

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB



NICOLE SOARES SOUTO GONÇALVES
15/0143214

**O FOMENTO DA ACCOUNTABILITY E A IMPLEMENTAÇÃO DO
SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO DO
INTERLEGIS DO SENADO FEDERAL**

Brasília, DF

2019

1 - INTRODUÇÃO

Com o avanço da tecnologia e da globalização, surgiu a necessidade dos órgãos públicos se adequarem à nova realidade, dando mais publicidade aos seus atos de forma virtual. No Brasil, com a vigência da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a seguir algumas regras que garantem o acesso às informações públicas. Por isso, fez-se necessário que o Poder Legislativo atendesse a essa demanda, mantendo os seus principais veículos de informação, que são os portais oficiais na internet, sempre atualizados, com a divulgação das atividades referentes ao processo legislativo.

O presente trabalho busca estudar como a implementação do programa Interlegis, do Senado Federal, através de seu produto Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), pode contribuir para uma maior accountability sobre os agentes públicos nos estados e municípios.

A escolha do tema da pesquisa justifica-se pelo fato de que o acesso à informação é um direito previsto, além da LAI, na Constituição Federal de 1988. Estudar o acesso à informação nos Poderes Legislativos estadual e municipal é importante porque, além do Congresso Nacional, também nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais são produzidas, discutidas e aprovadas as leis que regem a vida da sociedade. O amplo acesso às informações públicas pode possibilitar transparência e uma melhor prestação de contas dos agentes públicos, contribuindo para a accountability.

A metodologia deste trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica e entrevistas com profissionais da área em estudo.

Além da introdução, o trabalho está organizado de acordo com a seguinte estrutura: o capítulo 2 traz uma abordagem teórica de accountability; o capítulo 3, trata do direito à informação, a fim de analisar os meios legais que viabilizam o acesso às informações públicas; o capítulo 4 aborda a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas; o capítulo 5 apresenta o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL); o capítulo 6 abrange a análise do SAPL à luz da Lei n. 12.527/11, discutindo os resultados adquiridos relacionando com a abordagem teórica estabelecida. E por fim, as considerações finais.

2 - ACCOUNTABILITY: ABORDAGEM TEÓRICA

Diante do objetivo deste trabalho, faz-se necessária uma abordagem conceitual a respeito da discussão envolvendo accountability.

Não existe uma palavra em português que traduza accountability. A tentativa de tradução mais comum é a de classificá-la como "prestação de contas". Porém, o conceito de accountability também inclui as noções de controle, responsividade, transparência e fiscalização.

A definição que Schedler (1999) faz de accountability é a de um conceito que abarca três formas de prevenir e corrigir os abusos de poder: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções. Na prática, parte-se do princípio de que existe alguém ou alguma organização na administração pública responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade, prestando contas à sociedade e a outros órgãos, aumentando a responsividade dos agentes públicos e o poder de controle da sociedade civil.

Nos Estados democráticos, nota-se nos últimos tempos uma constante transformação dos processos de representação política. Isso advém da perda de força dos partidos, das mudanças no mercado de trabalho (que tornaram as identidades de classe mais fluidas) e da crescente desconfiança em relação às instituições democráticas. Com isso, tornam-se necessárias reformas que resgatem uma ideia mais forte de legitimidade democrática, reconhecendo que a democratização do Estado requer o aprofundamento da accountability (FILGUEIRAS, 2011). Com o aumento da demanda por democracia e conseqüentemente por accountability, um fator que se mostrou ainda mais forte e necessário foi o da transparência das ações do Estado frente à sociedade. A política da transparência acaba articulando uma concepção de accountability que permite submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania (Ibid.).

O'Donnell (1994) apresenta duas vertentes da accountability: a horizontal e a vertical. A noção de accountability horizontal depreende uma relação de "igual para igual", por meio do mecanismo de *checks and balances*, entre os três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e por agências de controle. Ou seja, a accountability horizontal é realizada por instituições públicas, onde um "fiscaliza" ou sanciona o outro. (CARNEIRO, 2004). Na prática, horizontalmente, a accountability opera em uma rede instituições que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O'DONNELL, 1994).

