



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Raiane Paulo dos Santos

**Transparência Legislativa em Tempos de Pandemia: Um
estudo comparativo entre a Câmara Legislativa do Distrito
Federal e o Congresso Nacional**

Brasília
2025



Raiane Paulo dos Santos

Transparéncia Legislativa em Tempos de Pandemia:
Um estudo comparativo entre a Câmara Legislativa do Distrito
Federal e o Congresso Nacional

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Documento assinado digitalmente
gov.br RAIANE PAULO DOS SANTOS
Data: 02/07/2025 18:16:47-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Raiane Paulo dos Santos

Santos, Raiane.
Transparência Legislativa em Tempos de Pandemia:
Um estudo comparativo entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Congresso Nacional / Raiane Paulo dos Santos. – Brasília, 2025
X p. : il.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Trabalho de conclusão de pós-graduação *lato sensu* em em Poder Legislativo e Direito Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Introdução.
2. Referencial.
3. Contexto Histórico.
4. Transparência na CLDF.
5. Conclusão e Recomendações.

CDD XXX.XX



Raiane Paulo dos Santos

**Transparéncia Legislativa em Tempos de Pandemia:
Um estudo comparativo entre a Câmara Legislativa do Distrito
Federal e o Congresso Nacional**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovada em Brasília, em 12 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (orientador)

Senado Federal

Profª. Drª. Kamila Rodrigues Rosenda Torri (avaliadora)

Senado Federal



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me sustentar em cada etapa desta caminhada, fortalecendo minha fé, iluminando minhas escolhas e renovando minhas forças mesmo nos momentos de cansaço e incerteza.

Ao meu esposo, Paulo, e à minha filha, Anna Beatriz, meu amor e gratidão pela paciência, compreensão e apoio incondicional ao longo de todo o curso — que não foi o primeiro e certamente não será o último.

À minha mãe, Celza, por sempre repetir que a educação mudaria toda a nossa história e por fazer tudo ao seu alcance para me permitir acessá-la; e à minha irmã, Val, que, ao me ensinar a ler, abriu as portas desse caminho revolucionário que a educação me proporcionou. Ao meu pai, Alvarino, pelas muitas tardes treinando caligrafia com poesias, quando dizia que “o conhecimento é algo que ninguém jamais poderá lhe roubar”.

Sou imensamente grata aos meus chefes, Thayene Rocha e deputado Max Maciel, pelo incentivo constante e pela sensibilidade em permitir que eu dividisse o tempo entre as responsabilidades profissionais e acadêmicas.

Registro aqui minha sincera gratidão ao professor Dr. Rafael Silveira e Silva, pela orientação generosa, pela paciência diante das minhas inquietações e pelo estímulo contínuo. Seu olhar atento e seu “pé no chão” foram fundamentais para redimensionar ideias e dar forma a esta pesquisa com realismo e profundidade.

Agradeço também à Thais Cardoso, por ter me encorajado desde o início, pelos bilhetes de incentivo, pelas caronas e por ser uma verdadeira luz nos caminhos, muitas vezes desafiadores, da vida acadêmica.

Aos colegas da turma, deixo minha admiração e apreço. Em especial, aos parceiros de seminários, trabalhos escritos e do temido “desespero monográfico” — Adyleane Medeiros, André Carneiro, Hugo Rodrigues, Márcia Sprandel, Thais Cardoso e Yuri —, obrigada por tornarem essa jornada mais leve, colaborativa e inesquecível.



*“A saída para os problemas da democracia
é mais democracia. A democracia exige
trabalho, esforço e desenvolvimento de cada
um de nós”*

Barack Obama, 2017



RESUMO

Este trabalho investiga como a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) evoluiu em seus processos institucionais para fortalecer a transparência e ampliar os canais de participação social durante a pandemia de COVID-19. A pesquisa, de abordagem qualitativa, articula análise documental, entrevistas com servidores e avaliação comparativa com o Congresso Nacional, incorporando indicadores como o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) e o Modelo de Avaliação de Desempenho para Assembleias Legislativas (MADAL/CM). Os resultados apontam que a CLDF adotou medidas ágeis, como sessões remotas e regulamentações específicas, mantendo a atuação das comissões e ampliando canais de comunicação institucional. Contudo, constata-se que a transparência, embora necessária, não garante por si só a efetiva participação social, especialmente em um cenário marcado por exclusões digitais e ausência de mediações estruturadas. As entrevistas evidenciam que, embora os mecanismos formais de publicidade tenham sido preservados, houve limitações na escuta qualificada da sociedade. O trabalho ressalta que o planejamento estratégico, especialmente no período 2023–2030, desempenha papel essencial na consolidação de práticas de governança legislativa, ao incorporar metas de inclusão, participação e inovação institucional. O estudo conclui que contextos de crise, como a pandemia, exigem não apenas adaptações operacionais, mas também diretrizes estruturadas que aliem transparência à capacidade institucional de escuta e resposta social, apontando caminhos para a construção de um Legislativo mais inclusivo, resiliente e conectado à sociedade.

Palavras-chave: transparência legislativa, participação social, Câmara Legislativa do Distrito Federal, pandemia de COVID-19, governança legislativa, planejamento estratégico, democracia digital.



ABSTRACT

This study investigates how the Legislative Chamber of the Federal District (CLDF) evolved its institutional processes to strengthen transparency and expand social participation channels during the COVID-19 pandemic. The research, adopting a qualitative approach, combines documentary analysis, interviews with staff members, and a comparative evaluation with the National Congress, incorporating indicators such as the Transparency and Public Governance Index (ITGP) and the Performance Evaluation Model for Legislative Assemblies (MADAL/CM). The results show that the CLDF adopted agile measures, such as remote sessions and specific regulations, maintaining the operation of committees and expanding institutional communication channels. However, the study finds that transparency, while necessary, does not by itself ensure effective social participation, especially in a context marked by digital exclusion and the absence of structured mediation mechanisms. The interviews reveal that although formal publicity mechanisms were preserved, there were limitations in the qualified listening to society. The research highlights that strategic planning, particularly in the 2023–2030 period, plays a key role in consolidating democratic governance practices by incorporating goals of inclusion, participation, and institutional innovation. The study concludes that crisis contexts, such as the pandemic, demand not only operational adaptations but also structured guidelines that combine transparency with institutional responsiveness and social engagement, pointing toward the construction of a more inclusive, resilient, and socially connected Legislature.

Keywords: legislative transparency, social participation, Legislative Chamber of the Federal District, COVID-19 pandemic, legislative governance, strategic planning, digital democracy.



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CDESCMAT – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DF – Distrito Federal
DMI – Diretoria de Modernização e Inovação Digital
ITGP – Índice de Transparência e Governança Pública
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
MADAL/CM – Matriz de Avaliação da Qualidade da Legislação / Câmara Municipal
OLB – Observatório do Legislativo Brasileiro
PEI – Planejamento Estratégico Institucional
PL – Projeto de Lei
RDC – Regimento da Câmara dos Deputados
RICLDF – Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF
SDR – Sistema de Deliberação Remota
SELEGIS - Setor de Sistema Legislativo
SIC – Serviço de Informações ao Cidadão
SPL – Sistema de Protocolo Legislativo
SESPE – Setor de Suporte ao Pessoal Efetivo
SERES – Setor de Recrutamento e Seleção
STF – Supremo Tribunal Federal
TV WEB CLDF – Canal de comunicação digital da CLDF
UCJ – Unidade de Constituição e Justiça
UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais
URPE - Unidade de Redação Parlamentar



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Conceitos	17
2.1.1 Democracia e Participação Política	17
2.1.2 Transparência e Accountability	18
2.1.3 Governança Pública e Crise Institucional	20
2.1.4 Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário	21
2.1.5 Democracia Digital e Transparência no Legislativo	22
2.2 Importância da Transparência em Contextos de Crise	24
2.2.1 Transparência e a Atuação do Legislativo	25
2.2.2 Impacto nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional	26
2.2.3 Riscos e Desafios da Transparência em Crises	28
2.3 Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP): Metodologia e Aplicação	29
2.3.1 Análise Comparativa das Assembleias Legislativas no ITGP	32
2.4 Desempenho da CLDF no índice: avanços e limitações	35
2.5 Modelo de Avaliação de desempenho para assembleias legislativas – MADAL/CM	37
2.5.1 Interlocução entre ITGP e MADAL/CM para a promoção da transparência no Poder Legislativo	39
2.6 Integração dos Conceitos e Abordagens	40
3 CONTEXTO HISTÓRICO	41
3.1 A atuação do Poder Legislativo em contextos de emergência	41
3.2 Impactos da Pandemia na Atividade Legislativa	43
3.3 Medidas de Transparência Adotadas pela CLDF durante a Pandemia	47
3.4 Medidas de Transparência Adotadas pelo Congresso Nacional durante a Pandemia	49
3.5 CLDF e CN: semelhanças e diferenças na transparência legislativa durante a pandemia	53
4 TRANSPARÊNCIA NA CLDF	56
4.1 Planejamento Estratégico da CLDF e Iniciativas de Transparência	56
4.2 Aceleração das Iniciativas de Digitalização e Transparência durante a Pandemia	59
4.3 Medidas de Transparência que se Perpetuaram e Evoluíram	60
4.4 Entrevistas com Servidores da CLDF: Percepções e Experiências	62
4.5 Período Pós-COVID	66
5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	68
5.1 Síntese dos achados	69
5.2 Transparência como meio de fortalecimento da confiança na Política e como estímulo à participação social	71
5.3 Recomendações	72
5.4 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	73
5.5 Considerações finais	75
REFERÊNCIAS	77
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA	84
APÊNDICE B – ENTREVISTA COM DAVI LUQUEIZ SALLES	86
APÊNDICE C – ENTREVISTA COM HELOISA R. I. BESSA	99



APÊNDICE D – ENTREVISTA COM JACQUELINE JEREISSATI GALUBAN	105
APÊNDICE E – ENTREVISTA COM LEONARDO C. S. ARAÚJO	115
APÊNDICE F – ENTREVISTA COM TATIANA R. DRUMOND	128



1 INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 foi um dos maiores desafios globais do século XXI, afetando profundamente a saúde, a economia e as relações sociais. No âmbito político-institucional, a crise sanitária impôs uma necessidade urgente de reorganização dos processos de tomada de decisão, demandando respostas ágeis e eficazes por parte dos Poderes Públicos, especialmente do Legislativo, responsável por propor, analisar e aprovar medidas emergenciais para mitigar os efeitos da pandemia. Nesse contexto, a transparência das ações legislativas tornou-se crucial para garantir a confiança pública e a eficácia das medidas adotadas. Este trabalho tem como tema central "A transparência da Câmara Legislativa do Distrito Federal durante a pandemia de COVID-19: um paralelo com o Congresso Nacional", buscando analisar como essas instituições promoveram a transparência em um momento de crise sem precedentes.

Este trabalho tem como objeto central a análise da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) no enfrentamento institucional da pandemia, com foco na forma como a Casa estruturou mecanismos de transparência e reorganizou suas rotinas e processos internos para garantir acesso à informação e criar condições para a participação social, ainda que em um contexto de distanciamento físico. Ao invés de avaliar quantitativamente o engajamento popular, o presente estudo busca compreender como a CLDF aprimorou sua estrutura de transparência e comunicação com a sociedade, adotando estratégias que podem ser vistas como impulsionadoras da participação democrática. Para isso, toma-se como referência comparativa a atuação do Congresso Nacional (CN), permitindo identificar semelhanças, diferenças e aprendizados entre os dois níveis legislativos.

A pandemia de COVID-19 evidenciou a necessidade de resguardar a participação social nas decisões políticas, especialmente em um contexto de isolamento social e restrições às atividades presenciais. No entanto, historicamente, algumas camadas da população enfrentam barreiras estruturais para participarativamente dos processos legislativos, como a falta de acesso à informação, a exclusão digital, a baixa representatividade política e da assimetria no acesso à informação por diferentes grupos sociais. Diante desse cenário, surge o seguinte



problema de pesquisa: **como a Câmara Legislativa do Distrito Federal evoluiu em seus processos e rotinas para elevar o grau de transparência e ampliar o espaço de participação social em um contexto de crise?**

A relevância deste estudo está em compreender como o Poder Legislativo pode promover a transparência em contextos de crise, garantir canais alternativos de escuta e deliberação pública, contribuindo para o fortalecimento da democracia e da governança. Além disso, a análise comparativa entre a CLDF e o CN permite identificar boas práticas e desafios comuns, oferecendo subsídios para a melhoria da participação popular também no pós-pandemia.

O objetivo geral consiste em analisar a atuação da CLDF durante o período pandêmico, com ênfase nas ações desenvolvidas antes, durante e após o auge da crise sanitária, a fim de compreender a trajetória institucional de fortalecimento da transparência e seus desdobramentos sobre as condições para participação social. Para alcançar esse fim, os objetivos específicos são: investigar as iniciativas de digitalização e transparência previstas no Planejamento Estratégico da CLDF e sua aceleração durante a pandemia; avaliar o desempenho da CLDF no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), relacionando-o com seus mecanismos de engajamento social; estabelecer um paralelo com a Congresso Nacional, identificando boas práticas e desafios comuns; e, por fim, propor recomendações voltadas à consolidação de ferramentas legislativas mais inclusivas e transparentes, especialmente em cenários de emergência.

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental e na revisão bibliográfica crítica. A escolha pela abordagem qualitativa se justifica pelo objetivo central de compreender, em profundidade, como a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) adaptou seus processos de transparência e participação social em um contexto de crise institucional provocado pela pandemia de COVID-19. Ao invés de quantificar fenômenos, buscou-se interpretar as práticas legislativas e administrativas adotadas, examinando seus efeitos sobre a abertura institucional e a promoção do controle social. A estratégia metodológica foi orientada por perguntas de pesquisa que exigiam a reconstrução analítica dos fatos, a identificação de tendências institucionais e a interpretação dos sentidos atribuídos às práticas de transparência e participação.



A etapa de pesquisa documental consistiu na análise sistemática de diversos instrumentos institucionais da CLDF, incluindo o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2012–2020 e 2023–2030, relatórios de avaliação de transparência, Atos da Mesa Diretora, resoluções legislativas, atas de sessões plenárias e documentos internos relacionados à gestão da crise sanitária. Também foram examinados normativos do Congresso Nacional que regulamentaram o funcionamento remoto durante a pandemia, os Atos das Mesas da Câmara e do Senado, para fins de comparação. A análise desses documentos buscou identificar as medidas adotadas para assegurar a continuidade institucional, os mecanismos de promoção da transparência.

A revisão bibliográfica apoiou-se em autores nacionais que discutem os temas da democracia digital, participação cidadã, transparência governamental e governança legislativa em contextos de crise. A seleção incluiu, propositalmente, tanto textos publicados antes da pandemia, que contribuíram para a fundamentação conceitual do estudo — como Gomes (2005, 2011) e Silva, Bragatto e Sampaio (2016), que analisam os desafios da participação política na era digital, e Zorral & Carlos (2017) que avalia a efetividade da participação das audiências, — quanto estudos mais recentes, voltados à análise das transformações institucionais provocadas pela pandemia, como os de Finger e Santos (2021), Silva (2020), e Nascimento (2020). Essa combinação permitiu não apenas compreender as bases teóricas da democracia digital, mas também refletir criticamente sobre como essas premissas foram tensionadas ou reinterpretadas diante da emergência sanitária. Além disso, realizou-se um levantamento empírico por meio de entrevistas com servidores da CLDF, com o objetivo de captar percepções práticas sobre a implementação das medidas analisadas. A comparação com o Congresso Nacional permitiu contextualizar as ações da CLDF frente a práticas de âmbito federal, evidenciando boas práticas, limitações estruturais e aprendizados compartilhados entre as esferas legislativas.

Este trabalho está organizado em cinco partes. Após esta introdução, o Capítulo 2 apresenta o referencial teórico, explorando conceitos-chave relacionados à transparência legislativa, participação social, democracia digital e governança em contextos de crise. Também analisa o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), detalhando sua metodologia, aplicação e uma análise comparativa



entre Assembleias Legislativas, com destaque para o desempenho da CLDF e seus avanços e limitações. O Capítulo 3 investiga o contexto histórico da atuação do Poder Legislativo em situações de emergência, com foco nos impactos da pandemia de COVID-19 sobre a atividade legislativa e nas medidas adotadas pela CLDF e pelo Congresso Nacional. O capítulo também traça um paralelo entre as duas instituições, ressaltando semelhanças e diferenças quanto à transparência e à continuidade institucional. O Capítulo 4 examina a transparência na CLDF, abrangendo a evolução de seus Planos Estratégicos Institucionais, as iniciativas de digitalização e comunicação, as mudanças organizacionais decorrentes da pandemia e as medidas que foram institucionalizadas no período pós-crise. Também apresenta a análise das entrevistas com servidores da Casa, revelando percepções práticas sobre a adaptação institucional, os limites da escuta social e os desafios da participação cidadã. Por fim, o Capítulo 5 apresenta a conclusão e as recomendações da pesquisa, retomando criticamente os principais achados em diálogo com os autores estudados, destacando os avanços e fragilidades da atuação da CLDF e do Congresso Nacional durante a pandemia. O capítulo propõe medidas para o aprimoramento da transparência e da participação social no Legislativo distrital, reflete sobre a importância da escuta qualificada como instrumento de fortalecimento democrático e delimita sugestões para futuras investigações, reconhecendo os limites da pesquisa realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão das transformações institucionais ocorridas durante a pandemia de COVID-19 exige uma base teórica que integre diferentes campos do conhecimento. Este capítulo apresenta os principais conceitos e abordagens que sustentam a análise proposta, reunindo contribuições da ciência política, da administração pública e dos estudos sobre democracia digital. A proposta é construir uma lente analítica capaz de iluminar os desafios enfrentados pelos parlamentos em tempos de crise, especialmente no que tange à transparência, à participação social e à governança democrática. Ao reunir autores clássicos e contemporâneos, o capítulo estabelece as bases conceituais que orientam tanto a leitura dos dados empíricos quanto a formulação das recomendações da pesquisa.



2.1 Conceitos

Para analisar a transparéncia legislativa em um contexto de crise sanitária, como o da pandemia de COVID-19, é necessário compreender os fundamentos teóricos que estruturam o funcionamento das instituições democráticas e os processos de deliberação pública. Este tópico apresenta os principais conceitos utilizados nesta pesquisa, tais como democracia, participação política, transparéncia, accountability, governança pública, crise institucional e a dinâmica entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A abordagem teórica aqui adotada parte das contribuições de autores como Bobbio (2004), Barreiros Neto (2019), Dallari (2001), Lavalle e Araújo (2006), Gomes (2011) e Almada et al. (2019), articulando fundamentos clássicos e perspectivas contemporâneas, com especial atenção às mediações digitais e às novas formas de controle social.

2.1.1 Democracia e Participação Política

A democracia é um conceito central na ciência política e na teoria da representação, assumindo distintas interpretações conforme os autores e os contextos históricos. Bobbio (2004) classifica a democracia em três dimensões principais: procedural, substantiva e deliberativa. A vertente procedural, inspirada em Schumpeter, entende a democracia como um método competitivo de escolha de líderes, a partir da livre realização de eleições. Já a concepção substantiva busca ampliar o sentido democrático, vinculando-o à promoção da igualdade material e à realização de direitos sociais. Por sua vez, a abordagem deliberativa, associada a Habermas, valoriza o diálogo racional e inclusivo como meio legítimo para a formação da vontade coletiva, considerando essencial a participação dos cidadãos nos processos decisórios.

No contexto da pandemia de COVID-19, as restrições ao espaço público e à convivência presencial impactaram diretamente a efetividade dos mecanismos de participação tradicional. Dallari (2001) enfatiza que a participação política não se resume ao voto periódico, mas envolve o engajamento contínuo da sociedade nas decisões públicas, o que exige canais permanentes de escuta, fiscalização e deliberação. Com a imposição do distanciamento social, houve uma rápida transição para o uso de tecnologias digitais como alternativa à participação presencial, intensificando os debates sobre democracia digital.



Gomes (2005, 2011), referência nesse campo, argumenta que a democracia digital não substitui a democracia representativa, mas a complementa, ao possibilitar novas formas de engajamento e produção de sentidos políticos por parte da sociedade civil. No entanto, o autor também alerta para os riscos de um ilusionismo participativo, quando as ferramentas digitais não estão acompanhadas de mudanças estruturais nas formas de deliberação institucional. Assim, a abertura digital precisa ser acompanhada de garantias de acesso equitativo à informação, mediação pública das opiniões e traduzibilidade das contribuições sociais em decisões efetivas.

