



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ISABELLE RIBEIRO BRITO

**ACCOUNTABILITY SOCIAL E TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR:
UMA ANÁLISE DO PROJETO ADOTE UM DISTRITAL**

Brasília – DF

2017

ISABELLE RIBEIRO BRITO

ACCOUNTABILITY SOCIAL E TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR:

UMA ANÁLISE DO PROJETO ADOTE UM DISTRITAL

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof^a. Dr^a. Graziela Dias Teixeira.

Examinador: Prof. Dr. Aninho Mucundramo Irachande

Brasília

2017

ISABELLE RIBEIRO BRITO

Accountability Social e Transparência Parlamentar:

Uma análise do projeto Adote um Distrital

Monografia apresentada como pré-requisito
para obtenção de título de bacharel em Ciência
Política

BANCA EXAMINADORA

Professora Graziela Dias Teixeira

Professora-Orientadora

Professor Aninho Macundramo Iranchade

Professor-Examinador

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Maria do Carmo e Geraldo, por todo suporte e carinho;

À minha avó, Maria José, ao meu irmão Caio César, e à minha cunhada Natália;

Aos meus amigos e colegas, em especial à Lídia Vidal e à Isabella Valadares;

À Professora Graziela Teixeira, por sua excelente orientação para a formulação desse trabalho;

A todos que fizeram parte da minha formação, os meus sinceros agradecimentos.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do projeto “Adote um Distrital”, projeto cuja finalidade é o de promover o controle social, a eficiência dos gastos públicos e o monitoramento das atividades desenvolvidas na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Por meio de entrevistas semiestruturadas e análise bibliográfica, objetivou-se verificar se o projeto “Adote um Distrital” estimula a *accountability* social no Distrito Federal. Ao final, conclui-se que esse projeto, apesar das dificuldades enfrentadas, consegue dar maior publicidade às atividades e aos gastos executados pelos deputados distritais, além de ativar as agências horizontais de controle.

Palavras-chave: *Accountability* Social. Controle Social. Transparência Pública

Abstract

This work aims to analyze the performance of "Adote um Distrital" project, a project whose purpose is to promote social control, the efficiency of public spending and the monitoring of the activities developed in the Legislative Chamber of Distrito Federal.

Through semi-structured interviews and bibliographical analysis, the objective was to verify if the "Adote um Distrital" project acts as a promoter of social accountability in Distrito Federal. At the end, it was concluded that this project, despite the difficulties faced, is able to give more publicity to the activities and expenses executed by the deputados distritais, besides activating horizontal control agencies

Keywords: Social accountability. Social Control. Public Transparency.

Lista de tabelas e figuras

GRÁFICO 1: Pedidos por tipo de resposta

FIGURA 1: Gastos com Verba de Correspondência

FIGURA 2: Ilustração do Índice de Transparência Parlamentar

FIGURA 3: Índice de Transparência Legislativa

TABELA 1: Dimensões do Índice de Transparência Legislativa

Lista de Abreviações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

AUDITAR – União dos Auditores Federais de Controle Externo

CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CGU – Controladoria Geral da União

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DF – Distrito Federal

DPDF – Defensoria Pública do Distrito Federal

E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

IFC – Instituto de Fiscalização e Controle

LAI – Lei de Acesso à Informação

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MPU – Ministério Público da União

ONG – Organização Não-Governamental

OSBrasília – Observatório Social de Brasília

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UNACOM – Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle

Sumário

Introdução	10
1. Accountability	13
1.1 Democracia Representativa	13
1.2 Conceitualizando a Accountability	14
1.3 A bidimensionalidade da <i>Accountability</i>	15
1.4 A <i>accountability</i> horizontal.....	15
1.5 A <i>accountability</i> vertical	18
1.6 Accountability social	19
2. Transparência	23
2.1 Definindo a Transparência.....	23
2.1 Lei de Acesso à Informação (LAI)	25
3. O Projeto Adote um Distrital	28
3.1 A Câmara Legislativa do Distrito Federal	28
3.2 Atores envolvidos	31
3.3 Projetos Anteriores	31
3.4 Criação do Projeto Adote um Distrital	33
3.5 Operacionalização.....	34
3.6 O Índice de Transparência Parlamentar.....	36
3.7 ONE – De olho nas emendas	39
3.8 Índice de Transparência Legislativa	40
3.9 Dificuldades de execução do Projeto e melhorias	42
3.10 Metas do projeto e demais ações	43
3.11 Ações relevantes	44
4. O projeto “Adote um Distrital” e a <i>accountability</i> social	46
4.1 Limitações do “Adote um Distrital” na promoção da <i>accountability</i> social	50
5. Considerações finais	51
6. Referências Bibliográficas	53
7. Apêndice	57

Introdução

O regime Democrático é o único tipo de regime político capaz de garantir a aceitação das populações dos países Ocidentais, e que além de tudo, vêm alcançando legitimidade universal desde a II Guerra Mundial. Contudo, as Democracias presentes nos Estados Contemporâneos diferem-se da Democracia grega, pois a existência de Estados extensos impossibilita a Democracia direta, tal como processava-se na Grécia Antiga (MIGUEL, 2005).

Desse modo, as Democracia dos Estados atuais são denominadas de Democracia Representativa, pois nessa o povo não exerce o poder diretamente, e sim de forma mediada, visto que a população elege representantes para governa-los. Porém, essa forma de regime democrático possui uma série de contradições, como a separação entre governantes e governados; a formação de uma elite política distante dos cidadãos e a diferenciação entre vontade dos representantes e vontade dos representados. A solução usualmente verificada nessas sociedades para solucionar esses impasses é a ampliação da prestação de contas dos representantes para com os representados, ou *accountability* (MIGUEL, 2005).

O'Donnell (1998) divide a *accountability* em horizontal e vertical. A *accountability* horizontal se refere ao controle entre as agências estatais, e a vertical implica a existência de controles externos ao Estado, sendo a principal delas as eleições. Todavia, as instituições eleitorais possuem limitações, uma vez que a votação retrospectiva baseada nos desempenhos dos governantes no passado não é o suficiente para fazer com que esses atuem de maneira responsiva (O'DONNELL *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009). Como as eleições e os demais controles horizontais não são totalmente eficazes para se estabelecer o controle sobre os representantes, é necessário a mobilização da sociedade civil e dos meios de comunicação autônomos para se complementar esses mecanismos formais de controle. Peruzzotti e Smulovitz (2002) denominam essa mobilização dos membros da sociedade civil de *accountability* social.

Peruzzotti e Sumovitz (2002) definem a *accountability* social como um mecanismo de controle vertical não eleitoral, baseado nas ações de movimentos sociais, da mídia, ou de outras organizações da sociedades civil. Esses atores possuem como

objetivo o monitoramento do comportamento dos representantes, sendo que em casos de comportamento ilegal, buscam ativar a operação das agências horizontais ou expor esses indivíduos, gerando assim custos de reputação para os mesmos. Dentre as iniciativas da sociedade civil no Brasil para o aprimoramento da *accountability* e do controle social se encontram o MCCE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral); o projeto “Adote um Vereador”, projeto cujo objetivo é o acompanhamento e publicação das atividades dos Vereadores de São Paulo¹; o IFC (Instituto de Fiscalização e Controle), instituição dedicada ao fomento da fiscalização e do acompanhamento da gestão dos recursos públicos²; entre outras ONGs.

Em 2011, o IFC cria o projeto “Adote um Distrital”, projeto cujo objetivo é o de potencializar o controle social e promover a eficiência dos gastos públicos, gerando, assim, um governo mais transparente³. O projeto atua principalmente na fiscalização das atividades realizadas na Câmara Legislativa do Distrito Federal e no acompanhamento dos Deputados Distritais.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação do projeto “Adote um Distrital” como ator que estimula a *accountability* social e a transparência no Distrito Federal. A problematização deste trabalho busca responder a seguinte questão: O projeto “Adote um Distrital” contribui para o fortalecimento da *accountability* e da transparência na Câmara Legislativa do Distrito Federal?

Como a *accountability* é um elemento importante para a consolidação da Democracia, se torna relevante estudar e analisar a atuação de organizações da sociedade civil, como o projeto “Adote um Distrital”, que trabalham com o controle social e que possuem como objetivo gerar maior transparência parlamentar e um governo aberto.

O tipo de pesquisa utilizada é a de caráter bibliográfico, na qual a ideia principal surge em estabelecer relação entre as informações disponibilizadas na literatura sobre *accountability* e transparência com o objeto de estudo. As informações sobre o objeto de estudo (o projeto “Adote um Distrital”), foram adquiridas por entrevistas semiestruturadas concedidas pelo coordenador do projeto em questão.

¹ Disponível em: <http://www.adoteumvereadorsp.com.br/>. Acesso em 24 de outubro de 2017.

² Disponível em: <https://www.ifc.org.br/>. Acesso em 24 de outubro de 2017.

³ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/>. Acesso em 24 de outubro de 2017.

O trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos. O primeiro é destinado à teorização da *accountability*. O segundo capítulo trata sobre o conceito de transparência, em seguida, o terceiro capítulo apresenta o funcionamento do projeto “Adote um Distrital” e o seu histórico. Por fim, o quarto capítulo é destinado a se estabelecer a relação entre as teorias estudadas e o projeto “Adote um Distrital”.

1. Accountability

O capítulo tem como objetivo expor o conceito de *accountability* e as formas na qual esse mecanismo ocorre.

Primeiramente, é exposto qual a importância do mecanismo de *accountability* nas Democracias Representativas, para em seguida se partir para a conceptualização do termo. Após isso, é exposto as principais formas na qual a *accountability* ocorre (horizontal, vertical e social).

1.1 Democracia Representativa

A democracia representativa é a forma de governo comumente adotada nas sociedades contemporâneas, e isso se deve, principalmente, à impossibilidade de implementação de uma democracia direta em estados extensos, onde é inviável a reunião da totalidade dos cidadãos para o debate e a tomada de decisões. Além do mais, a mediação via representação é necessária devido à complexidade das questões públicas e pela a indisponibilidade de tempo da maioria dos cidadãos para a participação política, por efeito das obrigações e afazeres privados que absorvem a maioria da população. Soma-se a isso a existência de diferentes grupos dentro da nação, que necessitam de algum tipo de representação para serem ouvidos (MIGUEL, 2005).

Entretanto, Miguel (2005) verifica três principais problemas em governos de democracia representativa: 1) as decisões são tomadas por um pequeno grupo de pessoas, e não pela totalidade da população; 2) a distância da elite política da massa da população e 3) a diferenciação da vontade dos representantes da vontade dos representados, visto que os primeiros tendem a ter características distintas da maioria da população. A solução para essas adversidades nas democracias depende da ampliação da perspectiva de controle dos políticos e burocratas, ou *accountability*, para além da forma eleitoral.

A principal forma de *accountability* apresentada por Miguel (2005) é a realizada via eleições, na qual o governante tem de prestar contas à população e se

submeter ao seu veredicto, sendo reeleito caso tenha efetuado devidamente a sua missão, ou destituído do cargo devido a desempenho insatisfatório. Todavia, o funcionamento dessa forma de *accountability* depende da provisão de informações plurais sobre as ações dos governantes, do interesse político disseminado nos vários grupos da sociedade e na existência de sanções institucionais efetivas sobre os governantes.

1.2 Conceitualizando a Accountability

O termo *accountability* não possui tradução literal para o português, porém, nos dicionários de língua inglesa a expressão é definida como a responsabilização de agentes por suas decisões e atos efetuados, além da exigência de prestação de contas pelo os mesmos, seja no âmbito público ou privado. Em dicionários inglês-português a palavra *accountability* não está presente, mas sim o termo *accountable*, que em tradução livre para o português significa responsabilidade (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Sendo assim, o termo *accountability* pode ser definido como a responsabilização e obrigação de “quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvido a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) consideram que o principal ponto acerca do conceito de *accountability* é a redução da lacuna de informação entre representantes e representados, e a capacidade de assegurar que os funcionários públicos prestem contas das suas decisões, podendo sofrer sanções em determinados casos. Segundo os mesmos autores, a *accountability* possui uma dimensão legal e uma dimensão política. A primeira se orienta para garantir que os atos dos políticos e burocratas estejam demarcados constitucionalmente, visando controlar as suas ações, para que esses não violem as normas constitucionais, os procedimentos administrativos e os códigos legais. Já a *accountability* política diz respeito à capacidade do cidadão de punir ou premiar governos de acordo com a competência desses de responderem às preferências do eleitorado. O principal mecanismo de execução da *accountability* política é o voto. (PERUZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

1.3 A bidimensionalidade da *Accountability*

Andreas Schedler (1999) considera que a importância da *accountability* decorre da necessidade de controlar o poder usufruído pelos agentes públicos. Para o autor, a *accountability* é composta por dois elementos estruturais básicos: a “*answerability*” e o “*enforcement*”. A *answerability* refere-se à capacidade de impor aos funcionários públicos que esses informem e justifiquem os seus atos e decisões aos cidadãos. O *enforcement* diz respeito à capacidade de impor punições em casos de comportamento desviante. Sendo assim, para a eficácia da *accountability* é indispensável a presença desses três elementos que a compõem - a informação, a justificação e a punição. Nos casos de corrupção ou abuso de autoridade, o não emprego do último elemento poderia caracterizar o exercício da *accountability* como sendo incompleto ou ineficiente (SCHEDLER, 1999).

