma se deu tal menção à internet ao longo das legislaturas. O Qui-quadrado confirma a associação entre as variáveis (nível de significância fica abaixo do limite crítico) e o Gama mostra que ela ocorre em 37% dos casos. Nota-se que, nas duas primeiras legislaturas, a maior parte das matérias mencionava a internet de uma maneira muito ampla, sem especificar plataformas. Contudo, nas legislaturas 54ª e 55ª, a frequência se inverte. Ou seja, as proposições passam não somente a propor que a transparência seja cumprida em ambiente digital, mas também a regulamentar os sites a serem utilizados.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2187038>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GRÁFICO 4 - MANEIRA COMO A INTERNET É MENCIONADA AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Esses resultados indicam uma mudança na percepção dos deputados sobre a comunicação *online*. Isto é, ao longo dos anos, esses legisladores foram percebendo a pluralidade do ambiente digital. E sinalizar em quais ambientes as informações devem ser disponibilizadas pode torná-las mais acessíveis aos cidadãos – ampliando, assim, a transparência pública.

A Tabela 4 mostra o número de matérias que especifica o tipo da política de transparência proposta e o número de matérias que não o faz. Das 357 matérias analisadas, somente 45 (12,5%) não deixam claro se propõem transparência ativa ou passiva. E a transparência ativa é a que mais aparece: 297 matérias propõem transparência ativa, oito propõem transparência passiva e 7 regulam os dois tipos.

TABELA 4 - MENÇÃO AO TIPO DE POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA

Menciona o tipo de transparência	Não menciona o tipo de transparência	Total
312 (87,5%)	45 (12,5%%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Uma matéria que trata de transparência ativa é o PLP 279/2008, de Manuela D'Ávila (PCdoB). O texto propõe mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal para que as informações orçamentárias e financeiras da União, dos estados e dos municípios

ficassem disponíveis em sites oficiais. Ressalta-se que tal mudança foi incorporada à Lei de Responsabilidade Fiscal somente em 2016, através da Lei Complementar nº 156¹⁰¹. Entretanto, ela teve origem em uma proposição legislativa de autoria do Poder Executivo¹⁰².

Já o PL 219/2003, de Reginaldo Lopes (PT), trata de transparência passiva. A matéria deu origem à LAI depois de tramitar por oito anos. O texto original não regulava a transparência ativa e nem mencionava a comunicação *online* – como faz a LAI.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Qualquer cidadão ou residente no País tem direito de obter dos órgãos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal informações constantes de documentos mantidos por esses órgãos, de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, nos termos desta Lei. Parágrafo único. Os preceitos desta Lei têm aplicação nos Poderes Legislativo e Judiciário, exclusivamente no tocante ao exercício da função administrativa.

[...]

Art. 7º Todos têm direito a obter informação de caráter não nominativo, mediante acesso a documentos administrativos, observado o seguinte: I - o direito de acesso aos documentos administrativos compreende não somente o direito de obter a sua reprodução, bem como o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo; II – a manutenção de documentos em arquivos públicos não prejudica o exercício, a qualquer tempo, do direito de acesso às informações neles contidas, nos termos desta Lei; III – no caso de documentos constantes de processos não concluídos ou de documentos preparatórios de uma decisão, o acesso à informação ocorrerá após a tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou decorrido um ano após sua elaboração; IV - os documentos de processos relativos a investigações e sindicâncias somente serão disponibilizados a terceiros após a conclusão da fase decisória.

Art. 10. O interessado em obter informações da Administração Pública deverá solicitá-las por escrito, mediante requerimento que contenha dados identificativos, em especial o nome completo, número do documento de registro civil, endereço e outras especificações que facilitem eventuais contatos. [...] ¹⁰³.

E um exemplo de matéria que propõe os dois tipos de transparência é o PL 6467/2013, de Gabriel Guimarães (PT).

[...] Art. 6º É dever dos órgãos partidários promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

¹⁰¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm#art27. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹⁰² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2080237>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹⁰³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 26 dez. 2022.

Art. 8º Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos partidários, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida¹⁰⁴.

A Tabela 5 apresenta os resultados da variável que verifica se a matéria deixa claro que poder, órgão e/ou nível da federação é responsável pelo cumprimento das políticas de transparência. E, novamente, o número de proposições que esclarece essa questão é maior: 238 mencionam o responsável (66,5% do *corpus*).

TABELA 5 - MENÇÃO A ÓRGÃO, PODER E/OU NÍVEL DA FEDERAÇÃO RESPONSÁVEL POR CUMPRIR A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA

Menciona o responsável	Não menciona o responsável	Total
238 (66,5%)	119 (33,5%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Os PLs 11125/2018 e 6105/2013 esclarecem a quem a transparência está sendo demandada, como verifica-se abaixo.

[...] §4º. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União disponibilizará na internet, após 30 dias da homologação desta, a lista de certificação dos municípios participantes, com transparência ativa para a cópia dos documentos que permitiram concluir pela certificação. [...] ¹⁰⁵.

[...] Art. 2º O Poder Executivo Federal, suas fundações, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e respectivas subsidiárias deverão divulgar os custos relacionados no processo de produção, divulgação e veiculação de publicidade institucional de qualquer natureza, realizada através de jornal, revistas, televisão e outros meios de comunicação. [...] ¹⁰⁶.

A maioria das matérias demanda transparência de mais de um órgão, poder e/ou nível da federação. Por exemplo, o PL 6425/2009, de Renato Molling (PP) estabelece que todos os órgãos públicos – pertencentes a qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios – divulguem nome, cargo e carga horária de seus servidores.

Das 238 matérias que mencionam o responsável pela transparência proposta, 34 responsabilizam especificamente o Poder Executivo Federal. O PL 2820/2003, por exemplo, propõe a divulgação de dados sobre a arrecadação tributária. E o PL 3975/2004 demanda transparência sobre as licitações realizadas pelos órgãos do Poder Executivo

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594188>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2188218>. Acesso em: 22 dez. 2022.

¹⁰⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=587272>. Acesso em: 26 dez. 2022.

Federal. As duas matérias foram propostas por partidos de oposição: a primeira é de autoria de Antonio Carlos Mendes Thame (então no PSDB) e a segunda de Carlos Nader (então no PFL).

Há também matérias em que os próprios integrantes do governo demandam transparência do Poder Executivo Federal – mas em número reduzido. Os PLs 2012/2003 e 4919/2012 foram apresentados por Luiz Couto e Francisco Praciano, respectivamente (ambos do PT). Enquanto o primeiro sugere transparência sobre os valores repassados aos municípios pelo Governo Federal, o segundo propõe transparência sobre os recursos federais repassados a entidades sem fins lucrativos.

A Câmara dos Deputados é mencionada em 22 matérias. Mas somente uma delas especifica que os gabinetes parlamentares também são responsáveis pela promoção da transparência: o PRC 293/2017, de Heuler Cruvinel (PSD).

[...] Art. 2º Todas as propostas, ideias e sugestões de proposição legislativa ou de tomada de decisão no âmbito do processo legislativo, bem como estudos, notas técnicas, pareceres e documentos similares relacionados a matéria legislativa que forem recebidos no gabinete parlamentar ou apresentados diretamente ao Deputado por eleitores, agentes de relações governamentais ou outros representantes de setores econômicos e sociais ou de órgãos ou entidades, públicos ou privados, deverão ser divulgados no Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar e nos demais sistemas e bancos de dados a que se refere o art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

[...]

Art. 3º O gabinete parlamentar disponibilizará, toda segunda-feira, para publicação no Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar e nos demais sistemas e bancos de dados a que se refere o art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, a agenda de compromissos e reuniões do Deputado prevista para a semana. [...] ¹⁰⁷.

A responsabilização do Poder Legislativo vai além da Câmara dos Deputados somente no PL 1080/2011, no qual Glauber Braga (então no PSB) propõe a criação de um programa de prestação de contas sobre a atuação parlamentar de senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.

O Poder Judiciário é nomeado em 15 matérias. A maioria delas trata de questões eleitorais e demanda transparência do Superior Tribunal Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais. O interesse pela transparência eleitoral também se estende aos partidos políticos, que são responsabilizados em sete proposições.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2162926>. Acesso em: 26 dez. 2022.

A importância de especificar qual instituição, poder e/ou nível da federação está sendo encarregado pela transparência está em garantir que ela seja, de fato, promovida. Não há como cobrar ações de um órgão público quando responsabilidades não são atribuídas juridicamente. Nesse ponto, vale retomar o raciocínio de Gomes, Amorim e Almada (2018): a institucionalização da transparência garante que a abertura de Estado não fique à mercê da boa vontade de agentes públicos. Em outras palavras, os textos legislativos precisam especificar a quem os cidadãos devem cobrar ou recorrer quando a transparência não estiver sendo cumprida.

A necessidade de clareza das informações é mais um requisito à transparência pública indicado pela literatura (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018; SILVA, 2016; FUNG, 2013; COMEL, MARQUES, 2022). Ou seja, não basta que as informações estejam disponíveis, elas precisam ser compreensíveis aos cidadãos. Portanto, a Tabela 6 mostra o número de proposições que menciona que as informações prestadas sejam de fácil compreensão. E essa não parece ser uma preocupação dos deputados federais, uma vez que somente 34 matérias fazem essa ressalva (10% do *corpus*).

TABELA 6 - MENÇÃO À NECESSIDADE DE CLAREZA DAS INFORMAÇÕES

Menciona clareza das informações	Não menciona clareza das informações	Total
34 (10%)	323 (90%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Abaixo, são apresentados dois exemplos de matérias que indicam a necessidade de clareza dos dados: o PL 11065/2018, de Carlos Henrique Gaguim (então no DEM); e o PLP 194/2012, de Francisco Praciano (PT).

[...] Art. 2º Os conselhos federal e regional de fiscalização de profissões regulamentadas deverão disponibilizar, em seus sítios na internet ou por meio de solicitação, acesso a informações cadastrais dos profissionais registrados.

Art. 3º O acesso cadastral deverá:

I - conter o acesso à informação de forma objetiva e clara [...] ¹⁰⁸.

[...] Art. 2º É acrescentado o artigo 48-B à Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a seguinte redação:

Art. 48-B. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão destinar, no mínimo, 5% de suas respectivas dotações orçamentárias destinadas à publicidade de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas, constantes de suas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, para informar e orientar a sociedade, através de uma linguagem simples, sobre a forma de acessar, nos

¹⁰⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187719>. Acesso em: 26 dez. 2022.

meios eletrônicos de acesso público. [...] ¹⁰⁹.

Destaca-se aqui também o PLP 300/2016, de Leandre (então no PV), que propõe mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal para estabelecer que a transparência seja realizada em linguagem acessível.

Art. 1º O art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48-A

Parágrafo único. As informações serão prestadas em linguagem acessível a qualquer cidadão e acrescidas das considerações necessárias para seu pleno entendimento. (NR) [...] ¹¹⁰.

A Tabela 7 mostra o quanto as matérias analisadas mencionam um outro requisito à transparência pública – a participação cidadã. Transparência e participação são dimensões democráticas que andam lado a lado. Não há participação democrática sem acesso à informação (MARQUES, 2012). E o acesso à informação também não finda na disponibilização dos dados. Isto é, o Estado deve promover mecanismos de ação para os cidadãos munidos de informações (GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018; SILVA, 2016; FUNG, 2013).

TABELA 7 - MENÇÃO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Menciona participação cidadã	Não menciona participação cidadã	Total
32 (9%)	325 (91%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Contudo, a menção à participação ocorre pouco nas matérias analisadas: somente 32 o fazem (9% do *corpus*). Um exemplo é o PLP 241/2005, de Davi Alcolumbre (então no PFL), que propõe mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive e obrigatoriamente no sítio do respectivo Poder na Internet: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução

¹⁰⁹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012259&filename=PLP+194/2012. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091627>. Acesso em: 26 dez. 2022.

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses relatórios.

§1º. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos [...]¹¹¹.

A Tabela 8 mostra o número de matérias que especifica quando as informações devem ser atualizadas. E isso ocorre em 167 proposições (46,5% do *corpus*).

TABELA 8 - MENÇÃO À PERIODICIDADE

Menciona periodicidade	Não menciona periodicidade	Total
167 (46,5%)	190 (53,5%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Uma proposição que faz esse esclarecimento é o PL 864/2003, de Chico Alencar (então no PT), que estabelece transparência mensal sobre os serviços de pedágio em rodovias federais.

Art. 1º Ficam as empresas concessionárias de serviço público que exploram pedágio nas rodovias federais obrigadas a prestar contas, mensalmente, de suas receitas e despesas.

Art. 2º A prestação de contas de que trata esta lei se dará mediante publicação, no Diário Oficial da União, das demonstrações financeiras que especifiquem todas as receitas e despesas da empresa concessionária, bem como descrição dos investimentos realizados no período.

Art. 3º À empresa concessionária que infringir os dispositivos desta lei será aplicada multa de 50.000 UFIR, sem prejuízo das demais sanções administrativas aplicáveis [...]¹¹².

Nesta categoria, há também matérias que propõem transparência em tempo real, como o PL 2864/2011, de Lauriete (então no PSC).

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a transparência na transferência de recursos financeiros do governo federal em convênios com Organizações Sociais de Interesse Público. [...]

VII - a obrigatoriedade de a entidade qualificada criar um Portal da Transparência em seu sítio da Internet onde serão publicadas em tempo real as seguintes informações:

- a) o montante e a data de disponibilidade dos recursos financeiros provenientes da Parceria;
- b) a efetivação de gastos financeiros no curso da Parceria;

¹¹¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=281392>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹¹² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113432>. Acesso em: 26 dez. 2022.

- c) a informação de todas as movimentações financeiras provenientes da Parceria;
- d) demonstrativo da sua execução física e financeira conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria¹¹³.

A Tabela 9 mostra o número de matérias que esclarece de forma detalhada quais informações precisam ser disponibilizadas aos cidadãos. E o resultado é positivo: 253 proposições contêm essa explicação (71% do *corpus*).

TABELA 9 - DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICIZADAS

Detalha as informações que devem ser publicizadas	Não detalha as informações que devem ser publicizadas	Total
253 (71%)	104 (29%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

A título de ilustração, o PL 7206/2006, de Lobbe Neto (PSDB), estabelece que a Administração Pública Federal publique, anualmente, demonstrativos de despesas referentes a peças publicitárias, especificando beneficiários, valores e finalidades.

[...] Art. 2º. Todas as ações de comunicação divulgadas por propaganda ou publicidade oficial, incluindo anúncios, peças ou campanhas publicitárias da Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão incluir chamada para o custo total de seu produto final.

Parágrafo único. A divulgação dos custos totais a que se refere este artigo deverá informar, de forma clara, visível ou audível, os valores referentes aos anúncios veiculados e a dotação orçamentária.

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se as peças publicitárias veiculadas em:

I – mídias impressas, tais como outdoors, jornais, revistas, folders, cartazes, panfletos, faixas, materiais em silkscreen e quaisquer espaços reservados em veículos;

II – mídias de áudio e áudio-visuais, abertas, de cabo, nacionais, regionais e locais;

III - redes de correio eletrônico, portais, blogs e vídeo-blogs e assemelhados;

III – mídias eletrônicas de quaisquer modalidades.

Art. 4º. A Administração Pública Federal publicará, anualmente, no Diário Oficial da União, demonstrativos das despesas realizadas com propaganda e publicidade da Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com a discriminação do beneficiário, valor e finalidade [...] ¹¹⁴.

¹¹³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530360>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327492>. Acesso em: 26 dez. 2022.

A Tabela 10 indica o número de matérias que especifica que as informações devem ser prestadas em formato aberto – informações originais, legíveis por máquina e livres de restrições. E isso ocorre somente em 17 proposições (5% do *corpus*). Essa é a variável *dummy* que menos aparece nas proposições analisadas.

TABELA 10 - MENÇÃO A FORMATO ABERTO

Menciona formato aberto	Não menciona formato aberto	Total
17 (5%)	340 (95%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Um exemplo é o PL 7804/2014, de Pedro Paulo (então no MDB), que institui a Lei de Dados Abertos.

Art. 3º. É dever dos entes sujeitos a esta Lei previsto no art. 1º, parágrafo único, I e II, a disponibilização pública de todos os dados primários produzidos, coletados ou armazenados, da forma mais ampla possível, através da rede mundial de computadores (internet), ressalvados os casos de dados sigilosos ou informações pessoais¹¹⁵.

O baixo número de matérias que propõem a disponibilização de informações em formato aberto se deve, muito provavelmente, à novidade do conceito. No âmbito do Poder Executivo Federal, a política de dados abertos foi estabelecida somente em 2016, através do Decreto nº 8.777¹¹⁶.

Resumindo os resultados das variáveis *dummy* aqui apresentadas que inferem sobre a qualidade do texto legislativo, mais da metade esclarece o tipo de transparência proposta, deixa claro que ela deve ocorrer através de comunicação digital, estabelece um órgão, poder e/ou nível da federação responsável e detalha quais informações devem ser disponibilizadas. Quase metade delas menciona também quando as informações devem ser atualizadas. Entretanto, poucas tratam da necessidade da clareza das informações, de participação cidadã e de formato aberto.

A Tabela 11 mostra que 11 matérias do *corpus* (3%) impõem alguma barreira ao acesso à informação. Algumas restringem os mecanismos de transparência aos contingentes populacionais dos municípios: o PL 751/2007, de Lelo Coimbra (MDB),

¹¹⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/620193>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

que estabelece transparência sobre a liberação de recursos a municípios e propõe a utilização de plataformas digitais somente em municípios com população superior a cinquenta mil habitantes; o PL 5296/2009, de Dalva Figueiredo (PT), que propõe que a transparência sobre recursos distribuídos a estados e municípios com mais de cinquenta mil habitantes ocorra também em jornais de grande circulação; e o PL 3733/2012, de Luiz Couto (PT), que estabelece a instalação de telões nos municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes para transmissão dos trabalhos do Poder Legislativo Federal.

TABELA 11 - BARREIRAS AO ACESSO À INFORMAÇÃO

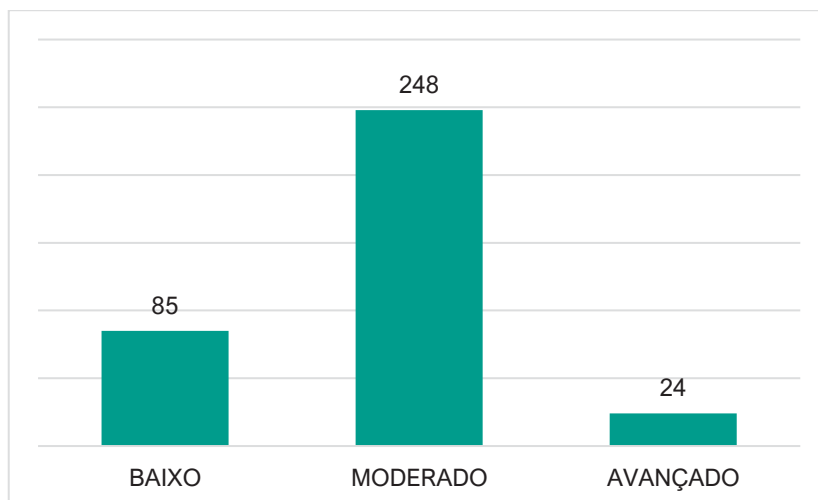
Cria barreiras ao acesso à informação	Não cria barreiras ao acesso à informação	Total
11 (3%)	346 (97%)	357 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Há matérias exigindo que o cidadão comprove estar em dia com seus deveres eleitorais, fiscais e militares para requerer acesso à informação, como o PLP 214/2004, de Ivan Paixão (então no PPS). O PL 6072/2013, por sua vez, de Rose de Freitas (MDB), propõe que a consulta a processos de crimes contra o erário ocorra com a presença de um servidor do Poder Judiciário. E há matérias que exigem muitos dados do cidadão interessado em obter informações públicas. O PL 219/2003, por exemplo (que deu origem à LAI), estabelece que o requerimento contenha nome completo, número do documento de registro civil e endereço do requerente. Esse tipo de exigência pode constranger o cidadão e, até mesmo, influenciar na forma como os requerimentos são respondidos pelos agentes públicos (MICHENER et al., 2019).

O Gráfico 5 expõe o nível de detalhamento da política de transparência proposta – variável ordinal criada a partir das variáveis: “menção à comunicação *online*”, “menção ao tipo de transparência”, “menção ao órgão, poder e/ou nível da federação responsável por cumprir a transparência”, “menção à necessidade de clareza das informações”, “menção a mecanismos de participação cidadã”, “menção à periodicidade”, “detalhamento das informações a serem publicizadas” e “menção a formato aberto”. Lembrando que, como já foi explicado no Quadro 7, as matérias classificadas na categoria “baixo” contemplam somente uma, duas ou nenhuma das variáveis acima; as classificadas na categoria “moderado” contemplam três, quatro ou cinco das variáveis acima; e as matérias classificadas na categoria “avançado” contemplam seis, sete ou oito das variáveis acima.

GRÁFICO 5 – NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA



FONTE: A autora (2023)

O objetivo dessa variável é sistematizar como os deputados federais conceituam a transparência pública e em que medida as matérias analisadas aprofundam a promoção de tal dimensão democrática detalhando a maneira como ela deve ser concretizada.

O Gráfico 5 mostra que 248 matérias (69%) apresentam nível moderado de transparência; 85 (24%) apresentam nível baixo; e somente 24 (7%) apresentam avançado de transparência.

Três matérias contemplam todas as variáveis inseridas no índice: os PLs 11117/2018 e 11121/2018, propostos por Jaime Martins (PROS), e o PRC 217/2017, proposto por Eduardo Barbosa (PSDB). Enquanto o PL 11121/2018 e o PRC 217/2017 versam sobre a transparência do processo legislativo ocorrido na Câmara dos Deputados, o PL 11117/2018 propõe a criação de um Instituto Nacional de Acesso à Informação.

[...] Art. 34-D. O Instituto é um órgão autônomo, especializado, independente, imparcial e com personalidade e patrimônio jurídico próprios, com total autonomia técnica, gerencial e financeira, e capacidade de decidir sobre o exercício de seu orçamento e determinar sua organização interna, funcionamento e resoluções, responsável por assegurar o cumprimento desta Lei, direcionando e monitorando o exercício dos direitos de acesso à informação e o funcionamento das Unidades de Transparência e Acesso à Informação.

[...]

Art. 34-R. O Instituto visa:

I – monitorar o cumprimento das disposições de transparência e de acesso à informação pública e interpretação e aplicação dos preceitos desta Lei; e
II – garantir, no âmbito da sua competência, que os sujeitos obrigados cumpram os princípios da constitucionalidade, legalidade, certeza,

independência, imparcialidade e objetividade em matéria de transparência e acesso à informação pública¹¹⁷.

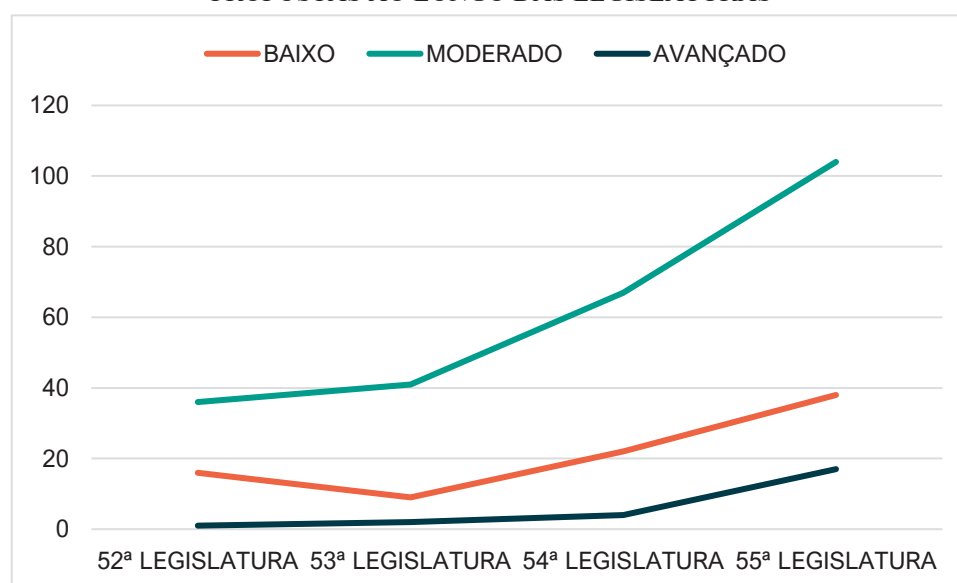
Outros exemplos de matérias classificadas na categoria “avançado” são: 1) o PL 6467/2013, de Gabriel Guimarães (PT), que dispõe sobre informações partidárias; 2) o PRC 52/2015, de Chico Alencar, Ivan Valente, Jean Wyllys e Edmilson Rodrigues (PSOL), que dispõe sobre a transparência relativa a viagens oficiais; 3) o PL 9865/2018, de Ivan Valente (PSOL), que trata de informações relacionadas ao transporte público; 4) o PL 10301/2018, também de Ivan Valente, que dispõe sobre a transparência de recursos relacionados à merenda escolar; 5) o PL 11092/2018, de Jaime Martins (então no PROS), que propõe alterações na LAI; e 6) o PL 11177/2018, de Reginaldo Lopes (PT), que propõe transparência sobre as relações de profissionais da saúde com indústrias e empresas que trabalham com produtos para o mesmo ramo.

É importante esclarecer que o objetivo da variável “nível de detalhamento da política de transparência proposta” não é afirmar que tais matérias promoveriam, necessariamente, instrumentos avançados de controle social. A intenção aqui é mensurar o quão pormenorizados são os textos propostos pelos deputados federais. A promoção de qualquer política pública perpassa diversas etapas (LOTTA, 2019). Ou seja, uma política eficaz de transparência pública envolve múltiplas variáveis e *stakeholders* que vão além da produção legislativa sobre o tema, fugindo, portanto, do escopo desta tese.

O Gráfico 6 mostra o nível de detalhamento das políticas de transparência propostas ao longo das quatro legislaturas analisadas. O objetivo é verificar se, e em que medida, os deputados federais passam a aperfeiçoar seus textos legislativos ao longo dos anos. Contudo, o teste de Fisher não confirma a associação entre as variáveis. Os textos classificados como avançados, de fato, cresceram ao longo das legislaturas. Mas o mesmo ocorreu com os outros textos.

¹¹⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2188210>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GRÁFICO 6 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Fisher = 8,922 (0,169)

FONTE: A autora (2023)

Na 52ª legislatura, há 36 matérias classificadas em nível moderado, 16 em nível baixo e somente uma classificada em nível avançado. Na 53ª legislatura, há 41 matérias em nível moderado, nove em nível baixo e duas em nível avançado. Na 54ª legislatura, há 67 matérias em nível moderado, 22 em nível baixo e quatro em nível avançado. E, por fim, na 55ª legislatura, há 104 matérias classificadas em nível moderado, 38 em nível baixo e 17 em nível avançado.

Apesar da associação estatisticamente não significativa entre as variáveis, julga-se relevante observar as taxas de crescimento de cada categoria. O número de matérias que propõem transparência fraca reduziu 35,7% da 52ª para a 53ª legislatura; cresceu 144% da 53ª para a 54ª legislatura; e cresceu 72,7% da 54ª para a 55ª legislatura. O número de matérias que propõe transparência moderada cresceu 7,8% da 52ª para a 53ª legislatura; 63,4% da 53ª para a 54ª legislatura, e 55,2% da 53ª para a 54ª legislatura. Já as matérias que propõem transparência avançada apresentam maior taxa de crescimento proporcional. Da 52ª para a 53ª legislatura, houve um crescimento de 100% de tais textos; da 53ª para a 54ª legislatura, novamente o crescimento foi de 100%; e da 54ª para a 55ª legislatura, o crescimento foi de 325%.

Com o intuito de explorar mais os resultados, todas as variáveis que compõem o índice foram cruzadas com as legislaturas – além da menção à internet, resultado já apresentado pelo Gráfico 3. E somente a menção aos dados abertos cresceu de forma estatisticamente significativa ao longo dos anos – resultado esperado diante da

contemporaneidade do conceito. Ademais, verificou-se o crescimento das propostas de regulação de transparência passiva ao longo das legislaturas – com o intuito de analisar se a aprovação da LAI impulsionou a apresentação de matérias sobre esse tipo de acesso à informação (que depende de solicitações dos cidadãos). Mas o teste de Fisher não confirmou a associação estatisticamente significativa. Todos esses cruzamentos adicionais estão disponíveis no apêndice 6).

A Tabela 12 mostra o cruzamento das variáveis “tema” e “nível de detalhamento da política de transparência proposta”¹¹⁸. Nota-se, a partir das frequências, que as matérias classificadas em nível avançado de transparência versam sobre os seguintes temas: transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral (cinco matérias), informações sobre atuação parlamentar (três matérias), informações públicas de forma geral (três matérias), informações de servidores (duas matérias), informações sobre segurança pública (duas matérias), outros (duas matérias), informações sobre saúde pública (uma matéria), informações sobre transporte rodoviário e mobilidade urbana (uma matéria), informações relacionadas à educação (uma matéria) e tema indefinido (uma matéria).

TABELA 12 - TEMA E NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS

Tema da transparência	Nível da transparência proposta			Total
	Baixo	Moderado	Avançado	
Transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral	14 (18,5%)	41 (73%)	5 (8,5%)	59 (100%)
Informações relacionadas à saúde pública	4 (12%)	29 (85%)	1 (3%)	34 (100%)
Informações relativas a servidores públicos	7 (21%)	24 (73%)	2 (6%)	33 (100%)
Informações sobre a atuação parlamentar	11 (48%)	9 (39%)	3 (13%)	23 (100%)
Gastos com campanhas eleitorais e transparência partidária	4 (18%)	15 (68%)	3 (14%)	22 (100%)
Informações relacionadas à mobilidade urbana ou ao transporte rodoviário	2 (11%)	16 (84%)	1 (5%)	19 (100%)
Informações sobre os gastos com publicidade	2 (12%)	15 (88%)	0	17 (100%)
Informações sobre programas sociais	2 (18%)	9 (82%)	0	11 (100%)
Informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos (água, gás, energia)	2 (20%)	8 (80%)	0	10 (100%)
Recursos públicos destinados a empresas privadas e/ou entidades do Terceiro Setor	1 (10%)	9 (90%)	0	10 (100%)
Informações públicas de forma geral	3	3	3	9

¹¹⁸ Não foi realizado nenhum teste de associação porque a ausência de casos em algumas células impede o cálculo do Qui-quadrado e o alto número de categorias impede o cálculo do Teste de Fisher.

	(33,3%)	(33,3%)	(33,3%)	(100%)
Informações relacionadas à educação e/ou produção científica	2 (22%)	6 (67%)	1 (11%)	9 (100%)
Informações relativas à Segurança Pública	2 (25%)	4 (50%)	2 (25%)	8 (100%)
Informações relacionadas ao Poder Judiciário	3 (43%)	4 (57%)	0	7 (100%)
Informações relacionadas a concursos públicos	0	7 (100%)	0	7 (100%)
Transparência sobre os recursos transferidos pela União	2 (33%)	4 (67%)	0	6 (100%)
Informações relacionadas a obras custeadas pela Administração Pública	2 (40%)	3 (60%)	0	5 (100%)
Informações relativas à radiodifusão, telecomunicações e empresas de comunicação	0	5 (100%)	0	5 (100%)
Informações sobre projetos culturais	2 (40%)	3 (60%)	0	5 (100%)
Metatransparência	0	4 (100%)	0	4 (100%)
Informações sindicais	0	3 (100%)	0	3 (100%)
Informações sobre imóveis da Administração Pública	2 (67%)	1 (33%)	0	3 (100%)
Transparência sobre questões ambientais	2 (67%)	1 (33%)	0	3 (100%)
Indefinido	9 (64%)	4 (29%)	1 (7%)	14 (100%)
Outros	8 (26%)	21 (68%)	2 (6%)	31 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Verificando-se as proporções, a categoria que se destaca é a que versa sobre informações públicas de forma geral: 33,3% das matérias que tratam desse tema se enquadram em nível avançado de detalhamento. Contudo, essa mesma categoria apresenta 33,3% de matérias em nível baixo. A maior parte dos textos que tratam de informações sobre atuação parlamentar, imóveis da Administração Pública, questões ambientais e tema indefinido também se enquadram em nível baixo de transparência. Nos demais casos, as matérias se concentram no nível moderado de detalhamento da política de transparência.

Finalizada a apresentação das variáveis que se restringem ao conteúdo das proposições legislativas, a próxima seção versa também sobre os autores desses textos.

5.1.2. Proposições legislativas e seus autores

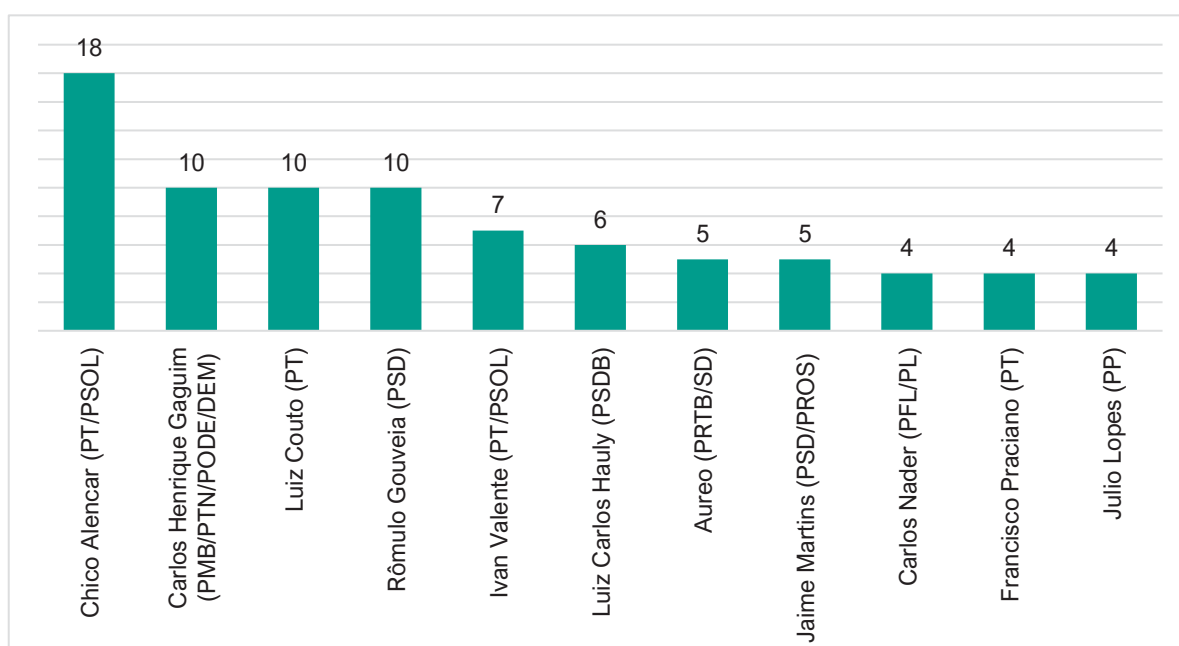
Esta seção apresenta os resultados das variáveis relacionadas aos autores das proposições legislativas. Há também cruzamentos entre as características desses atores

políticos e o conteúdo das matérias. Contudo, é importante esclarecer que a unidade de análise permanece sendo a matéria proposta, e não o autor do texto (alguns parlamentares propõem mais de uma matéria).