Porém, segundo Carneiro (2004), definir accountability horizontal tendo como base apenas a autonomia dos poderes não é suficiente. É preciso esclarecer como se situam os agentes dentro da sociedade civil. A autora identifica ainda uma terceira posição na dicotomia vertical e horizontal, construída em torno da distinção entre Estado e Sociedade Civil.

Já a noção de accountability vertical está ligada à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto do povo. (Miguel, 2005). Ela pressupõe uma ação entre desiguais, principalmente sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima). O fato de existir accountability vertical em um país faz com que ele possa ser considerado democrático, já que os cidadãos podem exercer seu direito de escolher quem vai governá-los por um determinado período, expressando suas opiniões e reivindicações. Porém, a principal forma de accountability vertical, a eleição, ocorre de anos em anos, o que faz com que sua efetividade como mecanismo de accountability vertical seja questionável (O'DONNELL, 1998).

Somente com accountability plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a accountability (AKUTSU, 2002, pp. 731-732).

Apesar de tudo isso, a história do governo brasileiro é marcada por vários momentos de um grande déficit de transparência e accountability, em decorrência de longos períodos de poder unilateral do Estado e da ruína da autonomia da sociedade civil (DINIZ, 1998). Porém, com o novo cenário político advindo da redemocratização, várias iniciativas de transparência começaram a ser implementadas, tendo como argumento central o princípio da publicidade instituído pela Constituição de 1988. Segundo ele, o cidadão tem direito à publicidade dos atos, decisões e demais atividades das instituições vinculadas ao Estado, como ocorre nos governos representativos. A abertura e transparência das instituições políticas deve ser analisada, portanto, como resultante histórica de um processo de racionalização política, condicionada por fatores culturais e tecnológicos (BARROS, 2015).

3 – TRANSPARÊNCIA E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Ribeiro (2009) apresenta o conceito de transparência como sinônimo de três aspectos: publicidade, accountability e openness. Em relação ao princípio de publicidade, é possível associá-lo à divulgação dos atos da Administração Pública. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas, e até mesmo legitimadas (nos casos de obrigatoriedade de publicação). No caso da Constituição Federal (BRASIL, 1988), este princípio está disposto no artigo 5º, como nos incisos XIV (de acesso à informação e resguardo do sigilo profissional) e XXXIII (direito à informação particular ou geral existentes nos órgãos públicos ou de caráter público).

Já o segundo conceito, ligado à accountability, como abordado no capítulo anterior, está mais relacionado à capacidade do cidadão de controlar o ente público e exercer seu direito de participação, através das informações obtidas sobre os atos da Administração Pública. A transparência das ações possibilita, ainda, que seja gerada uma certa confiança entre os governantes e a sociedade (RIBEIRO, 2009).

Em relação ao terceiro sentido de transparência, ligado ao conceito mais abrangente de openness, Laporte, Demchak e Friis (2000) definem como uma abertura para o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo. Para isso, são necessários dois fatores básicos: transparência e interatividade. A transparência é a própria informação disponível, e a interatividade é a facilidade com a qual esta informação pode ser acessada pelo cidadão (Ibid.). Nesse caso, então, o governo não deve apenas promover a transparência disponibilizando as informações, mas também fazendo com que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas (RIBEIRO, 2009). Logo, a transparência definida a partir do conceito de openness significa que um governo transparente é aquele que, além de disponibilizar e atualizar informações, cria também facilidades para que o cidadão tenha acesso a elas (LAPORTE, DEMCHAK, FRIIS, 2000).

Ao encontro disso, com base na abordagem teórica feita anteriormente a respeito da accountability, nota-se que o direito de acesso à informação possui caráter fundamental para a vida em uma sociedade democrática. A base desse direito é o princípio de que o ente público é escolhido e sustentado pelo cidadão, logo, ele tem o direito de influenciar e participar dos processos decisórios sobre matérias de interesse público (MARTINS, 2011). Sem a

oportunidade de acompanhar o que é feito pelo poder público, a população fica à deriva de estabelecer laços frágeis com o sistema democrático.