Diferentemente de Schedler, O'Donnell (1998) considera que a bidimensionalidade da *accountability* está relacionada com a posição dos atores que participam do processo, sendo esta ramificada em horizontal e vertical. A *accountability* horizontal corresponde à existência de agências estatais que são incumbidas de realizar a supervisão, a geração de sanções ou até a destituição de agentes do Estado que tenham praticado atos considerados delituosos. A *accountability* vertical ocorre em países que apresentam poliarquias⁴, e é desempenhada entre agentes estatais e não estatais. (O'DONNELL, 1998).

1.4 A *accountability* horizontal

Como o exposto acima, O'Donnell (1998) caracteriza a *accountability* horizontal como a atuação de agências estatais - estando incluídas agências de supervisão, instâncias responsáveis pela fiscalização e os três poderes - autorizadas à supervisionar e controlar os atos dos funcionários públicos, podendo aplicar sanções em casos de conduta ilícita.

⁴ De acordo com Dahl, as poliarquias são regimes caracterizados pela presença de: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) Direito dos cidadãos a se candidatarem a cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Existência de informações alternativas e 7) Liberdade de associação (DAHL, *apud* O'DONNELL, 1998).

Dessa forma, a *accountability* horizontal está relacionada com a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; ao sistema de *checks and balances* (pesos e contrapesos), que é o controle que estes exercem uns sobre os outros; além da existência de outras agências de supervisão e fiscalização, tal como a CGU, no Brasil (O'DONNELL, 1998).

Para o funcionamento da *accountability* horizontal é necessário a autonomia da agência de fiscalização sobre a instituição a ser supervisionada, sendo que para essas serem autônomas, é necessário que as mesmas possuam fronteiras que devam “ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas” (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Ademais, a eficácia da *accountability* horizontal também depende da atuação das instituições de controle em redes de agência, contando com a atuação de tribunais comprometidos com o controle e com a aplicação de sanções. Assim sendo, a efetividade da *accountability* decorre da atuação coordenada entre agências autônomas entre si (O'DONNELL, 1998).

Contudo, o autor considera que a *accountability* horizontal pode ser violada via corrupção e usurpação. A corrupção se refere à obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para pessoas associadas à ela. Já a segunda ocorre quando uma agência estatal usurpa ilegalmente a autoridade de outra agência (O'DONNELL, 1998).

Algumas das instituições de *accountability* horizontal no nível federal, tais como: o Ministério Público Federal – MPU; o Tribunal de Contas da União – TCU; a Polícia Federal e a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, foram objetos de análise de Matthew Taylor e Vinícius Buranelli no artigo “*Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil*”. Os autores definem a *accountability* como um processo dinâmico, dividido em três estágios: fiscalização, investigação e punição, sendo que esses estágios podem ser divididos pelas diferentes instituições (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

A análise feita por Taylor e Buranelli sobre as instituições de *accountability* horizontal do Brasil, a partir da atuação dessas em investigações de casos de corrupção, mostra que esses órgãos não atuam com uma entidade disposta à coordenar

a atuação das diferentes burocracias. Causa desse lapso de coordenação e comunicação entre as instituições pode ser vista na grande quantidade de provas adquiridas do processo de investigação, que são prejudicadas pela falta de comando e de um filtro pelo o qual as informações poderiam passar para serem efetivamente usadas. Assim sendo, a mídia tende a ser a organização que agrega as informações coletadas pelas investigações das diferentes instituições, e quando tal fenômeno acontece, a pressão por *accountability* e pela aplicação de sanções aumenta por parte da opinião pública (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Adiciona-se a isso a ineficácia na aplicação de sanções vistas nos eventos analisados. Os casos a serem julgados levam tempo considerável até chegarem aos tribunais. Desta maneira, o quadro geral do funcionamento das instituições de *accountability* analisadas pelos autores é de que essas tendem a focar o estágio de investigação, acumulando, assim, provas e informações sobre o caso, sem, no entanto, contar com a eficácia dos tribunais responsáveis na aplicação de sanções. Os autores enfatizam que

Because so many of the institutional incentives in the postauthoritarian Brazil tilt toward investigation rather than sanction once allegations have been made, the process tends to weaken trust in government without any compensatory punishment or malfeasance...Finally, the punitive stage of the accountability process in Brazil federal case is limited largely to reputational sanctions (TAYLOR; BURANELLI, 2007, p. 81).

Esse quadro constatado pelos autores é problemático, visto que a baixa capacidade de *accountability* horizontal afeta a confiança da população em relação ao Estado, além de que a ineficiência na aplicação de sanções pode acarretar a expansão de abusos por meio das autoridades (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Além do mais, embora a *accountability* horizontal seja necessária em relação à governança democrática, esta é insuficiente no que diz respeito a garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. A soberania popular, questão central no conceito de democracia, exige uma legitimidade que vai além da existência dos mecanismos de *checks and balances* e dos mecanismos de controle via eleições (CARNEIRO, 2006).

Para se evitar essas falhas verificadas no trabalho das instituições de controle, O'Donnell (1998), estabelece algumas diretrizes para a efetivação da *accountability* horizontal, sendo essas: 1º) o oferecimento aos partidos da oposição de um papel

importante na condução das agências de fiscalização; 2º) profissionalização das agências de prevenção, além da independência dessas em relação ao poder Executivo; 3º) profissionalização do judiciário, e sua autonomia em relação aos poderes Executivo e Legislativo; 4º) existência de uma mídia razoavelmente independente, além de agências independentes ao governo, responsáveis pela organização e coleta de dados e 5º) atuação de organizações de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

1.5 A *accountability* vertical

A *accountability* vertical corresponde às ações realizadas de forma individual ou coletiva, visando controle sobre aqueles que possuem algum vínculo empregatício com o Estado, podendo ser eleitos ou não. De acordo com O'Donnell, a atividade da *accountability* vertical engloba o processo eleitoral, a atuação da mídia e os demais mecanismos democráticos, tais como o plebiscito e as consultas públicas. Dentre esses elementos, o autor considera as eleições como sendo o principal canal de *accountability* vertical. (O'DONNELL, 1998).

A existência da *accountability* vertical, e principalmente, o poder de voto dos cidadãos, caracteriza uma nação como sendo democrática, uma vez que a população pode escolher quem vai governar o país por determinado período de tempo. Todavia, embora reconheça as eleições como principal canal de controle vertical, O'Donnell considera que esta pode ter sua efetividade fragilizada, pois

pele o fato de essas ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários poucos estruturados, a alta volatilidade dos eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. De acordo com ele, a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente (O'DONNELL, *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1351).

Outros autores⁵ também citam que a ineficácia do voto como mecanismo de controle vertical decorre dos déficits de informação do cidadão médio, que prejudica a sua capacidade para avaliar as decisões do governo; a de o voto ser uma decisão estratégica descentralizada, no qual os cidadãos não conseguem coordenar a orientação

⁵ Bernad Manin, Adam Przeworski e Susan Strokes também criticam a eficácia do voto como mecanismo de controle vertical (MANIN; PRZEWORSKI; STROKES *apud* PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

do voto para assim se formar certos resultados eleitorais que possam premiar ou punir algum governo; e além disso, de as eleições serem uma oportunidade única de se castigar ou compensar as diversas decisões tomadas pelo governo (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Ademais, há a ocorrência de um novo problema nos demais mecanismos da *accountability* vertical, que é a dependência das agências estatais autorizadas de investigar e punir os delitos. Em casos de ausência dessa atuação, a cobertura da mídia acerca de determinado delito realizado por algum agente estatal pode causar descontentamento popular com o governo, mas essa insatisfação não gera os procedimentos públicos apropriados, prejudicando, assim, o devido processo de *accountability* (O'DONNELL, 1998).

Como os mecanismos formais de *accountability* vertical e as agências de *accountability* horizontal nem sempre são eficientes no controle e na aplicação de sanções sobre políticos e burocratas que tenham realizado atos delituosos, se faz necessário a atuação de formas complementares de controle, realizadas via agentes da sociedade civil, como movimentos sociais e meios de comunicação autônomos. Peruzzotti e Smulovitz (2002) denominam como *accountability* social esses esforços de diferentes setores da sociedade civil para o aperfeiçoamento do controle sobre os agentes do Estado.

1.6 Accountability social

Os mecanismos formais de *accountability* vertical e a *accountability* horizontal possuem alguns obstáculos ao seu efetivo funcionamento, como exposto anteriormente. Devido a esses dilemas, surgem novos atores da sociedade civil preocupados em fomentar o controle sobre os funcionários públicos e os políticos, como as ONGs, os movimentos sociais e os meio de comunicação independentes. Peruzzotti e Smulovitz (2002) trazem o conceito de *accountability* social para interpretar a atuação desses agentes de fora do Estado que procuram, por diferentes meios, compensar os déficits dos mecanismos formais de *accountability*, e gerar o maior controle sobre o governo (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Dessa forma, os autores definem a *accountability* social como sendo um mecanismo de controle vertical não eleitoral, que ocorre via organização da sociedade

civil, dos movimentos sociais, da mídia independente, ou de outros atores que tenham por objetivo monitorar o comportamento dos burocratas e políticos. Essas ações podem ativar outros mecanismo de controle, como as agências horizontais, ou trazer novos problemas à agenda pública (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Essa ativação das agências de controle horizontais pode ser realizada de forma indireta ou direta. A ativação indireta se dá principalmente pela divulgação e exposição dos atos ilícitos cometidos por políticos ou burocratas, sendo mais intensificado quando expostos nos meios de comunicação. Essa exposição pode levar à ativação de procedimentos judiciais, tal como as CPIs, ou gerar custos de reputação aos políticos envolvidos em esquemas criminosos, dificultando sua votação em eleições futuras ou forçando a sua renúncia do cargo. Já a ativação direta, ou por via institucional, ocorre via ações legais encaminhadas às agências de supervisão. No Brasil, a criação do Ministério Público possibilitou o crescimento do uso de estratégias judiciárias por meio da sociedade civil, devido principalmente à sua acessibilidade. (PERUZZOTTI, 2000).

De acordo com os mesmos autores, a vantagem advinda da *accountability* social em relação aos mecanismo formais de controle, tal como o voto, é que esta não depende de calendários fixos para suceder-se, podendo ser realizada entre eleições. Soma-se à isso que essa forma de *accountability* não necessita da formação de maiorias especiais ou com atribuições constitucionais para a efetivação do controle. Posto isso, os mecanismos sociais de controle efetuam-se pela a organização da sociedade civil e dos meios de comunicação autônomos, sendo que

la organización de las actividades de múltiples ONG'S, movimientos sociales y organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidade y debido proceso agregan nuevos recursos al clásico repertorio de instituciones electorales y constitucionales para el control de los gobiernos. Algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 10).

No entanto, segundo Peruzzotti (2000), existem três principais atores que são cruciais para a política de *accountability* social, que são: o associativismo civil; os movimentos sociais e o jornalismo de denúncia. O primeiro abarca ONGs e redes de associações civis profissionalizadas, que possuem como objetivo impulsionar a transparência no setor público e melhorar os mecanismos de prestação de contas. As iniciativas utilizadas por essas instituições compreendem as campanhas que visam a apresentação periódica de declarações juramentadas de bens pelos funcionário públicos; a vigilância da conduta da instituição policial; a fiscalização dos processos e campanhas

eleitorais e o monitoramento e implementação de orçamentos públicos nos diversos níveis de governo (PERUZZOTTI, 2000).

As ONGs e as associações civis que integram o grupo que Peruzzotti denomina de associativismo civil, fazem o recrutamento de membros qualificados, implicados em formular políticas e iniciativas a partir de uma ótica social. Esse fator enseja a realização de projetos mais complexos, como a produção de fontes autônomas que buscam compensar a lacuna de informações estatais, além da produção de projetos que tencionam a melhoria institucional. Essas associações muitas vezes são financiadas por fundações estrangeiras, ou representam filiais locais de organizações internacionais (PERUZZOTTI, 2000).