Das 357 matérias que compõem o *corpus* desta tese, uma é de autoria da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, quatro são de autoria de comissões da Casa e 352 de deputados federais. Destaca-se, ainda, que 13 foram propostas em coautoria, ou seja, possuem mais de um autor. Nesses casos, para a análise dos dados, são consideradas somente as características do primeiro autor. Além disso, um dos deputados estava sem partido no momento da apresentação da matéria: Almir Moura, que propôs o PLP 252/2005.

O Gráfico 7 começa mostrando os autores que mais propuseram matérias sobre transparência pública ao longo dos anos analisados (as informações sobre os autores de todas as proposições são apresentadas no Apêndice 3).

GRÁFICO 7 - PRINCIPAIS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS



FONTE: A autora (2023)

Chico Alencar, que pertenceu ao PT e, desde 2005, é filiado ao PSOL, foi o deputado que mais se dedicou a legislar sobre transparência pública nos últimos anos – foram 18 matérias. Carlos Henrique Gaguim (que esteve no PMB, PTN, PODE e DEM e hoje é filiado ao União Brasil), Luiz Couto (PT) e Rômulo Gouveia (PSD) aparecem em segundo lugar com dez matérias cada. Ivan Valente (que foi do PT e saiu em 2005 para

se filiar ao PSOL) fica em terceiro lugar com sete matérias. Luiz Carlos Hauly (que saiu do PSDB em 2022 para se filiar ao PODE) aparece em quarto lugar com seis matérias. Aureo (que foi o PRTB e atualmente está no SD) e Jaime Martins (que foi do PROS e atualmente está no PSD) ficam em quinto lugar com cinco matérias cada. Carlos Nader (filiado ao PFL e posteriormente ao PL) e Francisco Praciano (PT) e Júlio Lopes (PP) aparecem em sexto lugar com quatro matérias cada. Esses primeiros resultados descritivos já mostram que os deputados integram partidos políticos de diversos espectros ideológicos.

A Tabela 13 expõe os temas da transparência proposta pelas proposições legislativas apresentadas pelos autores mais recorrentes. Nota-se que todos eles propuseram transparência sobre mais de um assunto. O que mais se concentrou em um tema específico foi Luiz Couto, que propôs nove matérias sobre transparência da atuação parlamentar. Chico Alencar, Carlos Henrique Gaguim, Rômulo Gouveia e Jaime Martins propuseram transparência sobre várias áreas, mas também se dedicaram a assuntos específicos. Chico Alencar apresentou nove matérias sobre transparência partidária e gastos com campanhas eleitorais; Carlos Henrique Gaguim, cinco matérias sobre informações relacionadas à saúde pública; Rômulo Gouveia, quatro matérias sobre informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos; e Jaime Martins, três matérias sobre informações públicas de forma geral.

TABELA 13 - TEMA DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS PELOS PRINCIPAIS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

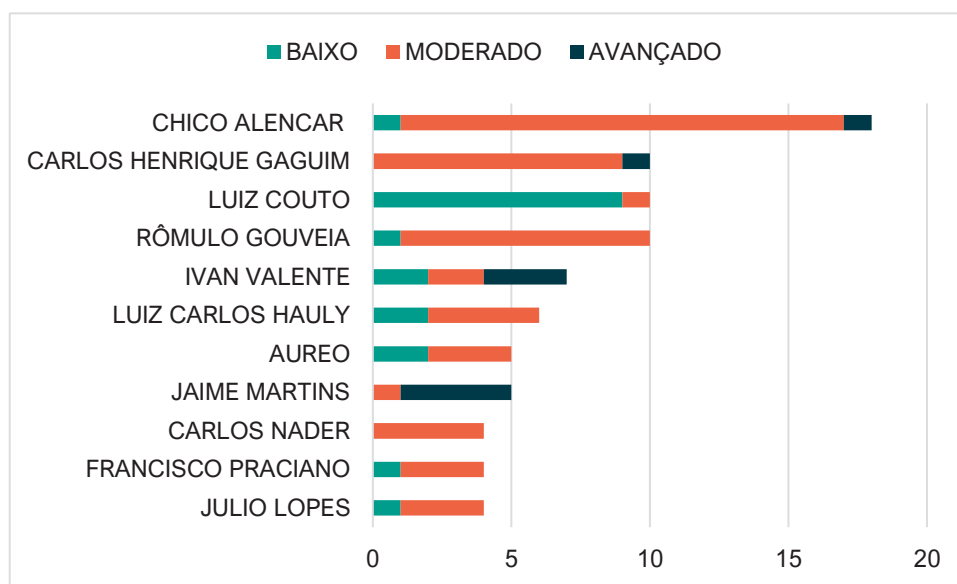
Principais autores	Temas da transparência proposta
Chico Alencar (PT/PSOL)	9 matérias sobre transparência partidária e gastos com campanhas eleitorais; 4 matérias sobre informações relacionadas a servidores públicos; 1 matéria sobre transparência financeira ou orçamentária de forma geral; 1 matéria sobre gastos com peças publicitárias; 1 matéria sobre informações relacionadas à segurança pública; 1 matéria sobre mobilidade urbana e/ou transporte rodoviário; 1 matéria sobre metatransparência.
Carlos Henrique Gaguim (PMB/PTN/PODE/DEM)	5 matérias sobre informações relacionadas à saúde pública; 2 matérias sobre informações relacionadas a servidores públicos; 2 matérias classificadas na categoria “outros”; 1 matéria sobre transparência financeira ou orçamentária de forma geral.
Luiz Couto (PT)	9 matérias sobre atuação parlamentar; 1 matéria sobre os recursos transferidos pela União.
Rômulo Gouveia (PSD)	4 matérias sobre informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos; 2 matérias sobre informações relacionadas à saúde pública; 1 matéria sobre obras custeadas pela Administração Pública; 1 matéria sobre imóveis da Administração Pública; 1 matéria sobre informações de projetos culturais;

	1 matéria sobre transparência associada a ações de improbidade administrativa.
Ivan Valente (PT/PSOL)	2 matérias sobre mobilidade urbana e/ou transporte rodoviário; 2 matérias sobre informações associadas à educação ou pesquisa; 1 matéria sobre transparência financeira ou orçamentária de forma geral; 1 matéria sobre informações relacionadas a servidores públicos; 1 matéria sobre informações relacionadas à segurança pública.
Luiz Carlos Hauy (PSDB/PODE)	1 matéria sobre transparência financeira ou orçamentária de forma geral; 1 matéria sobre informações relacionadas a servidores públicos; 1 matéria sobre atuação parlamentar; 1 matéria sobre transparência partidária e gastos com campanhas eleitorais; 1 matéria sobre gastos com peças publicitárias; 1 matéria sobre informações de programas sociais.
Aureo (PRTB/SD)	1 matéria sobre mobilidade urbana e/ou transporte rodoviário; 1 matéria sobre informações associadas a empresas concessionários de serviços públicos; 1 matéria sobre informações de projetos culturais; 1 matéria sobre transparência de questões associadas à radiodifusão e à comunicação; 1 matéria classificada na categoria “outros”.
Jaime Martins (PROS/PSD)	3 matérias sobre informações públicas de forma geral; 1 matéria sobre atuação parlamentar; 1 matéria sobre metatransparência.
Carlos Nader (PFL/PL)	1 matéria sobre transparência financeira ou orçamentária de forma geral; 1 matéria sobre gastos com peças publicitárias; 1 matéria sobre os recursos transferidos pela União; 1 matéria classificada na categoria “outros”.
Francisco Praciano (PT)	1 matéria sobre informações relacionadas a servidores públicos; 1 matéria sobre gastos com peças publicitárias; 1 matéria sobre recursos públicos repassados a empresas privadas ou entidades do Terceiro Setor; 1 matéria classificada na categoria “indefinido”.
Júlio Lopes (PP)	2 matérias sobre informações de programas sociais 1 matéria sobre informações relacionadas à saúde pública; 1 matéria classificada na categoria “outros”.

FONTE: A autora (2023)

O Gráfico 8 mostra o nível de detalhamento das políticas de transparência das proposições legislativas apresentadas pelos autores mais recorrentes. O objetivo é verificar se a proximidade com o tema da transparência faz com que os legisladores escrevam projetos de lei mais pormenorizados. Mas os resultados mostram que não. A classificação das matérias dispostas no Gráfico 8 é: 19 têm nível baixo de detalhamento da política proposta (22%), 55 têm nível moderado (66%) e nove têm nível avançado (11%). Ou seja, as proporções são muito semelhantes às proporções referentes ao *corpus* total (resultados já expostos pelo Gráfico 5).

GRÁFICO 8 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS PELOS PRINCIPAIS AUTORES



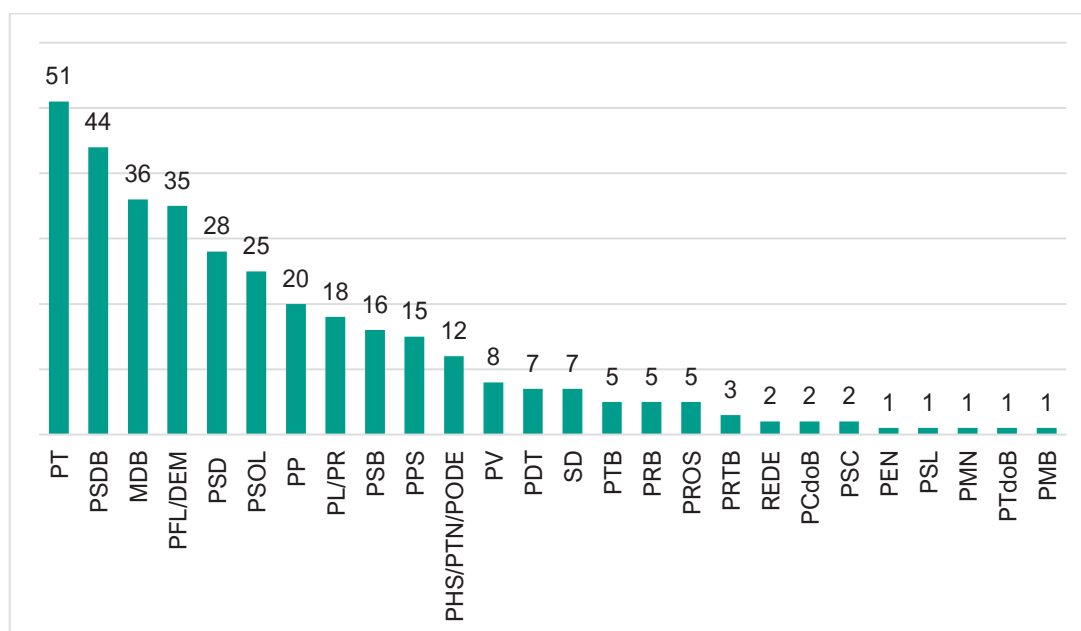
FONTE: A autora (2023)

Os deputados federais que se destacam são Jaime Martins e Ivan Valente. Jaime Martins propôs quatro matérias de nível avançado e uma de nível moderado. E Ivan Valente propôs três matérias de nível avançado, duas de nível moderado e duas de nível baixo. No caso dos demais deputados, a maioria das matérias propostas se enquadra em nível moderado. Exceto Luiz Couto, que propôs dez matérias, sendo que nove foram classificadas em nível baixo de detalhamento.

O Gráfico 9 divide as proposições legislativas de acordo com os partidos políticos de seus autores. Novamente, quando as matérias foram apresentadas em coautoria, considera-se somente o partido do primeiro autor. Além disso, são considerados os partidos políticos que os autores integravam no momento da apresentação do projeto.

GRÁFICO 9 - PARTIDOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS¹¹⁹

¹¹⁹ O gráfico se refere a 351 matérias que foram propostas por deputados federais filiados a partidos políticos no momento da apresentação dos textos. Ou seja, há seis casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora, as quatro matérias de autoria de comissões da casa e a matéria de Almir Moura (PLP 252/2005), que estava sem partido à época.



FONTE: A autora (2023)

Os partidos que mais se destacam estão entre os mais representados na Câmara dos Deputados nos últimos anos: PT, que apresentou 51 matérias; PSDB, que apresentou 44 matérias; MDB, que apresentou com 36 matérias; e DEM (antigo PFL), que apresentou 35 matérias.

Ao longo das quatro legislaturas estudadas, a média de cadeiras de cada partido foi de: 82 para o PT; 77 para o MDB; 61 para o PSDB; 53 para o DEM/PFL; 31 para o PP; 30 para o PSB; 24 para o PTB; 23 para o PDT; 19 para o PR; 15 para o PPS; 12 para o PSOL; 2 para o PHS, PMN e PMB; e 1 para o PRTB, PEN, PSL, PTdoB e PTN¹²⁰. Considerando essas informações, chama atenção a atuação do PSD e do PSOL, que, mesmo com bancadas pequenas, foram responsáveis pela autoria de um número significativo de matérias. Com uma média de 10 cadeiras, o PSD propôs 28 textos; e o PSOL, com somente três cadeiras, em média, propôs 25 textos.

A Tabela 14 detalha os resultados apresentados pelo Gráfico 9 ao mostrar a frequência esperada, a frequência observada e os resíduos dos seis partidos que se destacam na apresentação de matérias sobre transparência pública. O cálculo realizado foi o Qui-quadrado de aderência (TORMAN, COSTER, RIBOLDI, 2012), que compara as frequências de uma distribuição categórica com as frequências previstas por um

¹²⁰ As médias foram calculadas considerando o número de eleitos em 2002, 2006, 2010 e 2014. Ressalta-se que a REDE apresentou sete projetos ao longo do período. Entretanto, visto que o partido foi criado apenas em 2015, a média é zero para a bancada dessa agremiação. Ver em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 26 dez. 2022.

modelo teórico. Nesse caso, o modelo teórico está baseado na representatividade dos partidos políticos na Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018¹²¹.

TABELA 14 - FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE MAIS APRESENTARAM MATÉRIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Partido	Frequência observada	Frequência esperada	Resíduos
PT	51	62,8	-11,8
PSDB	44	46,7	-2,7
MDB	36	59	-23,0
PFL/DEM	35	40,6	-5,6
PSD	28	7,6	20,4
PSOL	25	2,3	22,7

Qui-quadrado = 292,985 (0,00)

FONTE: A autora (2023)

Os quatro partidos com maior representatividade – PT, PSDB, MDB e DEM – apresentam frequência observada menor do que a esperada e, consequentemente, resíduos negativos. Isso quer dizer que, considerando o tamanho de suas bancadas, esperava-se que a produção legislativa sobre transparência pública desses partidos fosse maior.

E o destaque positivo fica para PSOL e PSD (confirmando os resultados do Gráfico 9). PSD e PSOL apresentaram 20,4 e 22,7 textos a mais do que o esperado, respectivamente. Esse resultado pode indicar que partidos menores e de formação mais recente estejam mais abertos à transparência pública do que os partidos políticos tradicionais.

A formação do PSOL ocorreu em 2004 por dissidentes do PT que discordavam da postura mais ao centro assumida pelo governo Lula. Em 2003, quatro membros do PT foram expulsos do partido após votarem contra a reforma da previdência que o Poder Executivo tentava aprovar (Heloísa Helena, João Fontes, João Batista e Luciana Genro). Todos eles se filiaram ao PSOL posteriormente¹²². E o PSD foi criado em 2011 por Gilberto Kassab e Guilherme Afif Domingos. O partido se define como uma legenda de centro que tem entre seus princípios a defesa da iniciativa privada, a defesa de políticas sociais aos que mais precisam de amparo do Estado e o exercício transparente da política¹²³. Enquanto o PSOL exerceu papel de oposição durante todo o recorte temporal

¹²¹ A média de cadeiras ocupadas por cada partido político na Câmara dos Deputados entre 2003 e 2018 foi dividida pelo número de cadeiras da casa (513).

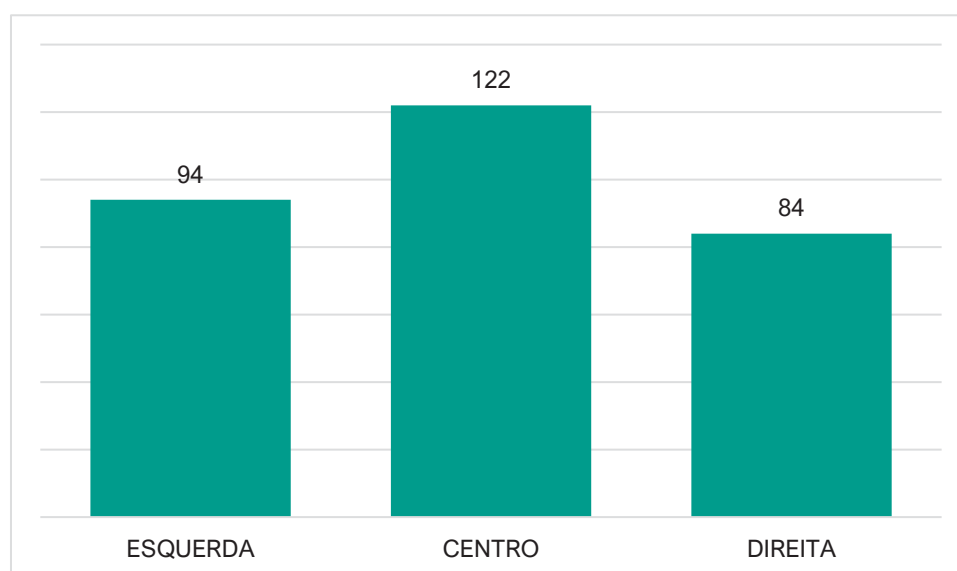
¹²² Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/historia-do-psol-como-surgiu-o-partido-a-dissidencia-do-pt-e-o-que-ele-defende/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

¹²³ Disponível em: <https://psd.org.br/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

desta tese, o PSD participou do segundo governo de Dilma Rousseff e do governo de Michel Temer (informações disponíveis no apêndice 5).

O Gráfico 10 divide as proposições legislativas de acordo com o espectro ideológico dos partidos políticos de seus autores utilizando a classificação proposta por Tarouco e Madeira (2015). Como já explicado na seção metodológica, esses autores aplicaram um *survey* aos participantes do encontro da ABCP de 2010, no qual os partidos políticos brasileiros deveriam ser classificados em uma escala de sete pontos (1 - extrema esquerda e 7 - extrema direita).

GRÁFICO 10 - ESPECTRO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS¹²⁴



FONTE: A autora (2023)

O Gráfico mostra que 94 matérias foram apresentadas por deputados filiados a partidos de esquerda (PT, PSOL, PSB e PCdoB); 122 por deputados filiados a partidos de centro (MDB, PDT, PHS, PMN, PPS, PSDB, PTB, PTdoB e PV); e 84 por deputados filiados a partidos de direita (PFL/DEM, PTN, PR, PP, PRB, PRTB, PSC e PSL).

TABELA 15 - FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS DIVIDIDOS POR ESPECTROS IDEOLÓGICOS

Espectro ideológico	Frequência observada	Frequência esperada	Resíduos
---------------------	----------------------	---------------------	----------

¹²⁴ Além dos cinco casos de partidos políticos ausentes (matérias propostas pelas comissões da Câmara dos Deputados, pela mesa da casa e por Almir Moura), a classificação de Tarouco e Madeira (2015) não compreende oito partidos que estão presentes no *corpus* desta tese: PEN, PL, PMB, PODE, PROS, PSD, REDE e SD (o que corresponde a 51 matérias). Ou seja, as análises sobre o espectro ideológico dos partidos políticos dos autores das proposições legislativas se dão com base em 300 textos.

Esquerda	94	134,6	-40,6
Centro	122	101,5	20,5
Direita	84	64	20,0
Qui-quadrado = 22,650 (0,00)			

FONTE: A autora (2023)

Com o objetivo de explorar ainda mais os resultados do Gráfico 10, a Tabela 15 mostra o Qui-quadrado de aderência da classificação ideológica dos partidos políticos dos autores das matérias sobre transparência pública. Novamente, o cálculo é feito a partir da representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados (entre 2003 e 2018). Nesse caso, foi calculada a média de representatividade dos partidos classificados em cada categoria ideológica. Mais especificamente, os partidos de esquerda (PT, PSB, PCdoB e PSOL) tiveram em média 31,68 cadeiras na Câmara dos Deputados ao longo das legislaturas estudadas. Os partidos de centro (MDB, PDT, PHS, PMN, PPS, PSDB, PTB, PTdoB e PV) tiveram uma média de 23,83 cadeiras. E os partidos de direita (PFL/DEM, PTN, PR, PP, PRB, PRTB, PSC e PSL) tiveram uma média de 15,34 cadeiras.

Nota-se que as matérias apresentadas por deputados filiados a partidos de centro e de direita aparecem mais do que o esperado – os resíduos ficam em 20,5 e 20, respectivamente. Em contrapartida, há 40,6 textos a menos do que o esperado de matérias propostas por deputados filiados a partidos de esquerda.

A Tabela 16 mostra o cruzamento entre as variáveis “nível de detalhamento das políticas de transparência propostas” e “espectro ideológico do partido do autor”. O Qui-quadrado confirma a associação estatisticamente significativa entre as duas variáveis (o *p-value* está abaixo do limite crítico). Com o intuito de explorar melhor os resultados, foram calculados também os resíduos padronizados ajustados, que comparam as diferenças entre os valores observados e os valores esperados de uma distribuição. Consideram-se significativos os valores acima de 1,96 e abaixo de -1,96 (CERVI, 2019).

TABELA 16 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E ESPECTRO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

	Baixo	Moderado	Avançado
Esquerda	29 (39%) 1,6	53 (26%) -3,0	12 (60%) 2,9
Centro	30 (40%) -0,1	87 (42,5%) 0,9	5 (25%) -1,5
Direita	16 (21%) -1,5	65 (31,5%) 2,1	3 (15%) -1,3
Total	73 (100%)	207 (100%)	20 (100%)
Qui-quadrado = 13,275 (0,010)			

FONTE: A autora (2023)

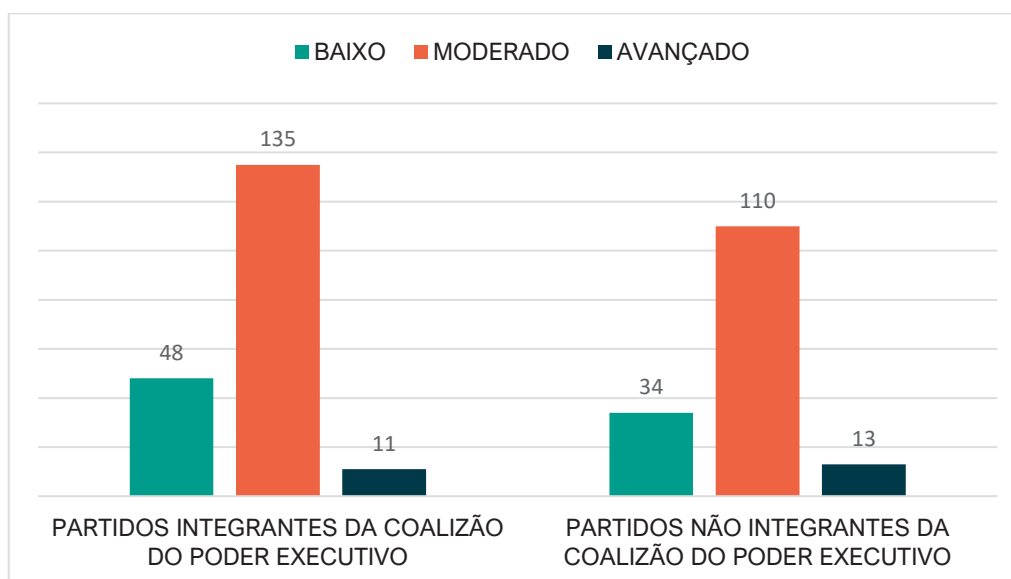
As matérias classificadas em nível avançado aparecem mais do que o esperado entre os partidos de esquerda (o valor dos resíduos é de 2,9). As frequências confirmam que 60% dessas matérias foram propostas por deputados federais filiados a partidos de esquerda, 25% por partidos de centro e 15% por partidos de direita. Em contrapartida, matérias classificadas em nível moderado de transparência aparecem menos do que o esperado entre os partidos de esquerda (o valor dos resíduos é de -3,0) e mais do que o esperado entre os partidos de direita (o valor dos resíduos é de 2,1). Ainda assim, 42,5% dessas matérias foram propostas por deputados filiados a partidos de centro, 31,5% por partidos de direita e 26% por partidos de esquerda. No caso das matérias classificadas em nível baixo de transparência, os resíduos não são estatisticamente significativos. As frequências mostram que 40% dessas matérias foram propostas por deputados filiados a partidos de centro, 39% por partidos de esquerda e 21% por partidos de direita.

Até aqui, os resultados sobre a classificação ideológica dos partidos dos autores das proposições legislativas indicam que parlamentares filiados a partidos de esquerda propuseram menos matérias do que o esperado, mas apresentaram textos mais pormenorizadas sobre o tema.

O Gráfico 11 mostra o cruzamento entre o nível de detalhamento das políticas de transparência propostas e a situação do partido do autor diante do Poder Executivo Federal. Em primeiro lugar, destaca-se que 197 matérias foram apresentadas por deputados filiados a partidos que compunham a coalizão do governo (55%) e 157 por deputados filiados a partidos que não compunham a coalizão do governo (45%). No que se refere ao nível de detalhamento das políticas propostas, não há diferenças estatisticamente significativas (o *p-value* do teste de Fisher está bem acima do limite crítico). E as frequências mostram que os dois grupos apresentaram matérias com nível moderado, seguidas das de nível baixo e avançado.

GRÁFICO 11 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E SITUAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO EM RELAÇÃO AO PODER EXECUTIVO FEDERAL¹²⁵

¹²⁵ O gráfico se refere a 351 matérias que foram propostas por deputados federais filiados a partidos políticos no momento da apresentação dos textos. Ou seja, há seis casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora, as quatro matérias de autoria de comissões da casa e a matéria de Almir Moura (PLP 252/2005), que estava sem partido à época.



Teste de Qui-quadrado = 1,221 (0,543)

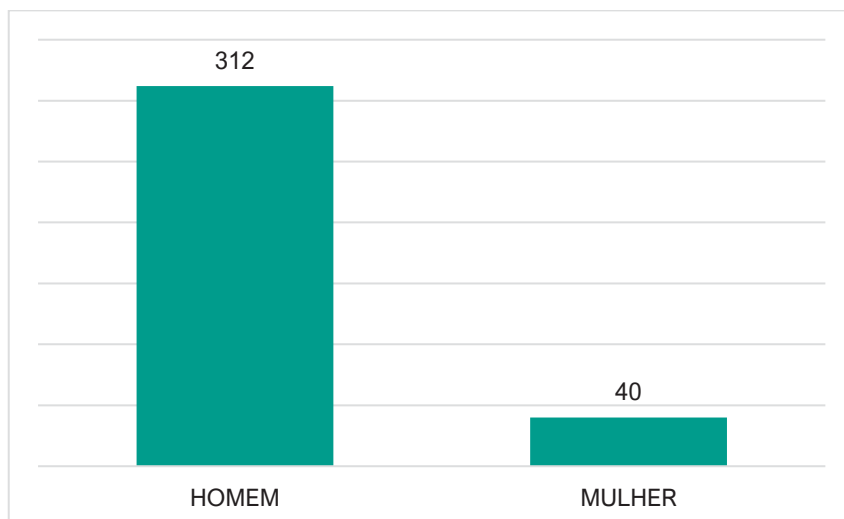
FONTE: A autora (2023)

O Gráfico 12 divide as proposições legislativas de acordo com o gênero de seus autores. Trezentas e doze matérias sobre transparência pública foram apresentadas por parlamentares homens (88,5%) e 40 matérias foram apresentadas por parlamentares mulheres (11,5%). As frequências ficam muito próximas da distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. Ao longo das legislaturas estudadas, os homens ocuparam, em média, 467 cadeiras na Casa (cerca de 91%), enquanto as mulheres ocuparam, em média, 46 cadeiras (cerca de 9%)¹²⁶. Isso mostra que o gênero não parece ser uma variável relevante para a apresentação de matérias sobre transparência pública.

GRÁFICO 12- GÊNERO DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS¹²⁷

¹²⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

¹²⁷ O Gráfico se refere a 352 matérias apresentadas por deputados federais. Ou seja, há cinco casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora e as quatro matérias de autoria de comissões da casa.

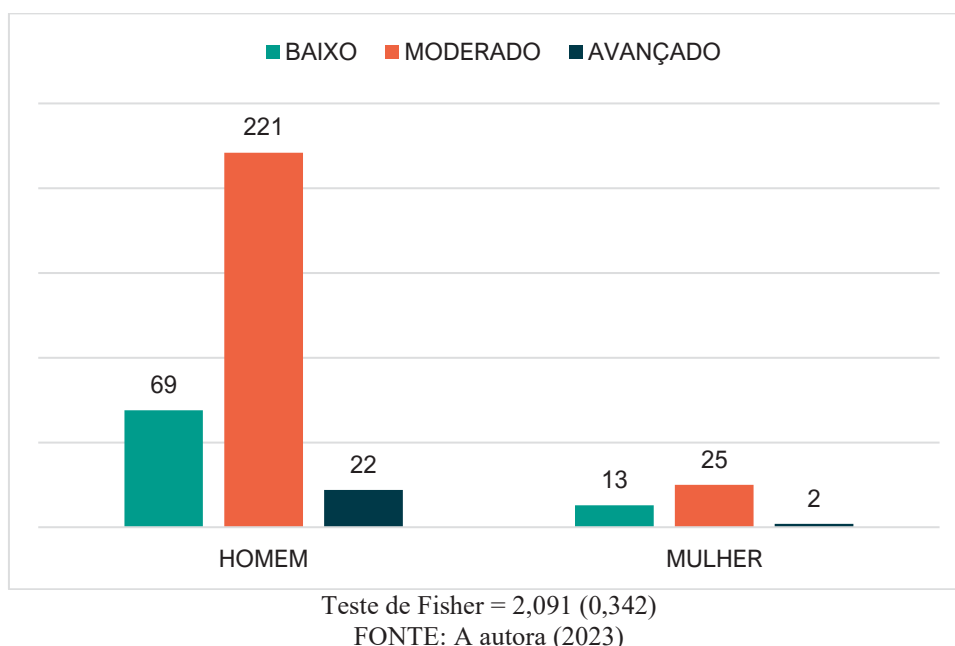


FONTE: A autora (2023)

Com o intuito de explorar mais os resultados sobre gênero, o Gráfico 13 faz o cruzamento entre as variáveis “nível de detalhamento das políticas de transparência propostas” e “gênero do autor da proposição legislativa”. Mas o teste de Fisher não confirma a associação estatisticamente significativa entre as variáveis (o *p-value* está acima do limite crítico). Ou seja, o gênero do parlamentar não é uma variável que explica a apresentação de matérias sobre transparência pública ou a pormenorização desses textos.

GRÁFICO 13 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E GÊNERO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA¹²⁸

¹²⁸ O Gráfico se refere a 352 matérias apresentadas por deputados federais. Ou seja, há cinco casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora e as quatro matérias de autoria de comissões da casa.



A Tabela 17 mostra a idade dos autores das proposições legislativas (considerando a data em que a proposição foi apresentada). Os dois deputados mais novos a apresentarem matérias sobre transparência pública foram Manuela D'ávila (PCdoB) e Marco Antônio Cabral (MDB). Manuela propôs o PLP 279/2008, que versa sobre informações a respeito de execução orçamentária e financeira, e Marco Antônio propôs o PL 8036/2017, que torna obrigatória a divulgação de acesso a passagens gratuitas para jovens de baixa renda no serviço de transporte coletivo interestadual. E o deputado mais velho, Pedro Novais, tinha 81 anos quando propôs o PL 4074/2012, que dispõe sobre as informações processuais de órgãos judiciais.

TABELA 17 - IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS¹²⁹

Média	50
Mediana	52
Mínimo	26
Máximo	81

FONTE: A autora (2023)

A média e a mediana são medidas de tendência central utilizadas para caracterizar um conjunto de frequências. A média correspondente à soma dos resultados dividida pelo número total de ocorrências e a mediana é o valor central da distribuição (CERVI, 2017).

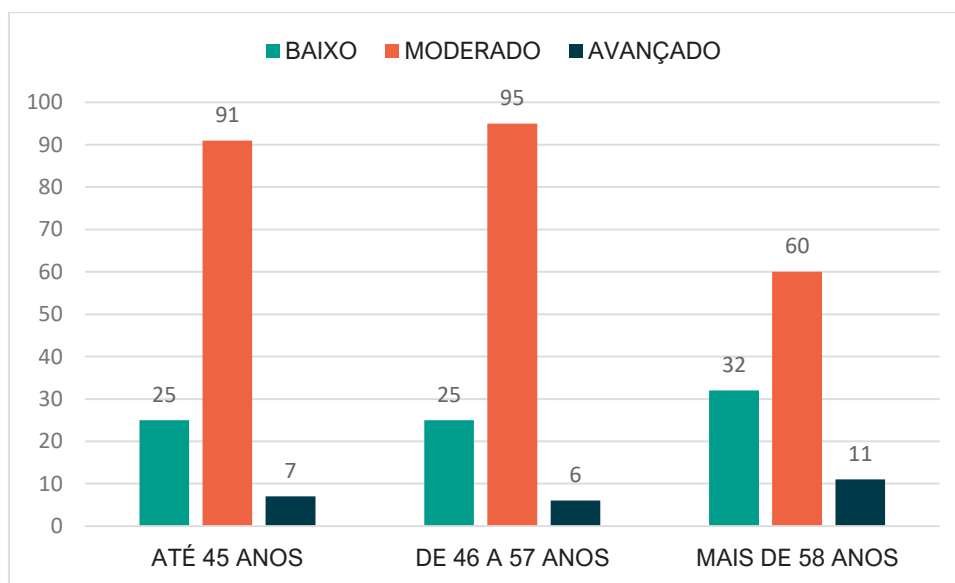
¹²⁹ A tabela se refere a 352 matérias apresentadas por deputados federais. Ou seja, há cinco casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora e as quatro matérias de autoria de comissões da casa.

A comparação dos valores da média e da mediana indica se a distribuição de frequências é simétrica ou não. No caso da idade dos autores das proposições legislativas, a média e a mediana possuem valores muito próximos, revelando uma distribuição de frequências mais simétrica.

Essa variável verifica se a transparência pública é mais proposta por parlamentares mais jovens. Mas os resultados mostram que não, uma vez que a média e a mediana estão muito próximas da idade média dos deputados que compõem a Câmara¹³⁰.