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi uma das primeiras entidades internacionais a reconhecer, em 1946, a liberdade de informação como um direito fundamental. – desde sua primeira sessão geral, em 1946. Todos os documentos e tratados desde então que versam sobre o assunto impõem ao Estado a obrigação positiva de assegurar aos cidadãos o acesso à informação (Ibid.). Entendendo o "direito de acesso à informação pública" como a possibilidade de receber informações em poder do Estado a respeito de qualquer assunto, são impostas duas obrigações aos governos. Em primeiro lugar, existe a obrigação de publicar e disseminar informações sobre as atividades e gastos dos diferentes órgãos públicos, o que é chamado de transparência passiva. Em segundo, os governos têm a obrigação de receber e responder aos pedidos de informação advindos da sociedade, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos, o que é chamado de transparência ativa. Todos os dados e registros ligados a um organismo governamental são considerados informação pública, não importando a forma (documento, vídeo, etc.), a fonte (o próprio órgão público ou outro) ou a data de criação (Ibid.).

O acesso à informação vai muito além da simples publicidade dos atos públicos, e seus efeitos não atingem somente a participação democrática. Martins (2011), por exemplo, aborda a questão do combate à corrupção, já que a existência de uma administração pública transparente, que preste contas detalhadas regularmente aos seus cidadãos, diminui a possibilidade de que haja desvio de conduta por parte dos entes públicos. Além disso, um Estado aberto tende a conseguir maior apoio popular, apresenta ganhos em eficiência e contribui para uma sociedade menos alienada.

O acesso à informação também é essencial para o desenvolvimento social. Se as comunidades carentes não entram no mapa político e ficam imersas na ignorância, tornam-se presas fáceis daqueles que se apropriam ou controlam a informação, desequilibrando ainda mais o cenário de desigualdade social (Ibid.).

Portanto, a transparência e o governo aberto só poderão ser firmados de fato a partir do momento em que forem garantidos ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função (MENDANHA, 2009). Quanto maiores e mais claras forem as informações fornecidas à sociedade, mais atuante

e eficaz pode ser sua participação no processo decisório do governo. Além disso, a transparência e o direito de acesso à informação pública acompanham a evolução do conceito de liberdade de informação, que tem deixado de ser a condenação moral do "secretismo" público, para se tornar um instrumento de maior eficiência administrativa e de desenvolvimento econômico e tecnológico (BLANTON, 2002).

4 - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe diversos direitos e garantias aos cidadãos brasileiros, porém, muitos deles só são conquistados com a efetiva participação popular dos atos públicos, quando é exigida do Estado a eficiência de suas ações. Quanto mais ativo na gestão pública é o cidadão, mais o governante tende a ser transparente e sua ação legítima, corroborando para o desenvolvimento e consolidação do Estado Democrático de Direito (RIOS NASCIMENTO, 2016).

Algumas instituições do Estado Brasileiro têm buscado disponibilizar ferramentas de participação e de controle social. É através delas que o cidadão adquire a capacidade de participar e de interferir no processo decisório do governo, impedindo que o ativismo da sociedade civil fique restrito ao voto. Por isso, nos últimos anos, diversos países implementaram Leis de Acesso à Informação Pública, com o intuito de assegurar a transparência e, assim, reforçar a possibilidade de uma participação popular real e democrática (ANGÉLICO, 2012). Neste contexto, nasce a Lei federal 12.527/2011, conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação – LAI, tornando o Brasil o 89º país a adotar uma Lei de Acesso à Informação Pública. A partir dela, o povo brasileiro passou a contar com um importante instrumento facilitador da atuação do cidadão na esfera governamental, já que o acesso às informações públicas passa a ser um direito civil.

A lei traz já em seu primeiro artigo sua validade a todos os órgãos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos três níveis de governo (federal, estadual/distrital e municipal). Estão abarcados também Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e “demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (BRASIL, 2011). Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos direta ou indiretamente (por meio de parcerias, convênios, etc.) também devem divulgar informações relativas ao vínculo com o poder público. Segundo Angélico (2012), isso trouxe à lei um aspecto considerado progressista, já que possui um escopo muito mais abrangente do que as leis de acesso mundo afora. No caso do Brasil, a proposta impõe regras a todos os Poderes da República e a todos os três níveis de governo, além de empresas estatais.