Em contraposição ao carácter profissional das associações que compõem o associativismo civil, os movimentos sociais caracterizam-se pela reação de setores sociais, usualmente de setores populares, que despontam para demandar justiça ou esclarecimento sobre ocorrências específicas, como em casos de violação de direitos pelo Estado. Os movimentos sociais podem alcançar alto nível de mobilização social, principalmente em situações onde a demanda é o esclarecimento e pedido de justiça em casos onde há vítimas concretas do autoritarismo estatal (PERUZZOTTI, 2000).

Por fim, o jornalismo de denúncia pode atuar como um agente que potencializa as demandas dos movimentos sociais e das ONGs por meio da divulgação de seus atos, podendo angariar maior apoio popular à essas causas, além de ser capaz de mobilizar a opinião pública para exercer pressão sobre as autoridades. Conjuntamente, o do jornalismo de denúncia atua com a investigação, que através do trabalho busca dos jornalistas, tentam obter informações acerca de atos ilegais por parte do governo (PERUZZOTTI, 2000).

Todavia, os três mecanismos de *accountability* social expostos acima potencializam seus *outputs* quando agem conjuntamente. Contudo, há a maior dependência dos dois primeiros atores sobre os meios de comunicação independentes, pois a exposição massiva dos funcionários públicos que transgrediram a lei e das agências de controle que não desempenham eficazmente seu trabalho, é capaz de induzir o apoio popular às demandas de maior transparência e justiça, ameaçando, assim, os agentes e instituições envolvidos em escândalos (PERUZZOTTI, 2000).

Esses atores de *accountability* social citados anteriormente também atuam complementando e aperfeiçoando os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical de duas formas fundamentais: primeiro, destacando os déficits institucionais das organizações via denúncia de casos de corrupção ou de violação de casos de legalidade por parte dos agentes e órgãos públicos, e em segundo, exibindo esses déficits de funcionamento ou estrutura, forçando, assim, a ativação dessas agência por meio da pressão midiática e social. É através dessa exposição que os movimentos sociais e ONGs de *accountability* conseguem mobilizar e obter a atenção da opinião pública, podendo por consequência, inserir o problema na agenda pública, gerando assim mudanças no julgamento social sobre tais comportamentos, além de impelir que os funcionários públicos respondam pelos seus atos (PERUZZOTTI, 2000; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Portanto, a política de *accountability* social é de suma importância para a exposição dos déficits institucionais e de corrupção governamental, pois esta força a reforma e melhoria das instituições de controle, além pressionar a prestação de contas por parte dos políticos e burocratas e a aplicação de sanções em devidos casos. Ao fortalecer as instituições de controle e a prestação de contas, a política de *accountability* social contribui para o fortalecimento da confiança institucional e entre os políticos e cidadãos, já que mecanismos existentes de “desconfiança institucionalizada sustenta o vínculo representativo ao permitir a generalização da confiança social nas instituições representativas” (PERUZZOTTI, 2000, p. 13).

2. Transparência

Primeiramente, o capítulo pretende apresentar o conceito de transparência e a sua importância para o estímulo da *accountability*. Em seguida é apresentado um elemento importante para o incentivo da transparência e da *accountability* no Brasil: A Lei de Acesso à Informação.

2.1 Definindo a Transparência

A democratização do Estado e a promoção de reformas para a sua crescente crise tem sido um dos temas centrais da teoria política contemporânea. Como exposto anteriormente, este processo demanda o aprofundamento da *accountability*, que é um princípio fundamental do ordenamento democrático. Todavia, a maior demanda por *accountability* reforçou a reivindicação pela criação de outro elemento da democratização do Estado: a transparência (FILGUEIRAS, 2011).

As demandas pelo aprofundamento da *accountability* são complementadas com a necessidade de maior transparência das ações do Estado, pois essa possibilita a abertura do sistema político, submetendo esse à avaliação da população. No Brasil, as reivindicações por maior transparência começaram a ganhar maior espaço na década de 1980, no momento histórico em que ocorre a produção de novos projetos de democratização do país. Desse modo, o direito à informação pública passa a ser um tema recorrente no discurso político (JARDIM, 1995).

De acordo com Cruz et al. (2012), a gestão transparente tem como princípio básico a possibilidade de acesso à informações compreensíveis aos cidadãos e a abertura de sua participação no governo, via controle social. Desse modo, são elementos componentes da transparência governamental a “informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pela as decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa por meios de comunicação adequados” (CRUZ ET AL., 2012, pg. 157). Além disso, a transparência traz com ela um conjunto de associações políticas e morais, como a honestidade, abertura e lisura.

A importância de um governo transparente advém da necessidade de reduzir as assimetrias informacionais entre os cidadãos e as instituições públicas, para

que dessa forma seja possível fiscalizar os políticos, diminuindo, conseqüentemente, o clientelismo, a corrupção e a ineficiência administrativa do Estado. A cultura do segredo no Estado entra em conflito com o sistema democrático, pois neste a oportunidade de se empregar o poder político para a consecução de interesses privados é maior. Desse modo, a transparência assumiu um papel relevante na gestão pública contemporânea e no fomento da *accountability* (FILGUEIRAS, 2011).

Ademais, segundo Islam (2003), governos mais transparentes governam melhor, pois a ampliação da divulgação de informação possibilita o melhor julgamento da população sobre a performance dos políticos, afetando assim o seu desempenho em eleições futuras

Assim sendo, a abertura das informações do Estado proporciona a existência de um “mercado” político, em que:

o principal investe seus recursos na ação do agent esperando o retorno no investimento (público) realizado. O ponto de equilíbrio na relação entre o principal e o agent depende da existência de instituições mais transparentes, que sejam capazes de diminuir as incertezas de investimento. Ou seja, a accountability é aprimorada com a ampliação da transparência, tendo em vista uma questão de retorno do investimento realizado pelos cidadãos na ação pública dos agentes (FILGUEIRAS, 2011, p. 7)

Contudo, o autor afirma que para a sua maior efetividade, a política da transparência precisa estar assentada em uma política de publicidade. A política de publicidade exige que as normas e políticas do governo se deem em um processo aberto de decisão democrática, e que as instituições sejam controladas pelos cidadãos e por outras instituições. A política da publicidade é a realização de decisões apoiadas por uma razão pública, visto que esta atrela as decisões do governo à autoridade da cidadania, por meio de instituições ou da participação da sociedade nas decisões públicas (FILGUEIRAS, 2011).

Desta forma, a transparência propicia a aproximação entre Estado e sociedade ao ampliar o grau de acesso do cidadão sobre as informações da gestão pública. Além disso, uma gestão pública transparente permite que por meio das informações governamentais os cidadãos tenham maior capacidade de fiscalizar as contas públicas, além de controlar as ações dos políticos e burocratas, já que nesse movimento de transparência há a maior responsabilização dos atos destes (CRUZ et. Al., 2012).

2.1 Lei de Acesso à Informação (LAI)

Elemento importante para o aumento da transparência e acesso à informação no Brasil é a Lei de Acesso à Informação, ou Lei 12.527 de Novembro de 2011, que entrou em vigor em maio de 2012. A lei é responsável por regular a provisão de informações públicas aos cidadãos, direito esse previsto nos artigos 5º e 37º da Constituição Cidadã de 1988:

Art. 5º, 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 (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Art. 37 § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento aos usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

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

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função a administração pública (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

A lei de Acesso à Informação estabelece o compromisso do Estado em fornecer informações aos cidadãos quando solicitado, estabelecendo prazo de 20 dias caso não seja possível conceder o acesso imediato à informação. A Lei 12.527 de novembro de 2011 é válida para a União, os Estados e Municípios, e abrange os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, prevendo também punições aos funcionários públicos que de algum modo se recusem ou dificultem o acesso às informações públicas previstas na lei (NEVES, 2013).

A Lei de Acesso à Informação estabelece tanto a transparência ativa, que é a divulgação de informações próprias por iniciativa do governo; quanto a transparência passiva, que configura a obrigação do Estado em responder as solicitações de informações públicas realizadas pelos cidadãos (NEVES, 2013).

A LAI estabelece que o pedido de informação não necessita de justificativa, sendo o seu acesso gratuito, salvo custos de reprodução, como fotocópias e impressões. Todavia, a Lei de Acesso à Informação prevê algumas exceções ao acesso de

dados governamentais, como os dados pessoais e informações sigilosas⁶. Além do mais, a LAI determina novos deveres de transparência ativa, ou seja, a divulgação de informações por iniciativa própria do governo, obrigando a publicação de informações sobre gastos, processos licitatórios, contratos e transferências, além da divulgação de informações sobre a competência dos órgãos, canais de contato, respostas e perguntas frequentes da sociedade, e de dados para o acompanhamento de programas, projetos e obras (NEVES, 2013).

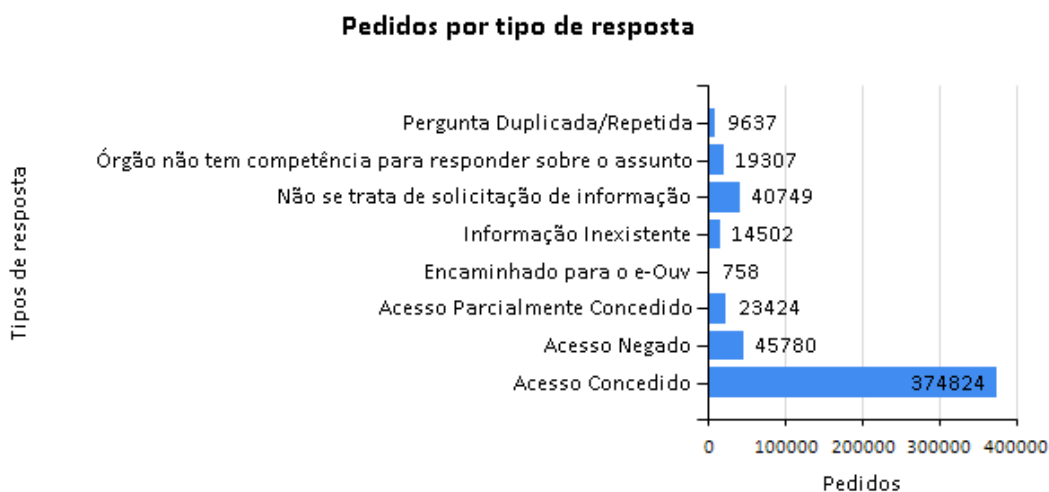
O Serviço de Informação ao Cidadão (SICs) é outra ferramenta criada e estabelecida pela Lei de Acesso à Informação. O SIC tem como uma das suas funções o registro dos pedidos no Sistema Eletrônico de Serviços de Informação ao Cidadão, o e-SIC. Essa ferramenta possibilita que o cidadão faça pedidos de informação e acompanhe prazos, encaminhamentos e respostas por meio digital, além de permitir o pedido de recursos às instâncias revisoras em casos de negação de divulgação do pedido de informação, e o envio de reclamações nos casos que o órgão responsável não fornecer os dados no prazo previsto pela lei (NEVES, 2013). O Serviço de Informação ao Cidadão pode ser considerado então como mecanismo de transparência passiva, pois nessa o Estado responde às solicitações de informações enviadas pela população.

Desse modo, o e-SIC se tornou o principal canal de pedido de informação no âmbito da LAI. De maio de 2012 (ano de sua implementação) a agosto de 2017 foram realizadas 530670 demandas de acesso à informação pelo e-SIC, sendo que 70,6% dos pedidos foram respondidos positivamente, e apenas 8,6% tiveram o pedido de acesso negado. Os outros 21% se distribuem em pedidos parcialmente concedidos (4,41%), e pedidos sem resposta devido à informação inexistente, pergunta duplicadas, entre outros⁷.

⁶ GOVERNO FEDERAL, Acesso à informação. “Aspectos Gerais da Lei”. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#8>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

⁷ GOVERNO FEDERAL, Acesso à Informação. “Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes”. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

Gráfico 1: Pedidos por tipo de resposta



Fonte: Dados obtidos do relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes do e-SIC, 2017.

De acordo com o relatório de avaliação do quarto ano de aplicação da Lei de Acesso à Informação realizada pela a CGU (2015), o número de pedidos mensais vêm aumentando a cada ano, sendo que o tempo médio de resposta das solicitações são de 14 dias. Os órgãos que contaram com o maior número de pedidos foram o Ministério da Fazenda (10,4% do total de pedidos), a ANEEL (7,05%) e a Caixa (4,98%).

Em relação ao perfil dos solicitantes de informação, 95% correspondem à pessoas físicas e 5% são pessoas jurídicas. A maioria dos solicitantes possuem alta escolaridade, sendo que 38% possuem ensino superior, 17% pós-graduação, 9% mestrado/doutorado, e 24% ensino médio (CGU, 2015).