O Gráfico 14 faz o cruzamento entre as variáveis “nível de detalhamento das políticas de transparência propostas” e “idade do autor da proposição legislativa”. Para isso, a variável contínua idade foi transformada em variável categórica (foram criados três grupos iguais: um de matérias apresentadas por deputados de até 45 anos, um de matérias apresentadas por deputados de 46 a 57 anos e um de matérias apresentadas por deputados com mais de 58 anos).

GRÁFICO 14 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS



Qui-quadrado = 9,883 (0,042)

FONTE: A autora (2023)

O valor do *p-value* do Teste de Qui-quadrado fica muito próximo do limite crítico (0,04). Isso mostra que a associação entre as variáveis existe, mas ela é muito baixa.

¹³⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/09/brasil-tem-camara-mais-velha-e-com-menos-mulheres-do-que-a-maioria-dos-paises-mostra-levantamento.ghtml>. Acesso em: 28 dez. 2022.

Onze proposições legislativas classificadas como avançadas foram apresentadas por deputados que, no momento, já tinham mais de 58 anos. Sete foram apresentadas por parlamentares com até 45 anos e seis por parlamentares entre 46 e 57 anos. Ou seja, a hipótese de que atores políticos mais jovens teriam maior proximidade com o tema da transparência, de fato, não se confirma aqui. Ao contrário, os textos mais pormenorizados sobre o tema foram apresentados, especialmente, pelos deputados mais velhos.

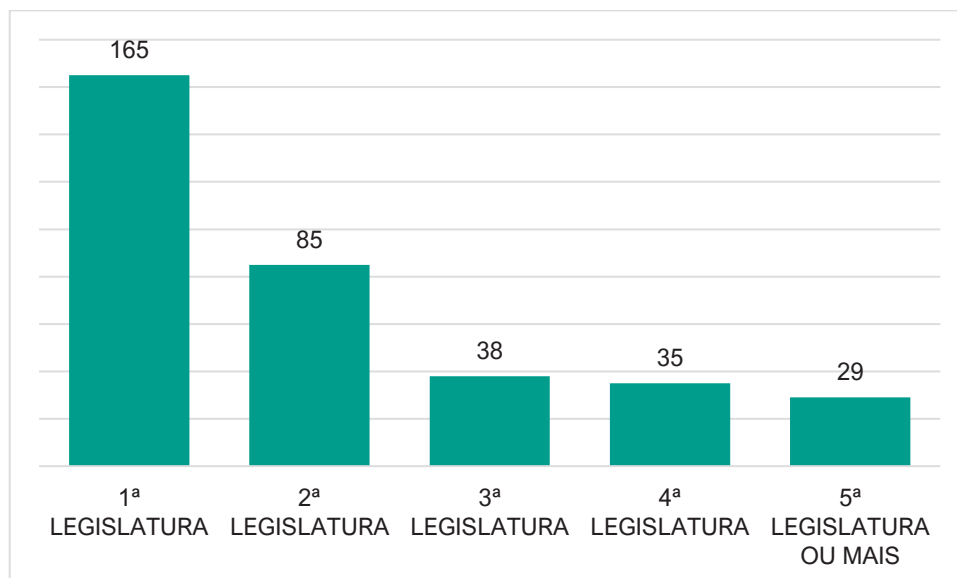
Com intuito de explorar mais essa variável, foram feitos cruzamentos adicionais para investigar se deputados mais jovens tendem a mencionar mais a internet em seus textos legislativos sobre transparência pública, enquanto deputados mais velhos tendem a mencionar mais as plataformas *offline* de comunicação. Mas essas associações também não se mostraram estatisticamente significativas (os cruzamentos adicionais estão disponíveis no Apêndice 7).

O Gráfico 15 divide as proposições legislativas de acordo com a legislatura exercida por seus autores no momento da apresentação da matéria. A intenção é verificar se os novatos apresentam um comportamento diferente dos veteranos na Casa. Nota-se que 165 textos (47%) foram apresentados por deputados que exerciam a primeira legislatura na Câmara dos Deputados; 85 (24%) por deputados que exerciam a segunda legislatura; 38 (11%) por deputados na terceira legislatura; 35 (10%) por deputados na quarta legislatura; e 29 (8%) por deputados na quinta legislatura ou mais. Esses números mostram que, de fato, foram os deputados novatos na Casa que propuseram mais matérias sobre transparência pública. No entanto, é importante destacar que entre 2003 e 2018, a média de renovação na Câmara dos Deputados foi de cerca de 37%¹³¹. Ou seja, os números expressivos de projetos apresentados por deputados em primeira legislatura podem ser decorrentes da própria representatividade desses atores políticos na Casa – e não do seu maior interesse em legislar sobre transparência pública. Além disso, é importante esclarecer que nem todos os novatos da Casa são novatos na política.

GRÁFICO 15 - LEGISLATURA EXERCIDA PELOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS¹³²

¹³¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911393-com-mais-deputados-reeleitos-e-menos-novatos-renovacao-da-camara-sera-de-39/>. Acesso em: 06 jan. 2023.

¹³² A tabela se refere a 352 matérias apresentadas por deputados federais. Ou seja, há cinco casos ausentes: a matéria de autoria da mesa diretora e as quatro matérias de autoria de comissões da casa.



FONTE: A autora (2023)

A Tabela 18 apresenta o cruzamento entre as variáveis “nível de detalhamento das políticas de transparência propostas” e “legislatura exercida pelo autor da proposição legislativa”. Para isso, a segunda variável foi dicotomizada entre aqueles que exerciam a primeira e aqueles que estavam na segunda legislatura ou mais. O teste de Qui-quadrado comprova a associação estatisticamente significativa entre as duas variáveis (o *p-value* está abaixo do limite crítico). Portanto, com o intuito de explorar melhor os resultados, foram calculados também os resíduos padronizados ajustados.

TABELA 18 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTAS E LEGISLATURA EXERCIDA PELOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Legislatura exercida na Câmara dos Deputados	Baixo	Moderado	Avançado
1º legislatura	38 (46%) -0,1	122 (50%) 1,6	5 (21%) -2,6
2º legislatura ou mais	44 (54%) 0,1	124 (50%) -1,6	19 (79%) 2,6
Total	82 (100%)	246 (100%)	24 (100%)
Teste de Qui-quadrado = 7,275 (0,026)			

FONTE: A autora (2023)

Matérias classificadas como avançadas aparecem mais do que o esperado entre parlamentares que já estavam, pelo menos, em sua segunda legislatura na Câmara dos Deputados (o valor dos resíduos é 2,6). Em contrapartida, elas aparecerem menos do que o esperado entre os parlamentares novatos (o valor dos resíduos é -2,6). Isso indica que, mesmo que os deputados em primeira legislatura apresentem mais propostas sobre

transparência pública, os textos mais pormenorizados são de autoria de veteranos. Ou seja, renovar as Casas legislativas pode não levar, necessariamente, a maior inovação governamental. Novamente, um cruzamento adicional foi realizado a fim de verificar se deputados novatos na Casa tendem a mencionar mais as plataformas digitais em seus textos legislativos sobre transparência pública. Mas a associação não se mostrou estatisticamente significativa (ver Apêndice 8).

5.1.3. A tramitação das proposições legislativas

Esta seção apresenta informações sobre a tramitação das proposições legislativas. O Gráfico 16 apresenta a situação das proposições legislativas. A maioria delas permanece em processo de tramitação – 189 textos (o que representa 53% do *corpus*). Contudo, muitas não avançam há alguns anos. Além dos textos em andamento, há 120 proposições arquivadas (33,7% do *corpus*). Quase todas foram arquivadas ao final das legislaturas com base no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). E há textos arquivados com base no artigo 133 do Regimento Interno, que estabelece que proposições que recebem pareceres contrários de todas as comissões são tidas como rejeitadas e arquivadas definitivamente. Em terceiro lugar, ficam as matérias prejudicadas em virtude de aprovação de outro texto – 31 proposições (8,6% do *corpus*). Dez matérias foram devolvidas ao autor (2,8% do *corpus*). Quase sempre o que fundamenta a devolução é o artigo 137 do Regimento Interno, que estabelece:

Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

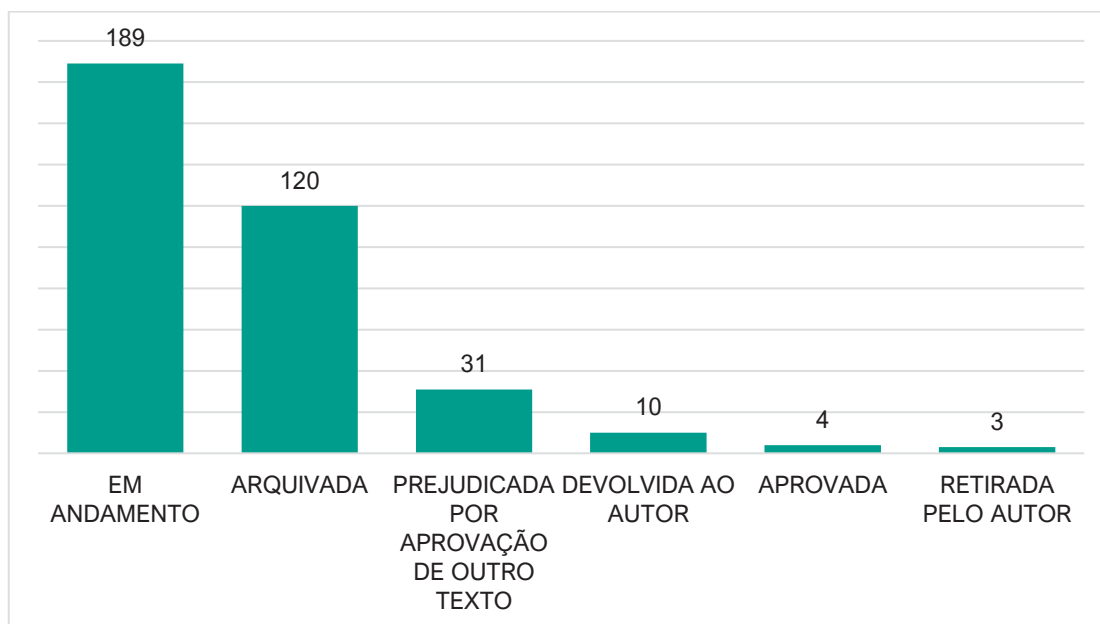
I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 71).

Três matérias foram retiradas pelo próprio autor (0,8% do *corpus*): o PL 10087/2018, Francisco Floriano (então no DEM), que estabelecia que a liberdade de expressão deveria prevalecer sobre o direito ao esquecimento no caso de pessoas públicas; o PL 461/2011, de Mara Gabrilli (PSDB), que versava sobre transparência de processos

licitatórios; e o PL 6105/2013, de Onyx Lorenzoni (então no DEM), que sugeria mais transparência sobre os gastos do Poder Executivo Federal com peças publicitárias.

GRÁFICO 16 - SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS



FONTE: A autora (2023)

Somente quatro textos foram aprovados e transformados em normas jurídicas (1,1% do *corpus*). O PRC 32/2003, de Rogerio Silva (então no PPS), foi transformado na Resolução da Câmara dos Deputados nº 13, de 2003 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003) – o texto instituiu um prêmio de transparência pública concedido, anualmente, pela Câmara dos Deputados, à administração pública direta ou a pessoas e entidades da sociedade civil. Uma vez que a norma somente regula a realização de uma premiação, o texto não contempla nenhuma das variáveis *dummy* mobilizadas por esta investigação. Ressalta-se que o texto tramitou por sete meses até ser aprovado¹³³.

O PL 219/2003, de Reginaldo Lopes (PT), que deu origem à LAI (BRASIL, 2011), também está entre as propostas aprovadas. O texto tramitou por oito anos. Em maio de 2009, Reginaldo Lopes solicitou que o PL 5228/2009, de autoria do Poder Executivo, fosse apensado a sua matéria por também versar sobre liberdade de acesso à informação. E, em março de 2010, os textos passaram a tramitar em regime de urgência. A aprovação do texto se deve, portanto, ao próprio interesse do Poder Executivo Federal

¹³³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/110087>. Acesso em: 15 fev. 2023.

em criar uma lei de acesso (MICHENER, 2015b)¹³⁴. Sobre o conteúdo da proposição legislativa apresentada em 2003, a regulação se restringia à transparência passiva, o texto esclarecia que a norma era aplicável às administrações públicas federal, estaduais e municipais, detalhava quais dados deveriam ser publicizados e estabelecia um prazo de quinze dias úteis para que o solicitante recebesse a resposta à solicitação – o texto foi classificado como moderado na variável de detalhamento da transparência proposta.

O PL 5050/2009, de Felipe Bornier (então no PHS), foi transformada na Lei Ordinária nº 13.673, de 2018, que torna obrigatória a divulgação de tabela com a evolução do valor das tarifas praticadas pelas concessionárias e prestadoras de serviços públicos (BRASIL, 2018). O texto apresentado em 2009 versava sobre transparência ativa; responsabilizava empresas concessionárias de serviços de telefonia, de fornecimento de água, gás e energia elétrica; e estabelecia que as informações prestadas deveriam ser claras e disponibilizadas, mensalmente, em jornais de grande circulação (o texto foi classificado como moderado na variável de detalhamento da transparência proposta). A lei proveniente da proposição não menciona jornais e estabelece que tais informações devem ser disponibilizadas nos sites das empresas concessionárias de serviço público. A matéria tramitou por nove anos até ser aprovada¹³⁵.

E o PL 2162/2011, de Marcos Montes (então no DEM) foi transformado na Lei Ordinária nº 13.482, de 2017, que estabelece obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do quantitativo e da destinação dos valores arrecadados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM) (BRASIL, 2017b). O texto tramitou por seis anos¹³⁶. Também foi classificado como moderado na variável de detalhamento da política de transparência proposta: regulava a transparência ativa, responsabilizava o Ministério dos Transportes, mencionava imprensa oficial, periodicidade e detalhamento das informações.

Ressalta-se que Reginaldo Lopes, Felipe Bornier e Marcos Montes já foram indicados pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) como deputados de importante atuação no Congresso Nacional. Em 2011, Reginaldo Lopes foi definido como “deputado em ascensão”: “que vem recebendo missões partidárias, políticas ou institucionais e se desincumbindo bem delas” (QUEIROZ, 2011, p. 11).

¹³⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹³⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/430641>. Acesso em: 15 fev. 2023.

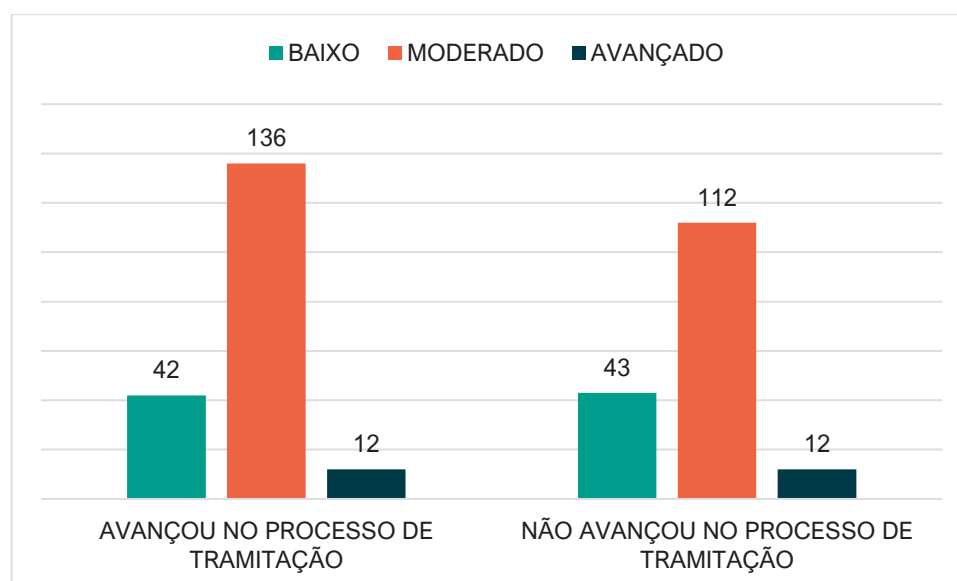
¹³⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=517922>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Felipe Bornier foi classificado na mesma categoria em 2018 (QUEIROZ, 2018). E Marcos Montes foi considerado um dos “cabeças” do Congresso em 2017 e em 2018 (QUEIROZ, 2017, 2018). Esses resultados sinalizam que exercer cargos de liderança pode impulsionar a aprovação de projetos de lei. Ou seja, é possível que esses textos tenham sido aprovados pela influência exercida por seus autores no Congresso Nacional.

O Gráfico 17 apresenta o cruzamento entre as variáveis “nível de detalhamento das políticas de transparência propostas” e “avanço no processo de tramitação” legislativa. Em primeiro lugar, é importante retomar que as matérias que avançaram no processo de tramitação são aquelas que receberam pelo menos um parecer das comissões para as quais foram distribuídas. Um total de 190 matérias recebeu pelo menos um parecer (53% do *corpus*) – o que não ocorreu com 167 matérias (47% do *corpus*). Dentre os 190 textos que avançaram no processo de tramitação, 158 receberam pelo menos um parecer favorável e 61 receberam pelo menos um parecer desfavorável. Nota-se, portanto, que é significativo o número de textos que não chega sequer a ser analisado pelas comissões da Casa – quase metade de todas as proposições que compõem o *corpus* desta investigação.

E o Gráfico 17 mostra que o nível de detalhamento das políticas propostas não é uma variável que impulsiona o processo de tramitação dos textos (o p-value do Qui-quadrado está bem acima do limite crítico).

GRÁFICO 17 - NÍVEL DE DETALHAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA E AVANÇO DA TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS



Teste de Qui-quadrado = 0,856 (0,652)

FONTE: A autora (2023)

A fim de explorar mais a relação entre o conteúdo das matérias e o seu avanço no processo de tramitação, a Tabela 19 divide as proposições legislativas que chegaram a receber pelo menos um parecer de acordo com os temas das políticas de transparência propostas¹³⁷. E, de fato, algumas categorias se destacam: 1) informações sobre imóveis da administração pública: 100% dos textos avançaram na tramitação; 2) informações relacionadas à mobilidade urbana e a transporte rodoviário: 89,5% avançaram; 3) informações sobre recursos transferidos pela União: 83% avançaram na tramitação; 4) informações sobre projetos culturais: 80% avançaram na tramitação; 5) informações sobre educação e/ou produção científica: 78%; 6) informações referentes a programas sociais: 73%; e 7) matérias relacionadas a empresas concessionárias de serviço público: 70% avançaram no processo de tramitação.

Em contrapartida, somente 26% dos textos sobre atuação parlamentar, 20% daqueles relacionadas à transparência de obras públicas e 14% dos relacionados a concursos públicos avançaram na apreciação. Ou seja, alguns temas, de fato, recebem maior atenção.

TABELA 19 - TEMA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA E AVANÇO NA TRAMITAÇÃO

Tema da transparência	Avançou na tramitação	Não avançou na tramitação	Total
Transparência orçamentária e/ou financeira de forma geral	38 (64,5%)	21 (35,5%)	59 (100%)
Informações relacionadas à saúde pública	12 (35,5%)	22 (64,5%)	34 (100%)
Informações relativas a servidores públicos	16 (48,5%)	17 (51,5%)	33 (100%)
Informações sobre a atuação parlamentar	6 (26%)	17 (74%)	23 (100%)
Gastos com campanhas eleitorais e transparência partidária	8 (36,5%)	14 (63,5%)	22 (100%)
Informações relacionadas à mobilidade urbana e a transporte rodoviário	17 (89,5%)	2 (10,5%)	19 (100%)
Informações sobre os gastos com peças publicitárias	10 (59%)	7 (41%)	17 (100%)
Informações sobre programas sociais	8 (73%)	3 (27%)	11 (100%)
Informações relacionadas às empresas concessionárias de serviços públicos (água, gás, energia)	7 (70%)	3 (30%)	10 (100%)
Recursos públicos destinados a empresas privadas e/ou entidades do Terceiro Setor	5 (50%)	5 (50%)	10 (100%)
Informações públicas de forma geral	5 (55,5%)	4 (44,5%)	9 (100%)
Informações relacionadas à educação e/ou produção científica	7 (78%)	2 (22%)	9 (100%)
Informações relativas à Segurança Pública	3 (37,5%)	5 (62,5%)	8 (100%)

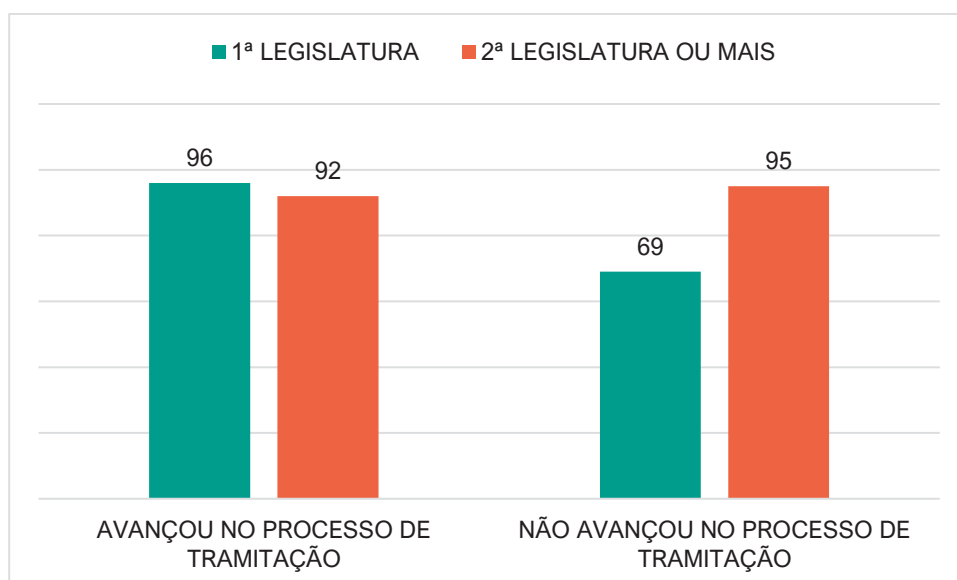
¹³⁷ Não foi realizado nenhum teste de associação porque a ausência de casos em algumas células impede o cálculo do Qui-quadrado e o alto número de categorias impede o cálculo do Teste de Fisher.

Informações relacionadas ao Poder Judiciário ou ações de improbidade administrativa	3 (43%)	4 (57%)	7 (100%)
Informações relacionadas a concursos públicos	1 (14%)	6 (86%)	7 (100%)
Transparência sobre os recursos transferidos pela União	5 (83%)	1 (17%)	6 (100%)
Informações relacionadas a obras custeadas pela Administração Pública	1 (20%)	4 (80%)	5 (100%)
Informações relativas à radiodifusão, telecomunicações e empresas de comunicação	3 (60%)	2 (40%)	5 (100%)
Informações sobre projetos culturais	4 (80%)	1 (20%)	5 (100%)
Metatransparência	1 (25%)	3 (75%)	4 (100%)
Informações sindicais	1 (33%)	2 (67%)	3 (100%)
Informações sobre imóveis da Administração Pública	3 (100%)	0	3 (100%)
Transparência relacionada a questões ambientais	2 (67%)	1 (33%)	3 (100%)
Indefinido	6 (43%)	8 (57%)	14 (100%)
Outros	18 (58%)	13 (42%)	31 (100%)

FONTE: A autora (2023)

Visto que Amorim Neto e Santos (2003) mostram que deputados federais veteranos têm maiores chances de aprovar matérias de sua autoria, o Gráfico 18 faz o cruzamento entre as variáveis “avanço no processo de tramitação” e “legislatura exercida pelo autor da proposição legislativa”. Mas o Teste de Qui-quadrado não confirma a associação estatisticamente significativa.

GRÁFICO 18 - AVANÇO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E LEGISLATURA EXERCIDA PELO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA



Teste de Qui-quadrado = 2,843 (0,092)

FONTE: A autora (2023)

Em resumo, somente quatro proposições legislativas se tornaram normas jurídicas (1,1% do *corpus*) – sendo que uma era de interesse direto do Poder Executivo Federal (a matéria que deu origem à LAI) e três foram propostas por deputados que exerciam uma certa influência no Congresso Nacional (Reginaldo Lopes, Felipe Bornier e Marcos Montes). Quase metade das matérias analisadas não chega sequer a receber um parecer das comissões da Câmara dos Deputados. E não é o grau de detalhamento da política de transparência proposta ou a legislatura exercida pelo autor da matéria (se novato ou veterano na Casa) que impulsionam o processo de tramitação. No entanto, alguns temas, de fato, tramitaram mais do que outros.

5.2. JUSTIFICATIVAS DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Esta seção apresenta os argumentos utilizados pelos parlamentares nas justificativas de suas proposições sobre transparência pública. Conforme já explicado no Capítulo 4, que esclarece as estratégias metodológicas desta tese, a investigação é realizada através de uma análise qualitativa. Todas as matérias foram lidas a fim de identificar como os deputados federais defendem suas matérias de transparência pública.

A investigação mostrou que é comum que os legisladores defendam seus projetos de lei afirmando que a publicidade é um princípio constitucional e democrático e que está diretamente associado ao combate à corrupção. Seguem os exemplos das justificativas do PL 4339/2012, de Marcio Bittar (então no PSDB); do PLP 69/2003, da Juíza Denise Frossard (então no PSDB); e do PL 5103/2009, de Dimas Ramalho (então no PPS):

A Constituição Federal de 1988 transformou em princípio basilar da Administração pública, dentre outros, o princípio da publicidade, que é sinônimo perfeito da transparência. Logo, o presente Projeto busca o fiel cumprimento constitucional, determinando que sejam transparentes, ao máximo, todos os contratos que tenham como parte a União¹³⁸.

A opacidade da administração pública no Brasil é, indiscutivelmente, na percepção ampla de nossa sociedade, uma das significativas razões para o elevado grau de corrupção interna, o que nos coloca em posição desconfortável perante o mundo¹³⁹.

Uma das noções mais caras à democracia é a de que deve se dar transparência a todos os atos relativos a res publica. Essa prática deve ser estimulada e se

¹³⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553822>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹³⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=124242>. Acesso em: 15 fev. 2023.

coaduna com a idéia da participação e do controle social objetivando o fortalecimento da cidadania e a construção de um estado mais democrático¹⁴⁰.

Mas os argumentos que compreendem as justificativas de tais matérias vão muito além da carta constitucional e da defesa da democracia. Alguns legisladores advogam seus textos fazendo elogios e críticas a governos e atores políticos. Por exemplo, a justificativa do PL 11118/2018, de Jaime Martins (então no PROS), que propõe a instituição de uma política nacional de dados abertos, enaltece o Laboratório Hacker, iniciativa da Câmara dos Deputados que articula parlamentares, servidores públicos e sociedade civil em projetos de transparência e participação social¹⁴¹.

O estímulo à inovação no setor público é necessário e segue o ótimo exemplo do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, que desenvolveu importantes ferramentas para promover o controle social no Congresso. No entanto, essa prática ainda não é amplamente disseminada nos diversos órgãos da Administração Pública. A presente proposição propõe-se a contribuir para superar esses desafios¹⁴².

E no PL 4863/2012, de Jesus Rodrigues (então no PT), que propõe publicidade sobre atos das administrações públicas estaduais e municipais, o argumento utilizado na justificativa é de que os entes da federação precisam seguir o bom exemplo do governo federal.

O Governo Federal tem adotado medidas inovadoras para promoção de transparência na aplicação de recursos públicos. É o exemplo dado por este Poder Legislativo Federal, que disponibiliza todos os atos da gestão fiscal dos últimos anos [...] O Poder Judiciário possui um Portal, que é um instrumento de transparência da gestão fiscal [...] Portanto, os Municípios, Estados da Federação e o Distrito Federal devem seguir o exemplo dos Poderes [...] ¹⁴³.

A justificativa do PLP 279/2008, de Manuela D'Ávila (PCdoB), faz elogios ao Portal da Transparência: “Exemplo eficiente de publicidade da administração pública é o Portal da Transparência, lançado em novembro de 2004, um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito

¹⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/431751>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁴¹ Disponível em: <https://labhackercd.leg.br/>. Acesso em: 01 jan. 2023.

¹⁴² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2188211>. Acesso em: 01 jan. 2023.

¹⁴³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=563654>. Acesso em: 01 jan. 2023.

federal¹⁴⁴”. E no PL 5827/2009, de Bruno Rodrigues (PSDB), que propõe a divulgação mensal de servidores, empregados públicos e militares de cada órgão da administração pública, a prefeitura de São Paulo é mencionada na justificativa: “Recente iniciativa nesse sentido, destemidamente adotada pela Prefeitura de São Paulo, foi aplaudida tanto por juristas como pela opinião pública e deve ser estendida a todas as esferas de governo”¹⁴⁵. À época, o prefeito era Gilberto Kassab (então no DEM).

Atores políticos específicos também são elogiados nas justificativas. O PL 786/2015 retoma uma proposição anteriormente apresentada por Jesus Rodrigues (atualmente no PSOL). E, na justificativa da matéria, o autor, Luiz Nishimori (então no PR), afirma:

A apresentação deste Projeto de Lei homenageia o Excelentíssimo Senhor Deputado Jesus Rodrigues, que, infelizmente não comporá os quadros desta Casa na próxima legislatura, mas que deixa um legado de ótimas proposições, das quais, destaca-se esta, de relevante importância para o ordenamento jurídico nacional¹⁴⁶.

E na justificativa do PL 1038/2015, Janete Capiberibe (PSB) faz menção ao seu esposo, João Capiberibe.

Consideramos de suma importância a instituição do Dia Nacional dos Gastos Públicos. É uma homenagem à data em que foi sancionada a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere a transparência da Gestão Fiscal. De autoria do Senador da República pelo Estado do Amapá, João Capiberibe, a Lei dá mais transparência aos gastos públicos, obrigando a União, os estados e os municípios a colocarem na internet, em tempo real, os dados de seus orçamentos e gastos¹⁴⁷.

Há também exemplos de justificativas criticando governos e atores políticos. Na justificativa do PL 2820/2003, Antonio Carlos Mendes Thame (então no PSDB) faz críticas ao governo Lula alegando falta de transparência tributária.

O Congresso Nacional, na qualidade de representante do povo brasileiro, tem o direito de obter informações sobre arrecadação de tributos pagos pela

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388613>. Acesso em: 01 jan. 2023.

¹⁴⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=446062>. Acesso em: 01 jan. 2023.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1049049>. Acesso em: 01 jan. 2023.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198500>. Acesso em: 02 jan. 2023.

sociedade ao governo federal, tanto por pessoas físicas, como pessoas jurídicas. Mais do que, toda a sociedade também deveria ter acesso a tais informações através do recurso à Internet. O debate recente em torno da Medida Provisória n. 135, de 30.10.2003, revelou uma triste face das autoridades econômicas do atual governo. Apesar dos apelos insistentes de parlamentares, dos especialistas e da própria mídia, inclusive com o recurso aos requerimentos de informações, o Ministério da Fazenda não disponibilizou as estatísticas com a abertura setorial do PIS e da COFINS que permitisse a qualquer interessado fazer uma análise comparada das duas contribuições e daí inferir a se a mudança de suas bases de cálculo, para valor agregado, não representou e representará mais aumento da carga tributária nacional. A dificuldade em obter esses dados dos órgãos do Poder Executivo, demonstra uma incoerência por parte do governo, que sempre propala em seus discursos total transparência em sua administração, porém na realidade pouco exercida¹⁴⁸.

Já o PL 1422/2011, de Otavio Leite (então no PSDB), retoma uma proposta do ex-deputado Antonio Pallocci – que versava sobre a liberdade de divulgação de informações biográficas a respeito de pessoas com notoriedade pública – com o intuito de criticar o então ministro. Pallocci esteve à frente do Ministério da Casa Civil entre primeiro de janeiro e sete de junho de 2011, quando pediu demissão ao ser acusado de enriquecer ilicitamente¹⁴⁹.

O presente Projeto de Lei, na sua essência e na sua plena forma (isto é, na íntegra), é da lavra do ex-Deputado Federal Antônio Palocci (PT-SP). Embora arquivada, a matéria merece ser reavivada na Câmara dos Deputados por uma razão muito simples: porque o Senhor ex-Deputado propôs que as informações biográficas sobre pessoas de notoriedade pública ou cuja trajetória pessoal ou profissional tenha dimensão pública ou esteja inserida em acontecimentos de interesse da coletividade sejam de livre divulgação, proclamando o direito que tem a sociedade sobre as informações a respeito de pessoas de notoriedade pública. O que se aplica claramente ao seu momento presente. Isto é, a sociedade - neste momento da quadra de nossa história - exige transparência do Senhor Ministro acerca de informações relevantes de sua biografia. Logo, por coerência, o Senhor Ministro deveria dispor e informar ao povo brasileiro sobre os questionamentos significativos que lhes são imputados em face de sua meteórica e exorbitante evolução patrimonial¹⁵⁰.

Um outro exemplo é a justificativa do PL 7804/2017, na qual Rômulo Gouveia (então no PSD) faz críticas ao Ministério da Cultura alegando falta de transparência em relação aos beneficiários da Lei Rouanet. “Há uma completa falta de transparência a respeito de quem são os apoiadores dos projetos culturais e, principalmente, sobre os

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=149978>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁴⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/denuncias-derrubam-palocci-do-governo-pela-segunda-vez.html>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503530>. Acesso em: 02 jan. 2023.

valores e a destinação dos recursos doados aos projetos¹⁵¹”. E na justificativa do PLP 50/2015, Pauderney Avelino (então no DEM) defende mais transparência sobre obras e serviços de engenharia custeados com recursos federais e repreende a então presidente Dilma Rousseff.

Tal ferramenta, além de ajudar a prevenir desvios de dinheiro público, tem o objetivo de simplificar o processo de contratação de obras públicas por meio de um cadastro atualizado e detalhado de informações sobre as obras. É de se estranhar o veto apostado pela Chefe do Poder Executivo ao texto do artigo 118 da LDO 2015 que tratava justamente da criação do referido cadastro¹⁵².

O BNDES e o então governo de Dilma Rousseff recebem críticas de Bilac Pinto (então no PR) na justificativa do PLP 9/2015:

O BNDES e o governo federal não têm cumprido com o dever de informação, alegando o sigilo das informações, razão pela qual propomos o presente projeto de lei complementar para estabelecer a exceção das operações de empréstimos para investimentos em outros países do sigilo das instituições financeiras. O objetivo principal é garantir o direito dos brasileiros de conhecer o valor e as condições oferecidas em quaisquer operações do BNDES ou de suas subsidiárias para financiamento de investimentos fora do Brasil¹⁵³.

E na justificativa do PL 8135/2017, Givaldo Carimbão (então no PHS) faz duras críticas a Michel Temer, citando dois escândalos que marcaram aquele governo. O primeiro foi o caso da conversa gravada pelo então Ministro da Cultura, Marcelo Calero. À época, Calero alegou ter sido enquadrado por Michel Temer para que autorizasse uma obra no condomínio de Geddel Vieira Lima, então Ministro da Secretaria de Governo¹⁵⁴. E o segundo escândalo foi a conversa gravada entre Michel Temer e o empresário Joesley Batista. O áudio dá indícios de que o então presidente deu aval para a compra do silêncio do ex-deputado Eduardo Cunha, que tinha chances de fechar um acordo de delação premiada com a Polícia Federal¹⁵⁵.