Lavalle e Araújo (2006) contribuem para esse debate ao apontar a crescente inclusão de atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, o que amplia as fronteiras da participação democrática para além das instituições formais. Entretanto, os autores também reconhecem que esse alargamento do espaço público traz desafios à institucionalidade, sobretudo em situações de crise, como a pandemia, quando os arranjos participativos precisam se adaptar rapidamente sem comprometer a legitimidade das decisões.

Nesse sentido, a análise da participação política em tempos de pandemia exige atenção à qualidade dos mecanismos instituídos, à capacidade dos Parlamentos de garantir a escuta ativa da sociedade e ao modo como a tecnologia é apropriada como ferramenta de ampliação (ou restrição) do espaço democrático.

2.1.2 Transparência e Accountability

A transparência é um dos pilares fundamentais da governança democrática e um pré-requisito para o exercício da accountability. Seu papel vai além da disponibilização de informações: ela constitui a base para que a sociedade monitore, questione e influencie as ações dos agentes públicos. Bobbio (2004) destaca que a transparência deve estar vinculada à capacidade da sociedade de conhecer e interpretar as decisões políticas, possibilitando a responsabilização dos representantes eleitos. Nesse sentido, a transparência não é apenas um atributo moral desejável, mas uma condição estrutural da democracia representativa.

A accountability, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos que obrigam os governantes a prestar contas de seus atos e a se submeter ao controle público. Guillermo O'Donnell (1998) pontua que ela se



manifesta em duas dimensões complementares: a accountability horizontal, exercida por instituições estatais como tribunais de contas e o Poder Legislativo, e a accountability vertical, exercida diretamente pela sociedade civil por meio do voto, da mobilização social e do acesso à informação.

Durante a pandemia de COVID-19, a transparência institucional foi colocada à prova. A velocidade e a gravidade da crise sanitária exigiram decisões urgentes por parte do Poder Público, muitas vezes por meio de instrumentos normativos como decretos, medidas provisórias e resoluções, com menor tempo de debate e participação popular. Esse cenário elevou a importância de mecanismos digitais de transparência ativa, como portais de dados, transmissões públicas de sessões legislativas e canais de escuta institucional.

Barreiros Neto (2019) sustenta que a transparência não pode ser tratada como um ideal abstrato, mas como um instrumento político fundamental para o controle democrático, especialmente em contextos de instabilidade. Sua ausência compromete a confiança nas instituições, reduz a legitimidade das medidas governamentais e enfraquece os canais de deliberação pública. Ele ainda destaca que a transparência deve ser compreendida como um direito político dos cidadãos, e não apenas como uma obrigação administrativa do Estado.

Lavalle e Araújo (2006) argumentam que, nas democracias contemporâneas, os mecanismos de accountability precisam se expandir para além do processo eleitoral, incorporando ferramentas permanentes de controle social e escuta pública. A crise sanitária mostrou que a digitalização dos processos legislativos pode representar um avanço significativo nesse sentido, desde que acompanhada de políticas de inclusão digital e de simplificação da linguagem institucional, para que a transparência seja efetiva e acessível.

A ampliação da transparência e da accountability no Poder Legislativo é, portanto, uma das condições essenciais para garantir a legitimidade das decisões tomadas em situações de emergência, além de contribuir para o fortalecimento da democracia e da cultura política participativa. O caso da CLDF, como será explorado nos próximos capítulos, oferece um campo fértil para observar como essas dimensões foram tensionadas e transformadas no contexto pandêmico.



2.1.3 Governança Pública e Crise Institucional

A governança pública é compreendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais as decisões políticas são formuladas, implementadas e monitoradas, com base em princípios como transparência, participação e efetividade. Segundo Bobbio (2004), uma governança democrática exige não apenas a existência de instituições formais, mas sua capacidade de responder às demandas sociais com legitimidade, abertura e controle.

Durante a pandemia de COVID-19, os desafios impostos pela emergência sanitária testaram os limites da governança pública no Brasil e no mundo. O cenário de incerteza exigiu das instituições uma capacidade de resposta rápida, muitas vezes tensionando a lógica deliberativa tradicional. Em especial, o Legislativo precisou adaptar suas rotinas internas para manter sua função representativa, fiscalizadora e legislativa, mesmo diante do distanciamento físico.

A literatura aponta que momentos de crise frequentemente resultam em acentuação do protagonismo do Poder Executivo, uma vez que este detém a estrutura necessária para a implementação ágil de políticas públicas. Lavalle e Araújo (2006) observam que o Executivo tende a centralizar competências em situações emergenciais, o que pode ser necessário para a efetividade das ações, mas também acarreta riscos de desequilíbrio institucional, especialmente quando o Legislativo e o Judiciário não exercem plenamente sua função de contrapeso.

No caso da pandemia, esse fenômeno foi intensificado. O uso recorrente de decretos e medidas provisórias, aliados à urgência das respostas sanitárias e econômicas, reduziu os espaços de deliberação coletiva. A governança democrática, nesse contexto, foi colocada sob tensão. A necessidade de preservação da ordem pública e da saúde coletiva passou a disputar espaço com a exigência de manter a legalidade, a transparência e o controle social.

Barreiros Neto (2019) destaca que a governança eficaz em tempos de crise deve preservar o equilíbrio entre os poderes, garantindo que decisões excepcionais estejam sujeitas a mecanismos institucionais de revisão e fiscalização. A transparência, nesse sentido, é um elemento estruturante da governança pública,



pois permite à sociedade compreender os critérios das decisões tomadas, monitorar sua aplicação e intervir nos casos de abuso ou desvio de finalidade.

Assim, o estudo da governança durante a pandemia deve considerar tanto a capacidade institucional de adaptação quanto o papel desempenhado pelos Parlamentos na manutenção dos valores democráticos, mesmo em contextos adversos. O equilíbrio entre agilidade e controle, entre centralização e deliberação, constitui um dos principais dilemas enfrentados pelas democracias em tempos de crise — e é neste campo que se situa a relevância do Poder Legislativo.

2.1.4 Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário

A separação dos Poderes é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. No modelo republicano, Executivo, Legislativo e Judiciário exercem funções distintas, mas interdependentes, de forma a garantir o equilíbrio institucional, o respeito à legalidade e a proteção dos direitos fundamentais. Durante a pandemia de COVID-19, esse arranjo foi desafiado pelas exigências emergenciais de gestão, que colocaram à prova a capacidade de atuação coordenada e transparente entre os Poderes.

O Poder Executivo, por sua atribuição de administrar e implementar políticas públicas, assumiu papel de destaque na formulação e aplicação de medidas sanitárias e econômicas. De forma geral, os Executivos — em especial o federal — concentraram decisões por meio de decretos, portarias e atos normativos, em nome da urgência. Embora essa centralização possa ser compreensível do ponto de vista gerencial, ela também gerou preocupações sobre o enfraquecimento dos mecanismos de controle democrático, especialmente quando não acompanhada por processos deliberativos transparentes.

Lavalle e Araújo (2006) alertam que o protagonismo do Executivo em momentos de crise tende a reduzir a atuação dos demais Poderes, especialmente do Legislativo, que, em condições normais, exerce funções de fiscalização, deliberação normativa e representação política. No entanto, em resposta à pandemia, diversas casas legislativas — como a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Congresso Nacional — implementaram rapidamente sistemas de



deliberação remota e medidas de digitalização, garantindo a continuidade das atividades legislativas, mesmo que com limitações.

O Poder Legislativo, por sua natureza plural e deliberativa, enfrentou o desafio de manter-se ativo, transparente e acessível, mesmo diante do distanciamento social. Barreiros Neto (2019) argumenta que, para preservar a legitimidade das decisões públicas, é fundamental que o Legislativo mantenha sua capacidade de deliberar, fiscalizar e representar, mesmo em cenários excepcionais. O uso de sessões virtuais, transmissões online e canais digitais de participação foram estratégias adotadas por vários Parlamentos no Brasil, permitindo o funcionamento das atividades legislativas em novas condições.

Já o Poder Judiciário teve papel crucial na mediação de conflitos institucionais e na garantia de direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, atuou como árbitro de controvérsias entre os entes federativos e entre os Poderes, assegurando, por exemplo, a competência concorrente entre União, estados e municípios na gestão das medidas sanitárias. Bobbio (2004) ressalta que a independência do Judiciário é uma salvaguarda essencial em regimes democráticos, especialmente em tempos de instabilidade, pois impede que excessos cometidos por outros Poderes se tornem práticas permanentes.

A análise do desempenho dos três Poderes durante a pandemia permite compreender como os princípios da separação de funções e da harmonia institucional foram mobilizados — e tensionados — para enfrentar um cenário sem precedentes. Mais do que uma disputa por protagonismo, o período exigiu cooperação interinstitucional, comprometimento com a legalidade e, sobretudo, transparência nas decisões públicas.

2.1.5 Democracia Digital e Transparência no Legislativo

A transformação digital das instituições públicas tem reconfigurado as formas de participação política e controle social. No campo legislativo, essa mudança é particularmente significativa, pois altera os meios pelos quais os cidadãos acompanham, interagem e influenciam o processo decisório. O conceito de democracia digital emerge, nesse cenário, como uma proposta de complementação



da democracia representativa, incorporando recursos tecnológicos à prática política para ampliar o acesso à informação e a deliberação coletiva.

Gomes (2005; 2011) é um dos principais teóricos brasileiros a tratar da democracia digital como uma forma de aprofundar os mecanismos de participação política, a partir do uso estratégico de ferramentas online para engajamento cívico. Para o autor, a internet pode potencializar a pluralidade de vozes e reduzir os custos da participação, mas seu uso precisa ser acompanhado de mediações institucionais qualificadas, para que os canais digitais não sejam apenas espaços simbólicos ou restritos a grupos com maior capital cultural e tecnológico.

Bobbio (2004) e Barreiros Neto (2019) reforçam que a transparência digital representa um avanço fundamental no fortalecimento da accountability, desde que estruturada com base em critérios de acessibilidade, legibilidade e aplicabilidade social. Para além da mera disponibilização de dados, é preciso garantir que as informações públicas sejam compreensíveis, atualizadas e socialmente relevantes, favorecendo o controle efetivo da atuação estatal.

A pandemia de COVID-19 acelerou esse processo de digitalização, impondo às instituições legislativas a necessidade de reorganizar seus fluxos de trabalho, sessões deliberativas e mecanismos de escuta social em ambiente virtual. A CLDF, assim como o CN, passou a utilizar sessões plenárias remotas, sistemas de votação digital, transmissões ao vivo e ferramentas de escuta social por meio das redes. Essas mudanças foram fundamentais para garantir a continuidade das atividades legislativas, ao mesmo tempo em que abriram novas possibilidades para o engajamento social.

Contudo, a expansão da democracia digital também escancarou desigualdades históricas de acesso à internet e às tecnologias de informação, especialmente entre populações periféricas, idosos, pessoas com deficiência e habitantes de regiões de baixa infraestrutura digital. Assim, o avanço da transparência digital precisa ser acompanhado de políticas de inclusão digital, sob pena de aprofundar as assimetrias de participação e representação.

Zorral & Carlos (2017) e Finger & Santos (2021) destacam que, para que a transparência legislativa digital seja efetiva, é necessário superar três desafios: (i)



garantir a infraestrutura tecnológica institucional; (ii) promover a cultura interna de transparência e escuta qualificada; e (iii) assegurar condições de acessibilidade e usabilidade para todos os cidadãos. A pandemia evidenciou esses desafios, mas também mostrou que Parlamentos podem inovar, desde que comprometidos com a modernização democrática.

Portanto, a democracia digital e a transparência no Legislativo não podem ser vistas como modismos ou soluções técnicas neutras, mas como parte de um projeto político de fortalecimento da cidadania e da responsividade institucional. A ampliação do uso de tecnologias digitais deve ser orientada por princípios de inclusão, justiça social e efetividade participativa.

2.2 Importância da Transparência em Contextos de Crise

A transparência, como princípio estruturante da democracia, adquire relevância ainda maior em momentos de crise, quando decisões rápidas, muitas vezes tomadas sob regimes de exceção, tendem a concentrar poderes e reduzir o espaço para o debate público. Em tais contextos, o acesso à informação, a clareza dos processos decisórios e a prestação de contas tornam-se ferramentas essenciais para assegurar a legitimidade das ações governamentais e proteger os direitos fundamentais da população. A pandemia de COVID-19 escancarou essas tensões, revelando tanto avanços na institucionalização de práticas de transparência quanto retrocessos impulsionados pela opacidade e pela centralização de decisões no Poder Executivo.

Segundo Almeida (2020), a crise sanitária evidenciou a importância de mecanismos claros de comunicação pública e prestação de contas para evitar o desmonte de estruturas deliberativas e o avanço de tendências autoritárias. Ao analisar o contexto brasileiro, o autor destaca que, em meio à urgência das decisões e à instabilidade institucional, a ausência de transparência efetiva prejudicou o controle democrático e gerou desconfiança na população. Nesse cenário, a transparência não se restringe a um ideal normativo: ela se converte em condição de governabilidade e instrumento de resistência democrática.

Peixoto (2020) reforça essa perspectiva ao argumentar que contextos emergenciais são ambientes propícios à erosão dos freios e contrapesos



institucionais. A centralização de decisões sem a devida supervisão, o uso estratégico da desinformação e a precarização da transparência ativa constituem riscos concretos à cultura democrática. Por isso, garantir o acesso contínuo, claro e acessível às informações públicas, mesmo durante crises, é uma forma de preservar o espaço público e a autonomia cidadã.

A transparência, portanto, deve ser compreendida como um instrumento de mediação entre a urgência das decisões e a necessidade de controle social. Mais do que cumprir uma função instrumental, ela estrutura a confiança entre sociedade e Estado, sobretudo quando os mecanismos tradicionais de participação e fiscalização estão enfraquecidos pelas circunstâncias excepcionais.

2.2.1 Transparência e a Atuação do Legislativo

A atuação do Poder Legislativo em contextos de crise impõe o desafio de manter suas funções essenciais — legislar, fiscalizar e representar — sob condições adversas, sem abrir mão dos princípios democráticos que legitimam sua existência. A transparência, nesse cenário, assume o papel de condição mínima para que o Parlamento continue sendo um espaço público de deliberação, controle e escuta social, mesmo quando os rituais e procedimentos habituais precisam ser adaptados.

Bobbio (2004), em sua crítica à crise das democracias contemporâneas, alerta para o paradoxo entre o avanço formal dos regimes representativos e a persistente opacidade de seus procedimentos internos. Para o autor, a visibilidade das decisões não basta: é necessário que os cidadãos compreendam os fundamentos das escolhas públicas e tenham meios efetivos de influenciá-las. Em tempos de crise, como na pandemia, essa exigência se torna ainda mais aguda, uma vez que a urgência pode justificar práticas que excluem o debate público e limitam a fiscalização institucional.

Almeida (2020) observa que, no Brasil, a pandemia reforçou a centralização do Poder Executivo, em detrimento da autonomia e protagonismo do Legislativo. A suspensão de sessões presenciais, a limitação de audiências públicas e a aprovação acelerada de medidas emergenciais afetaram a qualidade do processo legislativo e comprometeram sua transparência. Em paralelo, Parlamentos que



conseguiram adotar rapidamente sistemas de deliberação remota e protocolos de publicidade das sessões demonstraram maior resiliência institucional.

Peixoto (2020) vai além ao afirmar que a ausência de transparência ativa em contextos emergenciais pode naturalizar práticas autoritárias e consolidar padrões de exceção como rotina, criando barreiras de longo prazo para a reconstrução da confiança pública. O autor argumenta que, se não for acompanhada de participação qualificada, a transparência corre o risco de se tornar apenas uma vitrine institucional — informativa, mas não transformadora.

Essa preocupação também é abordada por Zorral & Carlos (2017), que destacam os limites da transparência desconectada de práticas participativas inclusivas. A pandemia escancarou desigualdades estruturais — de acesso digital, de linguagem, de localização — que afetam o direito à informação e à representação. A adoção de tecnologias no Legislativo, embora relevante, precisa estar integrada a uma estratégia de fortalecimento democrático, com atenção à diversidade de públicos e à escuta estruturada da sociedade.

Nesse sentido, a experiência de casas legislativas como a CLDF, que buscaram manter o funcionamento institucional com uso de sessões remotas, transmissões online e disponibilização de dados, aponta caminhos possíveis para transformar a crise em oportunidade de aprimoramento da cultura institucional da transparência. A continuidade dessas práticas no pós-pandemia será decisiva para a consolidação de um Legislativo mais próximo, aberto e legítimo aos olhos da população.

2.2.2 Impacto nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional

A pandemia de COVID-19 afetou profundamente o funcionamento das instituições legislativas brasileiras, revelando disparidades estruturais entre os entes federativos no que se refere à capacidade de resposta digital, organização normativa e preservação da transparência. Tanto o Congresso Nacional quanto as Assembleias Legislativas foram desafiados a manter a continuidade das atividades parlamentares em um cenário de urgência, isolamento social e pressão por respostas rápidas. No entanto, os efeitos desse processo foram desiguais e ilustram os limites e possibilidades da transparência legislativa em tempos de crise.



No plano estadual, as Assembleias Legislativas enfrentaram barreiras significativas para adaptação. Mitozo (2021) identifica que a maioria dessas casas legislativas partia de uma infraestrutura digital incipiente, sem regulamentações internas claras sobre sessões virtuais ou mecanismos de transparência digital. Como resultado, muitas Assembleias experimentaram descontinuidade deliberativa, baixa publicidade das decisões e limitações técnicas na divulgação de votações, debates e projetos, comprometendo o direito à informação e à fiscalização pela sociedade civil.

Ao mesmo tempo, algumas Assembleias estaduais conseguiram implementar rapidamente sistemas de deliberação remota, páginas específicas de acompanhamento de medidas emergenciais e canais digitais de participação. O desempenho dessas casas foi influenciado não apenas por aspectos tecnológicos, mas também por decisões políticas e administrativas que priorizaram (ou não) a cultura institucional da transparência.

Em contraste, o Congresso Nacional — compreendendo o Senado Federal e a Câmara dos Deputados — contou com infraestrutura tecnológica mais consolidada e maior capacidade de adaptação normativa. Segundo Oliveira et al. (2021), a implementação do Sistema de Deliberação Remota (SDR) permitiu que ambas as casas mantivessem o processo legislativo ativo, com sessões transmitidas ao vivo, registros públicos de votação e participação remota de parlamentares. Ainda assim, o uso frequente de regime de urgência e de votações simbólicas para aprovação de medidas relacionadas à pandemia levantou questionamentos sobre a redução do debate público e o enfraquecimento da participação social na tomada de decisões relevantes.

A análise comparada entre os níveis federal e estadual reforça a necessidade de fortalecer os marcos normativos e operacionais que assegurem a transparência em situações excepcionais. Como destacam Lavalle e Araújo (2006), a qualidade da governança legislativa depende não apenas da existência de regras e tecnologias, mas de uma cultura institucional que valorize a publicidade dos atos, a escuta da sociedade e a prestação contínua de contas.



Por fim, os dados revelam que, embora a pandemia tenha acelerado a digitalização das práticas legislativas, essa transição não foi acompanhada por mecanismos de inclusão adequados. A ausência de regulamentação sobre acessibilidade digital, a carência de linguagem cidadã nas comunicações institucionais e a exclusão de grupos vulnerabilizados no uso das plataformas digitais são fatores que ainda comprometem o potencial democrático da transparência.

2.2.3 Riscos e Desafios da Transparência em Crises

Embora a transparência seja um princípio normativo amplamente reconhecido como essencial à democracia, sua efetivação durante situações de crise enfrenta desafios substanciais. Em cenários emergenciais, o risco da opacidade institucional deliberada se intensifica, seja por razões operacionais, políticas ou estratégicas. A centralização das decisões, a urgência na execução de medidas e a fragilidade dos mecanismos de controle podem criar brechas que comprometem a visibilidade e a legitimidade da ação pública.

Peixoto (2020) alerta que, durante a pandemia, diversos países flexibilizaram ou até suspenderam dispositivos legais de acesso à informação sob o argumento da eficiência administrativa. No caso brasileiro, houve iniciativas semelhantes, como tentativas de postergar prazos de resposta da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a adoção de medidas com escassa publicidade. Esse contexto demonstra que a transparência, em momentos críticos, precisa ser ativamente defendida por instituições públicas e pela sociedade civil organizada.