Outro importante ponto é o trazido pelo artigo 3º (combinado ao 8º), que diz respeito à transparência ativa do governo. Segundo ele, as informações de interesse público deverão ser

divulgadas “independentemente de solicitações” (BRASIL, 2011). Para isso, existe um conjunto mínimo de informações que devem ser fornecidas na internet:

1. **Conteúdo institucional:** deve-se publicizar competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.
2. **Conteúdo financeiro e orçamentário:** registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como de despesas; informações de licitações (editais, resultados e contratos celebrados); dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Isso demonstra, como trazido por Gruman (2012), que passamos de uma transparência totalmente passiva, onde a Administração Pública divulga informações sob demandas da sociedade, para uma transparência ativa, em que o poder público divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea.

Estes sites de órgãos públicos devem, ainda, ter uma ferramenta de pesquisa e indicar meios de contato por via eletrônica ou telefônica com o órgão que mantém o site. Deve ser possível realizar o download das informações em planilhas ou texto, e o site deve ser aberto à ação de mecanismos automáticos de recolhimento de informações. Deve-se também atender às normas de acessibilidade na internet, e a autenticidade e a integridade das informações do site devem ser garantidas pelo órgão (BRASIL, 2011). Segundo Angélico (2012), isso é mais um aspecto progressista da LAI, já que, diferentemente das leis de acesso anteriores à brasileira, prevê a utilização de recentes ferramentas tecnológicas.

O artigo 10 da Lei 12.527/2011 estabelece que absolutamente qualquer cidadão pode solicitar alguma informação. O pedido precisa conter apenas a identificação básica do requerente e a especificação da informação solicitada, sendo desnecessário apresentar o(s) motivo(s) para o pedido. Ele pode ser feito por “qualquer meio legítimo”, seja e-mail, telefonema, carta, pessoalmente. Após feito o pedido, se a informação estiver disponível, deverá ser apresentada imediatamente. Caso contrário, a entidade deverá dar uma resposta em no máximo 20 dias. Esse prazo é prorrogável por mais dez dias, desde que o órgão apresente os motivos para esse adiamento. Nos casos em que há informação suficiente, é preciso analisar criticamente os números apresentados pelo governo e a metodologia utilizada para a elaboração dos dados divulgados. Isto porque há, sempre, o risco de o governo utilizar metodologias

questionáveis, com o objetivo de deturpar os resultados de suas políticas públicas (GRUMAN, 2012).

A informação solicitada pode, porém, ter o seu acesso negado total ou parcialmente. Neste caso, a instituição deverá justificar por escrito a negativa e informar ao requerente que há possibilidade de recurso. Esse recurso deve ser feito em no máximo 10 dias depois de recebida a negativa, e será encaminhado à autoridade superior àquela que decidiu pela recusa do acesso. A autoridade tem até 5 dias para se manifestar sobre o recurso. No caso de entidades do Executivo federal, se a autoridade superior em questão mantiver a negativa, o recurso será encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), que tem o mesmo prazo para se manifestar (5 dias). Caso a CGU mantenha a negativa, o recurso será enviado à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (Brasil, 2011).

O artigo 32 prevê que o agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados incorretos intencionalmente comete infração administrativa, e poderá ser punido com desde uma suspensão até processo por improbidade administrativa. Como a lei também prevê que entidades privadas com vínculos com o poder público devem divulgar informações, elas também podem ser punidas caso não cumpram as exigências. As sanções vão de advertência ou multa à rescisão do vínculo e à proibição de voltar a contratar com o poder público. Além disso, o agente público que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.

Existem três tipos destes documentos sigilosos, cada qual com seu prazo para duração do sigilo:

1. Ultrassegredo: 25 anos de sigilo. Este prazo é prorrogável, apenas uma vez, por mais 25 anos;
2. Secreto: 15 anos (prazo não-prorrogável);
3. Reservado: 5 anos (prazo não-prorrogável).