Assim sendo, a Lei de Acesso à informação constitui um artefato que permite aos cidadãos fiscalizarem a gestão pública, contribuindo para o aumento da transparência e do combate à corrupção. O acesso à informação gerada por tal mecanismo é necessária também para a restauração da democracia e o fortalecimento de novas formas de vivência democrática, sendo que a divulgação e transparência de informações públicas alavanca as oportunidades de participação nos processos decisórios (ALVES; COUTINHO, 2015).

3. O Projeto Adote um Distrital

O presente capítulo tem como objetivo expor o trabalho executado pelo projeto “Adote um Distrital”.

Primeiramente, escolheu-se comentar sobre a história e funcionamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal, objeto de monitoramento do projeto em questão. Após isso são listados os diversos trabalhos executados pelo “Adote um Distrital”, as metas e as ações relevantes impulsionadas por tal iniciativa.

3.1 A Câmara Legislativa do Distrito Federal

O presidente Juscelino Kubitschek inaugura Brasília no ano de 1960, mas ao mesmo tempo em que na época o país contava com a Separação dos Três Poderes da República, o Distrito Federal não possuía representação local. No ano seguinte, é aprovada pelo Congresso a Emenda Constitucional nº 3, que previa a representação política do Distrito Federal no Senado Federal e na Câmara dos Deputados; estabelecia que o DF seria administrado por um prefeito, nomeado pelo o Presidente da República após autorização do Senado; e que além disso, previa a criação da Câmara do Distrito Federal eleita pelos seus habitantes (VOLPE, 2006).

Todavia, as eleições dos representantes locais, que seriam marcadas pelo Congresso Nacional, nunca foram realizadas. Desse modo, os assuntos de competência do Distrito Federal passaram a ser tratados pelo Congresso Nacional. Com o golpe de 1964, o Distrito Federal passou a ter um Poder Executivo indicado pelo Presidente da República, mas no entanto, continuou sendo administrado pelo Congresso, sendo que com a Constituição Federal de 1967 é dado ao Senado a prerrogativa de legislar sobre as Matérias concernentes ao DF. Em 1969 é extinguido o cargo de prefeito do Distrito Federal pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, e criado o cargo de governador, também nomeado pelo chefe do Executivo Nacional (VOLPE, 2006).

No período de redemocratização do Brasil, é garantido ao Distrito Federal a eleição dos parlamentares da Constituinte; a criação da Câmara Legislativa; o direito de organização partidária e a eleição direta para governador. Com a intensificação da redemocratização, em 1986 os cidadãos do Distrito Federal votam pela primeira vez

em seus representantes, na época três senadores e oito deputados federais, que comporiam a Assembleia Nacional Constituinte (VOLPE, 2006).

Com a Constituição Cidadã de 1988 é garantida a autonomia política do Distrito Federal, sendo que no artigo N° 32, parágrafo 1º, se é previsto as competências legislativas reservadas aos Municípios e Estados para o Distrito Federal, apresentando assim uma natureza peculiar em termos legislativos, tributários e de responsabilidade. No mesmo ano é previsto a divisão do DF em regiões administrativas, prevendo sua descentralização, além da criação da Câmara Legislativa (CLDF), composta por deputados distritais com mandato de quatro anos (VOLPE, 2006).

Porém, a Resolução 157 de 1988, previa que o Senado exerceria a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal. Desse modo, as decisões concernentes ao Distrito Federal seriam decididas pelo Senado, pelo governador ou deputados federais eleitos por Brasília até a instalação da CLDF. Assim sendo, a autonomia do Distrito Federal somente foi efetivada em 1990, com a eleição dos primeiros deputados distritais e do governador, e em 1991, com a fundação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (VOLPE, 2006).

Dessa forma, a CLDF é criada após trinta anos de existência do Distrito Federal, com o objetivo de viabilizar a participação política dos cidadãos da capital da República Federativa (VOLPE, 2006).

Como o Distrito Federal absorve as funções de Estado e Município, a CLDF atua como um misto de Câmara Municipal e Assembleia Municipal. Ao todo, são vinte e quatro deputados distritais eleitos de quatro em quatro anos. Esse número fora determinado pelo artigo nº 27 da Constituição Federal, e corresponde ao triplo do número de deputados federais do Distrito Federal. As sessões da CLDF ocorrem ordinariamente do dia 1º de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto a 15 de dezembro⁸.

As atribuições da CLDF foram determinadas pelo artigo nº 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal. As prerrogativas dessa Câmara Legislativa são as seguintes:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

⁸ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/sobre-a-cldf>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

I- matéria tributária, observado o disposto nos arts. 145, 147, 150, 152, 155, 156 e 162 da Constituição Federal;

II – Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos a qualquer título a ser contraídos pelo Distrito Federal;

III – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração;

IV – planos e programas locais de desenvolvimento econômico e social;

V – educação, saúde, previdência, habitação, cultura, ensino, desporto e segurança pública;

VI – autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem;

VII – criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

VIII – uso do solo rural, observado o disposto nos arts. 184 e 191 da Constituição Federal;

IX – planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

X – criação, incorporação, fusão e desmembramento de Regiões Administrativas;

XI – concessão ou permissão para a exploração de serviços públicos, incluindo o de transporte coletivo;

XII - o servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

XIII – criação, transformação, fusão e extinção de entidades públicas do Distrito Federal, bem como normas gerais sobre privatização das entidades de direito privado integrantes da administração indireta;

XIV – prestação de garantia, pelo Distrito Federal, em operação de crédito contratada por suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;

XV – aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Distrito Federal;

XVI – transferência temporária da sede do Governo;

XVII – proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência;

XVIII – proteção à infância, juventude e idosos;

XIX – organização do sistema local de emprego, em consonância com o sistema nacional (DISTRITO FEDERAL, Lei Orgânica do Distrito Federal, 1993).

3.2 Atores envolvidos

O Projeto Adote um Distrital é um projeto do IFC (Instituto de Fiscalização e Controle), e conta com a participação de cidadãos do Distrito Federal que atuam como voluntários.

O Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) foi criado em 31 de maio de 2005 por entidades associativas de profissionais ligados ao controle das contas públicas e ao exercício da fiscalização, tais como a Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal (Aneac), a União dos Auditores Federais de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Auditar), a Associação Nacional dos Auditores Internos da Caixa Econômica Federal (Audicaixa), a União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Unacon), e o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis) (IFC, Cartilha, 2016).

O Instituto de Fiscalização e Controle tem como objetivo fortalecer as ações de fiscalização e acompanhamento da gestão dos recursos públicos, tanto por parte dos órgãos públicos, como por parte da sociedade civil, contemplando o reconhecimento e valorização dos profissionais que atuam nas atividades concernentes a nível Federal, Estadual e Municipal, relativamente à Administração Pública Direta e Indireta, incluindo as entidades de natureza autárquica, fundacional, empresarial e reguladora (IFC, Cartilha, 2016).

O IFC atua por meio de iniciativas que visam fomentar a fiscalização e o acompanhamento da gestão dos recursos públicos, tais como a rede Amarrinho IFC, o IFC Comunidade e o Adote um Distrital⁹, objeto de análise do presente estudo.

3.3 Projetos Anteriores

Nesse tópico vão ser apresentados movimentos sociais, projetos e ONGs anteriores ao “Adote um Distrital”, e que são, de alguma forma, relacionados a esse e possuem propostas semelhantes, como por exemplo, o Movimento de Combate à

⁹ Disponível em: <https://www.ifc.org.br/>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

Corrupção Eleitoral (MCCE). O MCCE é uma rede formada por organizações sociais e religiosas, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, que possuem o objetivo comum de combater a corrupção eleitoral, além de realizar um trabalho educativo sobre a importância do voto, visando, assim, a consecução de um cenário eleitoral mais justo e transparente¹⁰.

O MCCE foi criado em 2002, sendo o início do processo para a formação desse movimento a Campanha da Fraternidade de 1996, coordenada pela a CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil), que teve como tema “Fraternidade e Política”, pois na época se identificou a compra de votos como uma das grandes distorções do sistema democrático brasileiro. Como consequência disso, um dos organismos da CNBB, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, lança o projeto “Combatendo a Corrupção Eleitoral”, que tinha por objetivo propor modificações na legislação eleitoral visando garantir maior eficácia à atuação da Justiça Eleitoral. A CBJP inicia a mobilização em torno de um projeto de lei de iniciativa popular que levou à promulgação da lei nº 9.840 de 1999, que modifica o código eleitoral de 1965 e a Lei 9.504/1997, ao acrescentar dois dispositivos importantes: a proibição do uso eleitoral da máquina administrativa (§ 5º do art. 73) e a proibição da compra de votos (art. 41-A) (SILVA; ARAÚJO, 2014).

A atuação do MCCE por meio da Lei nº 9840 já provocou quase mil cassações entre governadores, vereadores e prefeitos. Os comitês que compõem o MCCE atuam encaminhando denúncias de corrupção eleitoral e pressionando o julgamentos dos casos (SILVA; ARAÚJO, 2014). Atualmente, o projeto “Adote um Distrital” faz parte do Comitê do MCCE (SANTANA, 2017b).

O MCCE também atuou na coleta de um milhão e seiscentas mil assinaturas para aprovação da Lei da Ficha Limpa, uma lei de iniciativa popular que pretendia impedir a candidatura de políticos em débito com a justiça (SILVA; ARAÚJO, 2014).

Vale mencionar também o “Projeto Adote um Vereador”, de São Paulo, que inspirou, segundo Diego Ramalho, a criação do Adote um Distrital. De acordo com informações coletadas no *website* do projeto, esse começou a ser executado em 2008,

¹⁰ Disponível em: <http://www.mcce.org.br/o-que-e/>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

após ao chamado do programa CBN São Paulo, na época apresentado pelo jornalista Milton Jung, no qual um grupo de cidadãos começaram a “adotar” os vereadores, a partir do acompanhamento de seus trabalhos parlamentares. O projeto “Adote um Vereador” funciona a partir das iniciativas individuais dos cidadãos, que acompanham determinado parlamentar da Câmara Municipal de sua cidade, para assim levantar e publicar informações sobre eles em um blog. O objetivo é que o blog mantido pelos cidadãos se transforme em uma fonte de informação para a população, para que esses tenham maior acesso aos dados sobre a atividade de determinado vereador. Atualmente, o projeto conta com 17 blogs ativos na cidade de São Paulo¹¹.

O último organismo a ser citado é o Observatório Social de Brasília, uma associação civil sem fins lucrativos que visa promover a transparência e o controle social dos gastos públicos no Distrito Federal. Os observatórios sociais são associações civis apartidárias, que auxiliam os governos a realizarem suas funções, para assim evitar desvios e promover a maior eficiência. Os objetivos do Observatório Social de Brasília são: fomentar o controle social dos gastos públicos; contribuir para a maior transparência da gestão pública; promover a educação fiscal; e incentivar a atividade de micro empresas do DF, via democratização das contas públicas¹². Atualmente, o Observatório Social de Brasília atua com o “Adote um Distrital” e o IFC em ações pontuais (SANTANA, 2017b).

3.4 Criação do Projeto Adote um Distrital

O projeto “Adote um Distrital” surgiu em janeiro 2011, motivado por uma série de escândalos de corrupção envolvendo políticos do Distrito Federal. De acordo com Diego Ramalho, um dos idealizadores do “Adote um Distrital”, a ideia da criação do projeto foi baseada no “Adote um vereador”, de São Paulo¹³.

Olavo Santana, atual coordenador do “Adote um Distrital”, conta que os escândalos de corrupção junto com a lei da ficha limpa incentivaram um grupo de pessoas a “criar um projeto de fiscalização do legislativo local, que é o acompanhamento de

¹¹ Disponível em: <http://www.adoteumvereadoresp.com.br/sobre-nos/>. Acesso em 14 de outubro de 2017.

¹² Disponível em: <http://brasil.osbrasil.org.br/140-2/>. Acesso em 14 de outubro de 2017.

¹³ Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/02/21/interna_cidadesdf,239026/projeto-adote-um-distrital-quer-fiscalizar-trabalho-na-camara-legislativa.shtml. Acesso em 13 de outubro de 2017.

gastos, o acompanhamento da atuação parlamentar, acompanhamento dos escalões e tudo mais” (SANTANA, 2017a).

O projeto visa fomentar o controle social e promover a eficiência nos gastos públicos, a partir da fiscalização dos recursos aplicados pelo Governo do Distrito Federal e das atividades desenvolvidas no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal¹⁴. O projeto “Adote um Distrital” não possui fins lucrativos e não é ligado a partidos políticos.