Outro desafio importante refere-se à infraestrutura digital e à desigualdade de acesso à tecnologia, especialmente em instituições legislativas de menor porte. Mitozo (2021) destaca que a transição para o ambiente virtual revelou limitações técnicas significativas: instabilidades de conexão, ausência de plataformas de transmissão integradas e falta de protocolos padronizados para garantir a autenticidade dos atos legislativos. Além disso, a exclusão digital afeta diretamente a capacidade da população de acompanhar, compreender e participar dos processos legislativos, acentuando as assimetrias democráticas.



A crise também escancarou a fragilidade dos mecanismos de fiscalização interinstitucional. Almeida (2020) observa que o protagonismo do Executivo, combinado à redução das atividades presenciais do Legislativo e à sobrecarga do Judiciário, criou um ambiente de baixa vigilância institucional, onde medidas com impacto profundo foram aprovadas sem o devido debate público. Nesses contextos, a transparência ativa e acessível torna-se o único instrumento possível de acompanhamento cidadão.

No entanto, é preciso reconhecer que a mera digitalização de processos não garante transparência real. A disponibilização de dados sem contexto, sem linguagem cidadã e sem mecanismos de participação efetiva pode criar uma ilusão de abertura, sem que se efetive o controle democrático. Zorral & Carlos (2017) argumentam que a transparência precisa ser pensada de forma integrada à participação social, à equidade informacional e à estrutura institucional de escuta, caso contrário, ela pode reforçar desigualdades e limitar o impacto transformador da informação pública.

Dessa forma, os desafios da transparência em contextos de crise exigem respostas estruturantes, que vão desde a modernização da gestão pública, passando pela capacitação técnica e política das instituições legislativas, até a criação de políticas de inclusão digital e alfabetização cívica. A pandemia evidenciou que a transparência não é apenas um valor abstrato, mas um instrumento estratégico de governabilidade democrática, cuja ausência pode fragilizar as instituições e distanciar ainda mais o Estado da sociedade.

2.3 Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP): Metodologia e Aplicação

O Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) é uma ferramenta criada pela Transparência Internacional – Brasil com o objetivo de avaliar e incentivar práticas de integridade, abertura de dados, transparência legislativa, participação social e transformação digital no âmbito das Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Sua concepção se baseia na premissa de que a transparência institucional não se limita à divulgação de



informações, mas deve refletir uma estrutura sistemática de governança voltada à responsabilização pública e à inclusão cidadã.

A metodologia do ITGP foi desenvolvida com apoio de especialistas em transparência e gestão pública, visando criar um instrumento amplo, periódico, comparável e tecnicamente rigoroso, capaz de subsidiar diagnósticos institucionais e fomentar melhorias contínuas na administração parlamentar. A base de dados do ITGP é composta por 63 indicadores, divididos em 8 dimensões: Legal, Plataformas, Governança, Transparência Legislativa, Transparência Administrativa, Comunicação, Participação e Engajamento, e Transformação Digital. Cada indicador possui um peso distinto, variando de 0,5 a 2 pontos, conforme a importância do conteúdo avaliado. A pontuação final de cada Assembleia Legislativa é calculada a partir da soma ponderada dos indicadores, normalizada para uma escala de 0 a 100 pontos. A nota reflete a existência, a qualidade e a acessibilidade das políticas de transparência e governança, bem como o grau de abertura institucional frente às demandas da sociedade.

O Quadro de Avaliação do ITGP, apresentado na Nota Metodológica do índice, detalha cada indicador e seus respectivos critérios de avaliação. Os indicadores avaliam a existência de normas, portais, plataformas, mecanismos e práticas relacionadas à transparência, governança e participação social nas Assembleias Legislativas. A estrutura de avaliação do ITGP busca aferir não apenas o cumprimento formal de normas, mas também a capacidade da instituição de operacionalizar suas práticas de transparência de maneira clara, acessível e orientada à cidadania. A seguir, apresentamos alguns exemplos de indicadores e seus significados:

Quadro 1 – Características e exemplos dos critérios de avaliação do Avaliação do ITGP

Questão	Pergunta	Exemplos
L01.	A casa legislativa possui norma interna regulamentando a LAI?	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa possui uma norma interna que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (LAI), garantindo o direito dos cidadãos de solicitar e receber informações públicas.



PL01	Possui Portal da Transparência, com fácil acesso (até dois cliques) a partir do site principal da casa legislativa?	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa possui um Portal da Transparência, com informações sobre receitas, despesas, licitações, contratos e outras informações relevantes, e se esse portal é facilmente acessível a partir do site principal da Assembleia.
TL11.	Publica base de dados sobre proposições legislativas, com: (i) acesso gratuito e livre acesso às bases; (ii) dados legíveis por máquina (formatos como.csv,.json); (iii) possibilidade de download dos dados; (iv) série histórica.	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa publica bases de dados sobre proposições legislativas, como projetos de lei, emendas e pareceres, e se essas bases de dados são acessíveis, legíveis por máquina e possuem série histórica.
C02.	A casa legislativa possui conta ativa na rede social digital Facebook, com ao menos 48 postagens no último ano?	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa utiliza as redes sociais para comunicar suas atividades e interagir com o público, utilizando o Facebook como exemplo.
PE02	A casa legislativa faz audiências públicas, com (i) divulgação antecipada do calendário, (ii) transmissão online, (iii) possibilidade de participação remota e (iv) publicação dos resultados da participação?	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa realiza audiências públicas para debater temas relevantes com a sociedade, e se essas audiências são divulgadas com antecedência, transmitidas online, permitem a participação remota e possuem seus resultados publicados.
TD05	A casa legislativa utiliza sistemas de gerenciamento de documentação online, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)?	Este indicador avalia se a Assembleia Legislativa utiliza sistemas digitais para gerenciar seus documentos, promovendo a eficiência e a transparência na gestão administrativa

Fonte: Elaborado pela autora com exemplos do Quadro de Avaliação do ITGP.

A análise dos resultados do ITGP permite traçar um panorama comparativo entre as Assembleias Legislativas do país, identificar boas práticas replicáveis e apontar fragilidades institucionais que demandam intervenção. No próximo item, será aprofundada a leitura regional dos dados do índice, com ênfase no desempenho da CLDF e na diversidade de contextos que influenciam os resultados obtidos.



2.3.1 Análise Comparativa das Assembleias Legislativas no ITGP

Os resultados do Índice de Transparência e Governança Pública revelam um cenário heterogêneo entre as Assembleias Legislativas brasileiras, refletindo as desigualdades regionais, as diferenças de estrutura administrativa e o grau de maturidade das práticas de transparência em cada casa legislativa. A comparação entre os dados evidencia tanto avanços significativos em algumas regiões, quanto desafios persistentes em outras, demonstrando que a adoção de mecanismos de governança aberta ainda é desigual no país.

No geral, as Assembleias das regiões Sul e Sudeste apresentam melhor desempenho no índice, com destaque para a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), os estados de Espírito Santo e Minas Gerais, que alcançaram a classificação “Bom”. Essas casas legislativas demonstraram alto nível de institucionalização de práticas como a manutenção de portais da transparência acessíveis, a divulgação sistemática de dados abertos, a realização de audiências públicas com transmissão digital e a utilização de redes sociais como canais de diálogo com a população.

Entretanto, mesmo entre essas instituições com melhor desempenho, ainda persistem desafios importantes. A publicação de bases de dados em formatos abertos, a adoção de recursos de acessibilidade digital para pessoas com deficiência e a participação qualificada de grupos historicamente marginalizados ainda são pontos frágeis, que limitam o potencial inclusivo da transparência digital.

Por outro lado, as Assembleias das regiões Norte e Nordeste enfrentam obstáculos estruturais mais pronunciados. Com exceção do estado do Ceará, que também foi classificado como “Bom”, a maioria das casas legislativas dessas regiões obteve avaliação “Regular” ou “Ruim”. As principais limitações identificadas foram a ausência de portais completos de transparência, a baixa atualização de informações públicas, e a carência de canais efetivos de participação cidadã, o que compromete o exercício da accountability e a legitimidade das decisões parlamentares.

A região Centro-Oeste, por sua vez, apresenta um desempenho intermediário. Estados como Goiás e o próprio Distrito Federal demonstram avanços



significativos, enquanto outras Assembleias da região ainda enfrentam entraves relacionados à digitalização dos processos legislativos e à sistematização das práticas de escuta social.

Por exemplo, a Assembleia Legislativa de Roraima, localizada na região Norte, obteve desempenho superior em Transparência Administrativa (90,91 pontos), enquanto o estado do Rio de Janeiro, situado em uma das regiões mais desenvolvidas do país, apresentou uma das piores avaliações nesse quesito (36,36 pontos). Esse contraste evidencia que fatores políticos, institucionais e culturais também influenciam fortemente os resultados, demonstrando a importância de lideranças internas e estratégias de gestão.

A análise regional, embora útil para traçar um panorama geral, encobre peculiaridades e contradições interessantes. Um dos aspectos mais relevantes revelados pelo ITGP é a constatação de que o desempenho em transparência legislativa não segue apenas o recorte regional ou econômico. Por exemplo, a Assembleia Legislativa de Roraima, apesar de estar na região Norte, comumente associada a maiores desafios socioeconômicos, destaca-se em Transparência Administrativa (90,91 pontos), superando até mesmo a média nacional nesse quesito (71,04 pontos). Em contraste, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, situada em uma das regiões mais desenvolvidas do país, apresenta a menor pontuação em Transparência Administrativa entre todas as Assembleias (36,36 pontos). Esses exemplos demonstram que fatores políticos, institucionais e culturais também influenciam fortemente os resultados, demonstrando a importância de lideranças internas e estratégias de gestão.

A análise do indicador de Transparência Legislativa revela que a maioria das Assembleias Legislativas divulga informações sobre seus parlamentares, comissões e agendas. No entanto, a publicação de bases de dados sobre proposições legislativas, salários de parlamentares, viagens oficiais e gastos com cotas parlamentares ainda é um desafio para muitas casas legislativas. A disponibilização de informações em formatos abertos e acessíveis também é um ponto de atenção.

A dimensão Comunicação revela um paradoxo interessante: a tecnologia, que possui o potencial de democratizar o acesso à informação e ampliar a participação social, também pode aprofundar as desigualdades existentes. As



Assembleias Legislativas com maior capacidade de investimento em tecnologias digitais, como as do Sul e Sudeste, tendem a ter melhor desempenho na dimensão Comunicação, utilizando plataformas online, redes sociais e aplicativos para dispositivos móveis. No entanto, essa mesma tecnologia pode ser uma barreira para a participação de cidadãos com baixo acesso à internet ou com dificuldades de utilizar as ferramentas digitais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde a exclusão digital ainda é um desafio significativo.

A dimensão Participação e Engajamento destaca a importância de mecanismos que possibilitem a participação dos cidadãos nos processos legislativos. A realização de audiências públicas, consultas públicas e a disponibilização de ferramentas online para o envio de propostas e sugestões são exemplos de iniciativas que podem fortalecer a participação social. A promoção da participação de grupos minoritários, como mulheres, pessoas com deficiência e LGBTQIA+, também é fundamental para garantir a inclusão e a representatividade. As Assembleias Legislativas que investem em mecanismos para promover a participação desses grupos tendem a ter melhor desempenho no ITGP, demonstrando que a inclusão é um fator chave para a construção de uma democracia mais justa e participativa.

A dimensão Transformação Digital avalia o uso da tecnologia para promover a transparência, o acesso à informação e a participação social. A utilização de sistemas de gerenciamento de documentos online, a transmissão de sessões plenárias pela internet, a criação de aplicativos para dispositivos móveis e a implementação de inovações digitais, como inteligência artificial e chatbot, são exemplos de iniciativas que podem contribuir para a modernização e a democratização do Poder Legislativo. No entanto, a transformação digital deve ser acompanhada de políticas de inclusão digital para garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, econômica ou regional, possam participar ativamente dos processos legislativos.

Em suma, o ITGP revela um cenário complexo e desafiador para a transparência e governança nas Assembleias Legislativas do Brasil. As desigualdades regionais, as dificuldades de acesso à informação e a limitada participação social são obstáculos a serem superados para a construção de um



Poder Legislativo mais transparente, democrático e eficiente. A análise comparativa das Assembleias Legislativas permite identificar boas práticas e desafios comuns, oferecendo subsídios para a melhoria da gestão pública e o fortalecimento da democracia no país. A busca por um Poder Legislativo transparente, participativo e inclusivo exige a superação das desigualdades regionais, a promoção da inclusão digital e o desenvolvimento de mecanismos inovadores de participação social.

O ITGP, como ferramenta de avaliação e incentivo à melhoria da gestão pública, contribui para o fortalecimento da democracia e a construção de um país mais justo e transparente. O caso da CLDF, analisado a seguir, oferece uma oportunidade de refletir sobre os caminhos trilhados por uma casa legislativa que busca integrar tecnologia, participação e eficiência institucional no fortalecimento de sua legitimidade pública.

2.4 Desempenho da CLDF no índice: avanços e limitações

A Câmara Legislativa do Distrito Federal obteve destaque nacional no Índice de Transparência e Governança Pública, com pontuação de 75,0, classificada como “Bom” e posicionando-se como a casa legislativa de melhor desempenho no ranking geral. Esse resultado evidencia o esforço institucional da CLDF em consolidar práticas de transparência ativa, participação social e transformação digital, especialmente em um cenário de adaptação às demandas trazidas pela pandemia de COVID-19.

Entre as dimensões com melhor avaliação, destacam-se Governança, com 82,35 pontos, e Participação e Engajamento, com 90 pontos. Tais números refletem um conjunto de políticas institucionais voltadas à gestão planejada, ao fortalecimento da escuta pública e à promoção de canais de interação com a população. A realização de audiências públicas com transmissão online, a utilização de ferramentas de consulta popular e a manutenção de redes sociais ativas pela CLDF são práticas que reforçam sua visibilidade e seu compromisso com a democracia representativa.

Outro aspecto relevante foi o investimento em infraestrutura digital, com a adoção de sistemas de votação remota, gerenciamento eletrônico de documentos e divulgação sistemática das atividades parlamentares no portal institucional. A



criação e manutenção de canais como o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC e a Ouvidoria, além da disponibilização de um canal de denúncias, evidenciam o avanço da CLDF na promoção de um ambiente institucional mais transparente e acessível.

Apesar dos avanços, a análise detalhada dos dados do ITGP aponta áreas que ainda demandam aprimoramento. A dimensão Legal, por exemplo, recebeu a menor pontuação entre os eixos avaliados (64,29 pontos), sinalizando a necessidade de atualizar os marcos normativos da Casa, especialmente no que diz respeito à regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), à normatização de práticas de transparência e à institucionalização de instrumentos de participação social, como o lobby e o advocacy legislativo.

Além disso, embora o portal institucional da CLDF disponibilize informações relevantes, ainda são limitadas a publicação de bases de dados em formatos abertos e legíveis por máquina, o que restringe o potencial de reuso da informação por pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos. Outro ponto a ser fortalecido é a acessibilidade digital, especialmente no que se refere à tradução das informações para linguagem cidadã e à adaptação dos conteúdos para pessoas com deficiência.

É importante considerar também a especificidade institucional da CLDF, que acumula funções legislativas típicas de assembleia estadual com atribuições próprias de câmaras municipais, em razão da organização político-administrativa do Distrito Federal. Essa singularidade exige que os deputados distritais atuem com maior proximidade da população e estejam atentos às demandas locais, o que amplia a responsabilidade da Casa em termos de representação e prestação de contas.

Nesse contexto, os bons resultados da CLDF no ITGP demonstram o acerto de algumas estratégias institucionais, mas também apontam caminhos de aprimoramento. A manutenção do protagonismo da Casa depende do investimento contínuo em governança orientada a dados, escuta pública qualificada e comunicação transparente, bem como do compromisso em tornar essas práticas parte da cultura política institucional.



2.5 Modelo de Avaliação de desempenho para assembleias legislativas – MADAL/CM

O Modelo de Avaliação de Desempenho para Assembleias Legislativas (MADAL/CM) foi desenvolvido com o propósito de oferecer um instrumento técnico e sistemático para mensurar a atuação institucional das casas legislativas estaduais e municipais, de forma ampla, contextualizada e orientada por resultados. Sua concepção foi organizada no âmbito da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Paraná, sendo sistematizada por Bonini et al. (2023), a partir de referenciais contemporâneos de avaliação de políticas públicas e desempenho institucional.

Diferente de modelos centrados apenas em métricas quantitativas de produtividade legislativa, como número de proposições ou frequência em sessões, o MADAL/CM adota uma abordagem mais abrangente, contemplando tanto os aspectos formais e normativos da atuação legislativa quanto às dimensões estratégicas, de gestão, inovação e relação com a sociedade. Essa perspectiva busca refletir a complexidade das funções do Parlamento, reconhecendo que legislar, fiscalizar, representar e deliberar requerem não apenas atividade legislativa, mas também estrutura institucional robusta e cultura organizacional comprometida com a democracia.

A estrutura do MADAL/CM é organizada em cinco eixos principais de avaliação:

1. Gestão e Planejamento Institucional;
2. Atividade Legislativa;
3. Atuação Fiscalizatória;
4. Relação com a Sociedade; e
5. Gestão de Pessoas e Inovação.

Cada eixo é desdobrado em indicadores específicos, que avaliam desde a existência de planos estratégicos, relatórios de gestão e indicadores internos, até práticas de escuta pública, estruturação de ouvidorias, frequência das comissões permanentes e estratégias de capacitação institucional. Com isso, o modelo permite



captar a capacidade institucional de responder com efetividade às suas funções constitucionais, e não apenas sua produtividade formal.

No que se refere à transparência, o MADAL/CM a trata como dimensão transversal a todos os eixos, reforçando a ideia de que o acesso à informação pública não deve ser tratado como um item isolado, mas como um valor estruturante da legitimidade institucional. A transparência é aferida tanto em termos de presença de canais formais (portais, relatórios, dados abertos), quanto na qualidade da informação publicada, sua atualidade, acessibilidade e capacidade de traduzir a linguagem técnica em conteúdo acessível à população.

Outro diferencial do modelo está na valorização do planejamento estratégico como indicador de maturidade institucional. Assembleias que possuem planos com metas claras, indicadores mensuráveis, mecanismos de monitoramento e avaliação, e políticas de prestação de contas estruturadas, tendem a alcançar melhores pontuações. Essa ênfase evidencia o vínculo entre transparência e governança, destacando que não basta divulgar dados: é preciso construir instituições responsivas, planejadas e comprometidas com a melhoria contínua.

No campo da relação com a sociedade, o MADAL/CM inova ao incluir indicadores que avaliam a efetividade da participação social, superando a lógica da formalidade. A simples realização de audiências públicas ou a existência de ouvidorias não são suficientes: o modelo propõe aferir se há diversidade de participação, se as contribuições recebidas são sistematizadas e se elas influenciam efetivamente o processo legislativo. Esse aspecto é central para avaliar se as casas legislativas estão realmente conectadas com as demandas da população.

A adoção do MADAL/CM, mesmo que ainda incipiente em muitas casas, representa um avanço no debate sobre avaliação institucional do Legislativo brasileiro. Seu potencial está tanto na produção de diagnósticos internos mais qualificados, quanto na criação de uma cultura de accountability orientada a resultados, planejamento e inovação.

No caso da CLDF, a aplicação dos parâmetros do MADAL/CM contribuiria para uma análise mais profunda da qualidade de sua gestão legislativa,



complementando os dados do ITGP com uma visão mais interna, estratégica e orientada à governança de longo prazo.

2.5.1 Interlocução entre ITGP e MADAL/CM para a promoção da transparência no Poder Legislativo

A análise integrada entre o Índice de Transparência e Governança Pública e o Modelo de Avaliação de Desempenho para Assembleias Legislativas permite uma compreensão mais abrangente e qualificada da atuação do Poder Legislativo no Brasil, especialmente no que se refere à transparência institucional. Embora sejam ferramentas distintas em seus objetivos e metodologias, ambas compartilham o compromisso com a melhoria da gestão pública, o fortalecimento da governança e o estímulo à participação cidadã, sendo altamente complementares no processo de avaliação e planejamento institucional.

O ITGP, idealizado pela Transparência Internacional – Brasil, foca em critérios objetivos de transparência ativa, estrutura normativa, acessibilidade das informações públicas e abertura à participação, oferecendo uma perspectiva externa, baseada na observação da sociedade civil e voltada à mensuração comparativa entre casas legislativas. Seus resultados são apresentados em percentuais e rankings, o que favorece diagnósticos públicos, benchmarking e o engajamento de atores externos no controle das instituições.