Após esses prazos, o acesso aos documentos é automaticamente liberado. Ou seja, o prazo máximo para que um documento seja mantido em sigilo é de 50 anos. As informações que possam colocar em risco a segurança do presidente e do vice-presidente da República e de seus familiares são consideradas reservadas. Em caso de reeleição, elas serão mantidas em sigilo até o término do mandato. Todo ano, todos os órgãos e entidades públicas devem divulgar

uma lista com a quantidade de documentos classificados no período como reservados, secretos e ultrassecretos (Ibid.).

Apesar de sancionada em 2011, a LAI só entrou em vigor em maio de 2012, tendo em vista que o texto previa 180 dias de implementação. Conforme Angélico (2012), este início "tardio" da validade da lei trouxe o desafio de realmente torná-la um instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e responsivo. Prestes a completar uma década de existência, a Lei de Acesso à Informação parece ainda desconhecida perante boa parte da sociedade civil, que aparenta ser desinformada a respeito de seu direito à informação, dificultando, ainda mais, a implementação dessa Lei em todos os Poderes e níveis de governo.

5 - INTERLEGIS E O SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO (SAPL)

Segundo o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O Poder Legislativo, que pode ser federal (Congresso Nacional), estadual (Assembleia Legislativa), distrital (Câmara Legislativa do Distrito Federal) ou municipal (Câmara Municipal), possui como funções:

... a função legislativa produz as leis que regulam a vida em sociedade; pela função executiva, as ordenações do Legislativo transformam-se em ações concretas na administração pública; a função judiciária está reservada para a solução de pendências surgidas na aplicação das leis (BRASIL, 1988).

No portal do Senado Federal, consta que o programa Interlegis surgiu em 1997 com o objetivo de unir todos os legislativos brasileiros. Segundo Morale (2020)¹, além disso, uma das finalidades iniciais do programa era promover a transparência, não só para a sociedade, mas também entre as casas legislativas. Pires Machado (2020)² complementa que os órgãos dos demais Poderes sempre tiveram uma ligação vertical mais estreita, com procedimentos padronizados. O legislativo, não. Por isso, a missão do Interlegis é, até hoje, integrar e modernizar os legislativos brasileiros.

Atualmente, o programa conta com a adesão de mais de 4 mil câmaras municipais, representando 72% das câmaras municipais brasileiras. Vários produtos e serviços são disponibilizados pelo programa do Senado Federal, com o objetivo de ajudar no trabalho do corpo administrativo e parlamentar das casas legislativas (SENADO FEDERAL, 2017). Os sistemas oferecidos pelo Interlegis são todos em software livre, o que possibilita a sua adaptação às necessidades de cada casa legislativa. O produto mais procurado é o portal modelo, com o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL (o indicador avaliado no presente trabalho). Através dele, é possível que as casas legislativas possuam um endereço na internet, contribuindo para uma maior transparência nas atividades legislativas.

O processo legislativo, em qualquer âmbito, costuma seguir um rito complexo, com diversos requisitos legais e jurídicos próprios. O Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) foi o primeiro *software* livre lançado pelo governo brasileiro, e informatiza o processo

¹ Informação fornecida por Cláudio Morale, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

² Informação fornecida por Luís Fernando Pires Machado, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

legislativo de forma fácil e adaptável, sem qualquer custo para a câmara municipal ou assembleia (SENADO FEDERAL, 2015). Entre as funções do SAPL, estão a elaboração de proposições com uso de editor próprio; o protocolo e a tramitação das matérias legislativas com maior controle, agilidade e consultas disponíveis na internet; a organização e o registro de sessões plenárias; a compilação de normas jurídicas; e, principalmente no estudo deste trabalho, consultas a informações sobre Mesa Diretora, comissões temáticas, parlamentares, Ordem do Dia, pauta de sessão, matérias legislativas, normas jurídicas, votações, etc.

O Quadro 1 apresenta um panorama geral de quais portais oficiais das Assembleias Legislativas utilizam o programa de Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL.