3.5 Operacionalização

A execução do “Adote um Distrital” é coordenada pelo IFC e conta com a participação de voluntários, que podem se inscrever na página da *internet* do projeto. O objetivo inicial era que os voluntários escolhessem determinado deputado distrital e fiscalizassem a sua atividade parlamentar e seus gastos:

A ideia é que tenham pessoas e que cada uma escolha um parlamentar que queira fiscalizar. Essas pessoas são voluntárias. Com o processo de fiscalização atual, os voluntários acabam ficando com mais de um deputado, mas a ideia é que se faça o acompanhamento em uma periodicidade semestral, bimestral, de acordo com o tipo de projeto (OLAVO, 2017a).

Contudo, de acordo com o coordenador do projeto, o modelo de acompanhamento individual dos parlamentares, no qual o cidadão acompanha determinado parlamentar a partir das informações divulgadas pela página da CLDF na *internet*, não é executado devido à dificuldade de logística. Desse modo, a operacionalização atual do projeto ocorre da seguinte forma:

Então, a gente faz ações mais pontuais. A gente tem ações de acompanhamento de verba indenizatória, ações de acompanhamento de verba de correspondência... Essas ações pontuais se dão da seguinte maneira: a gente junta um grupo de voluntários, como por exemplo, meia dúzia de voluntários, e então a gente divide esses voluntários para um grupo de parlamentares. Então, por exemplo, um voluntário verifica as ações de 3 ou 4 parlamentares, preenche no nosso modelo de planilha, dependendo da ação, e depois outro voluntário o preenche também. Depois, a gente do IFC bate esses dados para ver quais são os corretos (SANTANA, 2017c)

Atualmente, o projeto de maior relevância do “Adote um Distrital” é a fiscalização da verba indenizatória, que são os recursos que o Poder Legislativo repassa

¹⁴ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

para custear os trabalhos dos gabinetes parlamentares, sendo que essa verba é liberada após os gastos serem realizados¹⁵. A atuação ocorre por meio da verificação de notas fiscais e do acompanhamento dos locais no qual os gastos são efetivados, além da verificação da soma dos gastos efetuados pelos parlamentares (SANTANA, 2017a). As informações sobre os gastos efetuados por cada deputado distrital são divulgadas na página do *facebook* do projeto. Nele são detalhados em quais áreas os deputados usam a verba auferida, e a quantidade de dinheiro desembolsado pelos mesmos:

Figura 1: Gastos com Verba de Correspondência



Fonte: Adote um Distrital, 2016.

O projeto também possui forte atuação nas redes sociais, como *facebbok* e *twitter*, que são espaços onde são divulgadas notícias gerais de interesse público, além da divulgação dos projetos e ações do “Adote um Distrital” (SANTANA, 2017c).

No estágio de produção desse estudo, o projeto “Adote um Distrital” estava passando por um período de reestruturação, no qual foram definidas novas metas e trabalhos para o aumento da transparência na CLDF:

Hoje, o Adote um Distrital, devido à sua reestruturação, está com um projeto de fiscalização de gastos e combate à corrupção na Câmara Legislativa. A ideia é que esse seja bem mais amplo, como um projeto de acompanhamento de produção, acompanhamento de atuação parlamentar, onde a gente faz projetos em parceria com o Observatório Social de Brasília (SANTANA, 2017a).

¹⁵ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/verba-indenizatoria>. Acesso em 27 de outubro de 2017.

A reestruturação do projeto também procura a adoção de um modelo de governança que permitisse a execução da ideia original do projeto: a fiscalização dos parlamentares por voluntários, de modo individual. Essa reestruturação visa moldar o projeto para que seja possível a fiscalização mensal dos parlamentares, mesmo com os empecilhos verificados, tal como a grande rotatividade de voluntários (SANTANA, 2017c).

3.6 O Índice de Transparência Parlamentar

O Índice de Transparência Parlamentar utilizado pelo projeto “Adote um Distrital” propõe avaliar a atuação dos deputados distritais e a sua transparência a partir do fornecimento ou não de informações públicas disponibilizadas aos cidadãos em sites próprios dos parlamentares, visando, desse modo, se verificar o quanto os políticos eleitos estão dispostos a serem fiscalizados pela população do Distrito Federal.¹⁶

De acordo com o coordenador do projeto, Olavo Santana, o Índice de Transparência Parlamentar é formulado com base em um formulário com determinados indicadores. O formulário é primeiramente enviado ao parlamentar. Em suas palavras, a metodologia para a construção do índice é a seguinte:

Nós mandamos um formulário para os parlamentares, pedindo para que eles disponibilizem para gente os *links* da internet com algumas informações. Quando mandados os formulários, eles possuem um determinado prazo para devolver com as informações.

A gente não quer que eles respondam mandando relatórios para a gente, nós pedimos apenas o link do site. A ideia é verificar se os deputados estão dispostos a mandar as informações, pois nós poderíamos muito bem ir para o site deles ou da Câmara procurar. Mas a metodologia da maneira como ela foi estruturada foi para ver a disposição dos parlamentares em responder os formulários, e mesmo para ver se eles nos respondem. Muitos parlamentares respondem, outros não....

Após isso, a gente analisa as notas e manda para eles (parlamentares) um mapa de análise, com algumas observações. Com esse mapa de análise eles tem duas semanas para corrigir ou para completar essa análise. Se ele achar essa nota injusta, ele pode contestar, e também, caso ele queira melhorar, pedindo informações para aumentar a nota, ele também pode. Após esse processo, divulgamos os índices.

Interessante é que tem alguns parlamentares que vem se destacando bastante no índice. (SANTANA, 2017b).

¹⁶ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/sitransp>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

Os principais quesitos avaliados são: 1º – a atuação parlamentar direta; 2º – a atuação parlamentar indireta; 3º – governança do mandato; 4º – controle social; 5º – acessibilidade do site; 6º – atuação parlamentar nas mídias sociais e 7º – processo eleitoral e imposto de renda¹⁷. O formulário apresenta, ao todo, 34 itens. A cada item é dado uma nota – 0, em caso de não divulgação da informação pelo o parlamentar; 0,5 em caso de informação incompleta; e 1 ponto para informações completas. O Índice de transparência Parlamentar é então calculado pela a soma das notas auferidas, dividido pelo número total de itens analisados (SANTANA, 2017b).

A imagem a seguir apresenta o Índice de Transparência Parlamentar auferido por um deputado distrital, disponível na página da *internet* do projeto. As informações divulgadas pelos parlamentares para a construção do índice estão disponíveis ao se clicar na lupa ao lado do item desejado.

¹⁷ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/sitransp>. Acesso em 16 de outubro de 2017.

Figura 2: Ilustração do Índice de Transparência Parlamentar

Sistema do Índice de Transparência Parlamentar

Se não houver fiscalização não haverá transparência!

CHICO LEITE

Nota 9,9



Francisco Leite de Oliveira

Naturalidade: Milagres (CE), nascimento: 11/07, profissão: Funcionário Público (procurador), e-mails: chicoleite@chicoleite.org.br, partido político: Partido dos Trabalhadores - PT, site do parlamentar: www.chicoleite.org.br.

Conheça mais este deputado

ATUAÇÃO PARLAMENTAR DIRETA

Prestação de contas das verbas indenizatórias		
Prestação de contas da verba de gabinete		
Frequência e justificativa de faltas		
Emendas ao orçamento e suas justificativas		
Possíveis alterações e relatórios de execução das emendas		
Participações e decorrências em comissões		
Pareceres (em caso de relatoria)		
Os pronunciamentos/partes no plenário		
Ações de seu mandato quanto fiscalização		
Ações de seu mandato quanto a representação		
Ações de seu mandato quando a atuação legislativa		

ATUAÇÃO PARLAMENTAR INDIRETA

Indicações a estrutura da Casa Legislativa		
--	--	--

CONTROLE SOCIAL

Conselho de gestão da sociedade civil organizada		
Avaliação pela sociedade civil		
Canais definidos para atendimento ao cidadão		
Estruturas funcionais que permitam o debate de temas com a sociedade		
Canais diretos e práticos para garantir o requerimento de informações		

ACESSIBILIDADE DO SITE

Conteúdo em formato aberto		
Acesso aos portadores de necessidades especiais		
Ferramentas de busca inteligente dentro de seu site		

PARTICIPAÇÃO NAS MÍDIAS DIGITAIS

Ações parlamentares nas mídias sociais		
Comunicação com os cidadãos nas mídias sociais		

executado em novembro de 2011. Este é um projeto de Georreferenciamento¹⁸ das emendas dos deputados distritais à Lei Orçamentária anual do Distrito Federal. Na página da *internet* destinada ao ONE, o cidadão pode verificar que obras ou serviços serão entregues em sua vizinhança¹⁹, por meio da visualização do mapa do Distrito Federal onde são indicadas as obras oriundas de emendas dos Deputados distritais à Lei Orçamentária Anual.

Nele também é possível filtrar as emendas por tipo de gasto, por Deputado, por evento ou por órgão que administrará o recurso, além de ser possível visualizar em quais regiões administrativas do Distrito Federal estão sendo aplicados tais recursos.

No entanto, mesmo sendo um projeto relevante, a sua última atualização ocorreu no ano de 2015, em virtude de que o projeto não obteve dados robustos sobre as emendas parlamentares nesse ano, e no ano de 2016 (SANTANA, 2017c).

3.8 Índice de Transparência Legislativa

No ano de 2017, o IFC, por meio do projeto “Adote um Distrital”, e o Observatório Social de Brasília²⁰, também utilizaram do Índice de Transparência Legislativa, desenvolvido pela Secretaria de Transparência do Senado Federal (STRANS), para a avaliação da transparência e das informações concedidas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal²¹. Diferentemente do Índice de Transparência Parlamentar (item 3.6), que monitora a transparência do parlamentar individualmente, o Índice de

¹⁸ “Georreferenciamento ou georreferenciação de uma imagem ou um mapa ou qualquer outra forma de informação geográfica é tornar suas coordenadas conhecidas num dado sistema de referência. Este processo inicia-se com a obtenção das coordenadas (pertencentes ao sistema no qual se pretende georreferenciar) de pontos da imagem ou do mapa a serem **georreferenciados**, conhecidos como pontos de controle. Os pontos de controle são locais que oferecem uma feição física perfeitamente identificável, tais como intersecções de estradas e de rios, represas, pistas de aeroportos, edifícios proeminentes, topos de montanha, entre outros. A obtenção das coordenadas dos pontos de controle deve ser realizada em campo (a partir de levantamentos topográficos, GPS, Sistema de Posicionamento Global), ou ainda por meio de mesas digitalizadoras, ou outras imagens ou mapas (em papel ou digitais) **georreferenciados**, respeitando os padrões e normas vigentes”. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/georreferenciado/>. Acesso em 27 de outubro de 2017.

¹⁹ Disponível em: <https://emendas.crowdmap.com/page/index/1>. Acesso em 27 de outubro de 2017.

²⁰ O Observatório Social de Brasília é uma instituição sem fins lucrativos que promove a transparência e o controle social dos gastos públicos no Distrito Federal. Disponível em: <http://brasil.osbrasil.org.br/140-2/>. Acesso em 13 de novembro de 2017.

²¹ Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a53641_41c97364521a469b99f9cdfe60647106.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2017.

Transparência Legislativa monitora o nível de transparência da Câmara legislativa como um todo.

As dimensões analisadas pelo Índice de Transparência Legislativa são: 1º – A transparência legislativa; 2º- transparência administrativa, 3º – participação e controle social e 4º – aderência à LAI. Cada indicador é avaliado segundo quatro critérios: totalidade, prontidão, atualidade e série histórica. Ao todo, o Índice de Transparência Legislativa é formado por 66 indicadores, aos quais são atribuídas notas de 0 a 1 que obedecem aos seguintes critérios: 0- não cumpre o critério; 0,5 a 1 – cumpre parcialmente o critério e 1 – cumpre plenamente o critério.

A execução do projeto foi desenvolvida por voluntários, após chamada pública do IFC e do OSBrasília. A metodologia usada foi a seguinte: 1º – cada voluntário ficou responsável por avaliar uma série de indicadores; 2º – após a conclusão de sua análise, cada voluntário refez a análise produzida por outro colega, sem conhecer quais eram as respostas desse; 3º- ao final, os coordenadores consolidaram os resultados adquiridos e analisaram casos de incoerência entre as duas respostas e 4º – nos casos de incoerência, nova avaliação fora realizada.