Já o MADAL/CM, conforme estruturado por Bonini et al. (2023), adota uma lógica institucional voltada ao autoconhecimento, ao planejamento estratégico e à avaliação de desempenho interno. Seu diferencial reside na incorporação de indicadores qualitativos relacionados à gestão institucional, inovação, escuta qualificada da sociedade e desenvolvimento organizacional. Enquanto o ITGP foca nos efeitos visíveis da transparência (portais, dados, comunicação), o MADAL/CM ajuda a compreender as causas estruturais que possibilitam ou limitam esses resultados.

A articulação entre essas duas abordagens permite superar uma visão meramente descritiva da transparência e avançar na construção de um olhar crítico, sistêmico e propositivo. A partir do cruzamento dos indicadores de ambos os modelos, é possível compreender não apenas “quanto” uma casa legislativa é



transparente, mas também “como” essa transparência é construída e “por que” determinadas práticas são mais eficazes ou sustentáveis do que outras.

No caso da CLDF, que apresenta bom desempenho no ITGP, a análise complementar via MADAL/CM revela desafios internos que ainda precisam ser enfrentados: maior integração entre planejamento estratégico e ações de comunicação pública, consolidação de práticas de escuta ativa, valorização da diversidade na participação e ampliação de políticas de formação e inovação institucional. Essa leitura cruzada reforça a importância de alinhar resultados com processos, garantindo que a transparência se traduza em uma cultura institucional orientada ao serviço público de qualidade.

Ao integrar as contribuições do ITGP e do MADAL/CM, esta pesquisa sustenta a necessidade de uma agenda institucional estruturada de fortalecimento da transparência legislativa, que envolva não apenas indicadores de desempenho, mas também capacidades organizacionais e compromisso com a participação social. A combinação de indicadores externos e internos, de visibilidade e estrutura, permite uma avaliação mais precisa e realista dos avanços, lacunas e possibilidades do Legislativo como arena democrática.

2.6 Integração dos Conceitos e Abordagens

O referencial teórico construído neste capítulo buscou estabelecer as bases conceituais e metodológicas que sustentam a análise proposta neste trabalho. A partir da compreensão da democracia como regime que pressupõe transparência, accountability e participação ativa da sociedade, aprofundou-se a discussão sobre o papel do Poder Legislativo, especialmente em contextos de crise como o enfrentado durante a pandemia de COVID-19. Nesse cenário, destacou-se a centralidade da transparência legislativa como meio de assegurar a legitimidade institucional e a confiança pública, assim como a importância de mecanismos efetivos de governança pública e inclusão social.

A crise sanitária intensificou os desafios enfrentados pelas casas legislativas, impondo a necessidade de adaptação de rotinas e processos internos, além da urgência em garantir o acesso à informação e manter abertos os canais de participação social. Com base nisso, a análise da transparência institucional foi



estruturada a partir de dois referenciais metodológicos complementares: ITGP e MADAL/CM.

Assim, o referencial teórico aqui desenvolvido não apenas sustenta os próximos capítulos do trabalho, como também aponta para a relevância de modelos integrados e complementares na avaliação da transparência legislativa.

Ao compreender a transparência não como um fim em si, mas como uma ferramenta a serviço da democracia e da inclusão cidadã, este capítulo demonstra que a efetividade das ações legislativas está intrinsecamente vinculada à capacidade das instituições de se modernizarem, se abrirem à sociedade e se tornarem responsivas aos desafios contemporâneos. A análise que se segue buscará evidenciar, com base nos dados empíricos e nas comparações institucionais, a maneira que essa transformação tem ocorrido na CLDF e no Congresso Nacional.

3 CONTEXTO HISTÓRICO

Este capítulo apresenta uma análise crítica da atuação institucional da CD e do CN durante a pandemia, com foco nas estratégias de continuidade das atividades legislativas, na adaptação normativa, nas medidas de transparência adotadas e nas diferenças estruturais entre os dois níveis legislativos. A partir da observação dos atos normativos editados, do exame dos mecanismos de deliberação remota e da aplicação do referencial teórico já discutido, buscou-se compreender como essas instituições responderam aos desafios da crise sem comprometer, ao menos em termos formais, os princípios democráticos da legalidade, da publicidade e da participação.

3.1 A atuação do Poder Legislativo em contextos de emergência

Situações de emergência, como pandemias, guerras ou desastres naturais, colocam à prova a resiliência das instituições democráticas. O funcionamento regular do Poder Legislativo é frequentemente impactado nesses cenários, exigindo adaptações rápidas para garantir tanto a continuidade das atividades quanto o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade e da participação cidadã. No caso da pandemia de COVID-19, a urgência das decisões sanitárias e econômicas demandou respostas céleres, mas também evidenciou



riscos de concentração de poder, opacidade institucional e enfraquecimento dos mecanismos deliberativos.

A Consultoria Legislativa do Senado Federal (2023) destaca que, diante da impossibilidade de reuniões presenciais, foi necessária a implementação de soluções tecnológicas inéditas, como o SDR. A adoção do sistema permitiu que o Congresso Nacional mantivesse suas funções legislativas de forma virtual, mas também implicou ajustes normativos, interpretações flexíveis dos regimentos internos e redefinição das práticas institucionais. Esse novo arranjo buscou conciliar a excepcionalidade do momento com a necessidade de preservar os pilares do processo legislativo.

Roberta Simões do Nascimento (2020) analisa que a pandemia resultou em alterações significativas nos fluxos legislativos: comissões permanentes foram suspensas, pareceres técnicos foram dispensados, e o poder decisório foi centralizado nas Mesas Diretoras e lideranças partidárias. Segundo a autora, a tramitação acelerada de matérias complexas, sem debate técnico qualificado, comprometeu a legitimidade deliberativa e fragilizou a participação institucionalizada. O Legislativo continuou a funcionar, mas sob um regime excepcional que operava com poucos filtros e baixos níveis de escrutínio público.

Santos e Gershon (2021) chamam atenção para a criação dos chamados “regimentos remotos” — regras provisórias criadas sem respaldo legislativo claro, cuja natureza jurídica transitória não foi devidamente delimitada. O resultado, segundo os autores, foi a institucionalização de um regime de exceção, sem previsão de término e com frágil controle externo. Essa lacuna normativa comprometeu a previsibilidade institucional e abriu precedentes que podem ser reativados em futuras crises, sem a devida discussão democrática.

Complementando essa crítica, Rafael Silveira e Silva (2020) aponta que a ausência de base legal explícita para o funcionamento remoto — especialmente no início da pandemia — gerou insegurança jurídica e comprometeu a legitimidade das deliberações. O autor destaca que, embora o uso da tecnologia tenha sido essencial para a continuidade institucional, sua adoção não foi acompanhada de reformas



normativas que garantissem estabilidade, previsibilidade e mecanismos de revisão posterior.

A análise desses autores converge na ideia de que o Legislativo, ao atuar em contextos de emergência, deve não apenas garantir a continuidade das atividades, mas também preservar a integridade de seus processos deliberativos. A excepcionalidade não pode justificar o esvaziamento das comissões, o fechamento de canais de participação e a supressão de controles técnicos. Pelo contrário: quanto mais grave a crise, maior a necessidade de transparência, deliberação pública e controle institucional.

No próximo item, a análise se volta para os impactos concretos da pandemia na atividade legislativa, considerando tanto o Congresso Nacional quanto as Assembleias Legislativas, com destaque para a experiência da CLDF.

3.2 Impactos da Pandemia na Atividade Legislativa

A pandemia de COVID-19 gerou impactos profundos na dinâmica institucional do Poder Legislativo em todas as esferas federativas. A necessidade de manter a atividade parlamentar em funcionamento, mesmo sob as restrições impostas pelo distanciamento social, levou à suspensão de ritos regimentais tradicionais, à centralização das decisões e à intensificação do uso de tecnologias digitais. Esse processo afetou não apenas a forma, mas também a qualidade da deliberação, a previsibilidade institucional e o controle social sobre as decisões tomadas em regime de urgência.

No âmbito das Assembleias Legislativas, Mitozo (2021) observa que a adoção de sistemas de deliberação remota foi marcada por heterogeneidade e assimetria. Enquanto algumas casas conseguiram estruturar sistemas eficazes e manter níveis mínimos de publicidade, outras enfrentaram graves dificuldades técnicas, jurídicas e organizacionais. A suspensão de comissões, a concentração das decisões nos plenários e a ausência de audiências públicas limitaram significativamente o debate e a escuta qualificada da sociedade, revelando desigualdades regionais e institucionais que já existiam antes da crise, mas que se aprofundaram.



No Congresso Nacional, Oliveira, Costa e Albala (2021) destacam que, apesar da manutenção da produtividade legislativa durante a pandemia, houve perda evidente de qualidade deliberativa. A adoção do SDR garantiu o funcionamento mínimo da Casa, mas com base em regimes extraordinários que permitiram a tramitação acelerada de proposições complexas sem os ritos técnicos e participativos usuais. A urgência sanitária justificou a celeridade, mas essa justificativa não eliminou os riscos de redução da transparência e do escrutínio democrático.

No caso da CLDF, os impactos da pandemia foram acompanhados por um processo de reorganização normativa consistente, conforme demonstram os atos da Mesa Diretora editados entre 2020 e 2022. Conforme o quadro abaixo, esses atos podem ser classificados em três eixos temáticos: (i) medidas de prevenção sanitária e funcionamento administrativo; (ii) regulamentação das sessões remotas e dos mecanismos de deliberação virtual; e (iii) retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.

Quadro 2 – Atos da Mesa Diretora da CLDF durante a Pandemia

Nº do Ato	Data da publicação	Ementa Resumida	Classificação Temática
030/2020	11/03/2020	Dispõe sobre procedimentos e regras de prevenção à COVID-19.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
032/2020	18/03/2020	Adota medidas administrativas temporárias de prevenção ao contágio.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
041/2020	23/03/2020	Institui a Sessão Extraordinária Remota da CLDF	II - Regulamentação de sessões
043/2020	24/03/2020	Dispõe sobre o teletrabalho em caráter excepcional e provisório.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
070/2020	22/06/2020	Torna obrigatório o uso de máscaras na CLDF.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
119/2020	28/10/2020	Altera medidas do Ato nº 032/2020, ajustando medidas administrativas	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo



003/2021	12/01/2021	Prorroga os Atos nºs 32 e 60/2020 até 30/06/2021	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
015/2021	23/02/2021	Determina o ingresso da CLDF como 'amicus curiae' na ADI 6661 (MP 966/2020)	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
016/2021	27/02/2021	Reforça medidas de prevenção contra a COVID-19.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
023/2021	31/03/2021	Estabelece normas sobre serviços terceirizados na pandemia.	I - Prevenção sanitária e funcionamento administrativo
054/2021	24/06/2021	Prorroga vigência de atos relacionados ao combate à pandemia.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
059/2021	16/07/2021	Retoma o horário regular de funcionamento da CLDF.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
072/2021	16/08/2021	Suspende atividades abertas ao público.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
082/2021	03/09/2021	Regulamenta a Sessão Solene Remota – SSR.	II - Regulamentação de sessões
090/2021	19/09/2021	Prorroga prazo de suspensão previsto no Ato nº 72.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
134/2021	12/11/2021	Revoga medidas administrativas de combate à pandemia.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
135/2021	12/11/2021	Revoga o Ato nº 059/2021.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
027/2022	24/02/2022	Estabelece medidas administrativas complementares.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.



117/2022	24/10/2022	Altera regras sobre jornada, teletrabalho e funcionamento.	III - Retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais.
-----------------	------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Atos publicados no Diário da Câmara Legislativa (2020–2022).

No primeiro grupo, destacam-se o Ato nº 030/2020, que estabelece regras iniciais de prevenção, e o Ato nº 043/2020, que regulamenta o teletrabalho. Esses documentos anteciparam-se à disseminação do vírus no DF, evidenciando capacidade de resposta institucional. No segundo grupo, o Ato nº 041/2020 institui formalmente a Sessão Extraordinária Remota e o Ato nº 082/2021 disciplina as Sessões Solenes Remotas, viabilizando a continuidade das deliberações legislativas com transparência. Já o terceiro grupo de atos, como os de nº 059/2021 e nº 117/2022, indicam o retorno gradual das atividades presenciais e a transição para um novo modelo de funcionamento híbrido. Esses normativos demonstram que a CLDF não apenas reagiu à crise, mas incorporou aprendizados institucionais relevantes.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal, além de adotar medidas administrativas e sanitárias, também tomou posicionamentos jurídicos relevantes no âmbito do controle de constitucionalidade. Destaca-se o Ato da Mesa Diretora nº 015 de 2021, por meio do qual a CLDF deliberou sobre seu ingresso, na condição de "amicus curiae", na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6661, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

A ADI 6661 teve como objeto a Medida Provisória nº 966/2020, que dispunha sobre a responsabilização de agentes públicos por ação ou omissão em atos relacionados à pandemia de COVID-19. A CLDF, ao ingressar na ação, manifestou sua preocupação com os impactos institucionais da MP e com o possível esvaziamento dos mecanismos de controle da gestão pública, considerando o princípio da legalidade e da transparência na administração. O posicionamento da CLDF apontou seu compromisso com os pilares da governança democrática, mesmo em cenário de exceção.



Essa evolução normativa pode ser interpretada à luz dos conceitos de governança adaptativa e accountability digital (Gomes, 2011; Almada et al., 2019). Como observam Finger e Santos (2020), a pandemia demandou das instituições não apenas abertura informacional, mas também capacidade responsiva para implementar canais que possibilitassem a continuidade do controle social. Ferreira (2022) e Nascimento (2020) argumentam que, embora a transparência formal tenha sido preservada, a suspensão de comissões e o enfraquecimento das audiências públicas comprometeram a efetividade da participação popular, especialmente nas decisões mais complexas.

Nesse sentido, os atos administrativos da CLDF representam tanto um avanço na digitalização quanto um desafio à inclusão, uma vez que nem todos os setores da sociedade tiveram igual acesso aos meios digitais para acompanhar ou influenciar o processo legislativo. A análise dos atos da CLDF, portanto, não apenas evidencia a capacidade institucional de resposta à crise, mas também suscita reflexões sobre a qualidade democrática das deliberações realizadas nesse período. A transparência procedural foi assegurada, mas ainda é necessário institucionalizar práticas de escuta qualificada e participação estruturada. Como pontuam Castanho (2020) e Zorral & Carlos (2017), a abertura digital só se traduz em democratização real quando está acompanhada de estratégias de inclusão e devolutiva pública.

Esse episódio evidencia não apenas a proatividade institucional da CLDF, mas também o papel estratégico das Casas Legislativas em garantir o controle constitucional das medidas emergenciais. Em sintonia com o referencial teórico de Bobbio (2004) e Barreiros Neto (2019), percebe-se que a atuação legislativa em tempos de crise demanda, além de agilidade, o fortalecimento dos instrumentos jurídicos e institucionais que asseguram o equilíbrio entre poderes e a integridade democrática.

3.3 Medidas de Transparência Adotadas pela CLDF durante a Pandemia

Durante o período pandêmico, a CLDF adotou uma série de medidas normativas voltadas à manutenção da transparência institucional, à continuidade das atividades legislativas e à preservação dos princípios constitucionais de publicidade e acesso à informação. Esses esforços revelam uma resposta institucional



estratégica e coordenada, orientada não apenas à adaptação operacional, mas também ao fortalecimento da governança pública em tempos de crise.

Segundo Orlandi (2011), a estrutura da CLDF já previa certa capacidade de digitalização, o que facilitou a adoção de soluções tecnológicas. No entanto, o desafio imposto pela COVID-19 exigiu inovações normativas e tecnológicas significativas, como a formalização de sessões remotas, a normatização do quórum virtual e a criação de mecanismos de deliberação e escuta digitalmente mediados. As sessões e audiências foram transmitidas ao vivo e arquivadas no Youtube da CLDF, o que garantiu o princípio da publicidade. Entretanto, a escuta qualificada e a participação popular estruturada permanecem como desafios, principalmente em função das barreiras tecnológicas enfrentadas por parte da população.

A leitura dos atos evidencia ainda que, em sua maioria, as medidas normativas não apenas preservaram os canais de transparência já existentes, como também os ampliaram. Ao regulamentar o funcionamento remoto e os mecanismos de deliberação virtual, a CLDF assegurou que os fluxos de informação fossem adaptados ao novo contexto, sem prejuízo à publicidade dos atos, às transmissões das sessões e ao acesso público aos dados legislativos. Esse esforço normativo aponta para um padrão de transparência contínuo — ainda que desafiador — e sintonizado com os princípios de legalidade, acesso à informação e controle social em tempos de crise.

Exemplos disso incluem o Ato da Mesa Diretora nº 066/2020, que criou o programa "Live CLDF", transmitido pela TV Web, com o objetivo de ampliar a cobertura institucional de eventos legislativos e reforçar a comunicação direta com o cidadão; e o Ato nº 106/2020, que instituiu a Agência de Notícias da CLDF, estruturando de forma permanente a produção e disseminação de conteúdo informativo oficial. Tais medidas operam como vetores de transparência ativa e diálogo institucional, conforme proposto por Zorral & Carlos (2017) ao tratarem da comunicação legislativa como instrumento de accountability.

Ainda no campo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), o Ato da Mesa Diretora nº 125/2020 instituiu a Política de Segurança da Informação Digital (POSID), estabelecendo diretrizes sobre integridade, confidencialidade e rastreabilidade das informações públicas digitais. A formalização dessa política



representa avanço importante em termos de proteção e confiabilidade dos dados, especialmente diante da intensificação do uso de sistemas eletrônicos durante a pandemia.

Já em 2022, com a experiência acumulada durante a crise sanitária, a CLDF instituiu sua Política de Gestão de Riscos, por meio do Ato da Mesa Diretora nº 103/2022, formalizando diretrizes e responsabilidades voltadas à identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos organizacionais. Conforme disposto em seu artigo 1º, o objetivo da norma é “garantir que os riscos que possam afetar o alcance dos objetivos institucionais da CLDF sejam identificados e tratados de forma sistemática, padronizada e documentada”. Essa medida insere-se no esforço de institucionalização da governança, em consonância com as boas práticas recomendadas pela Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e com o conceito de accountability digital debatido por Gomes (2011) e Almada et al. (2019).

Embora as sessões e audiências públicas tenham sido transmitidas ao vivo e arquivadas no site institucional, persistiram barreiras de acesso e letramento digital por parte de segmentos da população. Como indicam Castanho (2020) e Zorral & Carlos (2017), a eficácia da transparência depende não apenas da publicidade formal dos atos, mas também da capacidade institucional de traduzir tecnicamente os processos legislativos, facilitar o engajamento social e devolver à sociedade as contribuições recebidas.

Portanto, as medidas adotadas pela CLDF durante a pandemia representam um avanço importante no processo de institucionalização da transparência ativa e da governança pública responsável, mas também deixam evidente a necessidade de consolidar estratégias permanentes de inclusão digital e participação cidadã, sobretudo diante da possibilidade de novos contextos de exceção.

3.4 Medidas de Transparência Adotadas pelo Congresso Nacional durante a Pandemia

Durante o período de emergência sanitária da COVID-19, o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, adotou um conjunto robusto de medidas normativas voltadas à garantia da continuidade das atividades legislativas, à proteção da saúde de parlamentares e servidores, e à



manutenção dos princípios de publicidade, acesso à informação e participação cidadã. O funcionamento do Congresso Nacional obedece ao princípio do bicameralismo paritário, conforme previsto na Constituição Federal (arts. 44 a 58), que estabelece o Poder Legislativo da União composto por duas Casas independentes e complementares: a Câmara dos Deputados, representando o povo, e o Senado Federal, representando os entes federativos. Ambas atuam de forma autônoma, mas também podem deliberar conjuntamente nos termos do Regimento Comum do Congresso Nacional, especialmente para matérias orçamentárias, medidas provisórias, vetos presidenciais e outras questões de interesse nacional. Esse sistema assegura o equilíbrio federativo e a legitimidade democrática nas decisões legislativas.