Quadro 1 - Portais eletrônicos das Assembleias Legislativas que utilizam o SAPL

Assembleia Legislativa	SAPL
Acre	Sim
Alagoas	Sim
Amapá	Não
Amazonas	Sim
Bahia	Não
Ceará	Não
Distrito Federal	Não
Espírito Santo	Não
Goiás	Não
Maranhão	Sim
Mato Grosso	Não
Mato Grosso do Sul	Não
Minas Gerais	Não
Pará	Não

Paraíba	Sim
Paraná	Não
Pernambuco	Não
Piauí	Sim
Rio de Janeiro	Não
Rio Grande do Norte	Não
Rio Grande do Sul	Não
Rondônia	Sim
Roraima	Não
Santa Catarina	Não
Sergipe	Não
São Paulo	Não
Tocantins	Não

Fonte: sites oficiais das casas legislativas.

Já o Quadro 2 apresenta um panorama geral de quais portais oficiais das Câmaras Municipais das capitais dos estados brasileiros utilizam-se do programa de Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL.

Quadro 2 - Portais eletrônicos das Câmaras Municipais das capitais que utilizam o SAPL

Câmara Municipal	SAPL
Aracaju (SE)	Sim
Belém (PA)	Não
Belo Horizonte (MG)	Não
Boa Vista (RR)	Sim

Campo Grande (MS)	Não
Cuiabá (MT)	Sim
Curitiba (PR)	Não
Florianópolis (SC)	Não
Fortaleza (CE)	Sim
Goiânia (GO)	Sim
João Pessoa (PB)	Sim
Macapá (AP)	Não
Maceió (AL)	Não
Manaus (AM)	Não
Natal (RN)	Sim
Palmas (TO)	Sim
Porto Alegre (RS)	Não
Porto Velho (RO)	Sim
Recife (PE)	Sim
Rio Branco (AC)	Sim
Rio de Janeiro (RJ)	Não
Salvador (BA)	Não
São Luís (MA)	Não
São Paulo (SP)	Não
Teresina (PI)	Não
Vitória (ES)	Não

Fonte: sites oficiais das casas legislativas.

Nota-se que 25,92% das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal utilizam o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), ao passo que 42,30%

das Câmaras Municipais das capitais brasileiras fazem uso do programa ofertado pelo Senado Federal.

Percebe-se também, através destes quadros, que a maior parte das casas legislativas que fazem uso do SAPL localizam-se principalmente no Norte e no Nordeste. Isso advém de dois fatores: em primeiro lugar, Morale (2020)³ aponta que, em comparação às regiões Sudeste e Sul, no Norte e no Nordeste existem algumas questões de disputas políticas muito mais fortes, principalmente entre as gestões dos prefeitos. Costuma acontecer de um prefeito adotar o uso do SAPL e o próximo prefeito descontinuar o uso do programa, pois ele acaba sendo associado à gestão de um partido/família. Em segundo lugar, Pires Machado (2020)⁴ aborda que assembleias legislativas e câmaras municipais maiores, principalmente de capitais, possuem seus próprios cargos de desenvolvedores de software, que ou adquiriram software proprietário, ou contrataram empresas para o suporte em processo legislativo. Ademais, além de um design único, ter um software próprio é mais eficiente para atender demandas específicas da casa legislativa. Os diferentes regimentos e ritos do processo legislativo em cada casa legislativa são fatores limitantes para o uso do SAPL, já que um dos objetivos do programa é unificar o Poder Legislativo brasileiro em suas mais diversas instâncias. Por conta das diferenças entre os processos legislativos, o portal precisa ser muito simples, para que consiga abarcar as diferentes realidades.

Tanto Morale (2020)⁵ quando Pires Machado (2020)⁶ acreditam que o SAPL costuma atender câmaras municipais e assembleias legislativas que não possuem tantos recursos financeiros. Algumas assembleias legislativas do Norte e Nordeste tem menor orçamento do que algumas câmaras municipais de médio e grande porte do Sul e do Sudeste, como por exemplo a Câmara Municipal de São Paulo. Ou seja, hoje em dia, o tamanho do orçamento de uma casa legislativa é condição *sine qua non* para decidir sobre usar ou não o SAPL, já que o SAPL é de fácil operação e gratuito, custeado pelo Senado Federal (ou seja, advém do orçamento público federal, e não do estado ou município).