A nota final do Índice de Transparência Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal em 2017 foi de 0,5916, considerada mediana:

Figura 3: Índice de Transparência Legislativa

ÍNDICE	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA
0,8000 a 1,0000	A
0,6000 a 0,7999	B
0,4000 a 0,5999	C
0,2000 a 0,3999	D
0,0000 a 0,1999	E

Fonte: Observatório Social de Brasília; IFC, 2017

Tabela 1: Dimensões do Índice de Transparência Legislativa:

Dimensões	Critérios de Avaliação				Índice por Dimensão
	Totalidade	Prontidão	Atualidade	Série histórica	
Transparência Legislativa	0,8235	0,9412	0,8824	0,8667	0,8784
Transparência Administrativa	0,6964	0,7500	0,6429	0,6136	0,6757
Participação e Controle Social	0,6667	0,6667	-	NA	0,4444
Aderência à LAI	0,5333	0,5000	0,4375	-	0,3677
Índice por Critério de Avaliação	0,6800	0,7145	0,4907	0,4934	0,5916

Fonte: Observatório Social de Brasília; IFC, 2017

Devido aos resultados medianos do Índice de Transparência Legislativa da CLDF, o IFC e o OSBrasília solicitarão uma audiência com a direção da CLDF para a entrega dos resultados, para assim se solicitar respostas aos tópicos e o requerimento de solução dos impasses encontrados; além da audiência com o Ministério Público do Distrito Federal para a entrega dos resultados e solicitação de assistência do processo de aperfeiçoamento da transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

3.9 Dificuldades de execução do Projeto e melhorias

De acordo com Olavo Santana, as principais dificuldades para a execução do projeto são as seguintes:

Hoje são duas. Uma é de pessoal, e a outra é de recursos, já que o IFC como um todo é financiado, era financiado, na verdade, por três entidades: Sindilegis, que é o sindicato dos funcionários do legislativo federal (Câmara e Senado), a AUDITAR, que é o sindicato dos auditores do TCU, e a UNACOM, que é o sindicato da CGU. Só que o nosso parceiro que colaborava mais recursos para a gente era o Sindilegis, ele saiu recentemente, ai a gente ficou com a AUDITAR e a UNACOM (SANTANA, 2017a).

De acordo com o mesmo, o financiamento recebido é utilizado para cobrir os gastos com pessoal, para a manutenção da sede do IFC e para o financiamento das ações pontuais realizadas por esse instituto.

Outra dificuldade verificada na execução do projeto é a grande rotatividade dos voluntários, visto que esses geralmente contribuem por um breve período de tempo:

A rotatividade é bem grande, poucos voluntários participam do projeto por um tempo considerável.

Nós temos um formulário pela internet, no qual as pessoas se inscrevem. No entanto, a maioria das pessoas conhecem o projeto por amigos e conversam com a gente, perguntando como fazem para participar. Nós conseguimos o suporte dessas pessoas, mas a maioria participa do projeto por um ou dois meses, as vezes seis, no máximo (SANTANA, 2017b).

Segundo o coordenador, as melhorias a serem executadas no projeto se relacionam com a definição e organização da periodicidade de execução das atividades desenvolvidas pelo “Adote um Distrital”, visto que eles não contam com um calendário definindo quais projetos vão ser executados em determinado mês e a sua periodicidade. O mesmo também cita a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia de coleta de dados mais eficiente e robusta (SANTANA, 2017c).

3.10 Metas do projeto e demais ações

Dentre as metas do projeto, se encontra a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular que visa reduzir a verba indenizatória auferida pelos deputados distritais. O projeto de lei será disponibilizada no aplicativo Mudamos, aplicativo de coleta de assinaturas para projetos de lei de iniciativa popular²². Nas palavras do coordenador do “Adote um Distrital”:

A gente vai atuar aqui no Distrito Federal nesse aplicativo que a gente vai lançar na primeira semana do mês que vêm, um projeto para reduzir as verbas do Distrito Federal, que são as maiores do país, mesmo tendo a redução da verba indenizatória...a ideia é diminuir essas verbas, dar mais transparência ao gasto dessas verbas, e que eles sejam obrigados à prestarem conta da maneira estabelecida pela a lei (SANTANA, 2017a)

O projeto também desenvolve outras ações pontuais no Distrito Federal, com o objetivo de fiscalizar políticos e burocratas do governo:

A gente tem ações pontuais que se relacionam com o Adote um Distrital, como algumas ações de controle do judiciário. Saiu na mídia hoje (06/10/2017), que acabaram os pontos facultativos no Distrito Federal, por determinação do TCU e MPF. Quem entrou com essa ação? Quem entrou com essa representação no Tribunal de Contas e no Ministério Público foi a gente (IFC). Então, por exemplo, a Câmara e o Tribunal de Contas estavam decretando ponto facultativo, dispensando os servidores e pagando pelo o dia de trabalho no qual eles não estavam trabalhando. Nós solicitamos explicações, e se não tivesse nenhuma ação para eles iniciarem uma ação... e agora ele estão suspendendo os pontos facultativos, com vista dessa representação.

²² Disponível em: <https://www.mudamos.org/>. Acesso em 25 de outubro de 2017.

A gente também já fez outras coisas. A gente representou contra ministros dos Tribunais de Contas, também.

São ações pontuais, e não algo esquematizado, como a gente faz no “Adote um Distrital” (SANTANA, 2017b).

3.11 Ações relevantes

Dentre as ações relevantes impulsionadas pelo projeto, se encontra a cassação do deputado distrital Raad Massouh (PPL), em 2013, como resultado do pedido de cassação do parlamentar feita pelo “Adote um Distrital” no final do ano de 2012. Massouh fora acusado de desviar parte de uma emenda liberado pelo mesmo, em 2010, para um evento rural de Sobradinho²³.

Em agosto de 2016, o “Adote um Distrital” entra com representação na Câmara Legislativa do Distrito Federal para a abertura do processo de cassação da deputada distrital Liliane Roriz (PTB), devido à quebra de decoro parlamentar²⁴. Todavia, a Comissão de Ética da CLDF decidiu arquivar o processo de cassação, não dando continuidade a esse²⁵. No mesmo ano o projeto em questão protocolou representação pedindo a investigação da deputada distrital Celina Leão (PPS), em relação à Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF). De acordo com o “Adote um Distrital”, Celina Leão teria sido favorecida com cargos na DPDF em troca da derrubada de vetos do governador Rodrigo Rollemberg (PSB) que contrariava os interesses da defensoria²⁶.

O “Adote um Distrital” também apoiou a criação do Laboratório Hacker de Inovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (LABHINOVA), laboratório destinado a fortalecer a participação popular nas decisões do parlamento e a cultura da transparência²⁷. O trabalho realizado pelo “Adote um Distrital” na criação do

²³ Disponível em:

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/06/interna_cidadesdf,386615/defesa-de-raad-se-prepara-para-entrar-na-justica-e-barrar-a-cassacao.shtml. Acesso em 19 de outubro de 2017.

²⁴ <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/pedido-para-cassacao-de-liliane-roriz-comeca-tramitar-na-camara-do-df.html>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

²⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/10/comissao-da-camara-do-df-arquiva-processo-de-cassacao-de-liliane.html>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

²⁶ Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/ong-pede-investigacao-da-atuacao-de-celina-leao-na-defensoria-publica>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

²⁷ Disponível em: http://www.cl.df.gov.br/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/cldf-lanca-nesta-sexta-7-laboratorio-de-inovacao-para-ampliar-transparencia;jsessionid=8BAA8017EE7CF379D8AF820CE6BEBFAE.liferay2. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

LABHINOVA se refere à indicação dos dados governamentais que deveriam ser abertos à população (SANTANA, 2017b).

4. O projeto “Adote um Distrital” e a *accountability* social

Como o exposto anteriormente, a *accountability* social se faz necessária para complementar os mecanismos formais de controle, sendo eles horizontais ou verticais, devido aos obstáculos existentes que impedem o seu efetivo funcionamento. De acordo com Peruzzotti e Smulovitz (2002), a *accountability* social é caracterizada como sendo os esforços de movimentos da sociedade civil e dos meios de comunicação autônomos para se adquirir o maior controle sobre os governantes e burocratas do Estado, sendo que as ações destes visam monitorar o comportamento dos funcionários públicos e denunciar os atos ilegais cometidos por esses atores.

As sanções advindas dessa forma de *accountability* ocorrem principalmente por meio da exposição e denúncia de atos ilegais cometidos por políticos e burocratas, gerando como consequência um custo de reputação, e pela ativação de agências horizontais de controle. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Também foi exposto que a *accountability* social não necessita de calendários fixos para desenvolver-se, sendo possível a sua realização entre eleições, além de não precisar contar com maiorias especiais com atribuições constitucionais para se efetivar o controle (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Peruzzotti e Smulovitz ainda argumentam que:

La experiencia muestra casos en los que, después que algunos temas particulares se han convertido en el objeto de denuncias recurrentes, se establecen de manera permanente asociaciones cívicas con el objeto de supervisar en forma continua la conducta de ciertos funcionarios públicos en terrenos políticos específicos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 18).

A afirmação feita pelos dois autores pode ser vista na criação do projeto “Adote um Distrital”, que surgiu devido a uma série de escândalos envolvendo políticos do Distrito Federal. Esses atores políticos específicos sob supervisão contínua são, no caso do projeto em questão, os deputados distritais.

O projeto “Adote um Distrital” pode ser considerado como uma organização da sociedade civil cujo objetivo é o de ampliar a *accountability* social no Distrito federal, visto que o seu trabalho tem como propósito “fomentar o controle social e promover a

eficiência nos gastos públicos, fiscalizando os recursos aplicados pelo Governo do Distrito Federal e as atividades desenvolvidas na Câmara Legislativa do DF”²⁸.

Por ser uma iniciativa do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), o projeto “Adote um Distrital” pode ser considerado como uma associação civil altamente profissionalizada e de caráter permanente, tal como estipulado por Peruzzotti (2000), uma vez que o IFC é um empreendimento de entidades associativas de profissionais ligados ao controle das contas públicas e ao exercício da fiscalização (IFC, CARTILHA, 2016).

O “Adote um Distrital” atua das duas principais formas expostas por Peruzzotti e Smulovitz (2002): por meio da exposição dos atos e delitos praticados pelos governantes, e de forma institucional, via ativação de mecanismos horizontais de controle. A primeira forma de atuação pode ser vista na divulgação de notícias referentes aos atos e delitos praticados por políticos do Distrito Federal via *facebook*, *twitter* e na parte direcionada à notícias no *website* do projeto; pelo Índice de Transparência Parlamentar, onde é divulgado de forma simplificada os gastos e atividades dos parlamentares individualmente; e pela divulgação dos gastos de verba indenizatória na página do *facebook* do projeto.

As denúncias realizadas pelo “Adote um Distrital também são divulgadas na mídia jornalística do Distrito Federal, tendo como exemplo a denúncia feita pelo projeto contra a deputada distrital Liliane Roriz, que fora acusada de quebra de decoro parlamentar²⁹. Essa denúncia contou com a divulgação dos principais jornais do Distrito Federal.

Se é evidente a ativação de mecanismos horizontais de controle pelo “Adote um Distrital” quando esse protocolou representação na CLDF contra o deputado Raad Massouh em 2012, e pela representação para a abertura do processo de cassação da deputada distrital Liliane Roriz, em 2016. Os dois deputados distritais foram julgados na CLDF, sendo que o primeiro teve seu mandato cassado, e a segunda teve o pedido de cassação arquivado pela comissão de ética da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em 2016 o projeto também protocolou representação pedindo a investigação da deputada distrital Celina Leão (PPS), em relação à Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF).

²⁸ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/>. Acesso em 28 de outubro de 2017.

²⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/08/ong-pede-que-camara-do-df-casse-mandato-parlamentar-de-liliane-roriz.html>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

O projeto “Adote um Distrital” trabalha com o monitoramento dos deputados distritais, elemento perceptível nas ações de acompanhamento de verba indenizatória e de verba de correspondência desenvolvidas pelo mesmo. O projeto também reforça a prestação de contas dos deputados distritais por meio do Índice de Transparência Parlamentar, visto que sua metodologia é construída a partir do envio de formulários aos parlamentares, em que esses devem preencher com informações concernentes a sua atividade parlamentar e gastos.

Além de Peruzzotti e Smulovitz (2002), vale também comparar o trabalho desenvolvido pelo “Adote um Distrital” com as teorias desenvolvidas por Taylor e Buranelli (2007) e Andreas Schedler (1999). Taylor e Buranelli caracterizam a *accountability* como um processo dinâmico, dividido em três estágios: fiscalização, investigação e punição, sendo que esses estágios podem ser divididos pelas diferentes instituições (TAYLOR; BURANELLI, 2007). O “Adote um Distrital” trabalha principalmente com a fiscalização e a punição, sendo o último alcançado via ativação dos mecanismos horizontais de controle.