No fim do ano de 2016, o Presidente da República teve conversa gravada pelo então Ministro da Cultura, Marcelo Calero, após ter intervindo em favor do

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140368>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198842>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=945891>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/calero-gravou-conversa-com-temer-em-que-trataram-do-caso-geddel.html>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/veja-trechos-da-conversa-entre-temer-e-joesley-que-foram-recuperados-pela-pf.ghtml>. Acesso em: 02 jan. 2023.

então Ministro da Secretaria de Governo, Geddel Vieira Lima, para liberar uma obra em Salvador. A conversa gravada, entretanto, foi meramente protocolar. O Ministro da Cultura acabou pedindo demissão do cargo alegando que sofreu pressão de Temer, do ex-Ministro Geddel Vieira Lima e do Ministro Eliseu Padilha a fim de que atuasse para que o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) revertere decisão que barrou a obra de um prédio em uma região tombada de Salvador, onde Geddel comprou um apartamento na planta. Com a crise, Geddel também pediu demissão do cargo. [...] Ocorre que, após o escândalo envolvendo o Presidente da República e o empresário Joesley Batista, com a gravação de conversa que acarretou na denúncia por corrupção do Presidente, a promessa foi descumprida [Temer havia afirmado que pensava em gravar todas as suas reuniões] e o inverso foi determinado: a instalação, no gabinete presidencial, de um aparelho conhecido como “misturador de voz”, cuja função é embaralhar o conteúdo de diálogos gravados por telefone celular e demais equipamentos eletrônicos. [...] É absurdo pensar que um Presidente da República, após ser sido denunciado pelo Ministério Público Federal por corrupção passiva, se preste a reduzir ainda mais a transparência de suas audiências e reuniões, proibindo a gravação das mesmas quando ele próprio declarou, “com toda franqueza”, estar pensando em pedir que todas as audiências presidenciais fossem gravadas¹⁵⁶.

Os casos de corrupção foram mencionados com frequência pelos parlamentares nas justificativas de seus projetos de lei. Por exemplo, as justificativas do PLP 21/2015, de Carmen Zanotto (então no PPS), e do PL 6339/2016, de Erivelton Santana (então no PEN), tratam das denúncias de corrupção envolvendo a Petrobrás¹⁵⁷.

Nos últimos meses, temos vivenciado sequenciais escândalos envolvendo o uso de recursos públicos, especialmente de empresas gerenciadas pelas administrações estaduais e federal. Embora a Lei de Acesso à Informação tenha trazido avanço para tornar a população mais próxima dos atos e gastos públicos, o sigilo bancário ainda é um impeditivo a auditorias mais acuradas que podem ser feitas pelos órgãos competentes ou por qualquer cidadão interessado¹⁵⁸ (PLP 21/2015).

As recentes denúncias sobre desvios de recursos da Petrobras e de diversos outros órgãos e entes estatais alertaram o Poder Legislativo sobre a importância da transparência dos atos de gestão da Administração Pública. Assim, neste momento em que a sociedade brasileira se vê diariamente surpreendida com a revelação de novas notícias sobre mau uso dos recursos públicos, nos vemos instados a propor soluções que ampliem o acesso dos cidadãos a informações sobre o processo de escolha das empresas responsáveis pela execução das obras governamentais¹⁵⁹ (PL 6339/2016).

Na justificativa do PL 3968/2015, Miro Teixeira (então na REDE) cita, inclusive, a Operação Lava Jato:

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2146150>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁵⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-da-petrobras-com-corrupcao-pode-ser-de-r-42-bi.html>. Acesso em: 02 jan. 2022.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/961538>. Acesso em: 02 jan. 2022.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2114687>. Acesso em: 02 jan. 2022.

A Força Tarefa do Caso Lava Jato, a partir da experiência do trabalho desenvolvido na operação de mesmo nome, elaborou sugestões de alterações na legislação penal, de forma a tornar mais efetiva a prevenção e repressão de diversos crimes. Essas sugestões foram posteriormente aprimoradas e englobadas no conjunto de 10 medidas contra a corrupção, encampadas pelo Ministério Público Federal, que as ofereceu como uma forma de contribuir com a sociedade e com o processo legislativo a partir de sua experiência no combate à corrupção. A presente iniciativa legislativa integra o rol de dez propostas idealizadas pelo Ministério Público Federal [...] ¹⁶⁰.

Um outro exemplo é a justificativa do PL 6516/2006, na qual Laura Carneiro (então no PFL) faz referências a uma “crise política” que, muito provavelmente, remete ao escândalo do Mensalão ¹⁶¹.

No atual quadro de crise política que assola o Estado brasileiro, com denúncias sobre tráfico de influência e intermediação de interesses privados no interior da máquina governamental, ocupando, quase que diariamente, parcela importante do noticiário dos principais meios de comunicação do País, entendemos ser extremamente importante a adoção de mecanismos que possibilitem maior visibilidade e um controle social mais efetivo da movimentação das principais autoridades encarregadas de planejar e gerir a execução das despesas públicas ¹⁶².

Assim como faz Laura Carneiro, outros parlamentares utilizam a imprensa para legitimar seus argumentos. A estratégia ocorre tanto com menções genéricas, quanto com referências a materiais jornalísticos específicos. O primeiro caso pode ser exemplificado pelas justificativas do PRC 13/2003, de Pedro Fernandes (PTB), e dos PLs 7050/2014, de Simplicio Araújo (SD), e 702/2003, de Pompeo de Mattos (PDT):

A imprensa tem veiculado fartamente os inúmeros casos de corrupção de autoridades públicas federais, estaduais e municipais, que se aproveitam do cargo ou função que ocupam para dilapidarem o patrimônio público em benefício próprio ¹⁶³ (PRC 13/2003).

Infelizmente, o sucesso do programa [Minha Casa Minha Vida] vem sendo atingido por irregularidades que já são objeto de investigações administrativas e policiais, bem como de ações ajuizadas pelo Ministério Público, como amplamente noticiado pela imprensa ¹⁶⁴ (PL 7050/2014).

¹⁶⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2074672>. Acesso em: 02 jan. 2022.

¹⁶¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1380649-5601,00-RETROSPECTIVA+MENSALAO.html>. Acesso em: 02 jan. 2022.

¹⁶² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/311872>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁶³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105763>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/605535>. Acesso em: 02 jan. 2023.

Reportagens veiculadas na imprensa nacional, mostram que grupos organizados usam de várias artimanhas para receber o Seguro Obrigatório, muitas vezes em nome de falsas vítimas¹⁶⁵ (PL 702/2003).

E a referência a materiais específicos do jornalismo ocorre nas justificativas dos PLs 1022/2011, 1564/2007 e 7938/2017. O primeiro foi proposto por Rui Palmeira (então no PSDB), o segundo por Andreia Zito (que também integrava o PSDB) e o último por Miguel Haddad (até hoje no PSDB).

A importância do referido programa social [Bolsa Família] é de conhecimento público. No entanto, também tem chegado ao conhecimento popular notícias publicadas em jornais de ampla circulação que dão conta de fraudes e irregularidades praticadas no âmbito dos municípios, envolvendo o cadastro e a percepção do benefício do Programa Bolsa Família por não atenderem aos requisitos legais. É este o caso das denúncias publicadas em reportagem do jornal “Estadão”, abaixo transcrita [...] ¹⁶⁶ (PL 1022/2011).

O Jornal O Globo do dia 8 de julho de 2007, publicou, na página 4, a matéria intitulada “Livros didáticos reprovados pelo Ministério da Educação - MEC são usados por escolas particulares - Só as editoras sabem quais títulos não passaram no teste do ministério”, da qual destaco alguns trechos, no mínimo alarmantes: [...] Será que estes recursos, da ordem de R\$ 5 milhões, dispendidos pelo MEC, não poderiam ser utilizados em benefício da educação brasileira, já que a divulgação da relação de livros aprovados e excluídos tornaria público um trabalho que auxiliaria todas as esferas de ensino, já que manter sigilo das informações referentes aos títulos excluídos só interessa às editoras que os publicam sem nenhuma responsabilidade educacional e não tem a sua irresponsabilidade divulgada? ¹⁶⁷ (PL 1564/2007).

Apenas para mencionar reportagens e comentários recentes, cito a reflexão do jornalista Ari Cunha em coluna intitulada “Transparência pela Metade”, publicada no Correio Braziliense de 12 de maio deste ano, em que é constatado que, “apesar dos avanços da cidadania, aqui e ali ainda é possível encontrar entraves que dificultam o acesso a informações” ¹⁶⁸ (PL 7938/2017).

Não é somente o jornalismo que é utilizado para legitimar as proposições legislativas sobre transparência pública. Na justificativa do PL 1793/2011, que versa sobre a transparência de preços no âmbito da administração pública, o deputado Danilo Forte (então no MDB) afirma que a matéria foi sugestão de um cidadão.

Por último, registro que o presente projeto é o resultado de uma sugestão apresentada por Dilthey Forte, que no exercício de sua cidadania viu em meu mandato a possibilidade de ver um anseio popular se concretizar por meio de

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/110332>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/498328>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=359373>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2142616>. Acesso em: 02 jan. 2023.

uma lei federal, o que me motiva ainda mais a exercer o mandato eletivo que me foi confiado pelo povo cearense¹⁶⁹.

Já na justificativa do PL 5329/2016, Carlos Henrique Gaguim (então no PTN) mobiliza dados da Ong Contas Abertas¹⁷⁰ para defender a transparência sobre gastos com cartões corporativos¹⁷¹. E Jefferson Campos (então no PSD) defende o PL 2143/2015¹⁷² dizendo que ele foi inspirado em um projeto semelhante apresentado à Câmara Municipal de São Paulo a pedido do Movimento Voto Consciente¹⁷³. Há justificativas que associam a importância das proposições a preocupações da população. É o que acontece no PL 10026/2018, de Ivan Valente (PSOL), que propõe a criação de um indicador nacional sobre esclarecimento de homicídios; e do PL 3766/2015, de André Abdon (então no PRB), que versa sobre transparência na área da saúde. Destaca-se, ainda, que a justificativa de Ivan Valente menciona o Instituto Sou da Paz¹⁷⁴ e a de André Abdon menciona a Confederação Nacional da Indústria¹⁷⁵ e o já encerrado instituto de pesquisas IBOPE.

A violência é uma das principais preocupações dos brasileiros, mas, apesar de sua gravidade, o problema não tem sido enfrentado de modo adequado pelo poder público. Como resultado, em 2014, figurávamos entre os doze países mais violentos do mundo. [...] Conforme aponta a pesquisa “Onde Mora a Impunidade?”, do Instituto Sou da Paz, apesar de investimentos pontuais em algumas capitais para criar delegacias especializadas sobre homicídio e melhorar os órgãos de perícia, pesquisas apontam um fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento de homicídios¹⁷⁶ (PL 10026/2018).

A saúde é, hoje, a maior preocupação dos brasileiros. Quase metade da população brasileira (49%) diz que melhorar os serviços de saúde deve ser prioridade para o governo federal. A informação é da pesquisa Retratos da Sociedade Brasileira - Problemas e Prioridades para 2014, feita pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em parceria com o IBOPE Inteligência¹⁷⁷ (PL 3766/2015).

As manifestações de 2013 também foram mobilizadas pelas justificativas dos parlamentares. Sandro Mabel (MDB), Gorete Pereira (então no PR) e Ivan Valente

¹⁶⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511821>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.contasabertas.com.br/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084960>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1548564>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷³ Disponível em: <https://votoconsciente.org.br/#>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁴ Disponível em: <https://soudapaz.org/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2171944>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2056700>. Acesso em: 02 jan. 2023.

(PSOL) propõe matérias que versam sobre informações referentes ao transporte coletivo urbano – o PL 6151/2013, o PL 8166/2014 e o PL 9865/2018, respectivamente – e justificam a sua relevância mencionando as manifestações de 2013, que começaram em decorrência dos aumentos nas tarifas dos transportes¹⁷⁸. Ressalta-se que os PLs 6151/2013 e 8166/2014 possuem exatamente a mesma redação e a mesma justificativa.

As recentes manifestações populares mostraram que a população em nossas cidades, principalmente as de médio e grande porte, está insatisfeita com os serviços de transporte coletivo urbano de passageiros, considerando exorbitantes os valores das tarifas cobradas. Ocorre que, muitas vezes, os usuários desses serviços não compreendem o motivo dos valores cobrados, por não disporem de informações acerca dos itens que compõem a tarifa, como os custos com pessoal e de manutenção, o ressarcimento das gratuidades e os tributos incidentes sobre a prestação do serviço¹⁷⁹ (PLs 6151/2013 e 8166/2014).

Nos últimos anos, tivemos avanços importantes na abertura de informações públicas, como a criação de portais e a aprovação da Lei de Acesso a Informações. Apesar desses avanços, muito pouco ou quase nada avançamos em relação à transparência das informações relacionadas à mobilidade urbana. [...] O alto custo, associado à falta de pontualidade, à ausência de transparência e à má condição dos veículos oferecidos à população, foi o estopim para as manifestações de rua que eclodiram em 2013. No auge das referidas mobilizações, conseguimos aprovar nesta Casa o Projeto de Lei nº 3546, de 2012, que obrigava a transparência dos dados e fundamentos que embasavam as decisões de reajuste das tarifas do transporte público. A proposta seguiu para o Senado, mas infelizmente ainda não conseguiu superar o lobby daqueles que temem a transparência e o controle social (PL 9865/2018)¹⁸⁰.

Até mesmo o incêndio de Santa Maria, ocorrido em 27 de janeiro de 2013¹⁸¹, foi mencionado em uma das justificativas analisadas – a do PL 4995/2013, de Paulo Magalhães (PSD), que foi apresentado logo após a tragédia, em 20 de fevereiro de 2013.

O presente projeto de lei visa a alterar a Lei de Acesso à Informação, a fim de tornar obrigatória a publicação nos sítios das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal dos alvarás em vigor expedidos à estabelecimentos destinados a apresentações musicais, boates, casas noturnas de shows, discotecas, espaços comerciais para festas e eventos, buffets comerciais ou locação para festas e congêneres. O Brasil inteiro foi abalado com a recente tragédia da Boate Kiss,

¹⁷⁸ Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/jornalismo-e-telejornais/jornal-nacional/reportagens-e-entrevistas/noticia/manifestacoes-de-junho-de-2013.ghtml>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁷⁹ Disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=588679>, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/808875>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁸⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170387>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁸¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/tragedia-incendio-boate-santa-maria/platb/>. Acesso em: 02 jan. 2023.

em Santa Maria (RS), cujo incêndio vitimou mais de duzentos e trinta jovens¹⁸².

O que esses resultados mostram é que reivindicações da sociedade, momentos de crise e acontecimentos de grande repercussão nacional parecem impulsionar as matérias sobre transparência pública. Esse é um comportamento, de fato, racional (NASCIMENTO, 2010; GOMES, 2013). Ou seja, os parlamentares utilizam a produção legislativa para responder às demandas da população e aos temas de maior visibilidade.

Chama atenção também que algumas justificativas indicam que os parlamentares brasileiros veem os mecanismos de transparência pública como recursos pelos quais eles podem exercer a sua função fiscalizadora. Em outras palavras, há justificativas que destacam o direito que os parlamentares têm em acessar determinadas informações. Seguem abaixo três exemplos: o PRC 51/2015, de Chico Alencar (PSOL), o PRC 39/2007, de Nelson Markezelli (PTB) e o PL 751/2007, de Lelo Coimbra (MDB).

De um lado, a medida assegurará o acesso a tais informações a todos os mandatos, o que propiciará maior eficiência na fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. De outro lado, a publicação das respostas aos requerimentos de informações e às solicitações de informações ao Tribunal de Contas da União garantirão o acesso da sociedade às medidas de fiscalização adotadas pelo Poder Legislativo, contribuindo para uma maior aproximação entre a sociedade e a Câmara dos Deputados¹⁸³ (PRC 51/2015).

A terceirização das atividades meio no serviço público está servindo para o enriquecimento de poucos e da pobreza de muitos no país. A relação entre os valores efetivamente pagos pela administração pública nos contratos de terceirização e o valor recebido pelos empregados é muitas vezes escamoteada pelas empresas vencedoras dessas licitações. Para tornarmos acessível a qualquer parlamentar e a sociedade brasileira o acesso e a transparência desses contratos é que determinamos, através de nossa propositura, a divulgação ampla no Jornal da Câmara, no final do último dia útil de cada mês, da listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços e os valores efetivamente recebidos pelos empregados¹⁸⁴ (PRC 39/2007).

O presente Projeto de Lei pretende aperfeiçoar a Lei n.º 9.452/97, a partir de observações realizadas nos dez anos de sua vigência. Esta lei determina a notificação das Câmaras Municipais pelos órgãos e entidades da administração federal quando da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os respectivos municípios. [...] Em que pese os órgãos e entidades federais estarem cumprindo o art. 1º da Lei – ao notificar as Câmaras Municipais por ocasião da liberação de recursos –, tem sido reportado que, em alguns casos, essa informação não tem chegado aos vereadores. Embora não haja um descumprimento literal da Lei, é evidente que esse fato pode

¹⁸² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565250>. Acesso em: 02 jan. 2023.

¹⁸³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1299705>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁸⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/346410>. Acesso em: 03 jan. 2023.

comprometer o exercício da função fiscalizadora do legislativo municipal. Para corrigir tal distorção, propomos o acréscimo de um parágrafo ao art. 1º, estabelecendo um prazo para que o presidente da Câmara Municipal faça chegar aos vereadores a informação sobre a liberação dos recursos¹⁸⁵ (PL 751/2007).

Além disso, a transparência também é vista como meio de legitimar a atividade parlamentar. A justificativa do PRC 91/2007, por exemplo, de Waldir Maranhão (então filiado ao PP), afirma que a sociedade desconhece a atividade parlamentar e a julga, muitas vezes, por informações divulgadas pela imprensa, que nem sempre são suficientes e adequadas. Dessa forma, o PRC 91/2007 procura resolver esse problema aumentando a transparência sobre o exercício parlamentar.

O exercício do mandato supõe uma profunda e permanente relação com a sociedade representada pelos parlamentares. Observa-se, porém, uma grande incompreensão ou desconhecimento, por parte de amplos segmentos dessa sociedade, da multiplicidade de atividades que o exercício do mandato encerra. [...] Embora já se tenha construído um sofisticado sistema informatizado de dados na Câmara, a Casa ainda não dispõe de mecanismos que permitam a divulgação, de modo sintético e consistente, das inúmeras atividades a que se dedicam os Deputados e que importa levar ao conhecimento da sociedade como um todo, oferecendo uma visão realista e abrangente dos encargos efetivos por eles assumidos. [...] São insuficientes e inadequadas as listas dos “Mais Eficientes Congressistas” divulgadas, de tempos a tempos, pela imprensa. São destacados principalmente os que mais sobem à tribuna e que têm mais contato com jornalistas. Sem negar importância a esse tipo de atividade, flagrantemente parlamentar, omitem-se, como sem importância, outras formas de atuação parlamentar que são lamentavelmente esquecidas e desconhecidas: o trabalho das comissões, o incremento da participação política pela via do Partido e fora dela, as representações junto a organismos ou entidades, bem como a apresentação e aprovação de proposições legislativas¹⁸⁶.

No PL 4772/2009, o deputado Vinicius Carvalho (então no PTdoB) defende que a transparência pode aumentar o prestígio sobre a atuação dos parlamentares, que nem sempre tem o devido reconhecimento.

Mais do que isso, busca-se prestigiar o trabalho legislativo e especificamente a atuação dos parlamentares, que, não raro, não têm reconhecida a sua atuação na obtenção de recursos imprescindíveis para a execução de obras fundamentais para o desenvolvimento do país e, especificamente, da sua cidade¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/348384>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁸⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/371179>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁸⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/424884>. Acesso em: 03 jan. 2023.

As justificativas do PRC 48/2011 e do PRC 26/2015 apresentam argumentos semelhantes. E, ademais, afirmam que a imprensa colabora com a falta de compreensão – e, portanto, de legitimidade – dos cidadãos sobre a atividade parlamentar. O PRC 48/2011 foi proposto por Weliton Prado (então no PT) e o PRC 26/2015 foi proposto por Carlos Manato (então no SD). Carlos Manato afirma, ainda, que o trabalho dos deputados não se restringe à apresentação de leis, percepção que acaba provocando cobranças indevidas.

A fim de evitar mal entendidos com a imprensa e com a sociedade é que o presente projeto pretende acrescentar ao artigo 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, a previsão para que seja obrigatória a inserção de dados quanto ao pedido de desarquivamento e tramitação de proposições arquivadas reapresentadas, no sistema de processamento eletrônico, ficando à disposição dos cidadãos através da Internet ou outras redes de comunicação similares, informações sobre o número da proposição, o ano, o nome do autor que originou sua reapresentação, bem como anexo com o texto original, as expressões “exprojeto de lei nº ...”, o ano em que foi apresentado, e "Autor: Deputado...", estabelecendo mais transparência, como já acontece com casas legislativas estaduais, como na de Minas Gerais¹⁸⁸ (PRC 48/2011).

Há um senso comum, divulgado pelos meios de comunicação, de que a atividade parlamentar se restringe à elaboração de leis, o que tende a provocar cobranças do eleitorado no sentido da apresentação de proposições e sua transformação em lei. Nesse sentido, é comum, durante os pleitos eleitorais, os deputados se tornarem vítimas de acusações na mídia e nas redes sociais, como também de seus adversários políticos, pela pouca ou inexistente produção legislativa, o que gera a falsa impressão de que somos “gazeteiros de plantão”. Logo, cabe aos meios de comunicação da Casa e à Procuradoria Parlamentar promoverem a divulgação da informação relacionada ao Parlamento, mais especialmente aquela relativa às atividades desenvolvidas no âmbito da Câmara dos Deputados, bem como proceder à defesa da imagem parlamentar, sem esquecer as importantes contribuições das novas pesquisas desenvolvidas no âmbito dos programas de formação da Casa, que têm contribuído para disseminar nova visão sobre o papel do Legislativo na elaboração das leis¹⁸⁹ (PRC 26/2015).

Na justificativa do PLP 116/2011, que versa sobre transparência financeira, o deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB) afirma que a transparência é positiva para os próprios gestores públicos, uma vez que comprova a “lisura de seus atos”: “[...] a lisura de seus atos estará comprovada nas informações que prestarem. Não se pode esquecer que os gastos de investimentos tradicionalmente vêm acompanhados de suspeitas e boatos, exatamente por falta de transparência”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/499977>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁸⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1049263>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530561>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Renan Filho (MDB) propõe mais transparência sobre as peças publicitárias da administração pública (no PL 3934/2012) para que os cidadãos saibam quais são os entes da federação responsáveis por cada política pública. Mais especificamente, o texto estabelece que, quando atos, programas, obras, serviços ou campanhas públicas são realizadas a partir de parcerias entre governo federal e estados ou municípios, tais parcerias devem ser publicizadas. O objetivo da matéria, portanto, é evitar que somente o governo federal leve os créditos por ações que foram realizadas com a ajuda de entes da federação.

[...] não há nada que obrigue o Poder Público a divulgar em sua publicidade oficial, de forma clara, quais são os entes da federação responsáveis por um determinado programa ou ação que está sendo divulgado. Vejamos, por exemplo, o caso da publicidade oficial do Sistema Único de Saúde (SUS). Como sabemos, a maior parte dos programas implementados por esse sistema conta com a participação dos municípios, especialmente nas atividades de cadastramento de beneficiados. Contudo, a publicidade oficial dos programas do SUS elaborada pelo Governo Federal não faz, usualmente, qualquer menção a essas parcerias. Assim, o cidadão fica privado de uma informação fundamental no acompanhamento da implementação dessas políticas – a de que não apenas a União, mas também seu município é responsável pela correta aplicação de uma determinada ação ou programa que está sendo anunciada¹⁹¹.

Já Colbert Martins (MDB) entende que cada órgão público deve divulgar os gastos com passagens e diárias de seus servidores para evitar que a sociedade civil faça interpretações “tendenciosas” a respeito dessas despesas (PL 5105/2009).

O projeto de lei que ora submetemos à apreciação da Câmara dos Deputados tem por objetivo atender uma exigência crescente de transparência nas contas públicas em todas as sociedades democráticas do mundo. Não é de hoje que a sociedade mundial, e em particular a brasileira, clama por mecanismos mais eficientes de busca e recuperação de informações sobre os gastos públicos. Várias organizações da sociedade civil, por iniciativa própria, acompanham estes gastos, no entanto a interpretação que fazem destes gastos pode ser tendenciosa e deturpar a verdade, por isso o melhor é que o próprio órgão que fez a despesa deve ser responsável pela sua divulgação. Acredito, no entanto, que hoje a sociedade esteja bem mais madura e consciente da necessidade constante de ampliarmos os meios e modos de divulgação destes dados, dispensando intermediários e intérpretes das contas públicas¹⁹².

Os deputados federais também associam a transparência à eficiência governamental. Por exemplo, Carlos Nader (então no PFL) propôs mais transparência

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=545666>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/431844>. Acesso em: 03 jan. 2023.

sobre as licitações realizadas pela administração pública (através do PL 3975/2004) para estimular a participação de um número maior de concorrentes e, assim, a redução dos gastos públicos: “deverá resultar em considerável economia para os cofres públicos em consequência da ampla divulgação de todas as licitações em andamento, estimulando a participação de um maior número de concorrentes [...]”¹⁹³. Fabio Reis (então no MDB) argumenta que a divulgação de informações sobre os profissionais de saúde designados para o atendimento ao público faz com que os cidadãos consigam se organizar melhor na hora de buscar consultas médicas.

Este procedimento, apesar de simples e sem custos adicionais, permitirá ao usuário dos serviços de saúde organizar-se melhor para procurar atendimento médico, vez que saberá, de imediato, se o profissional disponível para atendimento naquela data possui a especialização que ele procura¹⁹⁴.

E Rômulo Gouveia (então no PSD) afirma que quando os cidadãos sabem exatamente quais são os medicamentos em estoque nas unidades de saúde, não precisam se deslocar até as farmácias quando o fármaco necessário está em falta (PL 5610/2016).

A presente proposição tem o objetivo principal de evitar que os pacientes que precisam ter acesso a medicamentos se desloquem até as farmácias para descobrirem, após o deslocamento, que o fármaco que lhe foi indicado está em falta, que não será possível a dispensação do produto e o atendimento de sua prescrição. Mas se as informações a respeito dos estoques dos medicamentos em cada unidade de dispensação estivessem facilmente disponíveis nas páginas eletrônicas das Secretarias de Saúde, acessíveis aos pacientes a partir de consulta prévia, antes de irem até a farmácia pública, muitos transtornos, como a perda de tempo precioso, poderiam ser evitados¹⁹⁵.

Antes de encerrar a seção, é importante destacar que os parlamentares defendem com frequência a importância da utilização de ferramentas de comunicação digital para aprimorar a transparência. Por exemplo, na justificativa do PL 7420/2017, que versa sobre a transparência do fundo partidário, Adérnis Marini (PSDB) afirma que documentos não digitalizados não são mais aceitáveis diante da tecnologia atual.

Ocorre que, apesar da previsão constitucional de prestação de contas ao TSE, é nítida a falta de transparência na prestação anual de contas dos partidos brasileiros. Isso porque essa contabilidade é entregue ao TSE em enormes

¹⁹³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261066>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578154>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088410>. Acesso em: 03 jan. 2023.

volumes de papel que, somados, podem chegar a ter mais de 10 mil páginas. Como os documentos não são digitalizados, a única forma de um cidadão verificar como esses recursos foram usados é indo, pessoalmente, ao tribunal. Tal circunstância mostra-se completamente absurda se levada em consideração a tecnologia a que temos acesso atualmente¹⁹⁶.

Há deputados que vão além da defesa da digitalização da transparência mencionando também a clareza dos dados e a facilidade de acesso. É o caso de Francisco Praciano (PT), que, na justificativa do PLP 194/2012, argumenta: “de nada adianta estarem as contas públicas disponibilizadas na internet se não houver, por parte do Poder Público, as informações e orientações que possibilitem um fácil e rápido acesso a essas mesmas contas pela sociedade¹⁹⁷”. E Pedro Cunha Lima (PSDB) que, na justificativa do PRC 252/2017, que versa sobre a publicação de gastos dos deputados com a contratação de assessores, afirma:

Quando se pensa em transparência pública, a primeira ideia que vem à mente é a de publicidade das ações dos governos. Porém, o conceito vai além da simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade. Transparência não se limita a disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do Estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas¹⁹⁸.

E Pedro Paulo (então no PSDB), que propôs o PL 7804/2014 (que procura tornar obrigatória a disponibilização de dados abertos no âmbito da União, dos estados e dos municípios), defende o texto fazendo uma explicação bastante detalhada do que é “informação” e o que é “dado” e qual é a importância da publicização de cada um deles.

É preciso diferenciar o que é “informação” do que é “dado”, conforme conceitos amplamente aceitos na academia. Os legisladores desta Casa precisam ter claro que quando se trata de “dado”, seja ele público ou privado, está tratando-se de dados brutos, sem qualquer processamento, agregação ou interpretação. [...] Por outro lado, quando a legislação trata de “informação”, assim como a Lei de Acesso à Informação, ela faz referência a um conjunto de dados já agregados, processados ou manipulados com alguma finalidade. [...] A liberação de “informação” – dados já processados – é importante para a sociedade, na medida em que aumenta a transparência e possibilita uma maior participação democrática e consciente da sociedade nas definições de governo. Entretanto, a abertura de informações, como previsto na Lei de Acesso à Informação é apenas uma parte de um processo de ampla transparência e participação. A liberação de “dados”, em seu formato bruto, é tão importante quanto àquela, na medida em que permite a produção de outros tipos de usos e

¹⁹⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2129646>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=551676>. Acesso em: 03 jan. 2023.

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2143025>. Acesso em: 03 jan. 2023.

análises – como por exemplo o cruzamento de dados distintos ou o seu uso em aplicativos. Por essa razão, é importante que a Administração Pública torne pública não apenas a informação, mas também os dados que geram as informações públicas, sempre em formato aberto e livre¹⁹⁹.

Em resumo, além do princípio constitucional, os deputados federais mobilizam as preocupações da população, manifestações sociais, informações provenientes da sociedade civil e da imprensa com o objetivo de legitimar suas matérias sobre transparência pública. Além disso, as justificativas também são utilizadas para fazer críticas a oponentes, elogios a correligionários e para mencionar casos de corrupção de grande visibilidade. Os parlamentares também associam transparência à eficiência governamental e enfatizam a importância da comunicação *online* nesse processo. Por fim, chamam atenção as justificativas que tratam as iniciativas de transparência como mecanismos de fiscalização parlamentar e como método de legitimar a atividade parlamentar.

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620193>. Acesso em: 03 jan. 2023.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A primeira questão de pesquisa proposta por esta tese foi: *Qual a ideia de transparência pública presente nas proposições legislativas dos deputados federais?* Para discuti-la, em primeiro lugar, julga-se relevante retomar os achados sobre os temas das políticas propostas. Parte significativa das matérias propõe acesso a informações financeiras e orçamentárias de maneira geral. Esse é um resultado esperado, uma vez que os avanços associados à transparência no Brasil se apresentaram, inicialmente, em relação à questão fiscal e à gestão pública (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2019). Mas, ao mesmo tempo, há diversas matérias propondo políticas direcionadas de transparência, especialmente em relação à saúde pública, à remuneração e benefícios de servidores públicos, à atuação parlamentar e aos partidos políticos.

Chama a atenção o número de proposições muito semelhantes entre si. Ou seja, parlamentares diferentes apresentam textos que versam sobre o mesmo tipo de política de transparência. Esse é um achado que indica que, mais do que ter o texto aprovado, os parlamentares buscam ser os autores das proposições. Caso contrário, o comportamento mais racional seria unir forças em torno de uma única matéria a fim de buscar sua aprovação. Visto que há uma ideia geral de que propor leis é uma das atividades precípua dos legisladores, todos querem valorizar o seu currículo promulgando uma lei de sua autoria (AMORIM NETO, SANTOS, 2002). Através de dados da 54ª legislatura, Izumi (2017) expõe que cerca de 8% das matérias apresentadas possuíam semelhança com outros projetos. Ou seja, essa é uma prática que não se restringe às matérias de transparência pública, mas à produção legislativa como um todo.

A existência de muitos projetos semelhantes pode representar um vício do processo legislativo que impede a apreciação de todos os textos apresentados (quase metade do *corpus* desta tese não chegou a receber um parecer das comissões da Casa). Isso mostra que a aprovação de novas leis de transparência demanda maior trabalho coletivo em detrimento das centenas de propostas individuais.

Partindo, agora, para o detalhamento das políticas de transparência, oito variáveis *dummy* foram reunidas em um índice: menção a plataformas digitais, menção ao tipo de política de transparência, menção ao órgão, poder e/ou nível da federação responsável por cumpri-la, menção à necessidade de clareza das informações, menção à participação cidadã aliada à transparência, menção à periodicidade de atualização das informações, detalhamento do que deve ser publicizado e menção à disponibilização de dados em

formato aberto. O objetivo era examinar em que medida os parlamentares brasileiros propõem políticas de transparência que atendem aos requisitos associados a essa dimensão democrática (ALMADA, 2016; SILVA, 2016; FUNG, 2013; COMEL, MARQUES, 2022; PINHO, ALMADA, 2019). Os resultados mostram que uma parte significativa dos textos legislativos pormenorizam muito pouco as políticas de transparência propostas: 23% apresentam nível baixo de detalhamento (contemplam somente uma, duas ou nenhuma das variáveis *dummy* mensuradas); 70% apresentam nível moderado (contemplam três, quatro ou cinco das variáveis mensuradas); e somente 7% apresentam nível avançado (contemplam seis, sete ou todas as variáveis mensuradas).

O resultado positivo é que mais da metade dos textos esclarece o tipo de transparência proposta (87,5%), deixa claro que ela deve ocorrer na internet (57,5%), estabelece um órgão, poder e/ou nível da federação responsável por promovê-la (66,5%) e detalha quais informações devem ser disponibilizadas (71%). Quase metade especifica quando as informações devem ser atualizadas (46,5%). Os elementos menos contemplados pelas proposições legislativas foram a menção à necessidade de clareza das informações, a menção a iniciativas de participação cidadã e a menção à disponibilização de dados em formato aberto.