³ Informação fornecida por Cláudio Morale, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

⁴ Informação fornecida por Luís Fernando Pires Machado, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

⁵ Informação fornecida por Cláudio Morale, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

⁶ Informação fornecida por Luís Fernando Pires Machado, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

6 - SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO (SAPL) E ACCOUNTABILITY

Ao contrário do que possa ser induzido, Pires Machado (2020)⁷ aponta que não existe uma relação proposital entre a criação do Interlegis (e conseqüentemente, do SAPL) e uma promoção de participação democrática nos processos legislativos estadual e municipal. O objetivo do programa, como abordado anteriormente, sempre foi unificar os legislativos e criar uma transparência efetiva entre eles. Porém, para os próprios criadores do programa, apesar de uma conseqüência não-proposital, ela torna-se natural, haja vista que a internet é capaz de criar um espaço democrático à população.

Dentro desse "espaço democrático", podemos incluir tanto a sociedade civil como empresas e demais organizações privadas. O *lobbying* é uma atividade de pressão realizada sobre o poder público por grupos organizados, visando participar do processo estatal de tomada de decisões. Para isso, esses grupos de pressão fazem uso, dentre outras coisas (como confecção de pesquisas e propostas de estratégia política), de coleta de informações (GRAZIANO, 1994). Este processo, cada vez mais informatizado, inclui a utilização de programas como Inteligov e Legisdata, que propõem uma inteligência legislativa inteiramente automatizada. Porém, para que isso aconteça, é necessário não somente que as casas legislativas publiquem as informações de interesse à atividade do lobby, mas também que estas estejam em dados abertos, ou seja, que qualquer pessoa possa livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade. Então, é necessário que suas publicações sejam em formato aberto e sob uma licença aberta.

Os sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal possibilitam o uso de robôs que puxam automaticamente informações através dos dados abertos. Porém, apesar do SAPL contribuir para a informatização das informações do processo legislativo, ele ainda não consegue fazer com que isso aconteça no caso das câmaras municipais e assembleias legislativas. O portal modelo possibilita o uso de robôs apenas com informações administrativas e financeiras (orçamento, licitações, contratos, etc.), atendendo aos pré-requisitos da LAI. No entanto, para dados referentes ao processo legislativo, isso ainda não é possível.

⁷ Informação fornecida por Luís Fernando Pires Machado, no Senado Federal, em Brasília, em janeiro de 2020.

O SAPL simplifica, agiliza e racionaliza o processo legislativo. Ao colaborar com a transparência da casa legislativa (assembleia ou câmara municipal), ele acaba por fomentar o processo democrático, pois permite ao cidadão ter acesso à legislação, aos projetos de lei em andamento e às demais ações dos Poderes Legislativos estadual e municipal (SENADO FEDERAL, 2015). Entretanto, como abordado por Silva (2005), aparentemente, a democracia digital que envolve accountability ocorre, de modo geral, sustentada por um mecanismo constitucional obrigatório e não por um projeto de governo preocupado claramente com a transparência e que dispõe todos os instrumentos possíveis e necessários para facilitar a compreensão e uso público desta prestação de contas.

Assim, é notório que adoção do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo de certa forma fomenta a accountability tendo em vista que, como discutido em capítulos anteriores, este conceito inclui as noções de prestação de contas, controle, responsividade, transparência e fiscalização. Porém, mesmo gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil, um maior controle popular em si sobre as ações governamentais ainda não consegue ser tão efetivo. Para que isso aconteça, a publicidade de informações precisa ir além da simples transparência dos atos públicos: é necessário que estes dados sejam publicizados para fortalecer a cidadania, possibilitando o visado controle público das ações governamentais propiciado pela transparência de suas ações (SILVA, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir sobre participação democrática propiciada pela informatização e transparência das informações públicas é repensar os alcances da democracia, que pelo senso comum ainda se restringe por vezes ao voto. Essa concepção reducionista da democracia despreza a sua complexidade e importância frente à soberania popular. Para resgatar uma atuação e envolvimento político efetivos, o cidadão deve apropriar-se também do espaço virtual. Este trabalho tentou analisar o processo de implementação do programa Interlegis, através do produto Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), no sentido de propiciar accountability, por meio da transparência das informações sobre o processo legislativo nas casas legislativas estaduais e municipais.