O protagonismo das Mesas Diretoras das duas Casas foi evidente. Na Câmara dos Deputados, mais de 40 Atos da Mesa entre 2020 e 2022 regulamentaram aspectos fundamentais do funcionamento remoto. Entre as principais inovações institucionais, destaca-se a criação do Sistema de Deliberação Remota, por meio da Resolução nº 14/2020, como medida excepcional para viabilizar a continuidade das sessões plenárias durante o período pandêmico. O SDR permitiu a realização de sessões, votações e debates legislativos sem a presença física dos parlamentares, assegurando a continuidade das funções legislativas. O Infoleg, por sua vez, é um aplicativo móvel da Câmara que viabilizou a inscrição de oradores, o registro de presença e os votos de forma digital, representando um salto na digitalização do processo legislativo.

Entre os atos mais emblemáticos da Câmara, destacam-se: (1) o Ato da Mesa nº 123/2020, que regulamentou o SDR e formalizou seus fluxos operacionais; (2) o Ato nº 126/2020, que viabilizou o envio de proposições via Infoleg Autenticador; (3) o Ato nº 129/2020, que passou a permitir a inscrição de oradores também pelo aplicativo; (4) o Ato nº 161/2021, que normatizou o funcionamento remoto das comissões e do Conselho de Ética; (5) o Ato nº 208/2021, que trouxe diretrizes para o retorno gradual às atividades presenciais; e (6) o Ato nº 235/2022, que consolidou o novo modelo de controle de presença e participação parlamentar, inclusive com previsões específicas para parlamentares em condições de saúde especiais.



No Senado Federal, as medidas emergenciais foram organizadas e compiladas no documento "Atos normativos para o enfrentamento da pandemia de coronavírus (Covid-19) no âmbito do Senado Federal" (2021). Diferentemente da Câmara, o processo de normatização envolveu não apenas a Mesa Diretora, mas também diversas áreas técnicas da Casa, como a Secretaria-Geral da Mesa, a Secretaria de Tecnologia da Informação, a Consultoria Legislativa, a Diretoria-Geral e a Secretaria de Comunicação Social. Essa multiplicidade de atores evidencia uma abordagem mais técnica e descentralizada de gestão da crise. Destaca-se o Ato da Mesa nº 7/2020, que instituiu o SDR, viabilizando votações à distância por meio de ambiente virtual seguro. Também foram editadas normas para a condução de reuniões remotas de comissões, realização de audiências públicas com participação digital e ajustes procedimentais para garantir a continuidade dos trabalhos legislativos e administrativos.

No âmbito do Congresso Nacional, a atuação conjunta das duas Casas também se traduziu em normativos específicos. O Ato Conjunto das Mesas da Câmara e do Senado nº 1/2020 estabeleceu o regime de tramitação das medidas provisórias durante a pandemia, restringindo o número de sessões e etapas para conferir celeridade ao processo. Já os Atos Conjuntos das Diretorias-Gerais nº 1 e 2/2020 instituíram e prorrogaram o Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do Índice de Transparência Legislativa (ITL), que buscou desenvolver um indicador comum para avaliação da transparência das atividades parlamentares em tempos normais e excepcionais. Esses atos demonstram um esforço institucional coordenado não apenas para responder à crise, mas também para aprimorar os padrões de governança e prestação de contas no longo prazo.

Outro ponto sensível foi o funcionamento das comissões permanentes e temporárias. Durante a pandemia, ambas as Casas suspenderam temporariamente os trabalhos das comissões, concentrando as deliberações no Plenário e nos líderes partidários. Apenas em 2021, por meio do Ato da Mesa nº 161/2021, a Câmara regulamentou a retomada parcial das atividades das comissões por meio do SDR. No Senado, também houve retomada gradual, mas com restrições quanto à realização de reuniões híbridas. Essa suspensão, como apontam Nascimento (2020) e Ferreira (2022), reduziu significativamente os espaços de escuta qualificada e controle técnico, conferindo maior centralidade às decisões das Mesas e das



lideranças. O Observatório do Legislativo Brasileiro (2020) reforça essa avaliação ao afirmar que a deliberação remota centralizou o processo decisório, fragilizou os debates técnicos e reduziu a participação cidadã nos momentos cruciais da tramitação legislativa.

As observações de Roberta Simões do Nascimento (2020) reforçam a leitura crítica sobre o esvaziamento procedural que marcou o processo legislativo durante a pandemia. Segundo a autora, o novo arranjo institucional reduziu a deliberação qualificada, flexibilizou os controles regimentais e concentrou poder político nas lideranças, sem que houvesse salvaguardas normativas robustas. O resultado foi um Legislativo funcional, mas operando em regime de exceção informal, em que a transparência e a participação social foram mantidas apenas em seus aspectos formais.

Rafael Silveira e Silva (2020) aprofunda essa crítica ao destacar que, ao se adaptar sem base normativa explícita e sem previsão de controle posterior das decisões tomadas remotamente, o Congresso adotou um modelo de deliberação que comprometeu a segurança jurídica, institucionalizou uma excepcionalidade e criou precedentes frágeis para futuras crises. Gomes (2011), por sua vez, adverte que a democracia digital, embora promissora, corre o risco de reduzir-se a um modelo de mera exibição de decisões sem efetiva participação, caso não se desenvolvam canais qualificados de escuta e deliberação. Já Zorral & Carlos (2017) destacam que a participação cidadã nas audiências públicas e nos canais digitais do Legislativo precisa considerar não apenas o acesso formal, mas a efetividade da escuta, ou seja, a capacidade de incorporar as contribuições sociais ao processo decisório. Ambos os autores convergem ao alertar para a criação de uma "fachada participativa", onde a digitalização mascara desigualdades de acesso e limita a eficácia do controle democrático.

Em síntese, o Congresso Nacional respondeu à pandemia com uma série de inovações normativas e tecnológicas, que permitiram a continuidade institucional e a manutenção dos princípios de transparência e legalidade. Entretanto, como indicam Finger & Santos (2020), a ausência de mecanismos mais robustos de participação cidadã e a concentração decisória reforçam a necessidade de revisão e aperfeiçoamento dos marcos normativos para futuras situações de crise, garantindo



não apenas a continuidade administrativa, mas também a qualidade e a legitimidade do processo legislativo em contextos excepcionais.

Essas constatações indicam que, embora o CN e a CLDF tenham atuado sob os mesmos condicionantes de urgência e excepcionalidade, os caminhos trilhados por cada instituição revelam distintas concepções de transparência e participação. Enquanto o Congresso priorizou a operacionalidade legislativa, ainda que em detrimento de estruturas participativas mais robustas, a CLDF demonstrou disposição institucional para absorver aprendizados da crise e transformá-los em diretrizes permanentes de governança. O capítulo seguinte examina, em profundidade, como essa trajetória de evolução institucional se materializou na CLDF por meio de seu planejamento estratégico, das ações normativas adotadas, da experiência dos servidores e dos indicadores de desempenho, como o ITGP e o MADAL/CM, compondo um retrato mais abrangente do processo de consolidação da transparência legislativa no Distrito Federal.

3.5 CLDF e CN: semelhanças e diferenças na transparência legislativa durante a pandemia

A análise comparativa entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Congresso Nacional — que compreende a Câmara dos Deputados e o Senado Federal — revela tanto convergências institucionais quanto distinções estruturais nas respostas adotadas para assegurar a transparência legislativa durante a pandemia de COVID-19. Embora operem em escalas distintas, ambas as casas enfrentaram o desafio de manter a atividade parlamentar em funcionamento sob as restrições impostas pelo distanciamento social, sem comprometer os princípios constitucionais da legalidade, da publicidade e da participação social.

A partir da classificação proposta neste capítulo, as respostas institucionais podem ser agrupadas em três categorias: (i) medidas de prevenção sanitária e funcionamento administrativo; (ii) regulamentação de sessões remotas e mecanismos deliberativos virtuais; e (iii) retomada gradual das atividades presenciais e encerramento das medidas emergenciais. Essa tipologia permite observar que, embora o arcabouço normativo e a escala institucional variem entre os casos analisados, os objetivos centrais convergiram em torno da proteção da saúde, da continuidade institucional e da preservação da publicidade dos atos.



No que se refere às medidas de prevenção e funcionamento administrativo, tanto a CLDF quanto a Câmara dos Deputados editaram normativos logo nos primeiros dias da crise. A CLDF instituiu o teletrabalho e suspendeu atividades presenciais com base em Atos da Mesa Diretora como os de nº 030 e 043/2020, enquanto a Câmara dos Deputados editou os Atos nº 118 e 120/2020 com teor semelhante. O Senado Federal, por sua vez, adotou atos normativos mais fragmentados, distribuídos entre áreas técnicas como a Diretoria-Geral, a Secretaria-Geral da Mesa e a Secretaria de Comunicação Social, o que garantiu uma abordagem mais setorial e técnica, mas com menor centralização decisória.

No campo da deliberação remota, tanto a CLDF quanto o Congresso Nacional instituíram sistemas próprios: a Resolução nº 14/2020 na Câmara dos Deputados, o Ato nº 7/2020 no Senado e os Atos nº 041/2020 e 082/2021 na CLDF formalizaram os instrumentos de deliberação virtual. No caso da Câmara dos Deputados, o uso do aplicativo Infoleg para registro de presença e votação tornou-se peça-chave da operação legislativa, com constante atualização normativa por meio de atos como os de nº 126, 129 e 235/2022.

O funcionamento das comissões expôs divergências significativas. Ambas as Casas do Congresso suspenderam temporariamente suas comissões permanentes e só regulamentaram sua retomada mais de um ano após o início da pandemia. A Câmara o fez pelo Ato nº 161/2021, enquanto o Senado avançou com menor formalização. A CLDF, por sua vez, manteve o funcionamento remoto das comissões, conforme regulamentado por seus atos administrativos, garantindo a deliberação e análise técnica das proposições legislativas mesmo durante o isolamento. As reuniões foram transmitidas ao vivo e registradas no portal institucional, assegurando a publicidade e a continuidade das atividades deliberativas com certo grau de participação social.

Autores como Nascimento (2020) e Silva (2020) criticam o esvaziamento procedural no Congresso Nacional, destacando que a concentração decisória nas Mesas Diretoras e nos colégios de líderes reduziu os espaços de deliberação qualificada, eliminou etapas de controle técnico e flexibilizou normas regimentais sem o devido respaldo jurídico. Silva (2020), em particular, aponta que essas



medidas, ainda que justificadas pelo caráter emergencial, podem institucionalizar precedentes frágeis e comprometer a segurança jurídica em futuras crises.

Gomes (2011) e Zorral & Carlos (2017) alertam para os limites da transparência digital quando desacompanhada de institucionalidade responsiva. Segundo os autores, a simples transmissão das sessões ou a disponibilização de dados online não garantem, por si só, a efetividade da participação cidadã. É preciso considerar a desigualdade no acesso às tecnologias, o letramento digital da população e a ausência de feedback institucional às contribuições recebidas por canais digitais. A democracia digital, portanto, não é apenas uma questão de infraestrutura, mas também de desenho institucional e compromisso com a escuta social.

A CLDF, nesse contexto, destaca-se por ter complementado sua resposta normativa com a criação de instrumentos voltados à comunicação ativa (como o programa Live CLDF e a Agência de Notícias), à segurança da informação (com a POSID) e à Gestão de Riscos (Ato nº 103/2022), o que demonstra um esforço de institucionalização mais orgânico e integrado às práticas de governança pública. O Congresso Nacional, por sua vez, concentrou-se em garantir a funcionalidade do processo decisório, mas sem desenvolver, de forma proporcional, mecanismos estruturados de escuta e retorno à sociedade civil.

O Observatório do Legislativo Brasileiro (2020) destaca que, embora o Congresso Nacional tenha garantido a publicidade de suas atividades por meio das transmissões ao vivo e das publicações eletrônicas, houve fragilidade no acompanhamento das proposições por parte da sociedade civil. A pouca previsibilidade da pauta, a ausência de mecanismos estruturados de participação remota e a concentração das decisões em poucos atores institucionais enfraqueceram o processo democrático. Já Nascimento (2020) aprofunda a crítica ao destacar que o rito acelerado das proposições e a centralidade das lideranças partidárias comprometeram o papel deliberativo das comissões e dificultaram o debate técnico e plural.

Em suma, embora a CLDF e o Congresso Nacional tenham adotado medidas relevantes de adaptação institucional durante a pandemia, os resultados em termos de transparência efetiva e participação cidadã variaram conforme o grau



de institucionalização dos mecanismos e a cultura política vigente em cada Casa. A experiência da CLDF, ainda que mais modesta em escala, revela boas práticas que podem inspirar reformas no Legislativo federal, sobretudo no que tange à governança digital, à escuta qualificada e ao compromisso com a accountability em contextos de crise.

4 TRANSPARÊNCIA NA CLDF

A pandemia de COVID-19 acelerou processos de transformação institucional em diversas casas legislativas brasileiras, forçando a adaptação de práticas administrativas e legislativas e, especialmente, desafiando os padrões tradicionais de transparência. No caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), esse contexto foi catalisador de uma agenda preexistente de inovação institucional, ao mesmo tempo em que revelou limitações estruturais relacionadas à participação social e à inclusão digital. Este capítulo se propõe a analisar as estratégias de transparência adotadas pela CLDF antes, durante e após a pandemia, com destaque para a incorporação de diretrizes no planejamento estratégico, os avanços na digitalização e os efeitos práticos dessas medidas sobre a governança institucional. A partir de documentos oficiais, índices avaliativos e entrevistas com servidores da Casa, busca-se compreender em que medida a transparência foi, de fato, ampliada e internalizada como valor institucional.

4.1 Planejamento Estratégico da CLDF e Iniciativas de Transparência

A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) tem demonstrado, ao longo dos últimos anos, um comprometimento crescente com os princípios da transparência, da inovação institucional e da participação cidadã. Esse compromisso está formalizado nos seus Planos Estratégicos Institucionais, sendo o primeiro referente ao período de 2012 a 2020 e o segundo, atualmente em vigor, cobrindo os anos de 2023 a 2030. Ambos foram instituídos por Ato da Mesa Diretora — nº 06/2012 e nº 146/2022, respectivamente — e refletem diferentes estágios de amadurecimento da cultura organizacional da Casa, evidenciando respostas distintas às demandas sociais, políticas e institucionais do seu tempo.

O Plano Estratégico Institucional (PEI) 2012-2020 foi pioneiro ao introduzir de forma sistemática a cultura do planejamento estratégico na CLDF. Ele estruturou



a atuação da Casa com base em seis grandes objetivos estratégicos: melhoria da qualidade da legislação, fortalecimento da imagem institucional, modernização da gestão, valorização de servidores, promoção da sustentabilidade e ampliação da participação social. A transparência foi tratada como eixo transversal, articulada à valorização da comunicação institucional e à modernização dos processos administrativos. Foi nesse contexto que se deu a consolidação do portal institucional e a estruturação das primeiras ações de transparência ativa e passiva, incluindo o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A Visão da CLDF para o período era tornar-se, até 2020, uma Casa Legislativa nacionalmente respeitada e reconhecida pela excelência no atendimento aos anseios da população do Distrito Federal.

O Plano Estratégico Institucional 2023–2030 representa um salto qualitativo em relação à primeira versão. Com uma linguagem atualizada e alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o novo PEI adota um modelo de governança baseado na tríade: participação, inovação e integridade. O plano está estruturado em 12 objetivos estratégicos, organizados em quatro perspectivas estratégicas, com foco em Resultados-Chave e Ações Estratégicas. Entre os objetivos, destacam-se: promover a excelência na produção legislativa; fortalecer a relação com a sociedade; aprimorar a transparência e o acesso à informação; e fomentar a cultura da inovação. A participação social aparece agora como um valor institucional, sendo transversal a todas as metas. O PEI também inova ao adotar o Balanced Scorecard (BSC) como instrumento de monitoramento, com indicadores e metas atreladas a unidades responsáveis.

Quadro 3 – Características e exemplos dos critérios de avaliação do Avaliação do ITGP

Dimensão	Pergunta	Exemplos
Transparência e Acesso à Informação	Valor institucional genérico; ações sem metas mensuráveis; lançamento inicial do Portal da Transparência.	Transparência como objetivo estratégico (OE02); adesão à matriz ATRICON; metas específicas e dados acessíveis.
Participação Cidadã e Inclusão Digital	Participação tratada de forma reativa; ações pontuais sem articulação contínua ou escuta estruturada.	Participação estruturada (OE03); criação de canais permanentes de escuta; ações inclusivas e digitais.



Governança e Inovação	Foco na administração interna; inovações pontuais e pouco articuladas; ausência de sistema de monitoramento integrado.	Governança integrada (OE04, OE06, OE07, OE08, OE10); uso de OKRs e indicadores de desempenho.
Impacto da Pandemia	Sem cobertura direta, mas marcado pela ausência de planejamento durante o início da crise sanitária.	Incorporação de aprendizados da pandemia; regulamentação de sessões remotas; digitalização e normatização aceleradas.
Continuidade no Pós-Pandemia	Não aplicável. Não houve diretrizes formais para continuidade de medidas emergenciais adotadas durante a pandemia.	Institucionalização de práticas como audiências híbridas e dados abertos; uso contínuo de tecnologia para engajamento cidadão...

Fonte: Elaborado pela autora com dados dos PEI's.

A comparação entre os dois planejamentos, destacada no quadro acima, evidencia não apenas a evolução na estruturação administrativa, mas também um amadurecimento da função pública da CLDF. Enquanto o PEI 2012-2020 representou a introdução da lógica de planejamento na CLDF, com foco na estruturação interna e no fortalecimento da imagem institucional, o PEI 2023-2030 revela uma instituição mais madura, voltada para a inovação, o relacionamento com a sociedade e a accountability. A pandemia de COVID-19, ocorrida no intervalo entre os dois planejamentos, funcionou como catalisador dessa transição, ao acelerar a digitalização dos processos legislativos e evidenciar a importância de modelos de gestão adaptativos, transparentes e participativos.

Essa transição é visível tanto no conteúdo dos planos quanto na estrutura administrativa da casa, consolidada no pós-pandemia, conforme será explorado no item 4.6 deste capítulo. O PEI 2023-2030 surge em resposta direta aos aprendizados institucionais vivenciados no contexto da emergência sanitária e política global, trazendo em sua formulação estratégias para continuidade de serviços legislativos e aproximação com a sociedade por meios digitais e acessíveis. Isso dialoga diretamente com os dados obtidos no ITGP.

Ao relacionar os PEIs ao foco desta pesquisa — a evolução da transparência legislativa em contextos de crise —, constata-se que os planejamentos não apenas refletem visões administrativas, mas também constituem



respostas diretas aos contextos políticos e sociais, como o da pandemia, demonstrando que o fortalecimento da governança legislativa se dá de maneira progressiva e responsável aos desafios enfrentados pela instituição.

4.2 Aceleração das Iniciativas de Digitalização e Transparência durante a Pandemia

A pandemia de COVID-19 representou um ponto de inflexão para a agenda de digitalização e transparência da CLDF, funcionando como um acelerador institucional de medidas que já vinham sendo discutidas nos marcos dos Planejamentos Estratégicos. A urgência em manter o funcionamento do Poder Legislativo, mesmo diante do isolamento social e das restrições sanitárias, exigiu da Casa uma rápida reconfiguração de seus procedimentos regimentais, sistemas tecnológicos e canais de comunicação com a sociedade.

A principal medida normativa nesse contexto foi a Resolução nº 310/2020, publicada em 25 de março de 2020, que regulamentou o funcionamento das sessões remotas. Essa norma estabeleceu regras claras para deliberações virtuais, incluindo aspectos de quórum, votação, publicidade dos atos e integridade do processo legislativo. Seu impacto foi imediato: permitiu a continuidade das sessões plenárias e de comissões, mesmo com a interrupção das atividades presenciais, assegurando a legalidade e a legitimidade das decisões parlamentares.

Além disso, a transmissão integral das sessões pela TV Web CLDF e pelas redes sociais institucionais passou a ser regra. Com o apoio da Secretaria de Comunicação da Casa, os vídeos passaram a contar com legendas, recursos de acessibilidade e arquivos digitais sincronizados, facilitando o acesso de diferentes públicos às informações legislativas. Esses elementos demonstram um esforço não apenas de preservação da transparência formal, mas de aproximação efetiva com a população, ainda que mediada por canais digitais.

Conforme observa Tiago Peixoto (2020), em sua análise sobre “parlamentos virtuais”, há um risco recorrente de que momentos de crise sirvam como pretexto para a consolidação de práticas autoritárias ou para o esvaziamento da participação cidadã. No entanto, a experiência da CLDF vai na contramão desse diagnóstico, evidenciando uma tentativa deliberada de manter os princípios da publicidade, da



escuta social e da legalidade em meio à excepcionalidade. Trata-se, portanto, de uma aplicação prática do que autores como Gomes (2005) e Silva, Bragatto e Sampaio (2016) identificam como fundamentos da democracia digital: a preservação dos espaços institucionais de deliberação pública, mesmo diante de restrições físicas ou operacionais.