O baixo grau de pormenorização de algumas matérias pode ser resultado de dois problemas do Poder Legislativo brasileiro. Em primeiro lugar, um distanciamento entre os formuladores de políticas públicas e o meio acadêmico. Para que as proposições legislativas sobre transparência estejam em sintonia com os avanços do campo teórico, o ideal seria que especialistas na área atuassem na assessoria parlamentar. Ressalta-se que a Câmara dos Deputados possui um órgão de consultoria e assessoramento técnico aos deputados, à Mesa Diretora e às comissões: o Conle²⁰⁰. Ele é formado por uma equipe multidisciplinar e compreende 22 áreas temáticas, entre elas a de Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Informática, Telecomunicações e Sistema Postal²⁰¹. Contudo, depoimentos de servidores do Conle indicam que os membros individuais da Casa pouco recorrem a ele, o que faz com que a sua atuação acabe sendo quase que inteiramente associada às comissões (SANTOS, 2014).

²⁰⁰ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle>. Acesso em: 07 jan. 2023.

²⁰¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/consultores>. Acesso em: 07 jan. 2023.

Em segundo lugar, o objetivo de alguns parlamentares pode ser somente estar associado à ideia de transparência, mas sem, de fato, investir em uma política pública robusta de abertura de informações. Nesse ponto, é importante retomar o conceito de *window-dressing laws* (MICHENER, 2011). Originalmente criado para definir leis de acesso à informação em vigor, o termo se refere a normas jurídicas que melhoram a imagem de atores políticos associados a elas, mas pouco contribuem, de fato, com a transparência pública. A expressão *window-dressing* remete ao ato de fazer alguma coisa parecer mais atraente do que realmente é²⁰². Ou seja, muito provavelmente, alguns parlamentares propõem textos de baixa qualidade porque não estão comprometidos com o avanço democrático, mas procuram se apresentar como um político que não tem nada a esconder e que apoia a liberdade de acesso à informação (BIRCHALL, 2014).

As limitações referentes à qualidade de textos legislativos apresentados por deputados federais já foram sinalizadas por Bonfim (2011), que analisa projetos de lei que tratam de acessibilidade para pessoas com deficiência. A autora mostra que as políticas propostas são pouco inovadoras e não apresentam sintonia com as legislações já em vigor, indicando baixa expertise técnica do parlamento.

A partir de agora, discute-se a H1: *Ao longo dos últimos anos, as políticas de transparência propostas pelos deputados federais têm avançado ao se tornarem mais pormenorizadas*. Considerando a perspectiva de Bertot, Jaeger e Grimes (2010), de que a burocratização da transparência proporciona a formação de uma cultura política mais transparente, esperava-se que, ao longo dos anos, as proposições legislativas sobre transparência pública se tornariam mais pormenorizadas. Isso porque, à medida que as discussões sobre o tema ganham espaço na administração pública, espera-se que os legisladores, assim como os próprios cidadãos, passem a dominá-lo cada vez mais. Contudo, o Teste de Fisher não confirmou a associação estatisticamente significativa entre o nível de detalhamento da política de transparência proposta e a legislatura na qual ela foi apresentada. Assim como cresceu o número de matérias com detalhamento avançado, cresceu também o número de matérias classificadas em nível baixo e moderado. De todas as variáveis *dummy* que compreendem o índice de pormenorização das políticas de transparência propostas, somente a menção à necessidade de disponibilização de dados em formato aberto cresceu de forma estatisticamente

²⁰² Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/window-dressing>. Acesso em: 07 jan. 2023.

significativa ao longo das legislaturas (resultado esperado, diante da contemporaneidade do conceito).

Apesar da associação estatisticamente não significativa entre as variáveis, o crescimento proporcional de matérias que propõem políticas de transparência classificadas como avançadas foi, de fato, maior: da 52ª para a 53ª legislatura, houve um crescimento de 100% de tais textos; da 53ª para a 54ª legislatura, novamente o crescimento foi de 100%; e da 54ª para a 55ª legislatura, o crescimento foi de 325%. No entanto, essas matérias correspondem a uma parcela muito pequena dos projetos sobre transparência pública apresentados pelos deputados federais. Esperava-se, ainda, que os textos sobre transparência passiva se tornariam mais recorrentes após a aprovação da LAI (que regula esse tipo de acesso à informação por demanda), mas isso não aconteceu. Em resumo, não foi possível confirmar a H1.

Muito provavelmente, assim como foi discutido acima em relação à QP1, esses resultados se devem, de um lado, ao próprio distanciamento entre os formuladores de políticas públicas e o meio acadêmico e, de outro, ao interesse de atores políticos estarem associados à ideia de transparência, mesmo quando não possuem amplos conhecimentos sobre o tema ou não dispõem de genuíno interesse em fortalecer tal valor democrático (MICHENER, 2011).

Mas se o grau de detalhamento das políticas de transparência não avançou de forma significativa ao longo dos anos, a maneira como os parlamentares associam a comunicação à abertura de informações passou por mudanças. A partir de agora, discute-se a QP2: *Em que medida o avanço da comunicação digital alterou o perfil das proposições legislativas sobre transparência pública?* Em primeiro lugar, as menções às plataformas de comunicação *offline* (TV, rádio, jornais, placas e painéis expositivos etc.) foram diminuindo ao longo dos anos. O Teste de Qui-quadrado confirmou a associação estatisticamente significativa entre a menção à comunicação *offline* e a legislatura na qual a matéria foi apresentada. E o Teste de Gama mostrou que tal associação é negativa e ocorre em torno de 30% dos casos. Se nas legislaturas 52ª, 53ª e 54ª, cerca de 40% das proposições apresentadas mencionavam algum tipo de plataforma de comunicação *offline*, na 55ª legislatura, somente 20% o fizeram.

Em contrapartida, cresceram as menções a plataformas de comunicação digital. No entanto, o Teste de Qui-quadrado não confirmou a associação estatisticamente significativa entre a menção à internet e a legislatura na qual a matéria foi apresentada. Isso ocorreu porque ao mesmo tempo em que cresceu o número de matérias que propõe

transparência digital, cresceu também o número de matérias que propõe transparência sem mencionar a comunicação *online*. Inclusive, 24% das matérias do *corpus* não versam sobre comunicação *offline* ou *online*. Isto é, não especificam de que forma as informações devem ser disponibilizadas aos cidadãos.

Mas se a menção à internet não cresceu de forma estatisticamente significativa ao longo dos anos, a forma como os parlamentares versam sobre os recursos digitais passou por mudanças importantes. Das 206 matérias que propõem transparência digital, 54% delas esclarecem quais são os sites que devem ser utilizados. Mais detalhadamente, um texto legislativo pode simplesmente estabelecer que a transparência seja cumprida “na rede mundial de computadores” ou regulamentar que site deve ser empregado. Pois bem, ao longo das legislaturas, os textos que propõem transparência digital deixaram de tratar a comunicação *online* de forma vaga. Isso mostra que os parlamentares foram percebendo a pluralidade do ambiente digital e a importância de regulamentar quais plataformas específicas devem ser utilizadas.

A QP3 examinou questões relacionadas aos partidos políticos dos autores das proposições legislativas: *Em que medida o espectro ideológico dos autores das proposições legislativas está associado à apresentação e à qualidade desses textos?* Para respondê-la, foi utilizada a classificação proposta por Tarouco e Madeira (2015): partidos de esquerda: PT, PSOL, PSB e PCdoB; partidos de centro: MDB, PDT, PHS, PMN, PPS, PSDB, PTB, PTdoB e PV; e partidos de direita: PFL/DEM, PTN, PR, PP, PRB, PRTB, PSC e PSL. Ressalta-se que alguns partidos presentes no *corpus* desta tese não foram contemplados pela classificação (PEN, PL, PMB, PODE, PROS, PSD, REDE e SD).

Os resultados indicam que os partidos de esquerda apresentaram menos matérias sobre transparência pública do que o esperado ao longo dos anos, ao contrário dos partidos de centro e de direita – de acordo com os resíduos calculados juntamente com o Qui-quadrado de aderência. É possível que isso se deva à relação de tais partidos com o governo federal, que durante quase todo o período aqui analisado foi dirigido pelo PT, considerado mais à esquerda do espectro ideológico (TAROUCO, MADEIRA, 2015).

Em contrapartida, os partidos de esquerda se destacam brevemente na apresentação de matérias que propõem transparência avançada: 60% desses textos foram propostos por PT, PSOL e PSB. Os outros 25% foram apresentados pelos partidos de centro PSDB e PV e 15% pelos partidos de direita PR e DEM. Esses resultados são condizentes com os trabalhos que indicam associação positiva entre a transparência pública e a ideologia mais à esquerda (GARCÍA-SÁNCHEZ, FRÍAS-ACEITUNO,

RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ, 2013; SOL, 2013; LAMEIRAS, SILVA, TAVARES, 2018; AMORIM, 2012). No entanto, é preciso ressaltar que o número de proposições legislativas classificadas como avançadas corresponde a uma pequena parcela do *corpus* desta tese (7%). Além disso, os textos de transparência moderada, seguidos dos textos de transparência baixa, são os mais frequentes nos três espectros ideológicos. Em resumo, a associação entre ideologia e transparência pública requer estudos adicionais.

Ademais, é importante salientar que as proposições legislativas analisadas por esta tese são de autoria de deputados filiados a 30 partidos diferentes. Ou seja, o interesse pelo tema da transparência pública, pelo menos no caso brasileiro, não se restringe a um espectro ideológico específico ou a determinados partidos políticos. Também não se restringe a partidos que integram o governo ou que compreendem a oposição. O tema parece pertencer mais às agendas individuais dos deputados do que às agendas partidárias.

É importante lembrar que, olhando para as legendas individualmente, duas delas se destacam na apresentação de matérias sobre transparência pública: PSOL e PSD, dois partidos de formação mais recente (2004 e 2011, respectivamente). Em contrapartida, os partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados – PT, PSDB, MDB e DEM – apresentaram número menor de matérias do que o esperado. A quantidade de proposições apresentadas não está associada, necessariamente, a uma maior adesão à transparência pública (visto que esses textos podem se enquadrar no conceito de *window-dressing laws*). Entretanto, julga-se que esse resultado indica a necessidade de novas pesquisas sobre o tema. É possível que atores políticos filiados a partidos com menor representação sejam mais adeptos às políticas de transparência do que atores políticos filiados a partidos tradicionais. Até porque, as ferramentas de transparência servem para que os próprios atores políticos fiscalizem seus oponentes (BERLINER, 2014; MICHENER, 2015b).

A partir de agora, discute-se a QP4: *Em que medida o gênero, a idade e o número de legislaturas dos autores das proposições legislativas estão associados à apresentação e à qualidade desses textos?* Ao contrário do resultado encontrado por Tejedo-Romero e Araujo (2015), de que a inserção de mulheres no poder tende a melhorar a transparência pública, o gênero não se mostrou uma variável relevante para a apresentação ou para o grau de detalhamento dos textos legislativos que tratam de tal dimensão democrática. Em relação à idade, apesar de não existir significância estatística, 11 proposições legislativas classificadas com nível de detalhamento avançados foram apresentadas pelos deputados que, no momento, já tinham mais de 58 anos. Sete foram apresentadas por parlamentares

com até 45 anos e seis por parlamentares entre 46 e 57 anos. Ou seja, a suposição de que atores políticos mais jovens teriam maior proximidade com o tema da transparência, de fato, não se confirma aqui. Além disso, quando verificado se os deputados mais jovens tendem a mencionar mais a internet em seus textos legislativos sobre transparência pública, os resultados também contrariam os achados de Hong, Kim e Kwon (2022): nem sempre a inovação governamental é impulsionada por representantes políticos de menor idade.

No caso da legislatura, a maior parte dos textos foi apresentada por deputados em primeiro mandato. Em contrapartida, matérias classificadas como avançadas, no que se refere ao detalhamento das políticas de transparência propostas, aparecem mais do que o esperado entre parlamentares que já estavam, pelo menos, em sua segunda legislatura na Câmara dos Deputados. Os resultados são condizentes com aqueles referentes à idade. Em resumo, não são os atores políticos mais jovens e com carreiras mais recentes que propõem as políticas mais pormenorizadas sobre transparência pública, mas aqueles mais experientes.

O que esses resultados sugerem é que políticos profissionais podem, sim, investir em inovações governamentais e em mudanças da gestão pública. Nos últimos anos, ganharam corpo no Brasil discursos de negação da política e das próprias instituições democráticas. Por vezes, até mesmo candidatos a cargos públicos se apresentam “não como políticos, mas como gestores” (FONSECA, VIAFORA, RICHARTZ, 2016). Essa retórica contribui com uma perspectiva que deslegitima a política institucional, que passa a ser vista como avessa a mudanças e a melhorias (BAQUERO, VASCONCELOS, 2013). Mas os resultados sobre os autores das proposições legislativas sobre transparência pública mostram que políticos profissionais podem, sim, ser adeptos a reformas democráticas.

A QP5 examinou a tramitação das proposições legislativas: *Quais são as matérias que avançam no processo de tramitação e que chegam a se tornar normas jurídicas?* Somente quatro textos (1,1% do *corpus*) foram transformados em leis. Esse baixo índice confirma a dificuldade que os deputados brasileiros têm em aprovar seus textos legislativos (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000; AMORIM NETO, SANTOS, 2003, INÁCIO, 2007). Mas é importante salientar que o próprio comportamento parlamentar corrobora com tal situação. Conforme mencionado da seção 2.4 desta tese, em torno de 37.900 textos legislativos foram propostos pelos deputados federais entre as legislaturas 52^a e 55^a (2003-2018). É uma produção muito volumosa, que acaba impedindo a

apreciação de todas as matérias. No caso das propostas analisadas por esta tese, quase metade não chegou a receber sequer um parecer das comissões da Câmara dos Deputados. E, conforme já mencionado, parte dos textos do *corpus* são muito semelhantes entre si e propõem, praticamente, as mesmas políticas de transparência pública. Esses dados indicam que mais do que aprovar políticas públicas de qualidade, os parlamentares brasileiros procuram ter um texto de sua autoria apresentado na Casa. E, muito provavelmente, para divulgar sua produção legislativa a eleitores e potenciais eleitores (AMORIM NETO, SANTOS, 2002). Ressalta-se, ainda, que somente 14 matérias do *corpus* foram apresentadas em coautoria. Ou seja, os parlamentares parecem preferir atuar individualmente ao invés de unir esforços em favor do avanço das políticas de transparência.

No que se refere às quatro proposições que foram aprovadas, chama a atenção que três são de autoria de parlamentares que já estiveram entre os “cabeças” do Congresso Nacional, segundo o DIAP: Reginaldo Lopes (PT), Felipe Bornier (PHS/PSD/PROS) e Marcos Montes (PFL/DEM/PSD) (QUEIROZ, 2011, 2017, 2018). Esses dados corroboram as assimetrias entre os deputados de baixo e alto clero (AMORIM NETO, SANTOS, 2003). Além disso, o PL 219/2003, de Reginaldo Lopes, tramitou em conjunto com um texto de autoria do Poder Executivo Federal, que tinha interesse direto na aprovação de uma lei de acesso à informação (MICHENER, 2015b) – o que comprova o poder de agenda que o Poder Executivo exerce sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000; INÁCIO, 2007).

Sobre o avanço das proposições legislativas no processo de tramitação, alguns temas foram, proporcionalmente, mais apreciados: informações sobre os imóveis da Administração Pública, informações sobre programas sociais, transparência sobre questões educacionais e culturais e dados relativos à mobilidade urbana e ao transporte rodoviário. Ou seja, as matérias que mais avançaram foram aquelas que versavam sobre a transparência de políticas públicas. Já as matérias sobre concursos públicos, obras custeadas pela Administração Pública e atuação parlamentar avançaram muito pouco. Os resultados sobre os textos referentes à atuação parlamentar indicam que os deputados brasileiros podem ser mais resistentes à transparência que envolve os seus próprios mandatos (apesar de as justificativas mostrarem que alguns deles entendem a abertura de informações a cidadãos e a jornalistas como uma maneira de legitimar as suas atuações). Ressalta-se que a Câmara dos Deputados é a instituição indicada como responsável por promover as políticas de transparência propostas em 22 matérias, mas somente uma delas

responsabiliza também os gabinetes parlamentares – o PRC 293/2017, de Heuler Cruvinel (PSD).

Por fim, discute-se a QP6: *Em que medida as proposições legislativas sobre transparência pública revelam estratégias políticas de seus autores?* A pergunta está fundamentada em uma literatura que vem questionando a normatividade que, muitas vezes, envolve o conceito de transparência (WOOD, ARONCZYK, 2020; SCHUDSON, 2020; BIRCHALL, 2014). E a análise qualitativa das justificativas comprova a premissa de que a transparência é, de fato, um recurso político (POZEN, 2020). Chama atenção, por exemplo, que a produção legislativa sobre transparência pública seja utilizada pelos parlamentares brasileiros com vistas a criticar oponentes e enaltecer correligionários. Destaca-se a conduta de Otavio Leite (então no PSDB e hoje no União Brasil), que retomou uma proposta de Antonio Pallocci sobre a liberdade de divulgação de informações biográficas a respeito de pessoas com notoriedade pública, com o intuito de pressionar o ex-deputado, que estava sob acusação de enriquecimento ilegal.

Os deputados também justificam os seus textos enfatizando temas de grande visibilidade nacional: crises sociais, como o incêndio de Santa Maria (o PL 4995/2013, de Paulo Magalhães foi apresentado menos de um mês após a tragédia); crises políticas e escândalos de corrupção, como o Mensalão, a Lava-Jato e o escândalo de Michel Temer e Joesley Batista; e manifestações sociais, a exemplo das jornadas de junho de 2013. Ou seja, a produção legislativa é mobilizada pelos parlamentares com o intuito de responder a crises políticas e sociais e demandas da população (GOMES, 2013) – mesmo que a maior parte desses textos não o faça, de fato, porque não avança no processo de tramitação. É comum, inclusive, que os deputados federais evoquem as “preocupações da população”, informações provenientes de organizações da sociedade civil e materiais da imprensa em suas justificativas.

O jornalismo ora serve para legitimar as políticas propostas, ora é o causador da necessidade de maior transparência. Quando mencionam casos de corrupção em suas justificativas, por exemplo, os deputados utilizam expressões como “a imprensa tem veiculado fartamente”, “amplamente noticiados pela imprensa”, e “notícias publicadas em jornais de ampla circulação”. E, em outros casos, a transparência é um antídoto contra a desinformação em relação à atuação parlamentar, causada, também, pelo jornalismo. Waldir Maranhão (então no PP e atualmente no PDT) propõe mais transparência sobre a atuação dos deputados federais porque a sociedade desconhece a atividade parlamentar e

a julga de acordo com listas de “congressistas mais eficientes” divulgadas pela imprensa que são “insuficientes e inadequadas”.

Chama atenção, ainda, o texto de Renan Filho (MDB), que propõe mais transparência sobre as peças publicitárias da administração pública para que os cidadãos saibam quais são os entes da federação responsáveis por cada política pública. Mais especificamente, o texto procura evitar que somente o governo federal leve os créditos por ações que foram realizadas com a ajuda de entes federativos. Em outras palavras, a transparência é vista como uma maneira de mostrar que os governos estão trabalhando em favor da população.

Por fim, os resultados confirmam que os parlamentares brasileiros veem as iniciativas de transparência como uma forma de fiscalizar seus colegas de profissão (BERLINER, 2014). Ou seja, algumas justificativas não destacam o direito que os cidadãos têm em acessar determinadas informações, mas o direito e o dever parlamentar de fiscalizar. Esse achado condiz com a própria entrevista de Reginaldo Lopes acerca da LAI, na qual o deputado confirma que percebeu a importância da transparência quando já atuava como militante político e convivia com a dificuldade que seus vereadores aliados tinham em acessar determinados documentos (VERRI, 2022).

Todos esses resultados confirmam que o campo teórico precisa examinar as políticas de transparência a partir de uma perspectiva “mais realista e menos romântica” (POZEN, 2020). Nas últimas duas décadas, parte da literatura sobre transparência pública, nacional e internacional, dedicou-se a sistematizar por que a liberdade de acesso à informação é essencial para o avanço democrático (KANT, 2008; BENTHAM, 2011; HOOD, 2006; FUNG, 2013; GOMES, AMORIM, ALMADA, 2018; ALMADA, 2016; MARQUES, 2016). E, apesar de alguns questionamentos sobre os limites da transparência (URBINATI, 2013; DROR, 1999), parece ser unânime a ideia de os cidadãos têm direito de obter informações públicas. No entanto, é fundamental que a transparência também seja vista como uma política pública que, como qualquer outra, envolve interesses dos mais diversos *stakeholders*, inclusive aqueles pertencentes à seara política (LOBATO, 1997). Julga-se que esta tese contribui com a literatura justamente por unir esses dois campos de estudos: o da política institucional, marcado por assimetrias e jogos de interesse, e o da transparência pública, marcado pela normatividade teórica (WOOD, ARONCZYK, 2020).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando um cenário no qual a produção legislativa compreende um recurso de maximização de interesses parlamentares e a transparência pública como uma ferramenta política sujeita a interpretações distintas, esta tese buscou responder à seguinte questão de pesquisa: De que maneira e, em que medida, os parlamentares brasileiros endereçaram a ideia de transparência pública em suas proposições legislativas ao longo dos últimos anos?

Para fundamentá-la, foram construídos dois capítulos teóricos. O primeiro discutiu produção legislativa, comportamento parlamentar, o funcionamento da Câmara dos Deputados e o processo de tramitação das proposições legislativas, além de mapear as características das quatro legislaturas analisadas (52^a, 53^a, 54^a e 55^a) (Capítulo 2). E o segundo examinou a literatura especializada em transparência pública a fim de sistematizar o seu conceito, discutir a aprovação de leis de acesso à informação no Brasil e no mundo e averiguar os avanços da transparência digital no Brasil (Capítulo 3).

O Capítulo 2 foi dividido em quatro seções. Em primeiro lugar, fez-se uma revisão de trabalhos, especialmente brasileiros, sobre a produção legislativa e o comportamento parlamentar. A intenção foi demonstrar a racionalidade inerente a ele, além das lacunas desse campo de estudos – são poucas as pesquisas brasileiras que exploram de forma detalhada o conteúdo das proposições legislativas e que analisam matérias relacionadas a uma política pública específica. A segunda seção apresentou as funções da Câmara dos Deputados e discutiu o seu caráter representativo da população brasileira. O objetivo foi justificar a relevância do objeto de pesquisa. A terceira seção apresentou as normas regimentais que regulamentam a apresentação e tramitação das matérias legislativas, além de discutir quais são os deputados que possuem maiores chances de aprovar seus projetos de lei. Por fim, foram mapeadas as características das legislaturas analisadas (parlamentares que exerceram a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, produção legislativa do período e tamanho das bancadas partidárias). A seção possibilitou que os resultados concernentes à transparência pública fossem associados aos elementos institucionais que regem o processo legislativo e ao comportamento dos legisladores.

O Capítulo 3 foi dividido em três seções. A primeira discutiu o conceito de transparência pública, os requisitos apontados a ela e a necessidade de superar as análises essencialmente normativas. A segunda seção tratou da institucionalização da transparência. Fez-se uma sistematização desse processo no Brasil e no mundo e, em

seguida, foram discutidos os efeitos e os desafios das leis de transparência já aprovadas. A intenção foi salientar o caráter político dessa dimensão democrática e discutir por qual motivo atores políticos do mundo todo têm aprovado leis de acesso à informação. Por fim, a última seção discutiu os avanços da transparência digital no Brasil. Entende-se que a transparência pública e a comunicação *online* estão indubitavelmente associadas nas democracias de massa, tornando importante compreender como os atores políticos legislaram nesse sentido.

Uma hipótese e seis questões de pesquisa foram propostas (optou-se por questões de pesquisa diante da literatura ainda inconclusiva para a construção de hipóteses robustas). A QP1 verificou qual é a ideia de transparência presente nas proposições legislativas dos deputados federais. Em primeiro lugar, parte significativa dos textos pormenoriza muito pouco as políticas de transparência propostas – o que pode ser resultado de um interesse em estar associado ao tema da transparência pública sem, de fato, promover mudanças consistentes, ou de um distanciamento entre os formuladores de políticas públicas e os acadêmicos especialistas no assunto. Além disso, há no *corpus* muitos textos que propõem, praticamente, as mesmas políticas de transparência pública, o que indica um vício do processo legislativo brasileiro que acaba impedindo a apreciação de todos os projetos propostos.

A H1 (*Ao longo dos últimos anos, as políticas de transparência propostas pelos deputados federais têm avançado ao se tornarem mais pormenorizadas*) não foi confirmada. Durante as legislaturas 52^a, 53^a, 54^a e 55^a, o nível de detalhamento das políticas de transparência propostas pelos deputados federais não avançou de forma estatisticamente significativa. Assim como cresceu o número de matérias com detalhamento avançado, cresceu o número de matérias com detalhamento baixo e moderado.

A QP2 verificou em que medida o avanço da comunicação digital alterou o perfil das proposições legislativas sobre transparência pública. E, de fato, ela fez com que os deputados mencionassem cada vez menos plataformas de comunicação *offline* em seus textos legislativos. E se a menção à internet não avançou de forma estatisticamente significativa, a forma como os parlamentares versam sobre os recursos digitais passou por mudanças importantes: eles deixaram de tratar a internet de forma vaga, como “a rede mundial de computadores”, e passaram a especificar quais plataformas deveriam ser utilizadas para a promoção das políticas de transparência – a exemplo de sites oficiais.

Ou seja, o avanço da transparência digital no Brasil modificou as percepções dos atores políticos.

A QP3 e a QP4, por sua vez, investigaram em que medida o espectro ideológico dos partidos, o gênero, a idade e a legislatura exercida pelos autores das proposições legislativas estão associados à apresentação e à qualidade desses textos. No caso do espectro ideológico, os resultados indicam que os partidos de esquerda apresentaram menos matérias do que o esperado, mas se destacaram brevemente no detalhamento das políticas de transparência. No entanto, o principal achado foi de que o interesse pelo tema da transparência pública não se restringe a um espectro ideológico ou a partidos políticos específicos – as matérias do *corpus* foram apresentadas por 30 agremiações diferentes. Em outras palavras, o tema da transparência parece pertencer mais às agendas individuais dos deputados federais do que às agendas partidárias.

O gênero não se mostrou uma variável relevante para a apresentação de matérias sobre transparência pública ou para o grau de pormenorização desses textos. Em relação à idade, apesar de não ter ocorrido significância estatística, a maior parte das proposições com políticas mais detalhadas foi apresentada por deputados mais velhos. No caso da legislatura, a maior parte dos textos mais detalhados foi apresentada por aqueles que estavam, pelo menos, em seu segundo mandato na Câmara dos Deputados. O que esses resultados mostram é que políticos profissionais podem, sim, investir em inovações governamentais e em mudanças da gestão pública, contrariando os discursos que negam a política institucional.

A QP5 examinou quais foram as matérias que se tornaram normas jurídicas – o que ocorreu com somente 1,1% do *corpus*. Os textos aprovados foram propostos, em sua maioria, por políticos de maior influência no Congresso Nacional. Os dados mostram que a baixa apreciação das matérias propostas se deve, justamente, ao comportamento dos parlamentares brasileiros, que parecem preferir atuar individualmente ao invés de unir esforços em favor do avanço das políticas de transparência.

Por fim, a QP6 examinou em que medida as proposições legislativas sobre transparência pública revelam estratégias políticas de seus autores. E, a partir das justificativas, foi possível perceber que os parlamentares brasileiros mobilizaram a produção legislativa sobre o tema para responder a demandas da população e a crises políticas e sociais, pressionar oponentes políticos, fortalecer a função fiscalizadora do próprio Poder Legislativo e legitimar a importância de seus mandatos. Em resumo, a

transparência é uma ferramenta política que deve ser examinada para além da normatividade teórica.

Esta investigação mostrou que a aprovação de normas jurídicas de qualidade – e não somente em relação à transparência pública – demanda algumas mudanças no processo legislativo brasileiro. Em primeiro lugar, é essencial que os parlamentares brasileiros trabalhem mais em conjunto em torno de um número menor de textos legislativos. São milhares de matérias apresentadas todos os anos, o que torna impossível a apreciação de todos. Em segundo lugar, propostas de políticas de transparência precisam ser redigidas em parceria com os especialistas da área. Ou seja, o processo legislativo demanda maior proximidade entre o campo acadêmico e a política institucional. Por fim, a própria percepção que a população e as organizações da sociedade civil têm sobre a atuação parlamentar precisa ser discutida. Se os deputados brasileiros estão investindo em milhares de projetos que, na maioria das vezes, não vão receber atenção do Congresso Nacional, é porque a produtividade de seus mandatos vem sendo mensurada, muitas vezes, pela quantidade, e não pela qualidade, de seus trabalhos.

Antes de finalizar, cabe destacar algumas limitações desta tese e as possibilidades de agenda para pesquisas futuras. Como a intenção, aqui, foi observar o comportamento dos deputados federais em relação à transparência pública, não foram analisadas as matérias apresentadas pelo Poder Executivo. Julga-se relevante que outras pesquisas o façam. Além disso, considerando que a promoção da transparência pública apresenta resultados distintos em estados e municípios, é possível que as percepções de agentes políticos locais sobre tal dimensão democrática também sejam divergentes. E, por fim, esta tese analisou somente os documentos produzidos pelos parlamentares. Outras técnicas metodológicas podem trazer novos resultados. Entrevistas com os atores políticos que propõem esses textos, por exemplo, muito provavelmente, seriam frutíferas.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. The global explosion of freedom information laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.

ALMADA, M. P. **Avaliação a etransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. 2016. 262 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas), Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2016.

ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K.; PINHO, M. D. C.; SILVA, C. R. S. A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Opinião Pública**, v. 28, n. 1, p. 169-199, 2022.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. **Comunicologia**, v. 6, n. 2, 2013.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de análise político-institucional**, n. 7, 2015.

ALTHRIDE, D.; SCHNEIDER, C. **Qualitative Media Analysis**. SAGE Publications, 2013.

ALVES, R. S. **O que mudou na produção legislativa brasileira? Uma análise do conteúdo das proposições legislativas entre 2003 e 2010, e dos incentivos parlamentares nesse âmbito**. 2014. 91 f. Monografia (Bacharelado em Ciência Política), Universidade de Brasília, 2014.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas), Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2012.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 661- 698, 2003.

ANGELI, A. E. **Accountability e internet em uma perspectiva comparada: a atuação digital das Controladorias Públicas na América Latina**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2017.

ANGÉLICO, F. Transparência, accountability e tecnologia. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 113-130.

ARTERTON, C. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Sage, Newbury Park, CA, 1987.

ASOGWA, B. E.; EZEMA, I. J. Freedom of access to government information in Africa: trends, status and challenges. **Records Management Journal**, v. 27, n. 3, 2017.

BALL, C. What is transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

BANISAR, D. **Freedom of information around the world**. Privacy International, 2006.

BAPTISTA, T. W. F. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cad. Saúde Pública**, v. 26, n. 1, p. 97-109, 2010.

BAQUERO, M., VASCONCELOS, C. Crise da representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos de apartidarismo no Brasil. In: COMPOLÍTICA, Curitiba, 2016. **Anais do V Congresso da COMPOLÍTICA**. Curitiba, 2016.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. Brasília: ENAP, 2017.

BAUME, S.; PAPADOPOULOS, Y. Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, 2015.

BENTHAM, J. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, p. 277-294, 2011.

BERLINER, D. The political origins of transparency. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.

BERLINER, D. **Institutionalizing Transparency: The Global Spread of Freedom of Information in Law and Practice**. 2012. 198 f. (Doutorado em Filosofia). University of Washington, 2012.

BERLINER, D.; BAGOZZI, B. E.; PALMER-RUBIN, B. What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico. **World Development**, v. 109, p. 222-235, 2018.

BERLINER, D.; ERLICH, A. Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States. **American Political Science Review**, v. 109, n. 1, 2015.

BERTOT, C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, n. 27, p. 264-271, 2010.

BIRCHALL, C. Radical transparency? **Cultural Studies, Critical Methodologies**, v. 14, n. 1, p. 77- 88, 2014.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOLOGNESI, B., RIBEIRO, E., CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, n. 2, 2023.

BONFIM, S. M. M. A percepção parlamentar da deficiência a partir da análise de projetos de lei relacionados à temática apresentados no período de 2003 a 2008. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 245-266.

BRASIL. **Lei nº 13.673, de 5 de junho de 2018**. Altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 9.472, de 16 de julho de 1997, para tornar obrigatória a divulgação de tabela com a evolução do valor da tarifa e do preço praticados pelas concessionárias e prestadoras de serviços públicos Brasília: Diário oficial da União, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13673-5-junho-2018-786822-publicacaooriginal-155786-pl.html>. Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília: Diário oficial da União, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.482, de 20 de setembro de 2017**. Altera a Lei no 10.893, de 13 de julho de 2004, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do quantitativo e da destinação dos valores arrecadados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM). Brasília: Diário oficial da União, 2017b. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/501438733/lei-13482-17>. Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Diário oficial da União, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Diário oficial da União, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 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. Brasília: Diário oficial da União, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Diário oficial da União, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11111.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília: Diário oficial da União, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993.** Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília: Diário oficial da União, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Diário oficial da União, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**. Concede anistia e dá outras providências. Brasília: Diário oficial da União, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20concedida%20anistia%20a,de%20funda%C3%A7%C3%B5es%20vinculadas%20a%20poder. Acesso em: 19 dez. 2022.

CAMAJ, L. From ‘window dressing’ to ‘door openers’? Freedom of Information legislation, public demand, and state compliance in South East Europe. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 346-357, 2016a.

CAMAJ, L. Governments’ uses and misuses of Freedom of Information Laws in emerging european democracies: FOI Laws’ impact on news agenda-Building in Albania, Kosovo, and Montenegro. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 93, n. 4, 2016b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução da Câmara dos Deputados, nº 13, de 2003**. Institui o Prêmio Transparência e Fiscalização Pública e dá outras providências. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2003/resolucaodacamaradosdeputados-13-20-novembro-2003-322047-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 jan. 2023.

CARNEIRO, A. C. de S.; SANTOS, L. C. A. dos; NETTO, M. G. da N. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 6º edição. Brasília: Edições Câmara, 2020.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes.

CERVI, E. U. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. Volume 1. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.

CERVI, E. U. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. Volume 2. Curitiba: CPOP-UFPR, 2019.

CERVI, E. U. Análise de conteúdo automatizada para conversações em redes sociais online: uma proposta metodológica. In: ANPOCS, Caxambu, 2018. **Anais do 42º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu, 2018.

CERVI, E. U. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 106-136, 2011.

CHEN, G.; KANG, H.; LUNA-REYES, L. F. Key Determinants of Online Fiscal Transparency: A Technology-Organization-Environment Framework. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 3, 2019.

CICATIELLO, L.; DE SIMONE, E.; GAETA, G. L. Cross-Country Heterogeneity in Government Transparency and Citizens' Political Efficacy: A Multilevel Empirical Analysis. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 595-623, 2018.

COMEL, N.; MARQUES, F. P. J. Transparência on-line e comunicação pública no âmbito municipal: examinando ferramentas digitais de controle publico. **Revista E-Compós**, v. 25, p. 1-23, 2022.

DROR, Y. Transparency and openness of quality. In: KELLY, M. (ed.). **Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities**. NISPAcee f ed. Maastricht: [s.n.], 1999. p. 62–71.