Já Andreas Schedler divide a *accountability* nos elementos de “*answerability*” e o “*enforcement*”. A *answerability* refere-se à capacidade de impor aos políticos que esses informem e justifiquem os seus atos e decisões aos cidadãos. O *enforcement* diz respeito à capacidade de impor punições em casos de comportamento desviante (SCHEDLER, 1999). Pode-se comparar o trabalho do “Adote um distrital” com a teoria desenvolvida por Schedler, visto que o projeto demanda dos deputados distritais que esses informem suas atividades (*answerability*), principalmente na elaboração do Índice de Transparência Parlamentar, além de buscar ativar as agência horizontais de controle em casos de comportamento desviante, para assim se obter a devida punição (*enforcement*).

Outro tema abordado nesse trabalho de conclusão de curso foi a transparência. Foi exposto que o aprofundamento da *accountability* depende da maior transparência do Estado, visto que essa possibilita a abertura de dados do governo à avaliação da população. A transparência tem como fundamento à abertura de informações compreensíveis aos cidadãos e a maior possibilidade de sua participação no governo via controle social (CRUZ ET AL., 2012).

Em entrevista concedida para a execução desse trabalho, o coordenador do “Adote um Distrital”, Olavo Santana, afirma que uma das principais missões do projeto

é fomentar a transparência, uma vez que não existe controle social sem transparência. Dessa forma, o projeto busca dar maior publicidade aos dados já divulgados pela CLDF, e simplifica-los para a população do Distrito Federal (SANTANA, 2017a). Para isso são desenvolvidas ações que possuem esse objetivo, a exemplo do monitoramento e divulgação dos gastos com verba indenizatória e de correspondência, o índice de transparência parlamentar e o ONE, ferramentas onde são divulgadas de maneira acessível as informações importantes acerca da atividade parlamentar e dos gastos executados pelos deputados distritais. Esses mecanismos estão relacionados com a transparência ativa, pois neles há a divulgação de informações sobre os governantes (NEVES, 2013).

Dessa forma, esses trabalhos executados pelo “Adote um Distrital” tem como propósito que o cidadão do Distrito Federal tenha maior acesso às informações sobre a atuação parlamentar e sobre os gastos efetuados por esses atores. Com o uso das informações divulgadas pelo projeto, há a possibilidade de o cidadão melhor julgar a atuação parlamentar, podendo assim compensá-los ou puni-los em eleições futuras por meio do voto (MIGUEL, 2005).

Vale ressaltar também a importância da participação dos voluntários por meio do projeto. Stuart Mill (1981) afirma que a participação dos indivíduos em sua localidade permite que esses possam

Guiar-se, no caso de pretensões conflitantes, por outra regra que não suas parcialidades pessoais; a aplicar, em todos os casos, princípios e máximas que têm como razão de ser o bem comum; e ele terá, geralmente, a seu lado, pessoas mais familiarizadas com essas ideias e essas operações, cujo convívio lhe proporcionará razões para o seu entendimento e estímulo para seu senso de bem público...Onde não existir esta escola de espírito público, dificilmente os indivíduos chegarão à conclusão de que terão outros deveres para com a sociedade, que não o de obedecer às leis e de se submeter ao governo (MILL, Stuart, 1981, p. 38).

De acordo com o mesmo autor, a participação dos indivíduos em sua localidade propicia o desenvolvimento da comunidade e o aprimoramento da educação social e política dos cidadãos (MILL, 1981).

4.1 Limitações do “Adote um Distrital” na promoção da *accountability* social

Embora haja aproximações entre a teoria da *accountability* social e o trabalho desenvolvido pelo “Adote um Distrital”, existem algumas limitações que impedem o seu melhor desempenho. A falta de periodicidade e definição de datas para a execução de determinados trabalhos foi um ponto comentado pelo coordenador do projeto como um dos empecilhos enfrentados. Isso foi visto na execução do “ONE- de olho nas emendas”, que embora seja uma ferramenta importante para a divulgação das localidades onde as emendas à Lei Orçamentária Anual estão sendo executadas, não vem sendo atualizado desde 2015.

A não colaboração de alguns deputados distritais na prestação de contas solicitadas pelo projeto também é uma dificuldade existente. Exemplo disso é que na formulação do Índice de Transparência Parlamentar de 2017, sete parlamentares não responderam ao questionário enviado para a elaboração de tal índice³⁰. O coordenador do projeto ainda relata que o “Adote um Distrital” sofre com a hostilidade de alguns parlamentares, devido a sua tentativa de se fomentar a transparência e prestação de contas no Distrito Federal.

Nas entrevistas realizadas também foi apontado que alguns dos trabalhos desenvolvidos usam dados defasados, e que há a grande rotatividade de voluntários, que impede a melhor execução das atividades. No entanto, como citado anteriormente, as limitações são de conhecimento do coordenador do projeto, que busca encontrar soluções para tais problemas.

³⁰ Disponível em: <https://www.adoteumdistrital.org.br/sitransp>. Acesso em 03 de novembro de 2017.

5. Considerações finais

A maior demanda por *accountability* é a resposta usualmente verificada nas Democracias Representativas contemporâneas para a solução de suas crescentes contradições (MIGUEL, 2005). Todavia, os mecanismos formais de *accountability* vertical e horizontal possuem limitações para o seu efetivo funcionamento. A *accountability* social é então uma resposta dos movimentos da sociedade civil e dos meios de comunicação autônomos para se complementar os mecanismos formais de controle (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). O presente estudo teve como objetivo analisar se o projeto “Adote um Distrital” contribui para o fortalecimento da *accountability* e da transparência na Câmara Legislativa do Distrito Federal?

O projeto visa promover a *accountability* social por meio da fiscalização dos recursos aplicados pelos parlamentares e suas atividades desenvolvidas na CLDF. Para isso são desenvolvidos trabalhos que monitoram e divulgam as ações e os gastos executados por esses atores. Além disso, o projeto “Adote um Distrital” atua ativando as agências horizontais de controle e demandando a maior prestação de contas pelos representantes.

Outro objetivo do “Adote um Distrital” é o de aumentar a transparência na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Para isso, algumas ações já foram realizadas, como a colaboração do projeto com o LABHINOVA (Laboratório Hacker de Inovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal), onde o “Adote um Distrital” contribui com esse laboratório por meio da indicação dos dados que devem ser abertos à população. Além disso, o projeto atua conferindo maior publicidade às informações que dizem respeito à CLDF.

Dessa forma, há aspectos do trabalho desenvolvido pelo “Adote um Distrital” que coincidem com a teoria da *accountability* social desenvolvida por Peruzzotti e Smulovitz (2002), visto que a iniciativa em questão trabalha com o monitoramento, com a demanda de prestação de contas e com a exposição dos atos e delitos praticados pelos deputados distritais.

Contudo, há a existência de algumas limitações, tal como a grande rotatividade de voluntários, a falta de periodicidade e definição de datas para a execução de certas atividades, além do uso de dados defasados. Essas limitações impedem que o

projeto seja executado de maneira mais efetiva. No entanto, o coordenador do projeto revela procurar estabelecer soluções para tais adversidades.

6. Referências Bibliográficas

ALVES, José Luiz; COUTINHO, Hugo César Peixoto. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. *Comunicação & Informação*, Goiânia, vol. 18, n. 1, p. 124-139, jan/jun. 2015.

BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14 de novembro de 2017.

CARNEIRO, Carla, B., L. Conselhos de políticas públicas: desafios para a sua institucionalização. Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. *Políticas Públicas – Vol. 2*. Brasília: Enap, 2006.

CGU, Poder Executivo Federal. *Relatório sobre a implementação da lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação*. 2015

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. da. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *RAP – Rio de Janeiro*, 46, 156-76, jan./fev. 2012.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Distrito Federal, 8 de junho de 1993. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70442/LO_DistritoFederal.pdf?sequence=1. Acesso em 14 de novembro de 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *Accountability* e Política da Publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, 2011.

ISLAM, R. *Do more transparent governments govern better? The World Bank*, jun. 2003.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, jan/abril de 1995, vol. 119, ano 46, vol. 1.

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

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. *Evolução das Políticas de Governo aberto no Brasil*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública; 16, 17 e 18 de abril de 2013; Brasília-DF

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

Observatório Social de Brasília; Instituto de Fiscalização e Controle. *Relatório do Projeto: Índice de Transparência Legislativa – CLDF 2017*. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/a53641_41c97364521a469b99f9cdf60647106.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2017.

PERUZZOTTI, Enrique. *A Política de Accountability social na América Latina*. 2000. Disponível em: <<https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>>. Acessado em setembro de 2017

PERUZZOTTI, Enrique, SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos e Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Ed. Temas, 2002.

PINHO, José Antônio Gomes de.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

SANTANA, Olavo. Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 09 de junho de 2017a.

_____. Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 06 de outubro de 2017b.

_____. Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 27 de outubro de 2017c.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A. DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej. ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O Combate à corrupção eleitoral no Brasil e a relação sociedade e Estado: em defesa de uma nova cultura política*. 38º Encontro anual da ANPOCS, Outubro de 2014.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinícius. *Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*. *Latin America Politics & Society*, v. 49, n. 1, 2017.

VOLPE, Ana Paula Sampaio. *A Construção do Legislativo: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. 2006. 223p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

7. Apêndice

Entrevista 1: SANTANA, Olavo. Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 09 de junho de 2017a.

Cargo: Coordenador do projeto “Adote um Distrital”

1. O que é o projeto “Adote um Distrital”, e como ele surgiu?

O projeto Adote um Distrital é um projeto do IFC (Instituto de Fiscalização e Controle). Começou a ser executado em 2011 (18 de janeiro de 2011), depois de uma série de escândalos de corrupção que teve no Distrito Federal. Juntou a isso a questão da lei da ficha limpa, na qual a coleta de assinaturas foi feita pelo o IFC e pelo “Adote um Distrital”. Então, com essa série de fatores bem fortes, os diretores resolveram criar um projeto de fiscalização do legislativo local, que é o acompanhamento de gastos, o acompanhamento da atuação parlamentar, acompanhamento dos escalões e tudo mais.

Hoje, o Adote um Distrital, devido a sua reestruturação, está com um projeto de fiscalização de gastos e combate à corrupção na Câmara Legislativa. A ideia é que esse seja bem mais amplo, como um projeto de acompanhamento de produção, acompanhamento de atuação parlamentar, onde a gente faz projetos em parceria com o Observatório Social de Brasília.

2- Como é feito o controle dos parlamentares?

A ideia é que tenham pessoas e que cada um escolhe um parlamentar que queira fiscalizar. Essas pessoas são voluntárias. Com o processo de fiscalização atual, os voluntários acabam ficando com mais de um deputado, mas a ideia é que se faça o acompanhamento em uma periodicidade semestral, bimestral, de acordo com o tipo de projeto.

Hoje, o projeto que a gente tem mais forte é a fiscalização da verba indenizatória, que é aquela verba que os deputados distritais possuem que era cerca de 25 mil, agora é 35% do salário, que eles tem para vincular com gastos de material de escritório, aluguel de carro, e tudo mais. A gente atua com a verificação das notas fiscais, quanto ele está

gastando, onde é que ele está gastando, se ele está gastando com vinculação (inaudível). Tanto é que em uma dessas fiscalizações a gente acabou verificando o uso indevido pela deputada Sandra Faraj, que hoje está na comissão de ética da Câmara Legislativa por uso indevido da verba indenizatória.

3- Quais são as maiores dificuldades do Projeto?

Hoje são duas. Uma é de pessoal, e a outra é de recursos, já que o IFC como um todo é financiado, era financiado, na verdade, por três entidades: Sindilegis, que é o sindicato dos funcionários do legislativo federal (Câmara e Senado), a AUDITAR, que é o sindicato dos auditores do TCU, e a UNACOM, que é o sindicato da CGU. Só que o nosso parceiro que colaborava mais recursos para a gente era o Sindilegis, ele saiu recentemente, aí a gente ficou com a AUDITAR e a UNACOM.

4- Quais são as metas do projeto?

A gente tem várias coisas para fazer, ideias não faltam. Vou falar dos projetos que estão em execução e o que a gente espera para o final do ano. A gente está com a questão da verba indenizatória executando agora semestralmente, então talvez daqui para agosto a gente faça o balanço geral de como foi o primeiro semestre de gastos, depois que eles reinventaram a norma.

Outra coisa que a gente vai fazer é lançar, mês que vêm, um Projeto de Lei de iniciativa popular. Não sei se você já ouviu falar do Mudamos, que é um aplicativo que foi idealizado pelo o Marlon Reis, que é o pai da ficha limpa (foi ele quem redigiu a ficha limpa). Esse aplicativo, usa uma tecnologia chamada Block Rem, que é de verificação de dados de segurança. Então, você baixa o aplicativo pelo o seu celular e você pode apoiar projetos de lei de iniciativa popular, como se fossem assinaturas mesmo de PL. A Constituição não exige assinatura em papel, então eles fizeram um aplicativo para você apoiar os projetos de lei de iniciativa popular.