Os dados do ITGP confirmam esse movimento. Durante o período pandêmico, a Casa apresentou melhora significativa nas dimensões de "Transformação Digital" e "Participação e Engajamento", refletindo a efetividade das medidas adotadas para garantir o funcionamento do Parlamento e o acesso da sociedade às informações públicas.

Dessa forma, a pandemia não apenas forçou uma reorganização operacional da CLDF, como também consolidou práticas que já estavam previstas em seu planejamento estratégico. O que poderia ter sido um período de retração institucional foi, na verdade, um momento de avanço normativo e tecnológico, que elevou o patamar da transparência legislativa no Distrito Federal.

Ainda assim, como será aprofundado nos tópicos seguintes, a ampliação do acesso digital não supriu integralmente os desafios ligados à participação social efetiva. A democratização do acesso à informação é condição necessária, mas não suficiente, para assegurar a escuta qualificada e a deliberação cidadã no ambiente legislativo.

4.3 Medidas de Transparência que se Perpetuaram e Evoluíram

Superada a fase mais crítica da pandemia, a CLDF iniciou um processo de institucionalização das práticas emergenciais adotadas durante a crise sanitária. Esse movimento demonstrou que as ações não se restringiram ao campo da excepcionalidade, mas se converteram em instrumentos estruturantes da governança legislativa. Em vez de retornar ao modelo anterior, a Casa optou por consolidar os avanços em transparência e participação social, incorporando-os às suas rotinas administrativas e deliberativas.

As sessões plenárias e de comissões passaram a adotar o modelo híbrido, permitindo a participação remota de parlamentares e convidados. A autorização



para a realização de audiências públicas virtuais, regulamentada pela Resolução nº 314/2021, publicada em 15 de abril de 2021, consolidou a prática de escuta digital da sociedade, ampliando o alcance e a inclusão dos debates legislativos. Entretanto, cabe registrar que, em 2022, as reuniões híbridas passaram a ser restritas na CLDF. Uma alteração no Regimento Interno, vigente a partir de 2025, passou a permitir a participação remota apenas em deliberações específicas das comissões, limitadas a matérias que não exigem parecer, como indicações. Esse movimento revela avanços, mas também evidencia que a flexibilização plena do ambiente híbrido encontrou limites institucionais.

Paralelamente, o Portal da CLDF foi reformulado para facilitar a navegação, ampliar o acesso à informação e integrar novos serviços digitais, como a consulta por proposição legislativa e a comunicação direta com a Ouvidoria. O portal passou a disponibilizar bases de dados abertas em formatos interoperáveis, como CSV e JSON, alinhando-se às melhores práticas de transparência ativa e promovendo o acesso de pesquisadores, jornalistas e cidadãos aos dados legislativos, administrativos e orçamentários.

Essas medidas resultaram em ganhos contínuos nas dimensões de "Comunicação" e "Governança" do ITGP, evidenciando a consolidação de uma cultura organizacional mais responsável e voltada ao controle social. O desempenho da CLDF no índice é fruto não apenas da formalização de normativos, mas também de iniciativas estruturantes que fortalecem a transparência como política permanente.

Tais resultados indicam não apenas a existência de mecanismos formais de transparência, mas também o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à accountability, conforme defendido por autores como Finger & Santos (2021). A transparência, nesse contexto, não é apenas um valor normativo, mas uma prática institucional consolidada, que integra as estratégias de relacionamento com a sociedade e fortalece a legitimidade das ações parlamentares.

Todavia, é importante ressaltar que o aumento do acesso à informação digital não equivale necessariamente à ampliação do engajamento social efetivo. Embora a pandemia tenha impulsionado a digitalização e a adoção de novas



práticas e ferramentas pela CLDF, não há dados suficientes que comprovem um aumento concreto da participação cidadã. A pesquisa realizada demonstra que a democratização do acesso tecnológico é uma condição necessária, mas não suficiente, para garantir a efetividade da participação social. Além disso, o simples acesso digital, embora amplamente expandido, pode também representar uma barreira, especialmente para parcelas da população que enfrentam dificuldades de conectividade, letramento digital ou limitação no uso de plataformas institucionais. A dificuldade no uso das ferramentas digitais, apontada por servidores entrevistados, reforça essa percepção: embora tenha funcionado como um obstáculo, não foi encarada como entrave primordial à continuidade da atividade institucional no contexto emergencial.

Essa institucionalização da transparência demonstra a maturidade da CLDF no enfrentamento da crise, revelando que os aprendizados da pandemia foram absorvidos e convertidos em políticas permanentes. Nesse cenário, embora as iniciativas de transparência e inovação tecnológica tenham sido relevantes, permanece o desafio de transformar a abertura digital em instrumentos efetivos de fortalecimento da democracia participativa.

4.4 Entrevistas com Servidores da CLDF: Percepções e Experiências

As entrevistas realizadas com quatro servidores da CLDF ofereceram uma visão qualificada sobre os efeitos institucionais da pandemia de COVID-19, especialmente no que se refere à transparência, continuidade administrativa e participação social. Foram entrevistados Davi Luqueiz Salles (chefe do Setor de Sistema Legislativo), Heloísa Bessa (assessora da Liderança de Governo e ex-secretária da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT), Jacqueline Galuban (chefe do Setor de Suporte ao Pessoal Efetivo e assessora de Plenário), Leonardo C. S. Araújo (Consultor Legislativo) e Tatiana Drumond (Chefe de Gabinete). Apresentados aqui em ordem alfabética, os relatos revelam experiências diversas e complementares, que reforçam os achados deste trabalho sobre os limites e avanços da transparência na CLDF durante a pandemia.



Davi Luqueiz Salles, responsável por funções ligadas ao Sistema Legislativo, relatou que a principal preocupação nos primeiros meses de pandemia foi garantir a manutenção dos serviços essenciais da Casa. Ele destacou a necessidade de rápida adaptação dos fluxos administrativos, sobretudo na tramitação e registro de documentos oficiais. O desafio inicial, segundo ele, foi integrar os setores à nova lógica digital, especialmente aqueles que dependiam fortemente do atendimento presencial. Embora tenha reconhecido o esforço institucional para assegurar a continuidade dos serviços, Davi observou que houve desigualdade no domínio e na familiaridade com as ferramentas digitais entre os servidores, o que gerou lentidão e incertezas em determinados setores. Essa constatação reforça os apontamentos de Finger & Santos (2021) sobre os riscos da exclusão digital interna em processos de transformação institucional acelerada.

A entrevista com Heloísa Bessa revelou aspectos relacionados à prática legislativa no dia a dia dos gabinetes. Ela descreveu o esforço conjunto do seu gabinete e da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) para manter uma atuação contínua, mesmo com as limitações impostas pelo distanciamento. Sua fala destacou que a transparência dos processos foi preservada, mas que a participação popular foi impactada pela ausência de mediações eficazes entre o plenário virtual e a sociedade. Heloísa também refletiu sobre o comportamento distinto entre parlamentares: enquanto alguns se adaptaram rapidamente ao uso das ferramentas digitais, outros enfrentaram maiores resistências. Sua percepção sobre o desequilíbrio de informações entre parlamentares da base e da oposição durante a pandemia também merece atenção, indicando que, mesmo em um ambiente institucionalmente estruturado, há assimetrias no acesso e uso da informação. Esse cenário dialoga com os alertas de Silva, Bragatto e Sampaio (2016), que enfatizam a importância de institucionalizar a participação digital com equidade, evitando que ela se transforme em um recurso exclusivo de setores mais estruturados tecnicamente.

Jacqueline Galuban destacou como o funcionamento do plenário foi profundamente transformado, especialmente no início da pandemia, quando houve dificuldades operacionais para garantir a presença remota dos parlamentares e o suporte técnico necessário. A servidora observou que, embora a CLDF tenha conseguido manter suas deliberações, o apoio técnico aos gabinetes ficou



prejudicado, afetando a fluidez do trabalho parlamentar. Ela também relatou limitações da participação popular, uma vez que as comissões — principal canal institucional de interlocução com a sociedade — atuaram de forma bastante reduzida no período. Além disso, sua análise apontou que a atuação da liderança do governo foi favorecida, pois contou com uma estrutura de comunicação melhor adaptada às condições do trabalho remoto. Seu depoimento se alinha à crítica formulada por Gomes (2005), que destaca que a democracia digital só se realiza plenamente quando os canais de participação são efetivos, estruturados e universalmente acessíveis. Em relação ao Setor de Suporte ao Pessoal Efetivo (SESPE), ofereceu uma leitura sensível sobre os impactos administrativos da crise. Para ela, o momento inicial foi marcado por insegurança institucional, principalmente no que diz respeito à preservação das rotinas de trabalho e ao bem-estar dos servidores. Jacqueline reconheceu a agilidade da CLDF na normatização do teletrabalho e na adoção de medidas sanitárias, mas apontou dificuldades na adaptação das equipes, em especial pela ausência de suporte técnico homogêneo entre os setores.

Leonardo Araújo, por sua vez, destacou que, embora a CLDF tenha adotado rapidamente normativos que viabilizaram sessões e votações remotas, como a Resolução nº 310/2020, essas normas foram elaboradas como respostas emergenciais, e não como componentes de uma transformação estrutural planejada. Ele afirmou que as recentes alterações no Regimento Interno da Casa não foram impulsionadas pelas experiências adquiridas durante a pandemia, mas sim por outras motivações, como a inspiração no funcionamento do Poder Judiciário e o objetivo de otimizar o tempo dos parlamentares. Ainda assim, ponderou que o período fortaleceu o entendimento sobre a importância da estabilidade das normas e da previsibilidade institucional. Segundo Leonardo, essas adaptações regimentais refletem a busca por maior eficiência, mas não necessariamente incorporam mecanismos de participação ou transparência ampliada. Ele também destacou que, assim como no contexto da pandemia foram necessárias medidas excepcionais, futuras crises também exigirão respostas extraordinárias e que não devem depender exclusivamente das alterações regulares do Regimento Interno. Para ele, a experiência pandêmica revelou a importância da estabilidade normativa e da previsibilidade institucional, mas também mostrou que as inovações tecnológicas



adotadas não necessariamente caminharam junto com o fortalecimento da participação social. Sua análise reforça os diagnósticos de Nascimento (2020) e Silva (2020) sobre o esvaziamento deliberativo provocado pelo excesso de centralização nas mesas diretoras e pela ausência de mecanismos robustos de escuta institucional durante o regime remoto.

Tatiana Drumond, chefe de gabinete e ex-assessora da 1^a Vice-Presidência da CLDF durante a pandemia, trouxe uma perspectiva centrada na inovação tecnológica e na modernização administrativa. Ela destacou que a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Processo Legislativo Eletrônico (PLE), iniciada ainda em 2019, foi crucial para garantir a continuidade das atividades durante a crise sanitária. Segundo Tatiana, a pandemia acelerou processos de inovação que já estavam em curso, como o desenvolvimento de painéis eletrônicos e a adoção de ferramentas de reuniões virtuais. Ela ressaltou que, embora o foco principal tenha sido assegurar o funcionamento administrativo e legislativo, houve também uma preocupação em garantir a transparência e o acesso às informações públicas. Contudo, reconheceu que a participação social direta no processo legislativo manteve-se limitada, concentrando-se em demandas específicas da população. Essa percepção se alinha aos apontamentos de Gomes (2011) e Castanho (2020), que alertam que a democratização digital requer não apenas o acesso às informações, mas também a criação de canais efetivos de deliberação e escuta popular. Tatiana também reforçou a ideia de que a pandemia, ao forçar a adoção rápida de novas tecnologias, gerou um legado importante para a modernização institucional, mas que desafios como a resistência inicial ao uso do SEI e do PLE e a digitalização de processos físicos foram barreiras significativas nesse processo.

Essas entrevistas permitem identificar que, embora a CLDF tenha preservado sua capacidade deliberativa e reforçado mecanismos de transparência formal, a participação social — eixo central da democracia digital defendida por autores como Gomes (2005) e Silva, Bragatto e Sampaio (2016) — foi limitada. A atuação das comissões, conforme aponta Nascimento (2020), é essencial para garantir a escuta da sociedade civil, o que se perdeu em grande medida com a suspensão de seus trabalhos regulares.



A análise também evidencia a necessidade de diferenciar os avanços em governança institucional daqueles voltados à efetivação da democracia participativa. Ainda que a transparência ativa tenha se intensificado, os dados das entrevistas confirmam que não houve estratégias integradas de ampliação da escuta social, o que reforça os limites apontados por Gomes (2005) sobre a fragilidade da participação civil digital quando não há mediações institucionais eficazes.

Portanto, a experiência da pandemia, conforme revelada pelas entrevistas, evidencia que a CLDF conseguiu estruturar respostas institucionais robustas para assegurar a continuidade das atividades parlamentares e administrativas. No entanto, ainda permanece o desafio de transformar essas conquistas em práticas permanentes de engajamento democrático, garantindo que a participação social esteja no centro das inovações legislativas futuras.

4.5 Período Pós-COVID

O período pós-pandemia não representou um retrocesso ou estagnação das ações de transparência na CLDF. Pelo contrário, constituiu uma etapa de aperfeiçoamento e continuidade estratégica das iniciativas que haviam sido aceleradas durante a crise sanitária. A partir de 2022, com o retorno progressivo das atividades presenciais e híbridas, a CLDF passou a institucionalizar práticas que, inicialmente emergenciais, transformaram-se em elementos estruturantes da atuação legislativa e administrativa.

A publicação da Resolução nº 337/2023 foi um marco nesse processo de institucionalização. Ela atualizou a estrutura organizacional da CLDF, reforçando os princípios de governança, inovação e publicidade como diretrizes centrais da gestão legislativa. Entre as práticas consolidadas, destaca-se a adoção de modelos híbridos de deliberação, que passaram a integrar a rotina legislativa desde a atualização do Regimento Interno da CLDF, em 2025. Esse modelo se relaciona às recomendações de autores como Gomes (2011) e Almada et al. (2019), que defendem a institucionalização da democracia digital como forma de ampliar a inclusão e a responsividade no Poder Legislativo.

No campo da gestão administrativa, a Casa aprimorou sua política de dados abertos, reformulou o Portal da Transparência, investiu na adoção de linguagem



cidadã e consolidou ferramentas digitais como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e plataformas de escuta ativa, com destaque para a atuação fortalecida da Ouvidoria Legislativa. Esta passou a exercer papel estratégico não apenas como canal de manifestação da sociedade, mas também como elo institucional para o aprimoramento do controle social.

Embora a CLDF não tenha adotado formalmente os modelos de avaliação ITGP ou MADAL/CM, os princípios que orientam esses instrumentos foram incorporados indiretamente à sua atuação, conforme demonstrado no Plano Estratégico Institucional 2023–2030. Os objetivos e metas previstos no PEI dialogam com os pilares de transparência, participação e inovação defendidos por esses modelos, confirmando o alinhamento da Casa a uma agenda moderna de governança pública.

No campo normativo, as resoluções mais recentes da CLDF passaram a incorporar dispositivos específicos sobre comunicação digital, simplificação do acesso à informação e consolidação da transparência institucional como valor transversal. Essa mudança aponta não apenas para uma evolução procedural, mas para uma transformação cultural mais profunda, em que a transparência é compreendida como eixo estruturante da legitimidade legislativa e da qualidade democrática.

Outro aspecto relevante no contexto pós-COVID foi a reconfiguração da estrutura organizacional da Casa, especialmente a partir dos registros do SEI-CLDF. O organograma de 2023 demonstra uma administração mais distribuída, com a consolidação de áreas técnicas responsáveis por inovação, comunicação e escuta institucional. Setores como a Secretaria de Comunicação, a Ouvidoria Parlamentar e o Centro de Informática passaram a desempenhar papéis centrais nos fluxos decisórios da instituição. A presença desses setores em posições estratégicas reflete os objetivos do novo PEI e demonstra a incorporação definitiva dos aprendizados da pandemia.

As entrevistas realizadas com servidores da Casa reforçam a percepção de que houve uma mudança de cultura institucional. A experiência da pandemia evidenciou a importância da flexibilidade organizacional, da autonomia técnica e da



cooperação intersetorial como fatores decisivos para a resiliência do Poder Legislativo. Esse aprendizado se traduz em metas estratégicas voltadas à governança participativa, à digitalização segura e à gestão baseada em evidências.

Assim, a CLDF pós-COVID não apenas preservou as conquistas alcançadas durante o período de crise, como avançou na consolidação de um modelo legislativo mais aberto, eficiente e transparente. O que se iniciou como resposta emergencial transformou-se em política institucional, demonstrando que momentos de exceção também podem servir como janelas de inovação democrática e fortalecimento institucional.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A pandemia de COVID-19 impôs desafios inéditos às instituições públicas, exigindo rápida adaptação normativa, tecnológica e organizacional para assegurar a continuidade dos serviços legislativos e administrativos. No caso da CLDF, observou-se uma reação institucional robusta, marcada pela aceleração da digitalização dos processos internos, pela adoção de instrumentos de deliberação remota e pela intensificação das práticas de transparência formal. Esses avanços, estruturados sob forte pressão emergencial, revelaram a capacidade da Casa de responder de forma célere aos novos desafios impostos pelo contexto sanitário.

Entretanto, a análise desenvolvida ao longo desta pesquisa reforça que o fortalecimento da transparência, embora essencial, não se traduziu automaticamente em maior efetividade da participação social. A abertura de canais digitais, ainda que ampla, esbarrou em barreiras estruturais como a desigualdade de acesso às tecnologias e a ausência de rotinas institucionais consolidadas de escuta e integração das contribuições cidadãs. Essa constatação dialoga com as críticas teóricas de Gomes (2005) e Zorral & Carlos (2017), que alertam para os limites da democracia digital quando a transparência não é acompanhada por práticas efetivas de inclusão e participação qualificada.

Assim, a experiência pandêmica revelou avanços importantes no campo da governança digital e da transparência legislativa, mas também expôs as fragilidades persistentes no tocante à participação social estruturada. Esses achados servirão de base para a análise mais detalhada dos dados empíricos, apresentada a seguir.



5.1 Síntese dos achados

Este trabalho analisou como a Câmara Legislativa do Distrito Federal evoluiu em seus processos e rotinas institucionais para elevar o grau de transparência e ampliar os canais de participação social em um contexto de crise, com ênfase na pandemia de COVID-19. A pesquisa também traçou um paralelo com o Congresso Nacional, a fim de identificar boas práticas, desafios enfrentados e aprendizados comuns sobre transparência legislativa e democracia participativa em tempos excepcionais.

A análise documental, a avaliação do Índice de Transparência e Governança Pública, a sistematização dos normativos internos e as entrevistas com servidores da CLDF revelaram que, apesar das dificuldades enfrentadas durante a pandemia, a instituição demonstrou capacidade adaptativa, compromisso com a manutenção da transparência e esforço contínuo na preservação da participação social, ainda que de forma limitada.

No âmbito normativo, a CLDF promoveu rápida adaptação às restrições sanitárias. A Resolução nº 310/2020 regulamentou as sessões plenárias virtuais; o Ato da Mesa Diretora nº 041/2020 formalizou as sessões extraordinárias remotas; e o Ato nº 082/2021 disciplinou a realização de sessões solenes em ambiente remoto, assegurando a continuidade das deliberações legislativas. Posteriormente, o Ato nº 103/2022 instituiu a Política de Gestão de Riscos, incorporando de forma permanente práticas de governança moderna no funcionamento da Casa.

No Congresso Nacional, medidas similares foram adotadas, como a criação do Sistema de Deliberação Remota por meio da Resolução nº 14/2020 da Câmara dos Deputados e do Ato nº 7/2020 do Senado Federal. Entretanto, a análise revelou que a concentração de poder decisório nas Mesas Diretoras e a suspensão temporária das comissões permanentes comprometeram a deliberação qualificada e reduziram a efetividade da participação social, como alertam Nascimento (2020), Silva (2020) e o Observatório do Legislativo Brasileiro (2020). A ausência de mecanismos robustos de escuta cidadã e a centralização dos processos decisórios criaram um ambiente legislativo funcional, mas fragilizado do ponto de vista democrático.