ENAP. **Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA**. Brasília, 2021.

ENAP. **Acesso à informação: O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização**. Brasília, 2017.

EPITÁCIO, S. S. F.; RESENDE, R. C. Direita e Esquerda no Brasil: Uma Análise da Produção Legislativa dos Deputados Federais (1999-2014). **BRASILIANA: Journal for Brazilian Studies**, v. 9, n. 1, 2020.

FEREJOHN, J., PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, 2001.

FIELD, A. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS**. 2ªed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FILGUEIRAS, F. A política pública de transparência no Brasil: Tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 79-112.

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P.; TESTA, G. G. Complexing Governance Styles: Connecting Politics and Policy in Governance Theories. **SAGE Open**, 2023.

FONSECA, M. E. V.; VIAFORA, D.; RICHARTZ, T. A política do espetáculo: os efeitos do espetáculo no processo eleitoral brasileiro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unis.edu.br/handle/prefix/86>. Acesso em: 26 fev. 2023.

FRANCO, G. C. **Participação e representação política: O que produzem e o que decidem as deputadas federais?** 2019. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2019.

FREY, J. G. B. **Tics e transparência: a influência da tecnologia na divulgação de informações públicas das prefeituras brasileiras**. 2019. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2019.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politics & Society*, v. 41, n. 2, p. 183-212, 2013.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I.; FRÍAS-ACEITUNO, J.; RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ, L. Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of Cleaner Production*, v. 36, p. 60-72, 2013.

GARCÍA-TABUYO, M.; SAÉZ-MARTÍN, A.; ALONSO-CAÑADAS, J.; SARAITE, S. L. Políticas públicas de transparencia en Sudamérica. ¿Regulación estricta o regulación laxa? *Revista de Ciencias Sociales*, v. 25, n. 1, 2019.

GERALDES, E. et al. Uma LAI para o futuro. In: GERALDES, E. et al (Orgs.). **Dez anos da Lei de Acesso à Informação: Limites, perspectivas, desafios**. São Paulo: Intercom, 2022.

GILES, I. GRAVES, P. **His Majesty's Gracious Ordinance Regarding the Freedom of Writing and of the Press**. DELC: Scandinavian Studies, University of Edinburgh, 2016.

GOMES, F. B. C. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

GOMES, W., AMORIM, P. K. D. F., ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-compós*, v. 21, n. 2, 2018.

GRAHAM, M. W. Government communication in the digital age: Social media's effect on local government public relations. *Public Relations Inquiry*, v. 3, n. 3, p. 361-376, 2014.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. ; JOHN, P.; MEIJER, A.; WORTHY, B. Do Freedom of Information laws increase the transparency of government? A pre-registered replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 1, n. 2, p. 1-10, 2018.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government information quarterly*, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014

HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). **Transparency: the key to better governance**. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HERMAN, F. **Campanhas online e sociabilidade política: o uso do Facebook e do Twitter por candidatos a vereador nas eleições de 2016 em Curitiba**. 2017. 196 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2017.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 857-884, 2022.

HOCH, P. A., RIGUI, L. M., SILVA, R. L. 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**, v. 1, n. 2, 2012.

HONG, S.; KIM, S. H.; KWON, M. Determinants of digital innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 4, 2022.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). **Transparency: the key to better governance**. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 3–24.

INÁCIO, M. M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. **A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século XXI**. Editora UFMG: Belo horizonte, 2007. p. 199-235

IZUMI, M. Y. Construindo a agenda política. In: ANPOCS, Caxambu, 2017. **Anais do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu, 2017.

KANT, I. **A paz perpétua**. Covilhã: LusoSofiapress, 2008.

KATZMANN, R. A. The American Legislative Process as a Signal. **Journal of public policy**, v. 9, n. 3, p. 287-306, 1989.

KNIESS, A. B.; MARQUES, F. P. J. Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União. **Opinião Pública**, v. 27, n. 1, 2021.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **Investigação Qualitativa em Educação**, v. 2, 2015.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: An introduction to its methodology**. London: Sage, 2004.

KUUNIFAA, C. D. Access to information legislation as a means to achieve transparency in Ghanaian governance: Lessons from the Jamaican experience. **IFLA Journal**, vol. 38, n. 2, 2012.

LAMEIRAS, M.; SILVA, T.; TAVARES, A. An Empirical Analysis of Social Media Usage by Local Governments in Portugal. In: 11th International Conference on Theory

and Practice of Electronic Governance, 2018, Galway, Ireland. (**Anais...**) Galway, Ireland, 2018.

LIMA JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O. dos; SCHNEKENBERG, G. F. Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, vol. 31, n. 1, p. 30- 48, 1997.

LOPES, F. C.; FREIRE, G. M. A. Governo eletrônico e accountability: avaliação das publicações das contas públicas dos estados brasileiros. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. (**Anais...**) Fortaleza, 2010.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. **Public Integrity**, p. 1-22, 2018.

MACEDO, D. F., LEMOS, D. L. S. Dados abertos governamentais: iniciativas e desafios na abertura de dados no Brasil e outras esferas internacionais. **Novas práticas em informação e conhecimento**, v. 10, n. 2, 2021.

MARQUES, F. P. J. Internet e transparência política. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 55-78.

MARQUES, F. P. J. Internet e Transparência política. In: COMPÓS, Belém, 2014. **Anais do XXIII Encontro Anual da Compós**. Belém, 2014.

MARQUES, F. P. J. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 41, p. 21-35, 2012.

MARQUES, F. P. J.; MONT'ALVERNE, C.; MITOZO, I. B. A empresa jornalística como ator político: Um estudo quanti-qualitativo sobre o impeachment de Dilma Rousseff nos editoriais de Folha e Estadão. **Observatorio (OBS*)**, v. 12, n. 3, p. 224-245, 2018.

MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q.; CARVALHO, F. C. de; LIMA, R. S. A construção da campanha eleitoral majoritária no HGPE: uma análise comparada das estratégias usadas pelos presidentes de 2014. **Política e Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 171-203, 2016.

MEIJER, A., HART, WORTHY, B. Assessing government transparency: an interpretive framework. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 501-526, 2018.

MESSENER, D. O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro. **Cadernos Aslegis**, v. 40, p. 79-107, 2010.

MICHENER, G. Assessing freedom of information in Latin America a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015a.

MICHENER, G. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 28, n. 1, p. 77-94, 2015b.

MICHENER, G. FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, p. 145-159, 2011.

MICHENER, G. **The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America**. 2010. 512 f. (Doutorado em Filosofia). University of Texas at Austin, 2010.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. **Political Concepts**, v. 49, p. 1-27, 2011.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. **Brazilian Journal of public administration**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MICHENER, G.; VELASCO, R. B.; CONTRERAS, E.; RODRIGUES, K. F. Googling the requester: identity-questing and discrimination in public service provision. **Governance**, p. 1-19, 2019.

MITOZO, I. B.; MASSUCHIN, M. G.; CARVALHO, F. C. Debate político-eleitoral no Facebook: os comentários do público em posts jornalísticos na eleição presidencial de 2014. **Opinião pública**, v. 23, n. 2, p. 459-484, 2017.

MOREIRA, T. C. F.; KARRUZ, A. P. Quem é mais bem representado? Congruência entre parlamentares e segmentos do eleitorado brasileiro. **Opinião Pública**, v. 27, n. 3, 2021.

NASCIMENTO, E. O. Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. **Revista Política Hoje**, v.19, n. 2, 2010.

NEUENDORF, K. A.; KUMAR, A. Content Analysis. In: BARNHUST, K. G.; et al. **The International Encyclopedia of Political Communication**. Wiley Blackwell, 2015.

NICHOLS, B. W. **A participação radicalizada relacionada a Aécio Neves e Dilma Rousseff nas fanpages de quality papers brasileiros em 2014**. 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Setor de Artes, Comunicação e Design, Universidade Federal do Paraná, 2018.

OLIVEIRA, L. M. B. **O quanto as preferências ideológicas dos parlamentares impactam nos resultados legislativos? O caso da Câmara dos Deputados entre 2003**

e **2018. 2019.** 57 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

OLIVER, R. W. **What is transparency?** McGraw-Hill, 2004.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis.** Brasília: Edições Câmara, 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, M. A. G.; AMARAL, E. F. L.; COSTA, M. Governo eletrônico e os executivos municipais: o caso de Minas Gerais. In: ANPOCS, Caxambu, 2010. **Anais do 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu, 2010.

PEREIRA, C., RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas Político- Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, 2001.

PINHO, M. D.; ALMADA SILVA, M. P. Governo aberto e dados abertos governamentais: um mapeamento e sistematização da produção acadêmica. **Comunicação e inovação**, v. 20, n. 43, 2019.

PORUMBESCU, G. Linking Transparency to Trust in Government and Voice. **American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 520-537, 2017.

POZEN, D. E. Seeing Transparency More Clearly. **Public administration review**, v. 80, n. 2, 2020.

QUEIROZ, A. A. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes.** 29 ed. Brasília: Diap, 2022.

QUEIROZ, A. A. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes.** 25 ed. Brasília: Diap, 2018.

QUEIROZ, A. A. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes.** 24 ed. Brasília: Diap, 2017.

QUEIROZ, A. A. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes.** 18 ed. Brasília: Diap, 2011.

REIS, E. P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, P. 148–157, 2009.

RIBEIRO, P. F., LOCATELLI, L., ASSIS, P. P. de. “Acompanho o meu partido”: Organização partidária e comportamento legislativo no Brasil. **Dados**, v. 65, n. 4, 2022.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROBERTS, A. **Blacked out: Government secrecy in the information age**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ROCHA, M. M., BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, p. 93-104, 2008.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista de Administração pública**, vol. 54, n. 1, p. 142-161, 2020.

RODRIGUES, M. P. **Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses**. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, 2019.

SANTOS, F. **O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, J. M. **Representação e partidos políticos: uma análise da produção legislativa no Brasil**. 2013. 252 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2013.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, p. 65-89, 2008.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, 2009.

SCHLINDWEIN, A. F. **Transparência digital no poder judiciário brasileiro: acesso à informação e controle social nos portais dos Tribunais de Justiça**. 2019. 120 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Setor de Artes, Comunicação e Design, Universidade Federal do Paraná, 2019.

SCHUDSON, M. The Shortcomings of Transparency for Democracy. **American Behavioral Scientist**, v. 64, n. 11, 2020.

SENADO FEDERAL. **Direitos Humanos**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

SILVA, E. R. Quem dirige a Câmara dos Deputados? Análise do perfil sociopolítico dos ocupantes das cadeiras da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no Brasil pós redemocratização (1987-2019). In: SDCP, Curitiba, 2020. **Anais do I Seminário Discente de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, 2020.

SILVA, S. P. Transparência digital em instituições democráticas. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FERNANDO, F. **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27-54.

SILVA, R.; ARAÚJO, S. **Apropriação da agenda do legislativo: como ferir esse fenômeno**. Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, 2010.

SOL, D. A. del. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 30-107, 2013.

SVÄRD, P. Has the Freedom of Information Act enhanced transparency and the free flow of information in Liberia? **Information Development**, vol. 34, n. 1, 2018.

TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos. Análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, 2015.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAUJO, J. F. F. E. Determinants of local governments' transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 527-554, 2015.

THOMAS, O. D. Security in the balance: How Britain tried to keep its Iraq War secrets. **Security Dialogue**, v. 51, n. 1, 2020.

TORMAN, V. B. L.; COSTER, R.; RIBOLDI, J. Normalidade de variáveis: Métodos de verificação e comparação de alguns testes não-paramétricos por simulação. **Revista HCPA**, v. 32, n. 2, 2012.

URBINATI, N. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 5-16, 2013.

VADLAMANNATI, K. C.; COORAY, A. Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 1, 2017.

VERRI, F. Entrevista com Reginaldo Lopes: “a LAI é um sucesso e sua abrangência deveria ser ampliada para quem recebe dinheiro público” In: GERALDES, E. et al (Orgs.). **Dez anos da Lei de Acesso à Informação: Limites, perspectivas, desafios**. São Paulo: Intercom, 2022.

WOOD, T.; ARONCZYK, M. Publicity and Transparency. **American Behavioral Scientist**, v. 64, n. 11, 2020.

WORTHY, B.; JOHN, P.; VANNONI, M. Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 3, p. 485-500, 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

ŽUFFOVÁ, M. Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, 2020.

APÊNDICE 1

QUADRO 1 – CRONOLOGIA DE APROVAÇÃO DE LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PELO MUNDO

1. Suécia	1766	61. Índia	2005
2. Finlândia	1951	62. Montenegro	2005
3. Estados Unidos	1966	63. Taiwan	2005
4. França	1978	64. Uganda	2005
5. Austrália	1982	65. Honduras	2006
6. Nova Zelândia	1982	66. Macedônia	2006
7. Canadá	1983	67. Noruega	2006
8. Colômbia	1985	68. China	2007
9. Áustria	1987	69. Jordânia	2007
10. Dinamarca	1987	70. Quirguistão	2007
11. Itália	1990	71. Nepal	2007
12. Holanda	1991	72. Nicarágua	2007
13. Bélgica	1994	73. Portugal	2007
14. Belize	1994	74. Bangladesh	2008
15. Islândia	1996	75. Chile	2008
16. Lituânia	1996	76. Etiópia	2008
17. Coreia do Sul	1996	77. Guatemala	2008
18. Irlanda	1997	78. Uruguai	2008
19. Tailândia	1997	79. Ilhas Cook	2009
20. Uzbequistão	1997	80. Irã	2009
21. Israel	1998	81. Rússia	2009
22. Letônia	1998	82. Guiné	2010
23. Albânia	1999	83. Indonésia	2010
24. República Tcheca	1999	84. Libéria	2010
25. Geórgia	1999	85. Brasil	2011
26. Grécia	1999	86. El Salvador	2011
27. Japão	1999	87. Hungria	2011
28. Liechtenstein	1999	88. Malta	2011
29. Trindade e Tobago	1999	89. Mongólia	2011
30. Bósnia e Herzegovina	2000	90. Níger	2011
31. Bulgária	2000	91. Nigéria	2011
32. Estônia	2000	92. Tunísia	2011
33. Moldávia	2000	93. Ucrânia	2011
34. Eslováquia	2000	94. Iêmen	2012
35. África do Sul	2000	95. Guiana	2013
36. Reino Unido	2000	96. Costa do Marfim	2013
37. Polônia	2001	97. Ruanda	2013
38. Romênia	2001	98. Serra Leoa	2013
39. Angola	2002	99. Sudão do Sul	2013
40. Jamaica	2002	100. Espanha	2013
41. México	2002	101. Afeganistão	2014
42. Paquistão	2002	102. Maldivas	2014
43. Panamá	2002	103. Moçambique	2014
44. Tadjiquistão	2002	104. Palau	2014
45. Zimbábue	2002	105. Paraguai	2014
46. Armênia	2003	106. Burkina Faso	2015
47. Croácia	2003	107. Cazaquistão	2015
48. Kosovo	2003	108. Sudão	2015
49. Peru	2003	109. Quênia	2016
50. São Vicente e Granadinas	2003	110. Filipinas	2016
51. Sérvia	2003	111. Sri Lanka	2016
52. Eslovênia	2003	112. Tanzânia	2016
53. Turquia	2003	113. Togo	2016

54. Antígua	2004	114. Vietnã	2016
55. Argentina	2004	115. Vanuatu	2016
56. República Dominicana	2004	116. Malawi	2016
57. Equador	2004	117. Líbano	2017
58. Suíça	2004	118. Chipre	2018
59. Azerbaijão	2005	119. Luxemburgo	2018
60. Alemanha	2005		

FONTE: *freedominfo.org* (2023)²⁰³

²⁰³ Disponível em: <http://www.freedominfo.org/?p=18223>. Acesso em: 07 jan. 2023.

APÊNDICE 2

QUADRO 1 – EMENTA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ANALISADAS

PREPOSIÇÃO	EMENTA
PLP 102/2003	Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.
PL 2820/2003	Institui a "Lei da Transparência Tributária", dispondo sobre fornecimento de informações relativas à arrecadação tributária federal.
PL 1330/2003	Acrescenta ao art. 55 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, o parágrafo que discrimina.
PRC 13/2003	Dispõe sobre a divulgação, no Diário da Câmara dos Deputados e na página oficial da INTERNET da Câmara, da Declaração de Bens dos Deputados Federais, no início de cada sessão legislativa e dá outras providências.
PL 557/2003	Determina a publicidade dos valores das multas decorrentes da aplicação do Código de Defesa do Consumidor revertidos para o Fundo Nacional de que trata a Lei nº 7.347, de 1985.
PRC 75/2003	Dispõe sobre o reajuste da Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar e dá outras providências.
PL 1879/2003	Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação na Internet da relação de proprietários e diretores das empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens, e dá outras providências
PL 2012/2003	Cria o Serviço Municipal de Transparência Postal (SMTP) e dá outras providências.
PL 2425/2003	Dispõe sobre a obrigatoriedade de informações técnicas e metrológicas que devem constar em fatura de consumo residencial, comercial, industrial e de qualquer outra natureza, para fins de cobrança ao consumidor, expedida pelas companhias concessionárias de energia elétrica, gás e água, e que tenha sido produzida por instrumentos, equipamentos e sistemas, e dá outras providências.
PL 2656/2003	Altera os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000.
PRC 86/2003	Insere os parágrafos 7º e 8º no art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989.
PLP 84/2003	Dispõe sobre o regime de previdência complementar do servidor público e dá outras providências.
PL 1447/2003	Acrescenta parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, determinando que as Prefeituras Municipais convenientes com a Administração Pública Federal deem ampla divulgação das liberações de recursos decorrentes dos convênios celebrados.
PL 2581/2003	Estabelece a publicidade nas transferências de recursos da União e dá outras providências.
PLP 29/2003	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
PL 1070/2003	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que especifica, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
PL 1157/2003	Acrescenta inciso VII e parágrafo 7º ao art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ampliando a relação dos dados e informações divulgados, em página da rede mundial de computadores, pelo Tribunal de Contas da União.
PLP 69/2003	Dispõe sobre o livre acesso público aos dados dos sistemas de administração contábil, financeira e orçamentária no âmbito da Administração Pública.
PRC 32/2003	Institui o Prêmio Transparência e Fiscalização Pública e dá outras providências.
PL 864/2003	Dispõe sobre a prestação de contas mensal das empresas que exploram serviços de pedágio nas rodovias da União.
PLP 24/2003	Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, para obrigar a publicação dos dados referentes à prestação de contas das Prefeituras Municipais na rede mundial de computadores.
PL 702/2003	Torna obrigatória a divulgação de informações sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT.
PL 2155/2003	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados a título de multas de trânsito e dá outras providências.
PL 219/2003	Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública.
PL 3199/2004	Dispõe sobre o acesso pela rede mundial de computadores aos dados do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e dá outras providências.

PEC 229/2004	Modifica e dispõe sobre o controle interno e externo, o processo orçamentário e a transparência fiscal, e dá outras providências.
PL 3975/2004	Trata da disponibilização na INTERNET dos dados relativos às licitações públicas dos órgãos integrantes da Administração Pública Federal.
PL 4119/2004	Dispõe sobre o registro e informação sobre publicidade nos três Poderes da União.
PL 3237/2004	Libera o acesso aos dados do Sistema de Administração Financeira - SIAFI, via Internet, a todo cidadão brasileiro e dá outras providências.
PLP 176/2004	Todas as obras públicas e eventos promovidos direta ou indiretamente com recursos públicos deverão ter seu custo total divulgado em placas ou cartazes, faixas, panfletos, similares.
PL 4320/2004	Altera o art. 10 da Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997, para instituir mecanismos de transparência em relação à lista única de espera.
PLP 214/2004	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
PL 3041/2004	Altera o art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, que determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.
PL 3418/2004	Dispõe sobre a obrigação do registro na rede mundial de computadores de doação em dinheiro ou estimável em dinheiro para campanha eleitoral e dá outras providências.
PL 3429/2004	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.666, de 1993.
PLP 241/2005	Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo sobre a publicação de relatórios fiscais na Internet e da criação de serviços gratuitos de recebimento de denúncias.
PLP 252/2005	Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispondo sobre a divulgação de informações a respeito das decisões sobre mudanças na remuneração de pessoal.
PL 5537/2005	Dispõe sobre a divulgação da arrecadação e destinação da CPMF.
PL 6106/2005	Dispõe sobre a realização de ações publicitárias no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências.
PRC 194/2005	Altera a redação do art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
PRC 192/2005	Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas nas campanhas para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.
PL 5103/2005	Dispõe sobre a obrigação de o Poder Executivo dar ampla publicidade aos dados cadastrais de pessoas físicas e jurídicas com projetos de financiamento aprovados pelos bancos administradores de fundos públicos federais, assim como dos bens oferecidos como garantia para assegurar a liberação dos financiamentos.
PLP 258/2005	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
PL 5840/2005	Acrescenta parágrafos ao art. 28 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a prestação de contas da captação de recursos e dos gastos com as campanhas eleitorais.
PLP 310/2005	Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, para dar maior transparência ao cálculo dos repasses de recursos à conta do FPE e do FPM.
PL 4867/2005	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos de defesa do consumidor dar publicidade, anualmente, ao cadastro dos fornecedores e prestadores de serviços cujas atuações sejam, comprovadamente, lesivas aos consumidores.
PL 7365/2006	Altera a Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, a Lei dos Transplantes, instituindo as comissões de auditoria e a obrigatoriedade de divulgação dos dados da lista única de espera.
PL 7674/2006	Altera a Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, a Lei dos Transplantes, instituindo as comissões de auditoria e a obrigatoriedade de divulgação de dados da lista única de espera.
PL 7348/2006	Estabelece parâmetros para a utilização das verbas de publicidade nas ações de comunicação do Poder Público.
PL 7206/2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos custos totais da propaganda ou publicidade oficial em todas as ações de comunicação da Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.
PL 6502/2006	Altera o art. 8º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
PL 6516/2006	Altera o art. 9º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que "define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento".
PL 7068/2006	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes no órgão regulador e fiscalizador da área de radioproteção e segurança nuclear.
PL 1731/2007	Dispõe sobre o registro de dados das empresas estatais federais no SIAFI.
PL 849/2007	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados a título de multas de trânsito e dá outras providências.
PL 2396/2007	Dispõe sobre o acesso às informações de pesquisas custeadas pela administração pública direta ou indireta.

PL 1077/2007	Acrescenta inciso VII e parágrafo 7º ao art. 1º da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ampliando a relação dos dados e informações divulgados, em página da rede mundial de computadores, pelo Tribunal de Contas da União.
PL 665/2007	Dispõe sobre o registro e informação sobre publicidade estatal e dá outras providências.
PLP 250/2007	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentando-lhe art. 49-A, para assegurar o acesso dos cidadãos aos sistemas de dados e informações governamentais.
PL 446/2007	Determina a criação, pelos Municípios, de diário oficial.
PL 751/2007	Altera a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, que determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação dos recursos federais para os respectivos municípios.
PL 2479/2007	Dispõe sobre a divulgação obrigatória, pela União, do montante de tributos que deixou de ser recolhido aos cofres públicos a título de benefícios fiscais concedidos às instituições privadas, prestadoras de serviços educacionais, na realização de atividades de ensino.
PL 830/2007	Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a publicidade dos editais de licitações e dos contratos administrativos, e dá outras providências.
PL 1339/2007	Obriga a empresa concessionária ou permissionária de serviço público a fornecer ao consumidor fatura mensal referente aos serviços fornecidos, de forma discriminada.
PL 437/2007	Altera o art. 10 da Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997, para instituir mecanismos de transparência em relação à lista única de espera de transplantes.
PRC 91/2007	Institui o Sistema de Registro e Divulgação de Atividades no Exercício do Mandato Parlamentar e dá outras providências.
PL 1021/2007	Acrescenta dispositivo à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que "Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências".
PL 1120/2007	Dispõe sobre o processo de disseminação da produção técnico-científica pelas instituições de ensino superior no Brasil e dá outras providências.
PL 2072/2007	Dispõe sobre o registro e divulgação dos índices de violência e criminalidade em todo o território nacional.
PRC 39/2007	Determina a ampla divulgação no periódico "Jornal da Câmara" da listagem atualizada dos contratos firmados pela Câmara dos Deputados e empresas de prestação de serviços, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços celebrados e os valores efetivamente recebidos pelos empregados terceirizados.
PL 375/2007	Dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição, nos hospitais e postos de saúde da rede pública, de informações sobre profissionais de saúde.
PL 1564/2007	Dispõe sobre a obrigatoriedade do Governo Federal a divulgar a relação dos livros didáticos destinados aos alunos da Educação Básica das redes públicas.
PRC 70/2007	Altera a Resolução nº 25, de 2001.
PL 2958/2008*	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, para alterar o caput do art. 44 e acrescentar os §§ 4º, 5º e 6º, a fim de conferir mais transparência e publicidade aos gastos do Fundo Partidário.
PL 2805/2008	Dispõe sobre a divulgação à população de informações sobre os Fundos Constitucionais.
PL 4454/2008	Altera os arts. 11 e 16 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para exigir informações quanto ao passivo processual do candidato no registro da candidatura, e dá outras providências.
PL 3880/2008	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro para dispor sobre educação para o trânsito.
PRC 120/2008	Determina a disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar.
PL 3614/2008	Dispõe sobre a publicação das informações contábeis das empresas públicas.
PLP 272/2008	Altera o art. 48 e acrescenta os arts. 48-A, 73-A, 73-B, 73-C e 73-D à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo as condições para assegurar a transparência na gestão dos recursos públicos e estabelecendo sanções.
PLP 279/2008	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
PL 4784/2009	Veda o segredo de justiça nos processos em que sejam réus membros do Poder Legislativo.
PL 4604/2009	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a divulgação dos valores de arrecadação e aplicação das multas de trânsito.
PL 6425/2009	Dispõe sobre a divulgação obrigatória, na rede mundial de computadores - Internet, de informações funcionais referentes a servidores públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

PL 6084/2009	Acrescenta parágrafo ao art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, determinando a publicação eletrônica das despesas realizadas pelos partidos políticos com recursos oriundos do Fundo Partidário.
PL 4772/2009	Altera a redação do art. 8º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelecendo a obrigatoriedade na divulgação da origem dos recursos de obras decorrentes de emendas parlamentares.
PL 5155/2009	Acrescenta artigo à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a divulgação de informações referentes a obras ou serviços de engenharia.
PL 5050/2009	Torna obrigatório a divulgação de tabela de preços dos seus serviços, pelas prestadoras de serviços de telefonia, de fornecimento de água, gás e energia elétrica, e dá outras providências.
PL 6188/2009	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
PEC 375/2009	Acrescenta o art. 84-A à Constituição Federal.
PL 5102/2009	Dispõe sobre a transparência na utilização de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública.
PL 6390/2009	Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação de valores arrecadados a título de inscrição em concursos, e dá outras providências.
PRC 198/2009	Dispõe sobre a criação do Conselho Público de Comunicação e do cargo de Ouvidor da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.
PLP 497/2009	Autoriza a divulgação de informações sobre operações de importação e exportação.
PRC 168/2009	Cria a Procuradoria de Integração e Cidadania e estabelece suas atribuições.
PL 5195/2009	Institui o Programa de Transparência na Gestão Pública Federal, a fim de dispor informações sobre celebração de contratos públicos e seus respectivos responsáveis.
PL 5827/2009	Determina a divulgação mensal, no âmbito de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de relação nominal dos respectivos membros de Poder, servidores, empregados públicos e militares, arrolados por órgão ou entidade de lotação, bem como dos cargos, empregos, postos ou graduações exercidos e dos valores de remuneração percebidos.
PL 5103/2009	Cria obrigações a quem recebe recursos públicos e dá outras providências.
PL 5296/2009	Dispõe sobre a publicidade dos recursos públicos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios e a fiscalização dos respectivos repasses e dá outras providências.
PL 5037/2009	Acrescenta parágrafo ao art. 16 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições e dá outras providências.
PL 6193/2009	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
PRC 159/2009	Dispõe sobre a divulgação das declarações do Imposto de Renda e das declarações de bens dos Deputados Federais.
PL 5105/2009	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos públicos integrantes da administração direta, autárquica e fundacional da União, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a disponibilizar na INTERNET os gastos com passagens e diárias dos titulares e servidores.
PLP 501/2009	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para dispor sobre a apresentação e divulgação de relatório de participação em missão oficial com ônus para o erário.
PL 7834/2010	Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para acrescentar §§ 9º e 10 ao art. 4º.
PL 822/2011	Dispõe sobre a obrigatoriedade de órgãos da Administração Pública Federal disporem de portal de transparência na Internet.
PL 1080/2011	Cria o "Programa Prestando Contas", obrigando todos os Senadores da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores a realizar prestação de contas de sua atuação parlamentar com participação direta popular e dá outras providências.
PL 1147/2011	Torna obrigatória a divulgação de que os planos de saúde são obrigados a ressarcir o Sistema Único de Saúde - SUS quando seus clientes são atendidos em unidades de saúde do SUS.
PLP 90/2011	Autoriza o Poder Executivo a divulgar, diariamente, os dados relativos a operações de importação e de exportação.
PL 2426/2011	Altera o inciso IV do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.
PL 2864/2011	Dispõe sobre a transparência na transferência de recursos financeiros do governo federal em convênios com Organizações Sociais de Interesse Público.
PLP 61/2011	Altera o inciso I do art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para incluir informações pormenorizadas nos meios eletrônicos de acesso público, acerca dos gastos públicos, especificando os valores pagos de cada produto ou serviço adquirido pelos entes da Federação.
PLP 116/2011	Altera o art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
PL 1600/2011	Determina normas para escolas públicas e dá outras providências.

PL 1022/2011	Dispõe sobre a transparência nas ações no Programa Bolsa Família.
PL 414/2011	Dispõe sobre bonificações referentes às passagens aéreas custeadas pelo Poder Público.
PL 980/2011	Acrescenta o parágrafo único ao art. 116 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o direito à informação do segurado do Regime Geral de Previdência Social.
PEC 52/2011	Altera os arts. 48 e 84 da Constituição Federal, prevendo a obrigatoriedade de apresentação do Programa de Metas e Prioridades para os governos federal, estaduais e municipais.
PL 249/2011	Estabelece a obrigatoriedade de divulgação pelos bancos de sangue, pelos serviços de hemoterapia e outras entidades afins, de informações a respeito da doação de medula óssea, e dá outras providências.
PL 1793/2011	Altera o § 2º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993, a fim de disciplinar a forma de publicação do registro de preços no âmbito da Administração Pública.
PL 481/2011	Acrescenta parágrafo ao art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, determinando a publicação eletrônica das despesas realizadas pelos partidos políticos com recursos oriundos do Fundo Partidário.
PRC 48/2011	Acrescenta alínea ao inciso I do art. 17, Capítulo VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução nº 17, de 1989, a fim de estabelecer novas regras no Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar, quanto ao pedido de desarquivamento e tramitação de proposições arquivadas.
PLP 119/2011	Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispondo sobre a divulgação dos gastos públicos que menciona.
PL 1898/2011	Institui a obrigatoriedade das instituições públicas ou privadas de ensino superior no País, divulgarem o índice alcançado no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE.
PL 2704/2011	Dispõe sobre a transparência na utilização de veículos automotores, embarcações e aeronaves particulares por agentes políticos.
PL 2147/2011	Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a fim de determinar a monitoração eletrônica em todos os ambientes da administração pública direta e indireta e autarquias dos entes da federação e dá outras providências.
PL 677/2011	Determina que os Departamentos de trânsito dos Estados divulguem trimestralmente os valores arrecadados com multas de trânsito e sua destinação.
PL 2162/2011	Altera a Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.
PL 1422/2011	Dispõe sobre alteração do art. 20 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, visando garantir a liberdade de expressão e informação.
PL 461/2011	Altera a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, para incluir a observância da Lei Federal nº 8.213 de 1991, como critério de habilitação para as empresas licitantes.
PL 441/2011	Acrescenta o parágrafo único ao art. 45, e da nova redação ao art. 47 da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997.
PL 685/2011	Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação dos Termos de Ajuste de Conduta na imprensa oficial.
PEC 15/2011	Acrescenta o § 3º-A ao art. 27 e inciso XII-A ao art. 29, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a criação de Conselhos de Ética das Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais e dá outras providências.
PL 2035/2011	Determina a publicação da prestação de contas de recursos recebidos da União por instituições privadas e dá outras providências.
PL 2310/2011	Dispõe sobre a doação a entidades sem fins lucrativos das mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, a que se refere o art. 28 do Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, na redação dada pela Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010.
PL 3546/2012	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para garantir acesso público a dados e informações empregados em análise de revisão de tarifa de remuneração de serviço de transporte público coletivo.
PL 4114/2012	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para permitir a publicação dos atos relativos ao processo licitatório por meio da internet.
PL 3576/2012	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 para ampliar a forma de publicidade de editais de licitação.
PL 3750/2012	Obriga a transmissão ao vivo, por meio da Internet, no Portal da Transparência, do áudio e vídeo das licitações públicas.
PL 4340/2012	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para determinar a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados nas prestações de contas parciais dos candidatos, partidos políticos e coligações.
PL 4866/2012	Determina que sejam divulgados os valores gastos com publicidade pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal.
PL 4171/2012	As entidades do Terceiro Setor, que captam recursos públicos para o desempenho de suas atividades regulares, ficam obrigadas a prestar contas dos recursos recebidos a qualquer título em cada exercício financeiro.
PL 4110/2012	Altera os Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, para assegurar transparência às audiências informais concedidas, pelos magistrados, às partes e seus representantes.