Um projeto que está rodando à nível nacional, que é a coleta de assinaturas contra a compra de apoio político, que é basicamente o cara chegar lá e ele dar dinheiro para alguém influente em alguma comunidade, para a pessoa angariar votos para ele. Hoje em dia isso não é crime. E para isso a gente vai atuar aqui no Distrito Federal nesse

aplicativo que a gente vai lançar, primeira semana do mês que vêm, um projeto para reduzir as verbas do Distrito Federal, que são as maiores do país, mesmo tendo a redução da verba indenizatória, (inaudível) se eu não me engano são dez mil reais por mês, acumulável, por tanto tempo lá, que dá 120 mil reais por ano de verba de correspondência, e a ideia é diminuir essas verbas, dar mais transparência ao gasto dessas verbas, e que eles sejam obrigados à prestarem conta da maneira estabelecida pela a lei.

4- Como você identifica o estímulo ao controle social através do projeto?

O adote um distrital é bem recebido no Distrito Federal. A gente não tem problemas de executividade. Inclusive as pessoas acham que a gente é como se fosse uma instituição, sabe? Adote um Distrital é um órgão institucional que serve para entrar com recursos com os deputados, é só a gente que pode entrar, (inaudível). Mas é interessante ver como as pessoas se sentem motivadas mais pela a transparência, do que pelo o controle em si. O controle é mais uma consequência da transparência. A gente fala que o remédio para a corrupção é a transparência, porque ela que dá o controle social, mas não existe controle social sem transparência.

Então, quando a gente vai lá na Câmara e discute, e entra com pedido de mais transparência, com requerimento de acesso à informação, que em tese qualquer cidadão pode entrar e não faz, mas a gente acaba fazendo esse trabalho aqui e dá publicidade à essa informação. As pessoas se sentem muito incluídas nisso. Então o fomento que a gente dá e da transparência de dados.

Quando chega no site da Câmara, e depois em verba indenizatória, se não me engano são cinco cliques necessários, você entra na página, aí vai em transparência, transparência parlamentar, verba indenizatória, aí escolhe o ano, até chegar pelo mês, aí vai abrir o mês, e vai chegar em uma tabela toda tosca.

Então quando a gente transforma isso em dados mais factíveis, colocando no graficozinho, ou então coloca a foto do parlamentar (inaudível). Isso é o tipo de coisa que alcança as pessoas e que elas aprendem que nem existia essa verba. Então a galera sabe dessa verba mas não sabe quais são os gastos. Então eles são motivados pela transparência e pela publicidade que a gente dá. E o controle social que eles exercem é mais uma consequência disso.

Entrevista 2: SANTANA, Olavo. Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 06 de outubro de 2017b.

Cargo: Coordenador do projeto “Adote um Distrital”

1 – Quais foram os principais desdobramentos do projeto?

A transparência da Câmara Legislativa melhorou, comparando-se o momento atual com 4 ou 5 anos atrás. Outro objetivo alcançado foi o fim do 14º e 15º salário na Câmara Legislativa em 2011.

Além disso a gente conseguiu a cassação de um deputado, o Raad Massouh. O interessante é que o Raad Massouh é o autor do projeto que pretendia acabar com o 14º e 15º salário, sendo que a gente fez a campanha com ele em 2012.

A gente também participou de vários projetos na Câmara Legislativa. A gente conseguiu apoiá-los na criação do LabHinova, o laboratório de inovação da Câmara Legislativa, no qual estamos participando agora do movimento de dados abertos, indicando para eles quais dados devem ser abertos à população.

2- Qual é o perfil dos voluntários do projeto?

A rotatividade é bem grande, poucos voluntários participam do projeto por um tempo considerável.

Nós temos um formulário pela internet, no qual as pessoas se inscrevem. No entanto, a maioria das pessoas conhecem o projeto por amigos e conversam com a gente, perguntando como fazem para participar. Nós conseguimos o suporte dessas pessoas, mas a maioria participa do projeto por um ou dois meses, as vezes seis, no máximo.

Nós chamamos voluntários quando temos ações pontuais, como em um projeto que precisa ser executado em um determinado mês ou em uma determinada semana. A gente chama os voluntários para executar com a gente, ai eles executam o projeto também.

O perfil das pessoas que participam do projeto é bem variado.

3- Você acha que teve um aumento no número de participantes?

Na realidade, agora a gente está em um momento de reestruturação, então estamos com menos voluntários no momento, pois paramos para reestruturar o projeto.

O projeto já teve mais voluntários, em 2016 a gente teve o triplo de voluntários que nós temos nesse ano. Mas como a gente faz parte do Comitê do MCCE, a gente ajuda nas eleições para prevenir a compra de votos, então ano que vem provavelmente vai aumentar o número de voluntários, pois o projeto tende a ter uma projeção do número de participações em anos de eleições.

4 – Como as pessoas ficam sabendo do projeto?

Algumas pessoas conhecem o projeto pela tv, aí nos procuram pelo *facebook* ou pelo o nosso site.

5- Você sabe qual é a ideia que o parlamentar geralmente possui sobre o projeto?

A gente brinca, na verdade, que metade dos deputados não gostam da gente, e a outra metade gosta. Então, na realidade, tem alguns deputados que confiam no nosso trabalho, pois sabem da importância da transparência e do controle social, e essa é uma bandeira que eles realmente utilizam. Então, quando nos encontramos com eles, eles são bem abertos.

Por outro lado, tem os deputados que são muito reativos, que aproveitam as oportunidades para nos atacar na mídia.

6 – Vocês tem outros projetos que se relacionam ao “Adote um Distrital”?

A gente tem ações pontuais que se relacionam com o Adote um Distrital, como algumas ações de controle do judiciário. Saiu na mídia hoje (06/10/2017), que acabaram os pontos facultativos no Distrito Federal, por determinação do TCU e MPF. Quem entrou com essa ação? Quem entrou com essa representação no Tribunal de Contas e no Ministério Público foi a gente (IFC). Então, por exemplo, a Câmara e o Tribunal de Contas estavam decretando ponto facultativo, dispensando os servidores e pagando pelo dia de trabalho no qual eles não estavam trabalhando. Nós solicitamos explicações, e se não tivesse nenhuma ação para eles iniciarem uma ação... e agora ele estão suspendendo os pontos facultativos, com vista dessa representação.

A gente também já fez outras coisas. A gente representou contra ministros dos Tribunais de Contas, também.

São ações pontuais, e não algo esquematizado, como a gente faz no “Adote um Distrital”.

7 – Como é feito o índice de transparência parlamentar?

Ele tenta medir o índice de transparência ativa dos parlamentares, individualmente. Nós mandamos um formulário para os parlamentares, pedindo para eles que eles disponibilizem para gente os *links* da internet com algumas informações.

Quando mandados os formulários, eles possuem um determinado prazo para devolve-los com as informações.

A gente não quer que eles respondam mandando os relatórios para a gente, nós pedimos apenas o link do site. A ideia é verificar se os deputados estão dispostos a mandar as informações, pois nós poderíamos muito bem ir para o site deles ou da Câmara procurar. Mas a metodologia, da maneira como ela foi estruturada, foi para ver a disposição dos parlamentares em responder os formulários, e mesmo para ver se eles nos respondem. Muitos parlamentares respondem, outros não.

No último envio dos formulários, que vai sair na próxima semana, seis parlamentares responderam, sendo que cinco deles responderam com atraso. Sendo assim, é bem difícil estabelecer a comunicação com eles.

O índice é formado por alguns itens, nos quais o parlamentar é julgado por notas, como zero, metade da nota, ou a nota completa. O índice é dado pela soma das notas que são dadas, dividido pelo número de itens. Cada item vale 1 ponto, então é a soma das notas dividido por 34 (número total de itens). Nós mandamos apenas a primeira coluna, e um espaço para eles colocarem os links para a gente.

Após isso, a gente analisa as notas e manda para eles um mapa de análise, com algumas observações. Com esse mapa de análise ele tem duas semanas para corrigir ou para completar essa análise. Se ele achar essa nota injusta, ele pode contestar, e também, caso ele queira melhorar, pedindo informações para aumentar a nota, ele também pode. Após esse processo, divulgamos os índices.

Interessante é que tem alguns parlamentares que vem se destacando bastante no índice.

8 – Você acha que a maioria dos parlamentares são abertos à divulgarem as informações?

Não. São seis deputados que, no geral, tem ido bem nos índices no últimos anos. Eles possuem a predisposição de entregar os dados no prazo, tem a disposição de questionar os resultados com cordialidade.

No geral, isso é até uma opinião pessoal minha, é que esses deputados que são mais transparentes são os que estão menos envolvidos em escândalos. Eles são bem transparentes com o que eles gastam, e você não vai ver escândalos envolvendo eles.

Por outro lado, os deputados que não respondem a gente são os que estão geralmente envolvidos em escândalos. Os que estão envolvidos com empresas fantasmas, os deputados que alugam mensalmente um balcão de seis mil reais na Ceilândia...

9 – Para que serve o financiamento recebido?

Serve para gasto com pessoal, manutenção da estrutura e financiamento pontual das nossas ações, como por exemplo, o financiamento de eventos ou ações específicas.

Entrevista 3: Entrevista concedida à Isabelle Brito. Brasília, 27 de outubro de 2017c

Cargo: Coordenador do projeto “Adote um Distrital”

1 – Como é a operacionalização do projeto?

O modelo que a gente tinha pensado sobre isso é no sentido de ser um modelo de acompanhamento individual. Então, os cidadãos utilizarem as informações disponibilizadas no site da CLDF para acompanhar os parlamentares. Esse é o modelo ideal que a gente tinha pensado: ter pelo o menos 3 ou 4 cidadãos acompanhando os parlamentares. Mas isso é uma logística muito grande, que a gente não consegue lidar ainda.

Então a gente faz ações mais pontuais, a gente tem ações de acompanhamento de verba indenizatória, ações de acompanhamento de verba de correspondência, entre outras ações pontuais. Essas ações pontuais se dão da seguinte maneira: a gente junta um grupo de voluntários, como por exemplo, meia dúzia de voluntários, e então a gente divide esses voluntários para um grupo de parlamentares. Então, por exemplo, um voluntário verifica as ações de 3 ou 4 parlamentares, preenche no nosso modelo de planilha, dependendo da ação, e depois outro voluntário preenche também, e depois a gente do IFC bate esses dados para ver quais são os corretos.

2 – Quais as mudanças esperadas com a reestruturação do projeto?

A ideia da reestruturação era para que montássemos um modelo de governança que atendesse a isso de ter voluntários individuais que acompanhassem parlamentares individuais. Como é que a gente monta um modelo de governança que consiga atuar com a rotatividade de voluntários, porque é muito grande, como a gente consegue lidar com

isso, e fazer ações executadas mensalmente: todo mês, determinados voluntários vão acompanhar o trabalho de determinado parlamentar. Essas são as principais mudanças.

4 – Quais melhorias você acha que podem ser realizadas no projeto?

Falta governança, falta se preparar para receber os voluntários, a gente não está preparado para receber os voluntários aqui.

Falta definição de processos, a gente não tem, por exemplo, um calendário especificando quais projetos vão ser executados, quais meses, qual a periodicidade disso. Também tem projetos que a gente está executando aqui com informações defasadas, de seis meses, um ano. Então, um formulário que servia muito bem para um projeto a ser executado um ano atrás, mas hoje esse formulário não serve mais. Falta esse aprimoramento, até montar uma metodologia mais robusta de coleta de dados, também, é uma coisa que a gente precisa melhorar.

5 – O índice de transparência legislativa difere do índice de transparência parlamentar?

O índice de transparência parlamentar analisa o site individual do parlamentar, do indivíduo. O índice de transparência legislativa é da Câmara Legislativa, então a gente vai pegar o site da Câmara e verificar. A metodologia dele também é bem diferente, a gente não manda o formulário para Câmara, a gente reuniu um grupo de voluntários aqui e dividiu entre quesitos de controle social. A gente dividiu os voluntários em duplas, e cada dupla de voluntários analisava alguma coisa.

6- Vocês executam o ONE- de olho nas emendas?

Sim, mas como eu disse, a periodicidade dele está muito ruim, a última vez que foi executado foi em 2015. Então assim, a gente não tem os dados muito robustos de emendas parlamentares para esse ano.

Na verdade ele é bem interessante, mas como a gente não tem essa questão de periodicidade, governança, processos, a gente não conseguiu executar isso esse ano, nem ano passado.

7 – Vejo que vocês são muito ativos no *facebook*, qual a utilidade dele no projeto?

A gente usa o *facebook* para divulgar notícias gerais de interesse público, pois conseguimos maior visibilidade lá. Para divulgar os nossos projetos, para divulgar as nossas ações, para prestar contas também.