Em linhas gerais, algumas conclusões podem ser enumeradas: (1) por conta das exigências da LAI, há uma clara concentração da transparência passiva de informações voltadas para a relação tributária entre cidadão e governo; (2) casas legislativas com menor orçamento tendem mais a solicitar a adoção do SAPL ao Senado Federal; e (3) é preciso investigar ainda se há efetiva abertura para a participação do cidadão nas atividades públicas por parte dos governos que adotam o SAPL.

Todos estes pontos indicam que, apesar da discussão existente sobre os graus de participação democrática no uso da internet pelos governos estaduais e municipais, a utilização do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, mesmo que sendo ainda um programa com muitas falhas, é o primeiro passo em muitos lugares (principalmente os de baixo orçamento, como as casas legislativas do Norte e Nordeste) para uma promoção efetiva de participação democrática.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da Informação, Accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. EA/UFBA. Salvador. 2002.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BARROS, Antonio Teixeira De. **O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política**. Sociologias, Porto Alegre , v. 17, n. 39, p. 338-368, Aug. 2015.

BLANTON, Thomas. **The World's Right to Know**. In Foreign Policy, n. 131. Jul. - Aug., 2002, pp. 50-58. Disponível em <[http:// links.jstor.org/sici?sici=0015-728%28200207%2F08%290%3A131%3C50%3ATWRT K%3E2.0.CO%3B2-5](http://links.jstor.org/sici?sici=0015-728%28200207%2F08%290%3A131%3C50%3ATWRT%3E2.0.CO%3B2-5)>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF, nov 2011.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **CGU divulga nova avaliação de transparência em estados e municípios brasileiros**. 2018. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/cgu-divulga-nova-avaliacao-de-transparencia-em-estados-e-municipios-brasileiros>>. Acesso em 10 de nov de 2019.

CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. 1a ed. Brasília: 2015.

CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. 1a ed. Brasília: 2013.

DINIZ, Eli. **Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado**. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp.29-48.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade**. Lua Nova, 84, São Paulo, pp. 65-94, 2011.

GRAZIANO, Gigi. **Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano**. Dados, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.

GRUMAN, Marcelo. **Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012.

LAPORTE, T.; DEMCHAK, C., FRIIS, C. **Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations**. In: GARSON, G. Handbook of public information systems. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000.

MARTINS, Paula Ligia. **Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011 - pág. 233.

MENDANHA, Gisele de Melo Maeda. **O direito de acesso à informação como fundamento da transparência**. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.o 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, núm. 25, nov 2005, pp. 25-38 Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

MORALE, Cláudio. Entrevista verbal concedida a Nicole Soares Souto Gonçalves. Brasília, 10 jan. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-52.

_____. **Delegative Democracy**. *Journal of Democracy*, 5, nº 1, jan 1994, págs. 55-69.

PIRES MACHADO, Luís Fernando. Entrevista verbal concedida a Nicole Soares Souto Gonçalves. Brasília, 10 jan. 2020.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Transparência nos portais do governo federal: os casos do COMPRASNET e do Portal da Transparência**. 2009. (Trabalho de Conclusão de Curso), Universidade de São Paulo, São Paulo.

RIOS NASCIMENTO, Dijeison Tiago. **A importância da Lei de Acesso à Informação no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da res publica**. IDP - Instituto de Direito Público, Brasília, 2016.

SANTOS, Micheli dos; VISENTINI, Monize Sâmara; KESSLER; Mariele Juliane. **A regulamentação da Lei de Acesso à Informação e a realidade da transparência passiva nos municípios do Corede Missões**. Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2017.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, pp. 13-28, 1999.

SENADO FEDERAL. **Interlegis dezoito anos: história, conquistas e desafios**. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/510228>>. Acesso em 17 de dez de 2019.

SENADO FEDERAL. **Interlegis: Integrando o legislativo brasileiro**. 2017. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/institucional/arquivo-morto/acervo-historico-do-portal/copy_of_sobre-o-interlegis/ao-completar-10-anos-interlegis-comemora-suas-realizacoes>. Acesso em 10 de nov de 2019.

SILVA, Silvado Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. *Opin. Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, Oct. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 de jan de 2020.