PL 3427/2012	Dispõe sobre regras para execução de despesas oriundas de emendas parlamentares, convênios, acordos e outros instrumentos congêneres, sobre a prestação de contas desses recursos e dá outras providências.
PL 4790/2012	Dispõe sobre a transparência nos editais de concursos públicos.
PL 3169/2012	Dá nova redação aos artigos 19 e 20 da lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ampliando o prazo para apresentação de relatório pelas instituições financeiras administradoras dos fundos constitucionais de financiamento e dá outras providências.
PL 4774/2012	Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição gratuita de publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos nos locais de exibição pública de obras cinematográficas.
PL 3482/2012	Acrescenta dispositivo à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, para obrigar à publicação do inteiro teor das licenças ambientais.
PLP 177/2012	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a transparência, controle e fiscalização da execução de contratos de repasse, termos de parceria, convênios e instrumentos congêneres, celebrados entre órgãos e entidades públicas e as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e revoga dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
PLP 194/2012	Acrescenta o art. 48-B à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer percentual mínimo dos valores orçamentários que deve ser destinado à orientação para o acesso, pela sociedade, às contas públicas disponibilizadas em meios eletrônicos de acesso público.
PL 4339/2012	Dispõe sobre as normas para identificação de bens locados pela União.
PL 4499/2012	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para obrigar a divulgação de informações sobre alíquota e base de cálculo do IPVA no Certificado de Licenciamento Anual dos veículos.
PL 4188/2012	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos, para determinar a obrigatoriedade de publicação, no sítio eletrônico oficial dos órgãos e entidades subordinados à Administração Pública Direta e Indireta, dos avisos dos editais de procedimentos licitatórios.
PL 3757/2012	Altera o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dar maior transparência e permitir maior controle dos contratos firmados pela Administração Pública.
PL 4170/2012	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos gastos relativos às publicidades oficiais.
PL 3089/2012	Dispõe sobre transparência nos gastos com pessoal de todos os Poderes, Ministério Público e Tribunais de Contas, incluindo administração direta e indireta.
PL 3934/2012	Acrescenta parágrafo ao art. 2º da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências, para estabelecer que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos realizados em parcerias do Governo Federal com Estados e/ou Municípios deverá, obrigatoriamente, exibir informação acerca da parceria.
PL 3430/2012	Acrescenta parágrafo ao art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a obrigatoriedade de divulgação de plano de desenvolvimento institucional e de projetos pedagógicos e relação de docentes de cursos das instituições de educação superior.
PL 4162/2012	Altera a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
PL 4051/2012	Dispõe sobre a transparência na arrecadação com a cobrança de pedágio pelas concessionárias que administram rodovias federais.
PL 4528/2012	Dispõe sobre a divulgação de demonstrativos de receitas e despesas referentes à realização de concursos públicos no âmbito da administração pública federal.
PL 4863/2012	Regulamenta o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, institui normas para dar transparência à publicidade dos atos da Administração Pública Estadual e Municipal e dá outras providências.
PL 4919/2012	Altera a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para estipular as informações mínimas sobre as entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, que devem estar disponibilizadas para consulta pública nas páginas dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na internet.
PL 4819/2012	Estabelece obrigatoriedade de manutenção, em local visível e de fácil acesso ao público, de exemplar da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
PL 3733/2012	Estabelece a obrigatoriedade de instalação de telões em Praça Pública nos municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes para transmissão dos trabalhos do Poder Legislativo Federal.
PL 4074/2012	Acrescenta dispositivo à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações.
PL 6151/2013	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre o direito dos usuários à informação acerca da composição da tarifa do transporte coletivo urbano.

PLP 357/2013	Acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) para permitir a divulgação do montante anual de cada tributo federal recolhido por pessoas físicas e jurídicas.
PL 5810/2013	Dispõe sobre a transparência na tomada de decisão no âmbito das agências reguladoras.
PL 5076/2013	Acrescenta o art. 4º-A na Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.
PL 7004/2013	Altera a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que "dispõe sobre o serviço de TV a Cabo e dá outras providências".
PLP 327/2013	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que "Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências", para excetuar do sigilo bancário as operações financeiras realizadas com a utilização de recursos públicos.
PL 4995/2013	Acrescenta parágrafo ao art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações.
PL 6804/2013	Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação, em sítio eletrônico oficial, da lista de espera dos pacientes a serem submetidos a cirurgias médicas nos estabelecimentos e unidades da rede pública de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, através do número de seus Registros Gerais - RGs, e dá outras providências.
PL 5636/2013	Determina que as instituições de saúde públicas e privadas disponibilizem, em quadro de livre acesso aos usuários, informações atualizadas sobre os profissionais da saúde designados para atendimento ao público.
PL 5274/2013	Estabelece a obrigatoriedade de as instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde, em todas as esferas de governo, divulgarem informações que especifica, relativas à assistência à saúde aos usuários do Sistema Único de Saúde.
PL 6533/2013	Estabelece normas para a aplicação e fiscalização dos recursos da União repassados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.
PL 6072/2013	Inclui o parágrafo único ao art. 360 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.
PL 5236/2013	Acrescenta artigos à Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para a implantação de medidas que assegurem ampla informação aos consumidores acerca da qualidade de serviço, atingimento de metas e outros indicadores das prestadoras de serviço em regime público ou privado.
PL 6202/2013	Dispõe sobre a divulgação dos custos de veiculação de propaganda realizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
PL 6032/2013	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e as Leis nºs 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Contra as Finanças Públicas) e 12.527, de 28 de novembro de 2011 (Lei de Acesso às Informações).
PL 6501/2013	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre justificção de mudança de partido político por detentor de mandato eletivo.
PL 5329/2013	Acrescenta o art. 8º-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispondo sobre a publicidade de contratos relativos à realização de obras públicas.
PL 6381/2013	Determina a obrigatoriedade de veiculação de sinalização da bandeira tarifária da energia elétrica em vigor pelas geradoras de radiodifusão de sons e imagens.
PL 5929/2013	Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar a divulgação de informações que instrua análise de reajuste ou revisão de tarifas de serviço público.
PLP 280/2013	Estabelece regras de transparência na aplicação de recursos em eventos públicos patrocinados pelo Poder Público.
PL 6467/2013	Projeto de lei que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos partidos políticos, com o fim de garantir o acesso a informações partidárias.
PL 6105/2013	Dispõe sobre a divulgação dos custos de propaganda institucional realizados pelo Poder Executivo Federal.
PL 5041/2013	Estabelece, em decorrência do Provimento nº 16, de 2012, do Conselho Nacional de Justiça, a obrigatoriedade da divulgação da possibilidade do pedido de reconhecimento de paternidade ser iniciado em qualquer Cartório de Registro Civil, e dá outras providências.
PL 7804/2014	Institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.
PL 8166/2014	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre o direito dos usuários à informação acerca da composição da tarifa do transporte coletivo urbano.
PL 8148/2014	Dá nova redação ao art. 13 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que "cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências."
PL 8297/2014	Dispõe sobre a obrigatoriedade de se dar publicidade aos custos de concessionários de serviço público.
PL 7748/2014	Dispõe sobre a divulgação de informações sobre a aplicação de recursos derivados de multas de trânsito.

PL 8292/2014	Altera a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, visando coibir a invasão de imóveis rurais e a disponibilização do cadastro da Reforma Agrária na Rede Mundial de Computadores - Internet, altera o Decreto Lei n.º. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal, para equiparar ao crime de falsificação de documento público, a falsificação do cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária, e dá outras providências.
PL 8315/2014	Regulamenta o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, institui normas para dar transparência à publicidade dos atos dos Poderes Legislativos Estadual, Municipal e Distrital.
PL 7050/2014	Acrescenta o § 7º ao art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, dispondo sobre a divulgação dos nomes dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.
PL 7084/2014	Acrescenta o § 5º ao art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, para prever o envio de mensagens curtas de texto, via SMS, a estações móveis habilitadas do Serviço Móvel Pessoal contendo mensagem sobre a cultura da transparência na administração pública, a conscientização do direito fundamental de acesso à informação e o papel do cidadão no combate à corrupção.
PL 1972/2015	Altera o artigo 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a obrigatoriedade da divulgação de informações sobre leilões de bens imóveis da União.
PL 845/2015	Altera a Lei nº 12.587, de 2012, e a Lei nº 10.233, de 2001, para tratar da informação ao usuário sobre a composição tarifária dos serviços de as passagens do transporte.
PL 1114/2015	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências", para obrigar as empresas contratadas pela administração a divulgarem seus demonstrativos financeiros na Internet.
PL 2513/2015	Dá nova redação ao § 4º do art. 28 da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para tornar obrigatória a divulgação, em sítio criado pela Justiça Eleitoral na rede mundial de computadores, de todas as receitas e despesas das campanhas eleitorais, em até setenta e duas horas de sua ocorrência.
PL 1333/2015	Dispõe sobre a transparência das informações criminais.
PL 3497/2015	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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.
PL 3525/2015	Acrescenta inciso ao §1º do artigo 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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, para que os órgãos e entidades públicas divulguem o montante de suas dívidas e débitos.
PL 3360/2015	Altera a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - lei de acesso à informação - para proibir restrição de acesso à informação sobre atos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União.
PL 2143/2015	Dispõe sobre a divulgação dos custos referentes a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas da Administração Pública Federal Direta e Indireta.
PLP 21/2015	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que "Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências", para excetuar do sigilo bancário as operações financeiras realizadas com a utilização de recursos públicos.
PL 2431/2015	Dispõe sobre o patrimônio público digital institucional inserido na rede mundial de computadores e dá outras providências.
PL 2416/2015	Dispõe sobre norma geral acerca da gravação em vídeo das ações policiais.
PL 1064/2015	Dispõe sobre a doação a entidades sem fins lucrativos das mercadorias apreendidas pela Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, a que se refere o art. 28 do Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, na redação dada pela Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010.
PL 2144/2015	Acrescenta dispositivos à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 que 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.
PL 4225/2015	Dispõe sobre a aplicação dos princípios da publicidade, da transparência e do acesso às informações nos procedimentos de licitação, com a finalidade de combater práticas de corrupção, e dá outras providências.
PL 2476/2015	Obriga as unidades de atenção à saúde a afixarem cartazes de orientação à população a respeito da omissão de socorro.
PL 2054/2015	Dispõe sobre os parâmetros de priorização no processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e dá outras providências.
PL 823/2015	Acrescenta o § 7º ao art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre a divulgação dos nomes dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.
PL 356/2015	Altera a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), para estabelecer a obrigatoriedade da divulgação dos dados dos beneficiários de programas de transferência de renda do Poder Público.

PRC 35/2015	Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para criar a Comissão Permanente de Transparência e Governança Pública.
PL 2228/2015	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação de avaliação do cumprimento das metas do plano de governo, previsto no art. 84, XI da Constituição Federal.
PRC 49/2015	Altera-se o § 5º do Artigo 48, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 44/2015	Altera-se o Artigo 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 43/2015	Altera-se o § 9º do Artigo 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução Nº 17, de 1989), para excluir a expressão "escrutínio secreto" onde houver.
PL 742/2015	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial de acesso irrestrito, das listagens dos pacientes que aguardam consultas com especialistas, exames e intervenções cirúrgicas em instituições de qualquer natureza que integram o Sistema Único de Saúde.
PL 786/2015	Regulamenta o art. 3º, inciso IV, da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, institui normas para dar transparência à publicidade dos atos da Administração Pública Estadual e Municipal e da outras providências.
PL 1869/2015	Institui a obrigatoriedade da realização de audiências públicas virtuais, transmitidas em tempo real, por meio digital na Rede Mundial de Computadores - Internet, como mecanismo de participação popular na gestão da Administração Pública, em apoio à Política Nacional de Participação Social (PNPS) e ao Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).
PL 3949/2015	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para estabelecer a obrigatoriedade de publicidade das decisões administrativas do Conselho de Recursos da Previdência Social.
PL 3765/2015	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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, para assegurar a transparência na prestação de contas das empresas estatais.
PL 4124/2015	Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação de valores arrecadados a título de inscrição em concursos, e dá outras providências.
PRC 26/2015	Altera os arts. 191 e 196 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, para dispor sobre a declaração de incorporação de proposição considerada prejudicada e texto incorporado ao substitutivo aprovado, e dá outras providências.
PLP 9/2015	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excetuar do sigilo das instituições financeiras as operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para o financiamento de investimentos no exterior.
PL 1086/2015	Dispõe sobre a publicidade e a propaganda governamentais.
PL 2829/2015	Dispõe sobre a democratização, descentralização e transparência dos procedimentos decisórios em programas habitacionais de interesse social.
PRC 45/2015	Altera-se a alínea "v", do Inciso I, do Artigo 17, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 42/2015	Altera-se a alínea "b" do Inciso I e o Inciso IV, do Artigo 251, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 48/2015	Altera-se o Artigo 233, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 47/2015	Altera-se o Artigo 188, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PRC 46/2015	Altera-se o § 3º, do Artigo 180, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, (Resolução 17, de 1989), para modificar a expressão "escrutínio secreto".
PL 1739/2015	Altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, para obrigar o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais a divulgar relatórios gerenciais do resultado dos julgamentos.
PL 3787/2015	Obriga a colocação de placas em unidades de saúde do Sistema Único de Saúde com informações sobre os médicos que realizam atendimento ao público.
PL 2558/2015	Determina a permanente disponibilização, em portais eletrônicos de instituições dedicadas à realização de concursos públicos, das informações que especifica, e dá outras providências.
PRC 51/2015	Dispõe sobre a publicidade das respostas aos requerimentos de informações e às solicitações de informações.
PL 3968/2015	Prevê a criação de regras de accountability no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências.

PL 3857/2015	Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a publicidade de despesas realizadas com cartões de pagamento governamentais.
PRC 52/2015	Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comissões externas, das missões autorizadas nacionais e internacionais, das viagens em missões oficiais e dos programas institucionais itinerantes.
PLP 50/2015	Altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências".
PLP 94/2015	Dispõe sobre transparência das contas públicas prevista no Artigo 49 da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.
PLP 118/2015	Dispõe sobre a transparência do registro das promessas de campanha eleitoral e dá outras providências.
PEC 165/2015	Dá nova redação ao § 3º do art. 31 da Constituição Federal.
PL 3766/2015	Altera a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências, para instituir mecanismos de controle social sobre os recursos públicos de saúde.
PL 3430/2015	Altera o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, de modo a tornar obrigatória a informação, em local visível, dos impostos incidentes sobre cada produto ou serviço exposto à venda em lojas, mercados e sítios eletrônicos.
PEC 154/2015	Dá nova redação ao § 3º do art. 31 da Constituição Federal.
PL 1038/2015	Institui o Dia Nacional da Transparência dos Gastos Públicos.
PL 5918/2016	Altera a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentando a obrigação de serem disponibilizados os valores auferidos por funcionários públicos quando atuarem em determinada área privada.
PRC 175/2016	Acrescenta o § 3º ao art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, com o objetivo de democratizar o acesso e o entendimento das proposições legislativas.
PL 5612/2016	Obriga as concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica a disponibilizarem os valores arrecadados e repassados às prefeituras municipais referentes à contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública previsto no art. 149-A da Constituição Federal.
PL 6730/2016	Determina, aos órgãos e entidades da Administração Federal direta e indireta, a publicação de planilhas de custos dos concursos públicos e a devolução dos valores arrecadados em excesso, a título de taxa de inscrição.
PL 4579/2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade de a União divulgar os recursos públicos destinados à publicidade institucional, de utilidade pública, mercadológica, legal, de patrocínio de apoio cultural.
PL 4793/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações.
PL 5967/2016	Altera a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, para determinar a publicação de informações acerca do processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida e da execução e entrega dos empreendimentos.
PL 6484/2016	Altera o art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a divulgação da remuneração de agentes públicos.
PL 6759/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
PL 5479/2016	Acrescenta artigo à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a fim de garantir a transparência na utilização da contribuição sindical e prestação de contas das entidades sindicais ao Tribunal de Contas da União - TCU.
PLP 300/2016	Altera o art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para ampliar a transparência das finanças públicas.
PL 6448/2016	Altera o art. 19 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para incluir instrumentos que garantam que a equidade regional seja princípio norteador para a aprovação dos projetos apreciados pelo Ministério da Cultura e que a divulgação das informações dos projetos aprovados, no âmbito da Lei, seja ampla e irrestrita.
PL 5611/2016	Acrescenta o §2º ao art. 3º da Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, para obrigar as unidades de saúde a afixarem, em suas dependências, informações relativas às vacinas do Programa Nacional de Imunizações - PNI.
PL 5416/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre o acesso à informação de entidades privadas que mantêm vínculo com o setor público, e dá outras providências.
PL 6339/2016	Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, instituindo a Publicidade de Utilidade Pública e Interesse Social, obrigando as emissoras de rádio e televisão a divulgarem gratuitamente informações sobre as licitações realizadas pela Administração Pública.
PL 5337/2016	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para tornar obrigatória a publicação da justificação de desfiliação partidária de detentores de mandato eletivo pelos respectivos órgãos de imprensa oficial.

PL 5610/2016	Acrescenta parágrafo único ao art. 47 da Lei nº 8.080, de 19, de setembro de 1990, para obrigar a divulgação periódica dos medicamentos em estoque nas farmácias públicas do SUS.
PL 5215/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que "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.
PL 6523/2016	Obriga as concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica a informarem nas faturas de energia a parcela da tarifa de energia elétrica correspondente às perdas não técnicas.
PL 6617/2016	Dispõe sobre a transparência da aplicação da arrecadação de multas de trânsito.
PL 4585/2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelas pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos ou privados, das informações necessárias para sua localização e contato nos documentos de cobrança encaminhados ao consumidor.
PL 5418/2016	Dispõe sobre a publicação de listas de espera para cirurgias e exames complementares dos pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS.
PL 4676/2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade de todo estabelecimento público de saúde a afixar diariamente a escala de médicos em local visível e acessível ao público.
PL 6386/2016	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais, unidades básicas de saúde e demais unidades de saúde e ambulatorios de afixar em lugar visível e acessível ao público a lista dos médicos plantonistas e dos responsáveis pelo plantão.
PL 4781/2016	Acrescenta o inciso III ao parágrafo único do art. 1º da Lei n. 12.527, de 2011, que "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", para subordinar os partidos políticos ao regime de publicidade instituído.
PL 5884/2016	Obriga instituições que prestam serviços públicos de saúde a divulgarem periodicamente informações sobre os atendimentos realizados.
PL 4831/2016	Acrescenta art. 116-A à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para garantir o acesso público à relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios mantidos pelo Regime Geral de Previdência Social.
PL 4259/2016	Prevê a criação de regras de accountability no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências.
PL 5329/2016	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a publicidade de gastos efetuados com cartões corporativos governamentais.
PL 6772/2016	Acresce parágrafo ao artigo 14 do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para tornar público o acesso aos planos de voo.
PL 4894/2016	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas e cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública - LAISP.
PL 5486/2016	Dispõe sobre a divulgação da movimentação financeira dos concursos públicos realizados por órgãos da administração Pública da União.
PL 6390/2016	Dispõe sobre a publicação digital, gráfica, e circulação, do Diário Oficial dos Municípios Brasileiros e dá outras providências.
PL 9370/2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar a afixação, nos estabelecimentos de atendimento à saúde, da relação atualizada dos direitos da criança e do adolescente hospitalizados, de seus pais e acompanhantes
PL 7804/2017	Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para definir regras de transparência em relação aos patrocínios e os incentivos fiscais concedidos aos projetos apoiados.
PL 7899/2017	Dispõe acerca da publicação, pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, dos valores transferidos aos municípios pela cobrança, por meio das faturas de energia elétrica, da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.
PL 7810/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações mantidas pela Administração Pública, para determinar a publicação, em sítio oficial da internet, da relação de contratos de locação de imóveis celebrados pelos órgãos e entidades públicas.
PL 6820/2017	Altera a Lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.
PL 8333/2017	Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração", para estabelecer regras relacionadas à publicidade de sanções administrativas e judiciais que impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

PL 7731/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para dispor sobre a publicidade obrigatória das despesas públicas que menciona.
PL 8503/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para tornar expresso o direito de obter informações relativas à aquisição e funcionamento de softwares, hardwares e códigos mediadores de funções públicas e tornar obrigatória a disponibilização dos códigos-fonte dos algoritmos utilizados para a distribuição de processos nos órgãos do Poder Judiciário.
PL 9388/2017	Insere inciso XXXII no art. 19 da nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para assegurar, ao usuário de serviços de telecomunicações, retorno da Anatel quanto às providências adotadas junto às operadoras em caso de reclamações e denúncias ofensivas ao art. 3º da mesma lei.
PL 8167/2017	Inclui § 7º ao art. 11, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para instituir a comunicação pública virtual por meio do uso de aplicativos que funcionem sob a forma de canais abertos para acesso de qualquer interessado.
PL 7420/2017	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal", e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que "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", a fim de conferir mais transparência e publicidade aos gastos do Fundo Partidário.
PL 8799/2017	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para dispor sobre o acesso público a informações sobre condenados por crimes contra a liberdade sexual de criança ou adolescente, e dá outras providências.
PRC 217/2017	Dispõe sobre a garantia de ampla transparência e participação da sociedade no processo legislativo da Câmara dos Deputados.
PL 8036/2017	Altera a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 (Estatuto da Juventude), para dispor sobre a isenção da taxa de concursos públicos federais para o beneficiário do Programa ID Jovem e a obrigatoriedade de divulgação dos benefícios para jovens de baixa renda no serviço de transporte coletivo interestadual.
PL 8135/2017	Proíbe o uso de equipamentos que atentem contra os princípios da transparência, da publicidade e da moralidade na administração pública.
PL 8288/2017	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de garantir a transparência da escrituração contábil dos partidos e a identificação dos doadores para campanhas eleitorais.
PL 8860/2017	Regula o acesso a informações acerca dos gastos públicos, no contexto da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e dá outras providências.
PL 7938/2017	Agrega dispositivos à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para regulamentar a divulgação autônoma de informações pelos órgãos e entidades do Poder Público, por meio de portais voltados à promoção da transparência.
PL 8170/2017	Altera a Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010.
PRC 213/2017	Acrescenta inciso ao artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para criar a Comissão Permanente de Transparência e Governança Pública-CTGP.
PL 9300/2017	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos estoques dos medicamentos presentes nas farmácias que compõem o Sistema Único de Saúde - SUS.
PL 7014/2017	Instituir Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, denominado CEmEsc.
PL 7565/2017	Acrescenta artigo à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para estabelecer a obrigatoriedade de divulgação de informações acerca dos custos de campanhas publicitárias oficiais.
PL 8465/2017	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), para estabelecer, aos detentores de mandato de Prefeito, a obrigação de apresentarem à Justiça Eleitoral competente relatório geral sobre a situação econômico-financeira do Município sob sua gestão, seis meses antes das eleições para a respectiva circunscrição.
PL 8943/2017	Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.
PL 9124/2017	Acrescenta art. 116-A à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para garantir o acesso público à relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios mantidos pelo Regime Geral de Previdência Social.
PL 7580/2017	Modifica a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, determinando a divulgação das despesas realizadas com cartões corporativos governamentais.
PL 6894/2017	Altera a Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1.950 e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 para incluir entre as hipóteses de crimes de responsabilidade a não prestação de informações pela administração pública federal, a que se refere o inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal.
PL 7716/2017	Altera a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - para criar o Conselho Social de Transparência.

PL 7419/2017	Acrescenta o art. 593-A à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e altera a redação de dispositivos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para determinar a obrigatoriedade de as entidades vinculadas ao sistema sindical prestarem contas e darem publicidade às informações relativas ao recebimento e aplicação dos recursos das contribuições de interesse das categorias econômicas e ...
PL 7709/2017	Dispõe sobre a transparência de informações administrativas e orçamentárias no âmbito das entidades sindicais e dá outras providências.
PL 8341/2017	Assegura aos cidadãos, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição, a obtenção de resposta a consultas que formule a órgãos e entidades públicas, relacionadas aos objetos que especifica, e dá outras providências.
PRC 252/2017	Dispõe sobre a publicação mensal dos gastos dos Deputados com a contratação de assessores nas respectivas páginas virtuais dos parlamentares.
PL 6799/2017	Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação na internet, com atualização mensal, da lista de espera dos pacientes que serão submetidos a cirurgias médicas eletivas realizadas com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências.
PL 8484/2017	Dispõe sobre a obrigação de instalação de placas informativas em todas as unidades de saúde do SUS, com a divulgação mensal da escala dos médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem e seus respectivos horários de atendimento.
PRC 293/2017	Institui normas de integridade e transparência aplicáveis à atividade de produção legislativa
PL 10481/2018	Acrescenta o art. 45-A à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer normas gerais de padronização a serem seguidas na publicação dos Diários Oficiais da União, dos Estados e dos Municípios.
PL 11118/2018	Institui a Política Nacional de Dados Abertos e dá outras providências.
PL 10955/2018	Acrescenta o art. 67-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispondo sobre a obrigação de colocação de placas informativas em obras públicas paralisadas (Aviso Público de Obra Paralisada).
PL 10846/2018	Dispõe sobre investimentos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em verbas publicitárias específicas para promoção da transparência, combate à corrupção e controle social.
PL 11020/2018	Estabelece para os veículos de comunicação que recebam recursos do erário a obrigatoriedade de disponibilização dessa informação ao público, sob pena de multa.
PL 9865/2018	Altera a lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 para dispor sobre a transparência e a participação social para o controle da qualidade do transporte público e dá outras providências.
PL 9851/2018	Inclua-se onde couber, para alterar o Decreto Lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946, na Seção II - Da demarcação dos terrenos de marinha.
PL 11117/2018	Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para criar o Instituto Nacional de Acesso à Informação e dar outras disposições.
PLP 506/2018	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para prever que não constitui violação ao dever de sigilo bancário a publicação e o compartilhamento de informações relativas a operações de crédito firmadas com entes da Federação.
PL 10057/2018	Dispõem sobre alteração Art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a divulgação dos valores de arrecadação e aplicação das multas quaisquer outros proventos correlatos ao trânsito e dá outras providências.
PL 10167/2018	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para instituir a transparência das filas de espera de consultas, exames e tratamentos, e a divulgação dos protocolos clínicos ou de diretrizes terapêuticas para doenças utilizados em estabelecimentos que prestam serviços ao SUS.
PL 10026/2018	Determina a publicação em transparência ativa de informações relacionadas à investigação, instrução e julgamento penal, com base no direito ao 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, para consolidação do Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios
PLP 555/2018	Dispõe sobre a criação do Observatório Social Público na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios.
PRC 347/2018	Altera o art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para dispor sobre a fiscalização dos representantes credenciados para prestar esclarecimentos específicos à Câmara
PL 11141/2018	Dispõe sobre o fim do auxílio-moradia para Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais e o pagamento de aluguel pela ocupação de imóveis funcionais.
PL 10301/2018	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para fortalecer o papel dos estudantes e da sociedade na fiscalização da merenda escolar.
PL 11121/2018	Dispõe sobre a participação da sociedade no processo legislativo, amplia a transparência durante a tramitação e votação das proposições legislativas, prevê assinatura digital para projetos de lei de iniciativa popular, reforça a autonomia do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e dá outras providências.
PLP 491/2018	Insera um art.18-A na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, estabelecendo a obrigatoriedade de publicação de informações pelos órgãos públicos envolvidos nas operações de garantia da lei e da ordem.

PL 11125/2018	Estabelece as diretrizes para o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal.
PL 11092/2018	Altera a Lei nº 12.527, de 26 de junho de 2017, conhecida como Lei de Acesso à Informação, para aperfeiçoar o acesso a informações no âmbito da Administração Pública.
PL 10231/2018	"Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos valores arrecadados com a aplicação de multas de trânsito e dá outras providências."
PL 11177/2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade de as indústrias e as empresas de produtos para a saúde e de interesse para a saúde, medicamentos, órteses, próteses, equipamentos, implantes e de interesse da saúde informarem ao Ministério da Saúde sobre patrocínio destinado à realização de evento científico e sobre as relações com profissionais de saúde, de qualquer natureza, que configure pagamentos ou outras formas de transferência de valor por meio de qualquer tipo de doação ou benefício, realizado de forma direta ou por meio de terceiros.
PL 11065/2018	Dispõe sobre a disponibilidade de acesso público às consultas e informações cadastrais relativas aos profissionais registrados nos conselhos de fiscalização.
PL 9586/2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação na internet, com atualização mensal ou bimestral da lista de espera dos pacientes que aguardam para realizar cirurgias médicas eletivas com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências.
PL 9737/2018	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a prestação de contas para o usuário do Sistema Único de Saúde.
PL 11018/2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação das listas dos pacientes que aguardam consultas com especialistas, exames e intervenções cirúrgicas em instituições de qualquer natureza que fazem parte do Sistema Único de Saúde (SUS), em sítio eletrônico oficial de acesso irrestrito.
PL 10163/2018	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para incluir critérios de composição e ampliar a transparência da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec).
PLP 479/2018	Altera a Lei Complementar nº 141, de 16 de janeiro de 2012 para dispor sobre a identificação de depósitos nos fundos de saúde, o rateio dos recursos da União para Estados e Municípios e dos Estados para o conjunto de seus Municípios e os restos a pagar.
PL 11050/2018	Dispõe sobre a transparência e da publicidade de relações financeiras entre a indústria da área da saúde e médicos.
PL 11011/2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação na internet ou meios de comunicação com atualização mensal, bimestral ou trimestral da lista de espera dos pacientes que aguardam para realizar cirurgias médicas eletivas com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências.
PLP 483/2018	Altera a Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000, para aperfeiçoar as normas de finanças públicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal.
PL 11012/2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação na internet, com atualização mensal, bimestral ou trimestral da lista de espera dos pacientes que aguardam para realizar cirurgias médicas eletivas com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá demais providências.
PL 10368/2018	Estabelece exigências de transparência e informação pública dos valores de combustíveis praticados nos postos revendedores para o consumidor final em todo território nacional.
PL 11015/2018	Obriga as unidades de atenção à saúde pública a afixarem cartazes de orientação e alerta à população a respeito da omissão de socorro.
PL 10087/2018	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, para dispor sobre o direito ao esquecimento de pessoas públicas.
PL 9929/2018	Acrescenta inciso ao § 1º do art. 5º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para determinar ao poder público a obrigação de divulgar a lista de espera, por vagas, nos estabelecimentos de Educação Básica de suas redes de ensino.

FONTE: A autora com base nas proposições legislativas coletadas do Portal da Câmara dos Deputados (2023)

APÊNDICE 3

QUADRO 1 – AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS ANALISADAS

Chico Alencar (PT/PSOL)
PRC 75/2003
PL 864/2003
PRC 194/2005
PL 5840/2005
PL 2958/2008
PL 4454/2008
PL 6188/2009
PL 5102/2009
PL 6193/2009
PL 2704/2011
PL 3576/2012
PL 4340/2012
PL 6501/2013
PRC 51/2015
PRC 52/2015
PL 5337/2016
PL 7565/2017
PLP 491/2018
Carlos Henrique Gaguim (PMB/PTN/PODE/DEM)
PL 3787/2015
PL 5329/2016
PL 7731/2017
PLP 506/2018
PL 11065/2018
PL 11018/2018
PL 11050/2018
PL 11011/2018
PL 11012/2018
PL 11015/2018
Luiz Couto (PT)
PL 2012/2003
PL 3733/2012
PRC 49/2015
PRC 44/2015
PRC 43/2015
PRC 45/2015
PRC 42/2015
PRC 48/2015
PRC 47/2015
PRC 46/2015
Rômulo Gouveia (PSD)
PL 5612/2016
PL 5611/2016
PL 5610/2016
PL 5215/2016
PL 6523/2016
PL 4585/2016
PL 7804/2017
PL 7899/2017
PL 7810/2017
PL 8333/2017
Ivan Valente (PT/PSOL)
PL 2396/2007
PL 2479/2007

PRC 159/2009 PL 3546/2012 PL 9865/2018 PL 10026/2018 PL 10301/2018
Luiz Carlos Hauly (PSDB) PLP 84/2003 PL 3199/2004 PL 3418/2004 PRC 70/2007 PL 2054/2015 PL 4579/2016
Aureo (PRTB/SD) PL 6381/2013 PLP 280/2013 PL 845/2015 PL 7014/2017 PL 8943/2017
Jaime Martins (PSD/PROS) PL 11118/2018 PL 11117/2018 PL 11121/2018 PL 11125/2018 PL 11092/2018
Carlos Nader (PFL/PL) PL 2581/2003 PL 3975/2004 PL 4119/2004 PL 4867/2005
Francisco Praciano (PT) PLP 119/2011 PLP 194/2012 PL 4170/2012 PL 4919/2012
Julio Lopes (PP) PL 8148/2014 PL 356/2015 PL 8341/2017 PL 9737/2018
Adérmis Marini (PSDB) PL 7420/2017 PRC 213/2017 PL 7419/2017
Andreia Zito (PSDB) PL 1564/2007 PL 1898/2011 PL 5041/2013
Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/PV) PL 2820/2003 PL 3757/2012 PL 7580/2017
Heuler Cruvinel (PSD/PP) PL 823/2015 PRC 293/2017 PL 10057/2018
Hildo Rocha (MDB) PL 2513/2015 PL 2416/2015 PL 4781/2016
Indio da Costa (DEM/PSD)

PL 5037/2009 PL 3497/2015 PLP 118/2015
Janete Capiberibe (PSB) PLP 29/2003 PRC 35/2015 PL 1038/2015
Marcelo Belinati (PP) PL 4225/2015 PL 3949/2015 PL 4124/2015
Onyx Lorenzoni (DEM) PL 3169/2012 PL 6202/2013 PL 6105/2013
Reginaldo Lopes (PT) PL 219/2003 PL 4894/2016 PL 11177/2018
Victor Mendes (PSD/MDB) PL 8484/2017 PL 10231/2018 PL 9586/2018
Walter Alves (MDB) PL 4831/2016 PL 9388/2017 PL 9124/2017
Weliton Prado (PT) PRC 48/2011 PL 677/2011 PL 685/2011
Adail Carneiro (PHS) PL 2476/2015 PL 2228/2015
André Abdon (PRB) PL 3765/2015 PL 3766/2015
Ann Pontes (MDB) PL 4320/2004 PL 6502/2006
Cabo Sabino (PR) PL 6386/2016 PL 6799/2017
Edson Duarte (PV) PL 1879/2003 PLP 176/2004
Eduardo Barbosa (PSDB) PL 7834/2010 PRC 217/2017
Eduardo Cury (PSDB) PL 9300/2017 PL 8465/2017
Eduardo Paes (PSDB) PLP 102/2003 PEC 229/2004
Erika Kokay (PT) PL 3427/2012 PL 3430/2012
Ezequiel Teixeira (PTN) PL 6617/2016

PL 5486/2016
Felipe Bornier (PHS/PSD) PL 5050/2009 PL 1869/2015
Francisco Floriano (PSB) PL 8799/2017 PL 10087/2018
Givaldo Carimbão (PSB/PHS) PL 4162/2012 PL 8135/2017
Glauber Braga (PSB/PSOL) PL 1080/2011 PL 6759/2016
Hissa Abrahão (PPS) PEC 165/2015 PEC 154/2015
Inocêncio Oliveira (PFL/PL) PL 3041/2004 PLP 310/2005
Jesus Rodrigues (PT) PL 4863/2012 PL 8315/2014
Laura Carneiro (PFL/MDB) PL 6516/2006 PL 6894/2017
Lelo Coimbra (MDB) PL 751/2007 PL 9851/2018
Lobbe Neto (PSDB) PL 7206/2006 PL 2558/2015
Luciana Genro (PSOL) PRC 120/2008 PLP 272/2008
Marco Maia (PT) PRC 198/2009 PLP 501/2009
Marcos Montes (DEM/PSD) PL 4604/2009 PL 2162/2011
Mariângela Duarte (PT) PL 7365/2006 PL 7674/2006
Pedro Cunha Lima (PSDB) PRC 252/2017 PL 11020/2018
Reguffe (PDT) PLP 61/2011 PL 6804/2013
Roberto de Lucena (PV/PODE) PL 8288/2017 PL 10481/2018
Rogério Peninha Mendonça (MDB) PL 7748/2014 PL 5479/2016
Rogério Silva (PPS) PL 1157/2003 PRC 32/2003
Rubens Bueno (PPS)