As entrevistas realizadas com servidores da CLDF — Davi Luqueiz Salles, Heloísa Bessa, Jacqueline Galuban, Leonardo Araújo e Tatiana Drumond —



evidenciaram percepções convergentes sobre os sucessos e limites da resposta institucional. Davi Luqueiz destacou a rápida reorganização administrativa, mas também apontou desigualdades internas no domínio das ferramentas digitais. Heloísa Bessa e Jacqueline Galuban ressaltaram as dificuldades em garantir a mediação eficaz entre a sociedade e o plenário virtual, bem como assimetrias de acesso à informação entre parlamentares da base e da oposição. Leonardo Araújo problematizou o caráter emergencial das reformas normativas e a falta de institucionalização de mecanismos permanentes de participação. Tatiana Drumond, por sua vez, reconheceu os avanços em comunicação e governança interna, mas alertou para a persistência da participação social incipiente e para a insuficiência da comunicação institucional na divulgação dos canais de escuta.

Esses relatos reforçam as críticas teóricas de Silva, Bragatto e Sampaio (2016) sobre o risco de exclusão digital nos processos de digitalização apressada e de Finger & Santos (2021) quanto à necessidade de práticas de governança responsável que considerem a heterogeneidade do acesso social. Em sintonia com as advertências de Gomes (2005) e de Zorral & Carlos (2017), observa-se que a simples abertura de plataformas digitais ou a transmissão de sessões não garantem a efetividade da participação cidadã, especialmente diante da ausência de mediações institucionais eficazes e da falta de retorno estruturado às contribuições da sociedade.

O desempenho da CLDF no ITGP confirma esses achados. A Casa obteve a classificação "Bom", com destaque nas dimensões de Governança, Transformação Digital e Participação e Engajamento, revelando que a transparência não se resumiu apenas à formalização de normas, mas também à criação de mecanismos estruturais de abertura informacional. Contudo, como demonstrado pela análise crítica e pelas entrevistas, o avanço tecnológico e normativo não foi acompanhado, na mesma medida, pela efetivação plena da participação social.

Em resumo, a experiência legislativa da pandemia na CLDF e no Congresso Nacional revela que, embora tenha havido conquistas importantes em termos de continuidade institucional e fortalecimento da publicidade dos atos, permanece o desafio de institucionalizar práticas de escuta qualificada, garantir a inclusão digital cidadã e consolidar mecanismos de democracia participativa robustos e efetivos para tempos normais e de crise.



5.2 Transparência como meio de fortalecimento da confiança na Política e como estímulo à participação social

A transparência institucional ocupa um papel estratégico na construção de relações de confiança entre o poder público e a sociedade. A disponibilização ativa de informações, a publicidade dos atos e a abertura de canais de escuta configuram, no contexto democrático contemporâneo, instrumentos indispensáveis para ampliar a legitimidade das instituições representativas e estimular a participação cidadã.

Castanho (2020) destaca que a transição da "opinião à cooperação" exige instituições dispostas a ouvir, dialogar e incorporar contribuições da sociedade civil de forma estruturada. A democracia digital, em sua perspectiva, deve ir além da transparência formal, promovendo interações horizontais e deliberativas.

Gomes (2011) destaca que a democracia digital depende não apenas da disponibilidade de tecnologia, mas da institucionalização de rotinas participativas que ampliem a legitimidade das decisões. A simples disponibilização de informações não garante a participação efetiva, podendo inclusive reforçar desigualdades se não forem acompanhadas por estratégias de inclusão e escuta. Nesse sentido, Zorral & Carlos (2017) argumentam que as audiências públicas, quando mal estruturadas, tornam-se rituais formais que pouco dialogam com os grupos sociais mais vulneráveis.

Ferreira (2022), ao analisar os canais de legislação participativa on-line no Brasil, identifica a existência de plataformas que ampliam o acesso da população à formulação normativa. No entanto, aponta que sua efetividade depende da capacidade do Legislativo em transformar essas contribuições em deliberação concreta, superando barreiras como a baixa institucionalização, a exclusão digital e a baixa representatividade dos usuários ativos.

Sa Vilas Boas (2020) problematiza o papel dos "atores secundários" no processo participativo, argumentando que, muitas vezes, a mediação por técnicos e assessores dificulta a apropriação cidadã das políticas públicas. Nesse sentido, é necessário fortalecer canais diretos de participação, garantindo retorno e transparência quanto ao impacto das contribuições recebidas.



Sampaio (2010) analisa os potenciais democráticos da internet, reconhecendo seu papel como ferramenta de descentralização do debate e mobilização social. Contudo, adverte que a abertura institucional é condição fundamental para que esses potenciais sejam plenamente realizados. A ausência de feedback e de integração das manifestações cidadãs ao processo decisório mina a legitimidade da participação digital.

A experiência da CLDF durante a pandemia de COVID-19 ilustra esses dilemas. Embora a instituição tenha avançado na transformação digital e na ampliação dos canais de publicidade institucional, a participação social estruturada permaneceu limitada, como demonstrado pelos relatos dos servidores entrevistados e pelos referenciais teóricos mobilizados nesta pesquisa. A desigualdade no acesso às ferramentas digitais, a ausência de mediações eficazes e a falta de retroalimentação sistemática das contribuições recebidas indicam que a ampliação da transparência foi um passo importante, mas ainda insuficiente para a consolidação de uma democracia participativa plena.

Assim, reforça-se a necessidade de que o investimento em transparência venha acompanhado de políticas deliberadas de inclusão digital, de fortalecimento dos espaços de escuta qualificada e de institucionalização de processos participativos que permitam, de fato, a incorporação da voz cidadã no ciclo legislativo.

5.3 Recomendações

Com base na análise desenvolvida, este trabalho propõe as seguintes recomendações para o fortalecimento da transparência e da participação social no âmbito do Poder Legislativo, com foco na CLDF:

- 1. Aprimorar a escuta cidadã estruturada:** Regulamentar e institucionalizar os procedimentos de participação em audiências e consultas públicas, com retorno sistematizado sobre as contribuições recebidas.
- 2. Fortalecer os instrumentos de dados abertos:** Ampliar a oferta de dados legislativos, orçamentários e administrativos em formatos acessíveis, interoperáveis e atualizados, promovendo iniciativas de formação cidadã para seu uso.



3. **Expandir o papel da Ouvidoria Legislativa:** Atribuir novas competências à Ouvidoria, incluindo mediação participativa, elaboração de relatórios públicos e articulação com redes de controle social.
4. **Capacitar o corpo técnico e legislativo para a gestão participativa:** Ofertar formações permanentes para servidores e parlamentares sobre práticas de transparência, participação social e inovação institucional.
5. **Revisar normativos internos à luz da democracia digital:** Atualizar o Regimento Interno e demais resoluções da CLDF, incorporando diretrizes e mecanismos participativos.
6. **Adotar avaliação periódica dos indicadores de transparência:** Utilizar o ITGP e o MADAL/CM como ferramentas de diagnóstico e planejamento, promovendo a melhoria contínua dos processos institucionais.
7. **Fomentar a inclusão digital para a participação:** Desenvolver parcerias e programas de apoio à inclusão digital de populações em situação de vulnerabilidade, especialmente jovens, idosos e moradores das periferias do DF.
8. **Integrar diretrizes participativas no Planejamento Estratégico Institucional (PEI):** revisar o PEI com foco em ações específicas para o fortalecimento da participação social inclusiva, com metas mensuráveis.

5.4 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros

Embora este estudo tenha realizado uma análise robusta da atuação da CLDF durante a pandemia, algumas limitações devem ser reconhecidas. Em primeiro lugar, embora tenha sido realizada uma análise qualitativa baseada em entrevistas com servidores de diferentes setores da CLDF, não houve a inclusão de parlamentares entre os sujeitos entrevistados. A percepção dos deputados distritais sobre a deliberação remota, as práticas de transparência e as estratégias de participação social poderia oferecer uma dimensão adicional à análise, especialmente no que tange às decisões políticas que impactaram a condução institucional durante a pandemia.

Além disso, a pesquisa concentrou-se majoritariamente na perspectiva interna da instituição, sem entrevistar diretamente membros da sociedade civil, organizações sociais ou usuários dos canais de participação — como a Ouvidoria. A



escuta desses atores externos teria possibilitado avaliar de forma mais precisa a efetividade prática das iniciativas de transparência e participação implementadas pela CLDF.

Outro ponto que merece aprofundamento é a ausência de um recorte sociodemográfico sobre os usuários dos canais de participação. A análise do perfil de gênero, raça, renda e localização dos cidadãos que acessaram os canais da Casa ou participaram de audiências poderia trazer dados mais consistentes sobre as desigualdades no uso dos mecanismos de escuta digital. Sem essas informações, permanece uma lacuna importante para a avaliação da efetividade inclusiva da participação institucional.

Também se observa uma limitação na troca de informações sistematizadas com a área de Comunicação Institucional da CLDF. Embora a criação de canais de comunicação tenha sido mencionada, a ausência de dados estruturados sobre suas estratégias de divulgação, alcance e impacto limitou a capacidade de avaliar o quanto essas iniciativas contribuíram, de fato, para a aproximação entre o Legislativo e a sociedade civil.

No campo normativo, não foi realizada uma análise de conteúdo das proposições legislativas aprovadas durante o período da pandemia, o que inviabilizou a avaliação de possíveis relações entre pressão popular e a produção normativa efetiva. O exame de projetos de lei, indicações ou emendas aprovadas, associado a manifestações sociais registradas em audiências públicas ou na Ouvidoria, poderia revelar se e como as demandas sociais foram incorporadas às decisões legislativas.

Quanto à comparação com o Congresso Nacional, embora tenham sido examinados os principais atos normativos, a pesquisa não se aprofundou na análise quantitativa de seus efeitos sobre a produtividade legislativa, a participação social ou o debate técnico em comparação à CLDF. Uma abordagem comparativa mais sistemática, inclusive com outros parlamentos estaduais, enriqueceria os estudos sobre boas práticas e desafios na gestão de crises.

Futuros estudos poderiam, ainda, desenvolver metodologias de quantificação da participação social em ambientes digitais; realizar comparações



entre a CLDF e outras Assembleias Legislativas do Centro-Oeste, permitindo traçar padrões regionais e boas práticas replicáveis; avaliação de impacto das manifestações sociais nas decisões legislativas concretas e a investigação sobre o papel da Comunicação Institucional na ampliação do alcance das iniciativas de transparência e escuta social.

Reconhecer essas limitações não diminui a importância dos achados desta pesquisa, mas reforça a necessidade de aprofundamento contínuo no debate sobre transparência, participação e inovação legislativa em contextos de crise e pós-crise.

5.5 Considerações finais

A pandemia de COVID-19 representou um marco disruptivo para as instituições públicas, testando sua capacidade de responder com agilidade, legalidade e responsabilidade. No caso da CLDF, a experiência pandêmica gerou uma aceleração normativa e tecnológica que favoreceu a consolidação de práticas mais transparentes, participativas e resilientes.

O comparativo com o Congresso Nacional evidenciou que a flexibilidade institucional da CLDF e sua escala reduzida contribuíram para uma resposta mais ágil, com menor centralização decisória e manutenção de canais participativos. A preservação das comissões, a adoção de formatos digitais acessíveis, o fortalecimento da Ouvidoria e a execução de políticas de comunicação institucional posicionaram a Casa como referência entre os Legislativos estaduais, especialmente no que tange à adaptação normativa e à escuta cidadã.

Esses achados reforçam a necessidade de se compreender a transparência não apenas como exposição de dados e procedimentos, mas como compromisso efetivo com a escuta social qualificada, a inclusão digital e a democratização dos processos decisórios. Como indicam autores como Gomes (2005), Silva, Bragatto e Sampaio (2016), e Finger & Santos (2021), a democracia digital exige mais do que infraestrutura: exige institucionalidade, práticas consistentes de escuta e políticas inclusivas.

A experiência da pandemia levou à CLDF avanços estruturais importantes, mas também impôs novos desafios. Para consolidar esses avanços, será necessário



fortalecer mecanismos de participação ativa, aprimorar a comunicação institucional com a sociedade e investir em estratégias que garantam a inclusão de diferentes segmentos sociais nos processos legislativos.

Assim, o caminho para uma governança legislativa mais democrática e resiliente passa não apenas pela modernização tecnológica, mas também pela qualificação da participação popular e pelo aprofundamento dos instrumentos de accountability, tornando a transparência um meio efetivo de construção de confiança e legitimidade no espaço público.

Dessa forma, este estudo contribui para o aprimoramento das práticas legislativas em contextos de crise e pós-crise, oferecendo subsídios para uma democracia mais resiliente, inclusiva e responsiva. Que os avanços consolidados no período pandêmico sirvam como base para novas transformações institucionais e para a construção de um Poder Legislativo cada vez mais acessível, transparente e participativo.



REFERÊNCIAS

ADDOR, N.; FREITAS, C. **Possíveis soluções para a iliteracia digital em plataformas de participação.** Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE), 10(2), 685–711. Disponível em: <<https://doi.org/10.25245/rdspp.v10i2.1067>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ALMADA, M. P.; CARREIRO, R.; BARROS, S. R.; GOMES, W. da S. **Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica.** MATRIZES, 13(3), 161-181. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v13i3p161-181>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ALMEIDA, A. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19.** Nota Técnica. nº 34, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BARREIROS N. j. **Teorias da democracia.** Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2019. Disponível em: <http://srv24.teste.website/~faculd27/wp-content/uploads/2020/06/teorias-da-democracia_compressed.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BARROS, A. T.; MONTEIRO, A. R.; SANTOS, T. T. **Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 26, p.131-185, maio-agosto 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xVWnFR9fJGyN5BPdPK79TQF/?lang=pt>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BOBBIO, N.; VARRIALLE, C. C; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de política.** 12.ed. São Paulo, SP: Imprensa Oficial, 2004. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Atos normativos para o enfrentamento da pandemia de coronavírus (Covid-19) no âmbito do Senado Federal.** 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573599/Atos_Senado_COVID-19.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.



BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BONINI, A. et al. **Modelo de Avaliação de desempenho para assembleias legislativas – MADAL/CM.** Revista do Legislativo Paranaense , v. 7, pág. 55–80, 2023. Disponível em: <<http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/244>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CAETANO, B. P.; DE OLIVEIRA, G. W.; DE PAULA, M. M. V.; DE SOUZA, J. M. **Democracia digital: uma análise sobre recursos e aceitação.** In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (SBSI), 12. , 2016, Florianópolis. Anais [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2016 . p. 128-135. Disponível em: <<https://doi.org/10.5753/sbsi.2016.5954>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Busca de Legislação.** 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/legislacao/busca?geral=>>> Acesso em: 21 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **E-Democracia.** 2009. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>> Acesso em: 27 fev. 2025.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Atos da Mesa Diretora.** Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/web/portal-transparencia/atos-da-mesa-diretora?classpk=29014543&folderId=29056479>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** Disponível em <<https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 27 fev. 2025.



CÂMARA LEGISLATIVA. **Regimento Interno da Câmara Legislativa**. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CASTANHO, V. **Da opinião à cooperação: uma reflexão sobre a participação do cidadão na democracia digital**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 193-210, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p193>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CONSULTORIA Legislativa do Senado Federal. **Senado durante a pandemia: impactos no processo legislativo e no assessoramento**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; CONLEG; Senado, 2023 (Texto para discussão nº 317). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td317>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

DALLARI, Dalmo. A. **O que é participação política**. 1. ed. 15. reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2001

FERREIRA, Paulo de Almeida. **Participação popular na produção de leis: uma análise dos canais de legislação participativa on-line**. 2022. 76 f. Dissertação (Mestrado profissional interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento). – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/3837>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

FINGER, A. M.; SANTOS, M. C. **Democracia representativa: produção legislativa e o papel do executivo e do legislativo**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 17, n. 2, p. 173-187, out. 2022.

FREITAS, C., et al. **Análise da rede de produção de conhecimento sobre a iniciativa E-Democracia**. E-Legis – Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados, 13(33), 182–203. Disponível em: <<https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i33.581>>. Acesso em: 27 fev. 2025



Guia de Boas Práticas em Transparência e Governança Pública para o Poder Legislativo. Disponível em:

<<https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/guia-de-boas-praticas-em-transparencia-e-governanca-publica-para-o-poder-legislativo/>>. Acesso em: 27 fev. 2025

GOMES, W. **Democracia digital: que democracia?** In: Anais do IV Encontro da Compolítica, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos, v. 7, n. 3, setembro/dezembro de 2005. Disponível em

<<https://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

KNIESS, A. B. **A opinião do cidadão importa? a tramitação das proposições legislativas mais votadas no portal E-Cidadania do Senado Federal.** Revista Eletrônica De Ciência Política, 11(2). Disponível em: <<https://doi.org/10.5380/recp.v11i2.81595>> . Acesso em: 27 fev. 2025.

LAVALLE, A G; ARAÚJO, C. **O futuro da representação: nota introdutória.** Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 9-13, 2006.

MITOZO, I. B. **A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas Brasileiras durante a pandemia de COVID-19: características e prospectos.** Revista do Legislativo Paranaense, Curitiba, v. 4, p. 9-24, jan. 2021. Disponível em: <<http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/129>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MOURA, M. A. F. **Participação Popular no Processo de Formação das Leis.** Brasília: Unilegis, 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/160744>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

NASCIMENTO, R. S. **O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional**



durante a crise da Covid-19. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). *Transformações do direito administrativo: direito público e regulação em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 353-394. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/caeaf2f5-87b6-4ab9-8eferemoto-debee83509bd/content>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

NASCIMENTO, R. S. “Que falta fazem as comissões no Poder Legislativo?”, Jota, 25/11/2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensorlegis/que-falta-fazem-as-comissoes-no-poder-legislativo-25112020>> Acesso em: 27 fev. 2025.

Nota Metodológica: Índice de Transparência e Governança Pública – Poder Legislativo Estadual. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/nota-metodologica-indice-de-transparencia-e-governanca-publica-itgp-poder-legislativo-estadual-distrital/>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. O processo legislativo na deliberação remota. Disponível em: <https://olb.org.br/wp-content/uploads/2020/06/BoletimOLB-Regimento-Remoto_ver_saofinal.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, F. C. S. Democracia e internet: a revolução digital e os desafios à representação política. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, ano 50, n. 199, pág. 143-161, jul. 2013.

OLIVEIRA, B. T., C., J. V. S. de M., & Albala, A. (2021). Legislar em tempos de pandemia: como a covid-19 tem impactado a produção dos senadores brasileiros? E-Legis – Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados, 14(Esp), 85–101. Disponível em: <<https://doi.org/10.51206/e-legis.v14iEsp.642>>. Acesso em: 27 fev. 2025.



ORLANDI, Á. H. **Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa.** 3. ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2011.

PEIXOTO, T.. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <<https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SA VILAS BOAS, M.H. (2020). **Implementando a participação pública no Brasil? Sociologia de atores secundários.** Caderno CRH, 33, e020005. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33331>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SAMPAIO, R.I C.; BARROS, S. A. R.; M., R. **Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes.** Opinião Pública, Campinas, SP, v. 18, n. 2, p. 470–489, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641430>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SAMPAIO, R. C. **Participação política e os potenciais democráticos na internet.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 1, pág. 29-53, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2898/2010_sampaio_participacao_politicpionea_potenciais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SANTOS, F.; GERSHON, D.. **Os regimentos remotos.** In: SANTOS, Fabiano. Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/kckv8/pdf/santos-9786588808122.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SENADO FEDERAL. **Página Inicial.** 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>> Acesso em: 27 fev. 2025.

SENADO FEDERAL. **Pesquisar atos internos.** 2025. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>> Acesso em: 21 mar. 2025.

SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. **Concepções, debates e desafios da democracia digital.** In: SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. (orgs.).



Democracia digital, comunicação política e redes. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 17-38.

SILVA, R. S. **Revisando as regras: adaptações e alcances do processo decisório legislativo em tempos de pandemia.** Direito Público, Brasília, v. 17, n. 94, p. 162-192, 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4631/Silva%2C%20202020>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SCHLOTTFELDT, S. **Considerações sobre a deliberação remota no Congresso: pioneirismo e desafios.** 2022. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2022-jul-03/shana-schlottfeldt-deliberacao-remota-congresso/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Legislação Distrital COVID 19 - CORONAVÍRUS,** 2022. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/relacoes-institucionais/legislacao-covid-19-2013-coronavirus/legislacao-distrital-covid-19-coronavirus>> . Acesso em: 21 mar. 2025.