PL 481/2011 PL 5918/2016
Veneziano Vital do Rêgo (MDB) PL 2829/2015 PL 3430/2015
Vinicius Carvalho (PTdoB/PRB) PL 4772/2009 PL 3360/2015
Zeca Dirceu (PT) PLP 90/2011 PL 3750/2012
Alberto Fraga (DEM) PL 6390/2016
Alfredo Kaefer (PP) PLP 555/2018
Alfredo Sirkis (PV) PL 3482/2012
Almir Moura (SEM PARTIDO) PLP 252/2005
Ana Perugini (PT) PL 1114/2015
Anderson Ferreira (PR) PL 980/2011
André de Paula (PSD) PL 7716/2017
André Figueiredo (PDT) PL 8167/2017
Antonio Carlos Pannunzio (PSDB) PL 1447/2003
Arolde de Oliveira (DEM) PL 2035/2011
Arthur Oliveira Maia (MDB/PPS) PL 6484/2016
Artur Bruno (PT) PL 6533/2013
Augusto Carvalho (PPS) PL 1731/2007
Bacelar (PTN) PL 1086/2015
Bel Mesquita (MDB) PL 1077/2007
Bilac Pinto (PR) PLP 9/2015
Bruna Furlan (PSDB) PL 5329/2013
Bruno Covas (PSDB) PL 4676/2016
Bruno Rodrigues (PSDB) PL 5827/2009
Carlaile Pedrosa (PSDB) PL 2426/2011
Carlos Manato (SD) PRC 26/2015
Carlos Mota (PL) PL 2425/2003
Carlos Souza (PSD) PLP 357/2013
Carmen Zanotto (PPS) PLP 21/2015

Celso Russomanno (PP) PL 1021/2007
Cícero Almeida (PRTB) PLP 94/2015
Colbert Martins (MDB) PL 5105/2009
Conceição Sampaio (PP) PL 742/2015
Coronel Alves (PL) PL 2155/2003
Covatti Filho (PP) PL 4793/2016
Dagoberto (PDT) PL 6448/2016
Dalva Figueiredo (PT) PL 5296/2009
Damião Feliciano (PDT) PL 8170/2017
Danilo Forte (MDB) PL 1793/2011
Davi Alcolumbre (PFL) PLP 241/2005
Davi Alves Silva Júnior (PR) PL 5274/2013
Delegado Waldir (PSL) PL 11141/2018
Diego Andrade (PSD) PL 8292/2014
Diego Garcia (PHS) PL 4259/2016
Dimas Ramalho (PPS) 1 PL 5103/2009
Dr. Aluizio (PV) PL 441/2011
Dr. Ubiali (PSD) PL 5155/2009
Edinho Bez (MDB) PL 5537/2005
Edmilson Rodrigues (PSOL) PL 8503/2017
Edson Silva (PSB) PL 2310/2011
Eduardo Cunha (MDB) PL 3089/2012
Elcione Barbalho (MDB) PL 437/2007
Eliene Lima (PSD) PL 7084/201
Emanuel Fernandes (PSDB) PL 8297/2014
Erivelton Santana (PEN) PL 6339/2016
Esperidião Amin (PP) PLP 177/2012
Fabio Garcia (DEM) PL 10368/2018
Fabio Reis (MDB) PL 5636/201
Fábio Sousa (PSDB)

PL 5416/2016
Fábio Souto (DEM) PL 822/2011
Fábio Trad (PSD) PLP 483/2018
Fausto Pinato (PRB) PL 1739/2015
Fernando Chucre (PSDB) PL 3880/2008
Fernando Torres (DEM) PL 1600/2011
Francisco Garcia (PP) PL 5103/2005
Gabriel Guimarães (PT) PL 6467/2013
Genecias Noronha (MDB) PL 414/2011
Geovania de Sá (PSDB) PL 5418/2016
Gilmar Machado (PT) PRC 192/2005
Gorete Pereira (PR) PL 8166/2014
Goulart (PSD) PL 1972/2015
Hugo Leal (PSB/PSD) PRC 347/2018
Iriny Lopes (PT) PL 1330/2003
Ivan Paixão (PPS) PLP 214/2004
Izalci (PFL/PR) PL 375/2007
Jefferson Campos (PSD) PL 2143/2015
Jhc (SD) PL 2144/201
Jilmar Tatto (PT) PL 4188/2012
João Derly (REDE) PL 5884/2016
João Gualberto (PSDB) PL 3857/2015
João Herrmann (PDT/PPS) PL 557/2003
João Lyra (PTB) PLP 258/2005
José Divino (MDB/PRB) PL 7348/2006
José Otávio Germano (PP) PL 4784/2009
Josias Quintal (PSB) PL 6106/2005
Jovair Arantes (PTB) PL 5236/2013
Juíza Denise Frossard (PSDB) PLP 69/2003
Júlio Campos (DEM) PL 4528/2012

Laercio Oliveira (PR) PL 4790/2012
Lauriete (MDB) PL 9851/2018
Leandre (PV) PLP 300/2016
Léo Alcântara (PR) PL 830/2007
Luciano Zica (PT) PRC 86/2003
Luiz Lauro Filho (PSB) PL 5967/2016
Luiz Nishimori (PR) PL 786/2015
Luizianne Lins (PT) PL 2431/2015
Major Fábio (DEM) PL 4499/2012
Manoel Junior (PSB) PL 665/2007
Manuela D'ávila (PCdoB) PLP 279/2008
Mara Gabrilli (PSDB) PL 461/2011
Marcio Bittar (PSDB) PL 4339/2012
Marco Antônio Cabral (MDB) PL 8036/2017
Marcos Soares (PR) PL 1064/2015
Maria do Rosário (PT) 1 PL 9370/2017
Maurício Trindade (PR) PL 2147/2011
Mauro Benevides (MDB) PL 3237/2004
Miguel Corrêa (PT) PL 4819/201
Miguel Haddad (PSDB) PL 7938/2017
Milton Vieira (DEM) PL 6390/2009
Miro Teixeira (PDT/REDE) PL 3968/2015
Neilton Mulim (PR) PL 849/2007
Nelson Marchezan Junior (PSDB) PLP 116/2011
Nelson Markezelli (PTB) PRC 39/2007
Odorico Monteiro (PSB) PLP 479/2018
Osmar Bertoldi (DEM) PL 6772/2016
Otavio Leite (PSDB) PL 1422/2011
Pauderney Avelino (DEM) PLP 50/2015
Paulo Bornhausen (DEM)

PEC 375/2009
Paulo Magalhães (PSD) PL 4995/2013
Paulo Maluf (PP) PLP 250/2007
Paulo Pimenta (PT) PL 4866/2012
Paulo Teixeira (PT) 1 PEC 52/2011
Pedro Chaves (MDB) PL 2656/2003
Pedro Fernandes (PTB) 1 PRC 13/2003
Pedro Novais (MDB) PL 4074/2012
Pedro Paulo (MDB) 1 PL 7804/2014
Pollyana Gama (PPS) PL 9929/2018
Pompeo de Mattos (PDT) PL 702/2003
Raul Henry (MDB) PL 2072/2007
Raul Jungmann (PPS) PL 6084/2009
Renan Filho (MDB) PL 3934/2012
Renata Abreu (PTN) PRC 175/2016
Renato Casagrande (PSB) PL 3429/2004
Renato Molling (PP) PL 6425/2009
Rita Camata (MDB) PL 5195/2009
Rodvalho (DEM) PL 3614/2008
Rodrigo de Castro (PSDB) PL 1333/2015
Rodrigo Garcia (DEM) PL 4110/2012
Rodrigo Martins (PSB) PL 3525/2015
Rodrigo Rollemberg (PSB) PL 1120/2007
Rogério Carvalho (PT) PL 1147/2011
Ronaldo Caiado (DEM) PL 5076/201
Rosane Ferreira (PV) PLP 327/2013
Rose de Freitas (MDB) PL 6072/2013
Rubens Pereira Júnior (PCdoB) PL 10846/2018
Rubinelli (PT) PL 1070/2003
Rui Palmeira (PSDB) PL 1022/2011

Ruy Carneiro (PSDB) PL 6032/2013
Salvador Zimbaldi (PDT) PL 5810/2013
Sandes Júnior (PP) PL 249/2011
Sandra Rosado (PSB) PL 446/2007
Sandro Alex (PSD) PL 7709/2017
Sandro Mabel (MDB) PL 6151/2013
Severino Ninho (PSD) PL 9190/2017
Silas Câmara (PSC) PL 2805/2008
Simplicio Araújo (SD) PL 7050/2014
Stepan Nercessian (PPS) PEC 15/2011
Thiago Peixoto (PSD) PL 4774/2012
Toninho Pinheiro (PP) PL 4114/2012
Uldurico Pinto (PMN) PL 1339/2007
Vander Loubet (PT) PL 5929/2013
Vicente Candido (PT) PL 7004/2013
Vinicius Gurgel (PR) PL 4171/2012
Vitor Valim (MDB) PL 6820/2017
Waldir Maranhão (PP) PRC 91/2007
Walney Rocha (PTB) PL 4051/2012
Wladimir Costa (MDB) PLP 24/2003
Yeda Crusius (PSDB) PL 8860/2017
Zé Silva (SD) PL 10955/2018
Comissões e mesa diretora PRC 168/2009 PL 7068/2006 PLP 497/2009 PL 10167/2018 PL 10163/2018

FONTE: A autora com base nas proposições legislativas coletadas do Portal da Câmara dos Deputados (2023)

APÊNDICE 4

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM ESCALA IDEOLÓGICA

Partido	Média de classificação
PCO	1,1
PSTU	1,2
PSOL	1,4
PCB	1,5
PCdoB	2,3
PT	2,9
PSB	3,0
PDT	3,3
PV	3,5
PPS	4,0
MDB	4,2
PMN	4,4
PHS	4,5
PSDB	4,6
PTdoB	4,7
PTB	5,0
PTC	5,1
PTN	5,1
PRB	5,1
PSL	5,2
PSC	5,2
PRTB	5,3
PSDC	5,4
PR	5,4
PRP	5,4
PP	6,0
DEM	6,2

FONTE: Adaptado de Tarouco e Madeira (2015)

APÊNDICE 5

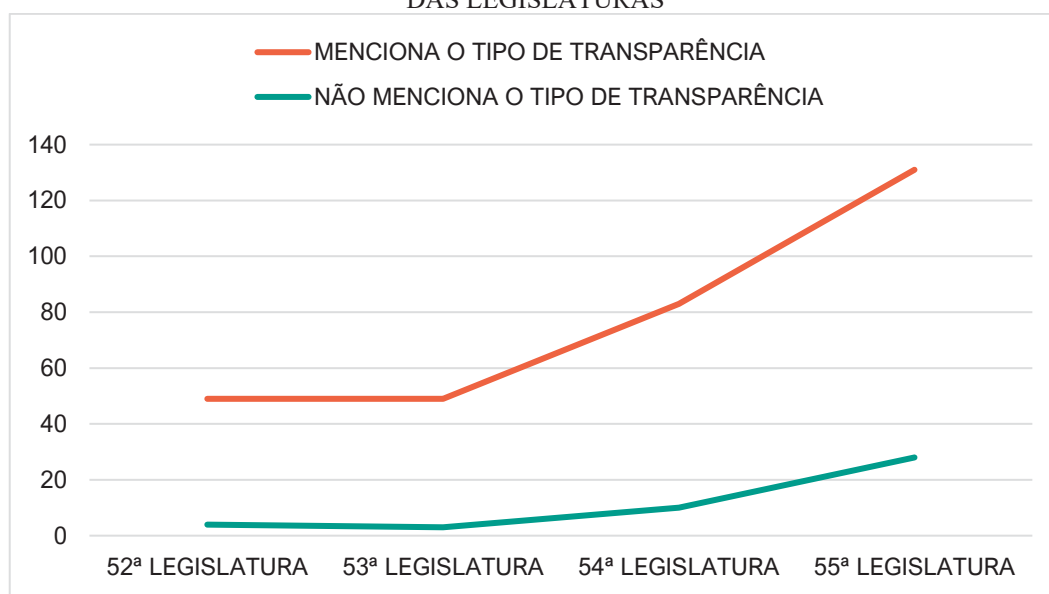
QUADRO 1 – COLIGAÇÕES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (2003-2018)

Data inicial da coligação	Data final da coligação	Partidos integrantes
01/01/2003	22/01/2004	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
23/01/2004	31/01/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB
01/02/2005	19/05/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
20/05/2005	22/07/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB
23/07/2005	31/12/2006	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
01/01/2007	01/04/2007	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB
02/04/2007	27/09/2009	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
28/09/2009	31/12/2010	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
01/01/2011	01/03/2012	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP
02/03/2012	02/10/2013	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB
03/10/2013	31/12/2014	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB
01/01/2015	18/03/2015	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB
19/03/2015	16/03/2016	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB
17/03/2016	30/03/2016	PT - PMDB - PDT - PCdoB - PR - PP - PSD - PTB
31/03/2016	12/04/2016	PT - PCdoB - PDT - PR - PP - PSD - PTB
13/04/2016	11/05/2016	PT - PCdoB - PDT - PR - PSD - PTB
12/05/2016	30/08/2016	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
31/08/2016	17/05/2017	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
18/05/2017	31/01/2019	PMDB - DEM - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - PP

FONTE: Adaptado do bando de dados do CEBRAP (2021)

APÊNDICE 6

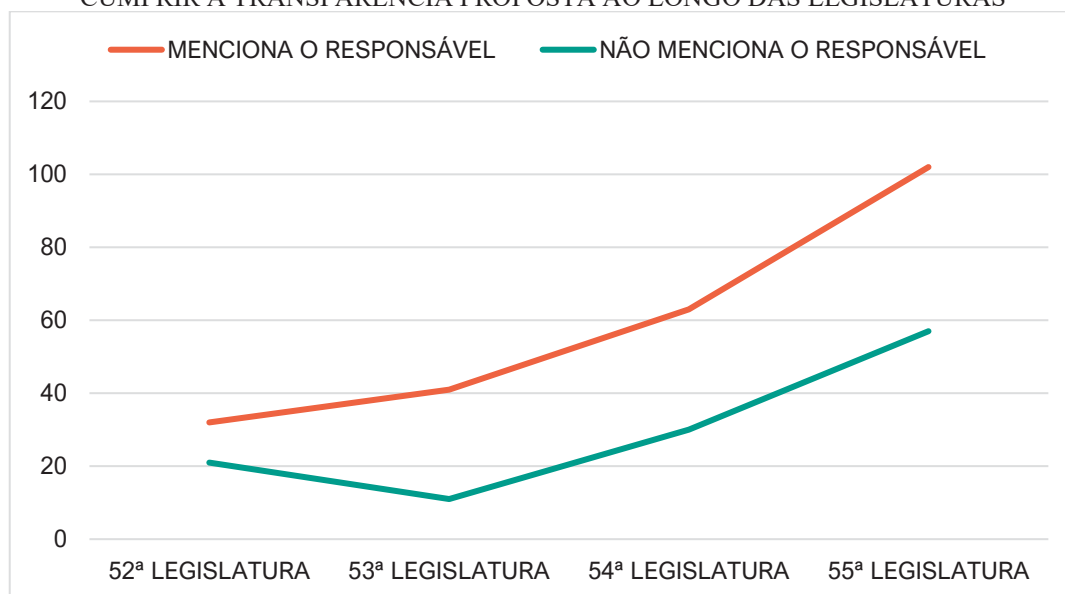
GRÁFICO 1 – MENÇÃO AO TIPO DE POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Qui-quadrado = 7,342 (0,062)

FONTE: A autora (2023)

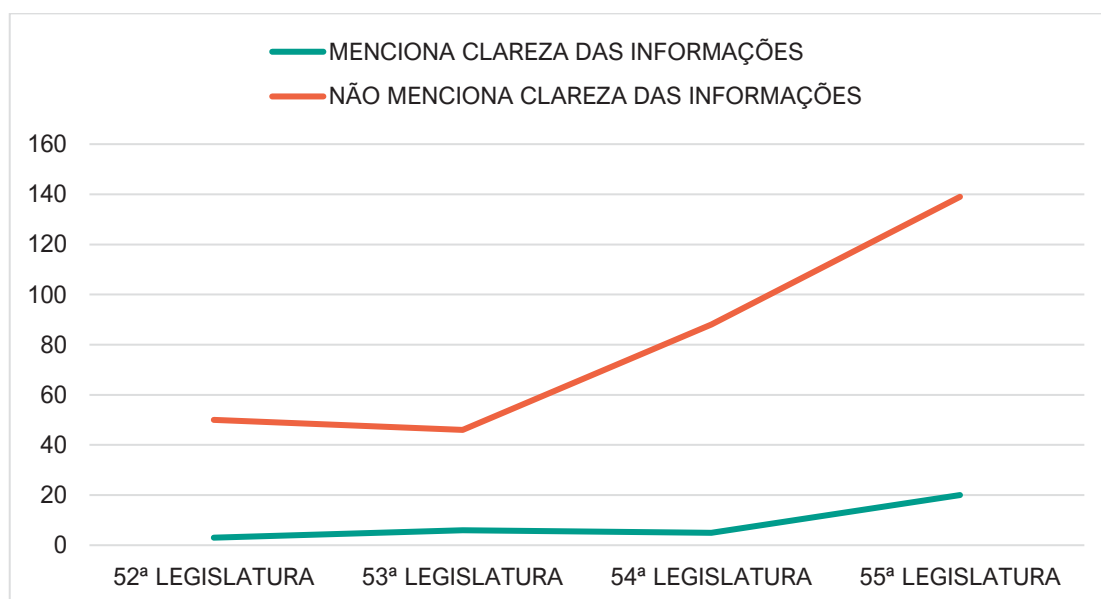
GRÁFICO 2 – MENÇÃO A ÓRGÃO, PODER E/OU NÍVEL DA FEDERAÇÃO RESPONSÁVEL POR CUMPRIR A TRANSPARÊNCIA PROPOSTA AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Qui-quadrado = 4,916 (0,178)

FONTE: A autora (2023)

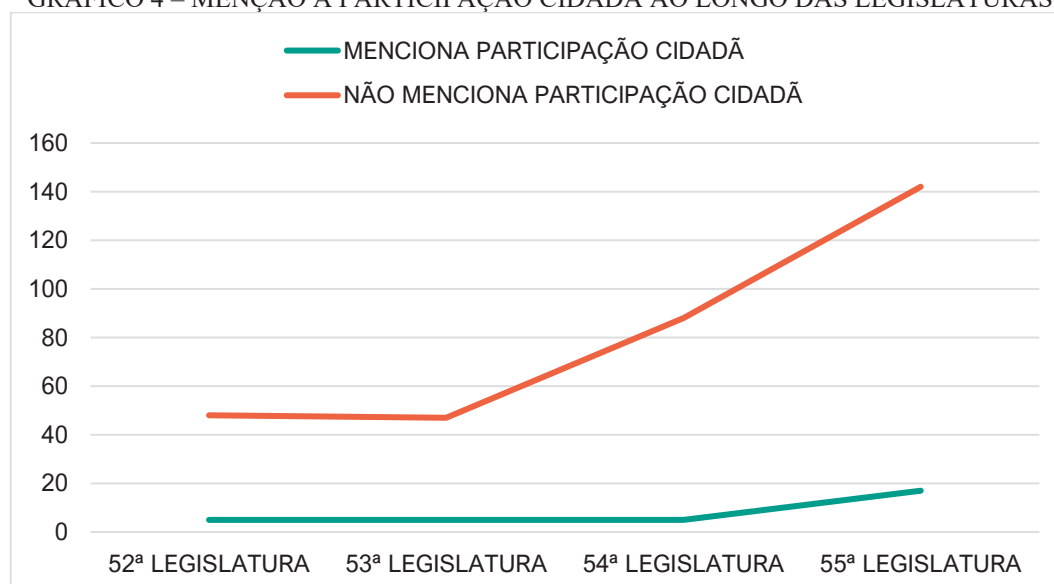
GRÁFICO 3 – MENÇÃO À CLAREZA DAS INFORMAÇÕES AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Fisher = 4,569 (0,201)

FONTE: A autora (2023)

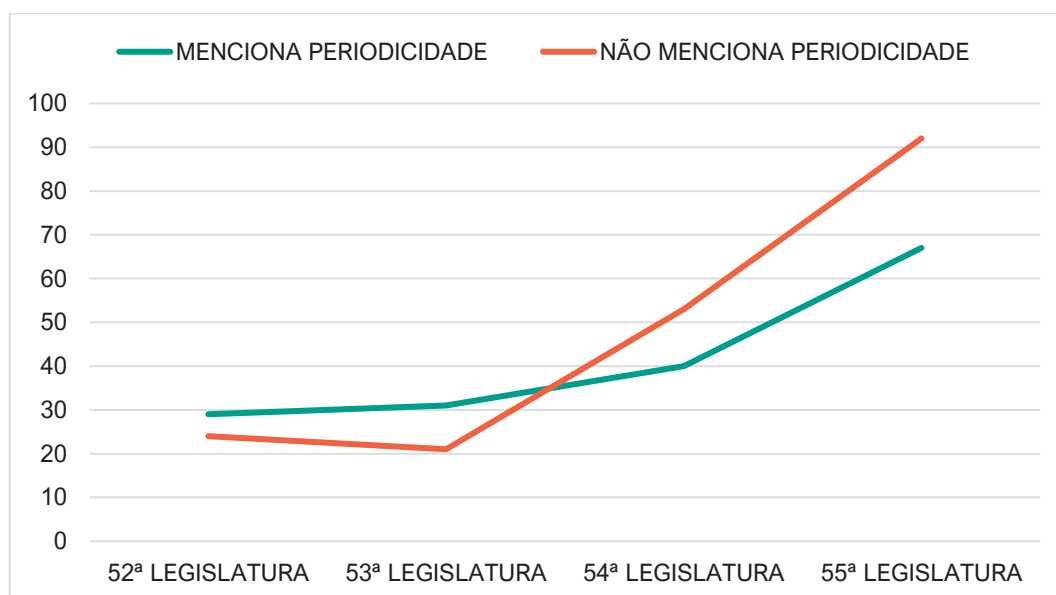
GRÁFICO 4 – MENÇÃO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Fisher = 2,181 (0,550)

FONTE: A autora (2023)

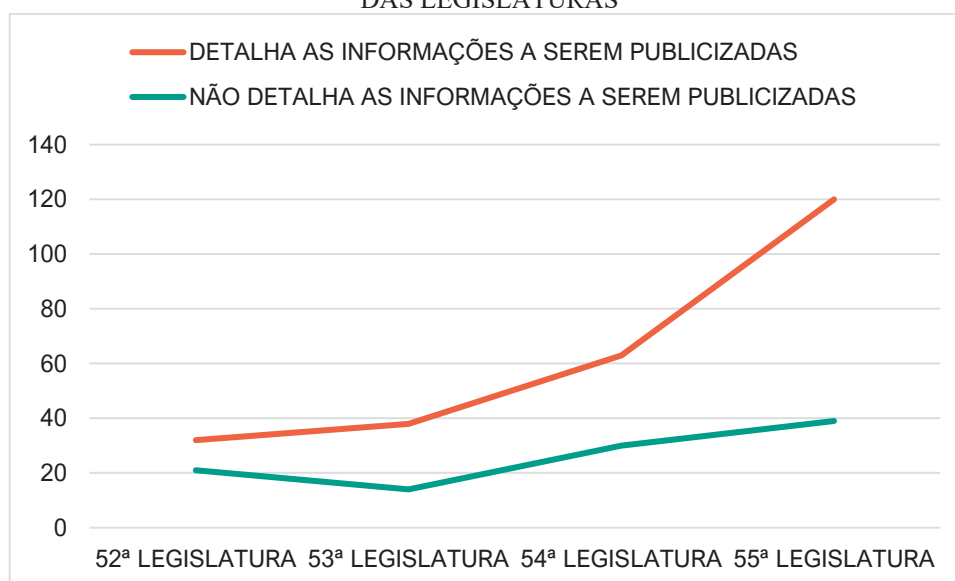
GRÁFICO 5 – MENÇÃO À PERIODICIDADE AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Qui-quadrado = 6,689 (0,083)

FONTE: A autora (2023)

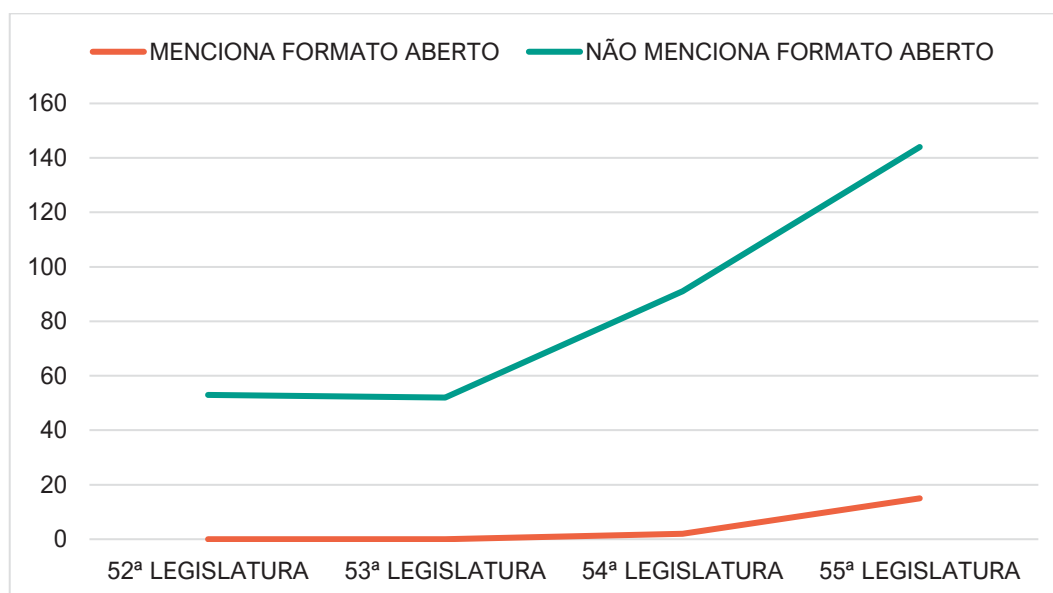
GRÁFICO 6 – DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES A SEREM PUBLICIZADAS AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Qui-quadrado = 5,021 (0,172)

FONTE: A autora (2023)

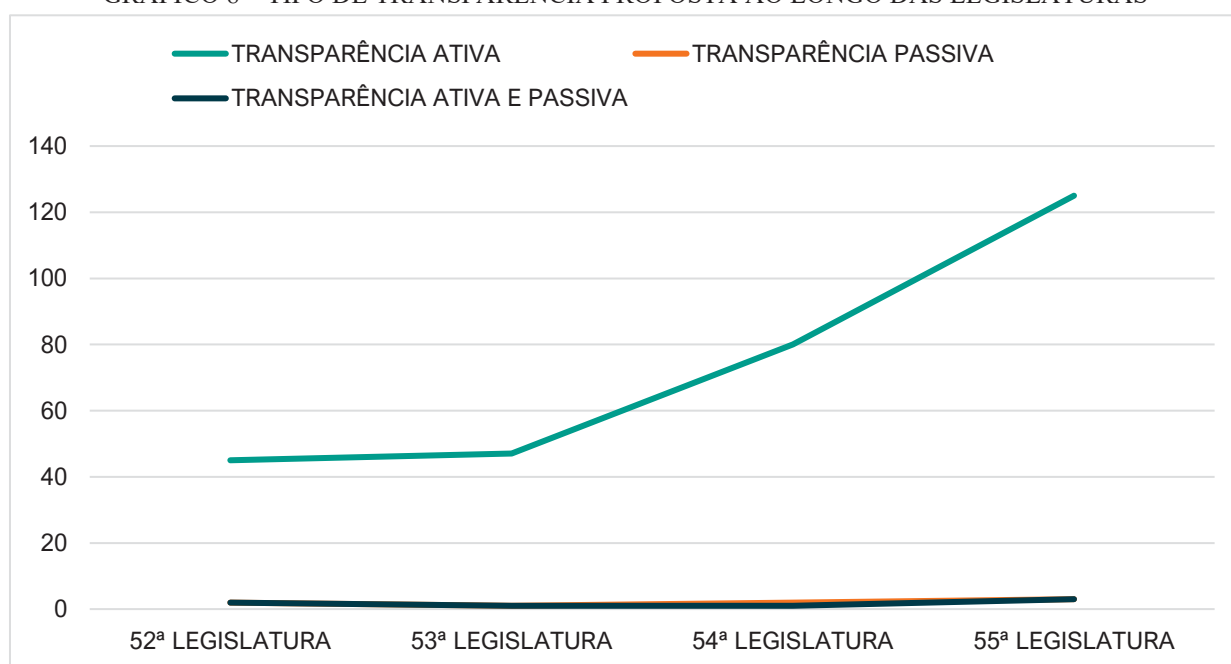
GRÁFICO 7 – MENÇÃO A FORMATO ABERTO AO LONGO DAS LEGISLATURAS



Teste de Fisher = 12,552 (0,003)

FONTE: A autora (2023)

GRÁFICO 8 – TIPO DE TRANSPARÊNCIA PROPOSTA AO LONGO DAS LEGISLATURAS

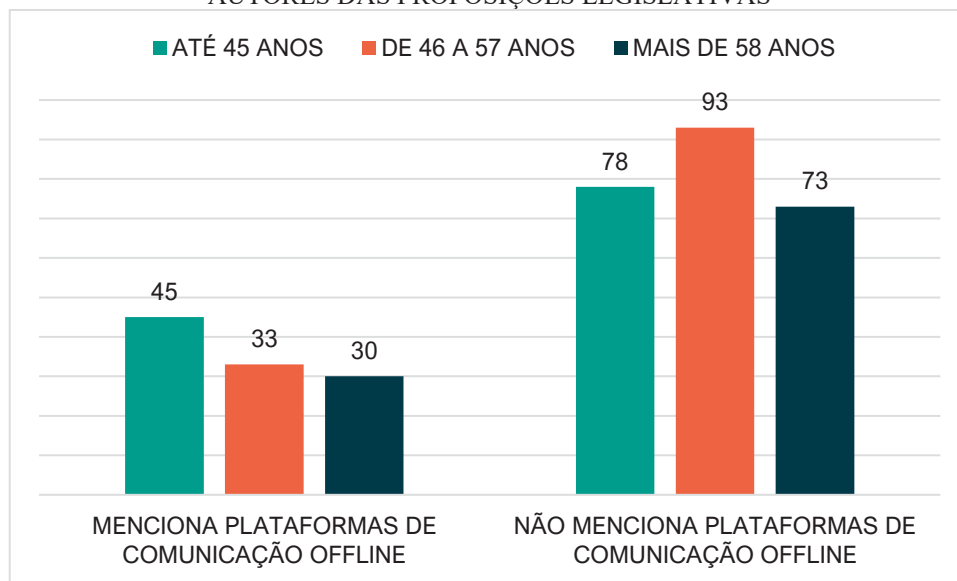


Teste de Fisher = 2,386 (0,926)

FONTE: A autora (2023)

APÊNDICE 7

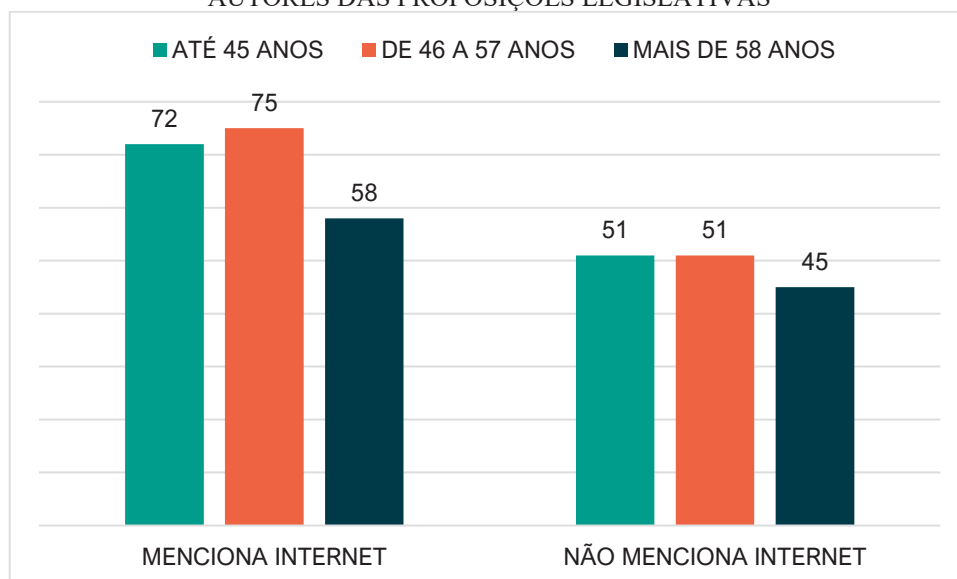
GRÁFICO 1 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *OFFLINE* E IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS



Qui-quadrado = 3,328 (0,189)

FONTE: A autora (2023)

GRÁFICO 2 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *ONLINE* E IDADE DOS AUTORES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

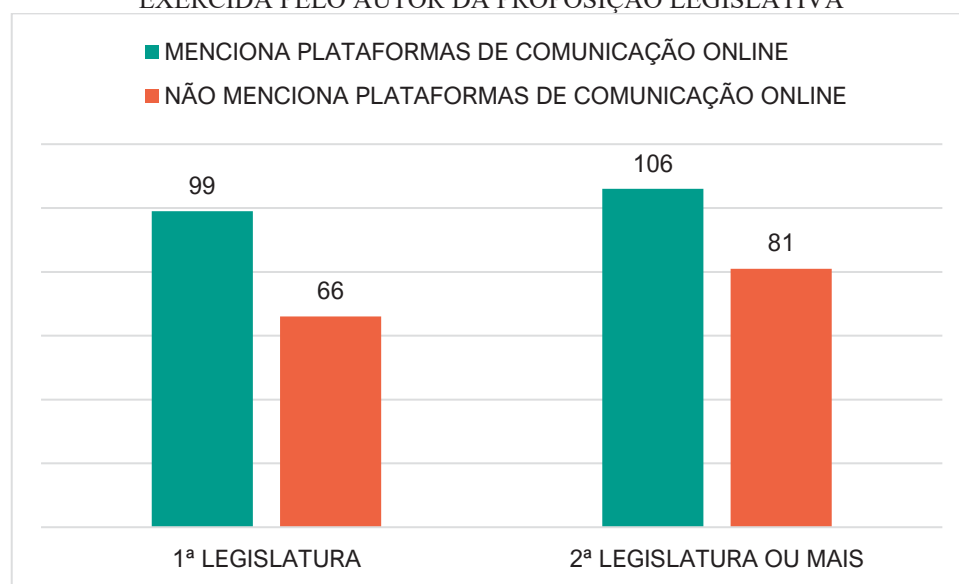


Qui-quadrado = 0,247 (0,884)

FONTE: A autora (2023)

APÊNDICE 8

GRÁFICO 1 – MENÇÃO A PLATAFORMAS DE COMUNICAÇÃO *ONLINE* E LEGISLATURA EXERCIDA PELO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA



Teste de Qui-quadrado = 0,396 (0,529)

FONTE: A autora (2023)