UMBELINO LÔBO ASSESSORIA E CONSULTORIA. **7 meses de deliberação remota: desafios e aprendizados.** 2020. Disponível em: <<https://umbelino.com.br/7-meses-de-deliberacao-remota-desafios-e-aprendizados/>> Acesso em: 27 fev. 2025.Acesso em: 28 nov. 2022.

WU, V., & Sampaio, R. C. **Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital: uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul).** Revista Debates, 15(1), 191–222. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/1982-5269.110307>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. **Audiências Públicas do Legislativo Estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação.** Rev. Sociol. Polit. vol.25 no.64 Curitiba Dec. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vTkNpjDSH9NdPchjkMSRc9H/?lang=pt>>. Acesso em: 27 fev. 2025.



APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Título do TCC: Transparência Legislativa em Tempos de Pandemia: um estudo comparativo entre a Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Congresso Nacional

Objetivo da entrevista: Levantar percepções sobre a atuação da CLDF no período da pandemia de COVID-19, com foco na transparência institucional, digitalização e participação social.

Formato: Entrevista gravada em áudio, uso exclusivo para fins acadêmicos.

Perguntas comuns a todos os entrevistados:

1. Para começarmos, você poderia contar um pouco sobre sua função na CLDF e há quanto tempo atua na Casa?
2. Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?
3. Quais foram as principais adaptações realizadas na sua área de atuação para manter o funcionamento institucional durante o distanciamento social?
4. Na sua visão, quais medidas foram mais relevantes para manter ou ampliar a **transparência** institucional durante o período?
5. E no que diz respeito à **participação social**, como a Casa se organizou para garantir algum nível de engajamento público nas decisões legislativas?
6. Quais desafios técnicos ou humanos mais impactaram a continuidade dos trabalhos legislativos?
7. Que tipo de mudança, iniciada na pandemia, você acredita que se **perpetuou** no cotidiano da CLDF?
8. Quais aprendizados institucionais você destacaria nesse período?

Perguntas específicas:

- *Chefe de Gabinete:* Houve impacto na relação entre o gabinete e os cidadãos? Como foi feita a interlocução com a sociedade civil durante a pandemia?
- *Assessora de Plenário:* Como a dinâmica do plenário se transformou com a



implementação das sessões remotas? Algum processo ficou comprometido ou foi aperfeiçoado?

- *Consultor Legislativo*: Quais foram os principais ajustes normativos necessários para permitir o funcionamento remoto do legislativo? A experiência trouxe sugestões de atualização para o Regimento Interno?
- *Analista do Sistema de Processo Legislativo*: Quais mudanças ou desenvolvimentos tecnológicos foram mais decisivos para viabilizar o funcionamento do processo legislativo durante a pandemia?
- *Secretaria de Comissão Permanente*: A Comissão recebeu novas demandas no período? Como foi o esforço para manter a escuta ativa da população?



APÊNDICE B – ENTREVISTA COM DAVI LUQUEIZ SALLES

Visão geral:

O objetivo da entrevista foi entender como a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF evoluiu, durante e após a pandemia de COVID-19, em seus processos de transparência e promoção da participação social. A entrevista foi gravada, com consentimento, e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos.

O entrevistado, *Davi Luqueiz Salles*, é chefe do setor de sistema legislativo da CLDF e descreve as principais mudanças, desafios e aprendizados desse período.

Principais tópicos e resumo:

1. Trajetória e funções da entrevistada na CLDF:
 - Entrou na CLDF em 1993, atualmente é responsável pelo SELEGIS - Setor de Sistema Legislativo da CLDF.
 - Durante a pandemia, era responsável pelo SPL - Setor de Protocolo Legislativo.
2. Funcionamento da CLDF durante a pandemia:
 - Dificuldades de adaptação de servidores com menor familiaridade com tecnologia.
 - Necessidade de aprendizado e mudança de cultura do uso do papel para o meio eletrônico.
 - Importância do apoio da Mesa Diretora e da equipe de Tecnologia da Informação (DMI) para viabilizar as mudanças.
 - Necessidade de comunicação e tradução entre as áreas técnica e legislativa.
3. Transparência e participação social:
 - Disponibilização de sessões legislativas online e acesso aos documentos de forma eletrônica.
 - Aumento da participação da sociedade por meios digitais, como redes sociais e ouvidoria.
 - Adaptações na ouvidoria para receber e responder demandas da população durante a pandemia.
4. Aprendizados e mudanças permanentes:
 - Redução significativa do uso de papel e maior agilidade nos processos.
 - Maior transparência e registro histórico dos trâmites legislativos.
 - Valorização do trabalho dos servidores e maior controle de erros e correções.
 - Necessidade de adaptação contínua dos sistemas e processos para atender novas demandas.

Conclusão: O entrevistado pontua que a CLDF conseguiu se adaptar rapidamente à pandemia, acelerando a digitalização de seus processos e garantindo a continuidade dos trabalhos legislativos de forma remota e transparente. Esse período representou um importante marco de transformação digital e organizacional para a casa.



Entrevista

Raiane: A ideia do TCC é entender como a CLDF se aprimorou para trazer mais transparência durante o período de pandemia e o que dessas mudanças permaneceu no pós-pandemia. Por isso, o objetivo é fazer uma entrevista, assim, mais flexível, mas eu elaborei algumas perguntas guia, para tentar chegar nessa percepção geral, mas ao mesmo tempo com vivências de áreas distintas.

Raiane: Há quanto tempo você está na CLDF, em qual função que você atuava na época da pandemia e qual a função que você atua hoje.

Davi: Na época, em 2020, eu estava como chefe do setor de protocolo legislativo. Entrei em 1993 para 2020, dava 20 anos. Quantos anos aí? Dá 27? Hoje eu sou chefe do setor de sistema legislativo. Ah, então você pegou. A sigla é SELEGIS e a antiga sigla era SPL. Certo.

Raiane: Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?

Davi: O processo de informatização começou já em 2019, no início daquela legislatura, da oitava legislatura. Foi criado um grupo de trabalho para escolher qual o sistema que seria usado para os processos administrativos. Aí na época a comissão escolheu o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, corremos atrás para tentar implantar o SEI na Câmara. Conseguimos, junto ao TRF4, junto com o GDF, dar o apoio. Então, em novembro de 2019, implantamos o SEI na área administrativa. Começou 2020 e teve um ato da mesa, finalzinho de janeiro de 2020, dizendo que todas as proposições que tramitam em meio físico, iam começar a tramitar em meio eletrônico, pelo SEI, até se desenvolver o novo sistema, que hoje é o PLE, o processo legislativo eletrônico. Então, nós ficamos em 2000, em fevereiro, mais ou menos, as proposições que os deputados tinham que assinar, começaram a assinar via SEI. Já iniciou no método eletrônico. E as antigas tiveram que ser digitalizadas. Em março veio a pandemia. Ah, antes disso, desculpe, estava também já tendo sobre o acordo de, um acordo assim, a provocação da terceira secretaria junto com a pandemia para desenvolver um novo sistema. O grupo saiu, eu não lembro quando saiu publicado. Depois eu até posso pesquisar e te falar quando que saiu o grupo de trabalho para desenvolver um novo sistema. Só sei que nós começamos a nos reunir, aí começou a pandemia, então, parece que tudo foi acontecendo, parece que já sabiam que ia ter a pandemia, que precisava ser no meio eletrônico, né? Sim. Então, aí o SEI já estava, nós fizemos um puxadinho do SEI para tramitar o processo legislativo, não deixou de tramitar no antigo sistema que era o LEGES, então nós ficamos com dois sistemas, o SEI, que seria a parte física tramitando, E o legis, que era o que levava a informação para o público externo. Então precisava incluir a informação nos dois sistemas, nas unidades. Em julho, nós começamos a conversar, saiu o grupo, aí teve a licitação, então nós começamos a ter reuniões diárias com a empresa de fábrica de software que ia desenvolver o PLE. Então foram seis meses, arredondando, de trabalho diário, e a gente passou para a empresa. Como funcionava o processo legislativo, explicando os mínimos detalhes. A empresa não conhecia nada sobre o processo legislativo. Teve uma frase lá da empresa, que a gente passando os requisitos, né? Nós falamos assim, esse requisito aí está errado. Não, vocês que passaram, gente, não. Nós estamos falando de emendar. Esse requisito aí de emendar. A empresa, eu



pensei que fosse a mesma coisa, tinha sido erro de digitação. É um nível que a gente teve que trabalhar para desenvolver o PLE. O nosso grupo com reuniões diárias era junto com a DMI, então a gente resumia talvez em quatro servidores, reuniões diariamente, passando tudo para a empresa. Em 1º de janeiro, a mesa decidiu que em 2021 o PLE ia entrar no ar. Entrou no ar. As proposições começaram a nascer tudo por meio eletrônico. E a gente estava vivendo pelo CIE. Agora já foi no sistema do PLE. Tivemos que fazer muitas adaptações, ensinar como que iria trabalhar e tudo isso virtualmente. Porque a gente ainda estava na era da pandemia. Então não tinha um contato físico. Era muito via telefone, WhatsApp, ligação tentando auxiliar o plenário, auxiliar os assessores, auxiliar as unidades, as comissões, como que tinha que trabalhar, como é que funcionava. Fizemos cursos online para tentar explicar como é que funciona o sistema. Então, foi assim, meu telefone começava às seis e meia da manhã e parava à meia-noite, para tirar dúvida. Foi assim, foi implantado a Diretoria de Modernização e Inovação Digital - DMI junto com a terceira, o painel eletrônico, o plenário, então isso também facilitou muito, a DMI começou também muito a procurar para os deputados poderem votar, então tinha um aplicativo que os deputados entregaram o celular, entregaram, para instalar um aplicativo nesse celular com uma senha, então todo deputado para votar tinha que digitar a senha dele e já aparecia no sistema, no painel de votação, qual foi o voto dele. Quando o parlamentar não conseguia, ele declarava o voto oralmente e a unidade, a SELEG, cadastrava o voto dele no sistema. Então, assim, realmente, e assim, e todo dia, tendo um plenário, a gente Eu estava junto com o mais ajudando ADM, a gente ficava bolando alguma coisa que poderia acontecer. Então assim, o pavimentar tinha um tempo, a gente tem que deixar uma câmera com relógio para mostrar o tempo. Aí comprava um tablet com um tempo lá que ia acionando, ficava no canto da tela o tempo que o pavimentar tinha de fala ainda. E tudo ao mesmo tempo, ensinando os assessores, o parlamentar, como é que tinha que, para ver como é que ele votava, como é que ele falava, como é que acessava o sistema. Aí usamos o sistema, na época era o Zoom. Aí o Zoom, no meio do caminho também, ele mudou algumas coisas. Porque antes, quem abria a reunião, quem presidia, podia abrir o microfone ou calar o microfone. Depois o sistema mudou, já não permitia. abriu o microfone. Então, isso, e nós fomos perceber isso durante uma sessão, que o deputado queria falar e o presidente não conseguia, e para a gente explicar que ele tinha que apertar um botão para liberar o microfone, alguns detalhes assim, né? Então, foi assim, muito assim, foi uma experiência, eu gostei dessa experiência, como é que foi, né? Coisa nova, lógico, para o mundo todo, apesar que você falou no início, que eu não sou da STI, não. Eu não sou de TI - Tecnologia da Informação, eu sou um Ctrl-C e Ctrl-V. Eu copio o que eles falam e transmito para os outros. Então, entre as necessidades aqui dos usuários, por assim dizer, eu fico pensando que também foi muito difícil para os assessores e para o pessoal ali da mesa. Por isso que eu falo que meu telefone não parava, a gente ficava assistindo a sessão e via o deputado falando, eu quero apresentar uma emenda, o sistema não está permitindo. Então a gente tentava entrar em contato com o assessor, o assessor muitas vezes estava indo no caminho errado, aí ensinava o caminho certo e o presidente falava assim, não, vou dar mais um tempo para incluir a emenda. A gente entrava em contato com o assessor para ensinar o caminho que ele tinha que fazer para anexar a emenda e se tivesse que pegar, como é que fazia um bloco de assinatura para incluir mais assinaturas de outros parlamentares nessa emenda. Isso tanto na era do SEI como na era do PLE. Em 2020 o SEI, veio fevereiro, veio o carnaval, e em 20 de março começou a pandemia



que fechou tudo. E as pessoas ainda estavam aprendendo a trabalhar com o SEI. Então, é aquilo, né? Qualquer novo sistema, ele traz dificuldade de adaptação e às vezes alguma resistência. E, assim, em parte a pandemia nos ajudou na implantação. Porque nós conseguimos quebrar a resistência do papel. Para ver que o processo legislativo, os deputados conseguiam, até os assessores, todo mundo conseguia trabalhar remotamente. Então, nos ajudou nesse ponto de quebrar essa barreira do papel que a gente já imaginava ser um grande empecilho. Então, nesse início de março até abril, mais ou menos, foi de muita resistência, entendimento e o pessoal viu que tinha que ser o jeito. A partir de maio já começou a melhorar, mudou o posicionamento dos assessores, dos parlamentares. Começaram a elogiar o sistema. Eles viam que conseguia trabalhar de qualquer lugar. Então assim, foi um grande incentivo para a gente e para a casa em si, para ver que precisava de um sistema que você não precisava vir aqui pessoalmente, ter que assinar um papel, que a gente consegue trabalhar de uma maneira segura e transparente ao mesmo tempo, e dando segurança para todo mundo, que a informação que está acontecendo ali é aquela verdadeira, não está tendo ninguém entrando via sistema, não quebrando a credibilidade do sistema. A gente acredita que o nível de acesso das informações dos gabinetes, como propostas legislativas, tenha sido um ponto de preocupação também. O nível de defesa dos detalhes, das informações de cada parlamentar. Inclusive, a maior parte das emendas orçamentárias é destinada para a saúde. Então, assim, não que as outras áreas entram em detrimento, mas, assim, não podia fazer show, não podia fazer essas outras coisas. A cultura em si, né? Então, tinha ajuda tentando criar projetos para dar ajuda a quem vive da cultura. Então, tudo isso, porque as pessoas deixaram de ganhar dinheiro também. Tinha o que viver. Então, criamos auxílios. Então, assim, aí depois foi criando isso. Mas, no início, foi muita emenda. A gente via muito projeto só para tratar sobre a saúde. Sim. Que era o foco principal naquele momento. E políticas públicas muito de assistência, né? Então, foi assim, é igual eu falo, foi um empurrão que nós tivemos, né? E que ajudou muita gente. Assim, inclusive os servidores, os deputados conseguem ver que a gente funciona no meio eletrônico.

Raiane: Quais foram as principais adaptações realizadas na sua área de atuação para manter o funcionamento institucional durante o distanciamento social?

Davi: Então, assim, a pandemia, como você falou, empurrou a gente para o século XXI forçado, porque iniciou o século XXI no Brasil quase que ali. E antes era muita coisa analógica. E até hoje a gente continua trabalhando para melhorar o sistema, né? Mas, assim, foi um, de todo mundo ver, que eu até brincava, gente, nós estamos aqui no avião. Nós estamos trocando o motor com o avião voando. Todo mundo precisa ajudar um ao outro. Sim, sem dúvida. Essa é a hora que a gente tem que, certas coisas, deixar o ego de lado, deixar, ah, o sistema pode melhorar? Pode. Nós estamos fazendo tudo isso aqui, um sistema desse processo legislativo, foi feito em seis meses. Realmente foi impressionante o prazo. Então, quer dizer, em seis meses o sistema ficou pronto, entrou no ar, lógico, nós viemos fazendo depois adaptações, correções, melhorias no sistema, porque uma coisa é você estar fazendo ali, outra coisa é o usuário usando. Cada um com a sua particularidade. Uma coisa que tinham pedido para a gente, vou dar um exemplo, não sei, permitir se o processo tramitou pela unidade, a unidade pode reabrir. Então, uma coisa que as comissões reclamavam era que o plenário reabria uma proposição, votava sem comunicar às comissões. Eles, não, isso aí não pode acontecer, está sob a minha guarda, como é que reabre sem eu ficar sabendo? Então, nós fizemos no início, no



PLE, ninguém conseguia reabrir. Mas aí deve ter sido um problema também. Exatamente. Aí o pessoal chegou, os membros que pediram, não, manda a SELEG, que é a Secretaria Legislativa, mas vocês que pediram para não reabrir. Aí alguns falaram assim, não, cancela isso daí. Eu, não, gente, não é cancelado, nós temos que escrever de novo. Temos que criar essa funcionalidade, que não foi criada a pedido de vocês. Quer dizer, queria-se a funcionalidade para tentar resolver isso, aí conseguimos resolver, isso daí num tempo até curto. Nas primeiras votações com o PLE, chegou um crédito e foi votado. Então o sistema apresentou lentidão, porque a gente não tinha testado o sistema com vários documentos sendo inseridos ao mesmo tempo e de uma maneira célere. Então o sistema apresentou lentidão, eu lembro que a sessão acabou em torno de 8 horas da noite. Nós ficamos reunidos com a empresa virtualmente até quase 1s da manhã. Às 7h da manhã a gente já estava implantando a correção. Então assim, as coisas de bastidores e o pessoal às vezes não tem noção do que é que acontece. A gente ficar reunido sábado, domingo. Tentar resolver alguma coisa do sistema para implantar uma funcionalidade que precisa. E como a gente estava em pandemia, ficava em casa mesmo, então ia trabalhar. E muito trabalho nós tivemos. E uma coisa que algumas pessoas que eu entrevistei também pontuaram, que é isso. As pessoas também, por exemplo, vou falar no meu caso, já ligava, ah, eu te mandei um projeto aí, sim, eu estou vendendo. Ah, calma, eu já recebi a função aqui, eu recebi, eu tenho uma lista aqui de SEI, porque como assim, na época do SEI Legis, não existia o PLE ainda. Então encaminhava para o setor protocolo legislativo, que a gente recebia via SEI e tinha que cadastrar no SEI Legis. A gente tinha que digitar a ementa, digitar o nome do parlamentar, tinha que colocar. Não precisava mais carimbar o número de folhas. Mas a gente tinha que gerar um PDF, anexar no sistema, no SEI Legis. Então a gente tinha todo esse trato para fazer ainda. É saber se as assinaturas, cumpriu o rito das assinaturas, a quantidade mínima. Então, tinha tudo isso que a gente ia fazer, até brincava, não é porque o sistema está rápido, que você clicou e eu recebi, que eu mesma coisa dou um clique e ela já vai embora. Não, eu continuo fazendo a parte braçal ainda. Com o PLE, isso acabou, porque a proposição, os assessores já começaram a cadastrar a proposição dentro de um sistema. Então, não precisava de um outro setor cadastrar no sistema. E ao mesmo tempo eles passaram a ter percepção do trabalho que é fazer isso, né? De quantas etapas são, de incluir informação. Aí nós aproveitamos e incluímos algumas informações que não existiam na época do antigo sistema. Por exemplo, região administrativa, tema. Isso não existia. Isso foi uma coisa que nós implantamos para tentar no futuro fazer uma estatística. Quantas proposições a região administrativa recebeu? Direcionada para ela mesmo. Por tema. Se a gente for fazer a pesquisa, tema saúde, quantas proposições aconteceram no tema saúde em um período de tal a tal. Educação. O parlamentar ficar sabendo, por exemplo, o parlamentar é da área de saúde e o quantitativo de proposições dele foi mais para a área de educação. Ou vice-versa, ele é da educação e apresentou mais projetos para a área de saúde. Pode ter acontecido isso no momento da pandemia, que foi um esforço concentrado. Então, tudo isso é de se analisar. Então, a nossa ideia de criar esses metadados é para o futuro fazer uma pesquisa mesmo, por determinado tema, região administrativa. E muitos assessores questionavam, para que isso? Para que isso? Nós estamos pensando lá na frente. É para ajudar vocês, para ajudar o trabalho de vocês, de assessoria. Não, e com os dados a gente consegue até, enfim, quantificar, né, quais as áreas estão tendo maior esforço, atenção legislativa, isso áreas em sentido temático, mas áreas também se a gente for pensar em R.A., né?



Raiane: Quais foram as principais adaptações realizadas na sua área de atuação para manter o funcionamento institucional da CLDF durante o período de distanciamento social?

Davi: Foi ensinar todo mundo a trabalhar com sistema de casa. Então, aqui no setor, nós temos pessoas de diferentes níveis, tanto sociais como de nível de concurso. De você ensinar a pessoa o que ela fazia antes no papel, que dá para fazer via sistema. E você explicando remotamente. Então, assim, eu grava, gravava alguns vídeos, passo a passo, devagar, mandava para a pessoa, mandava para o pessoal do setor saber como é que tinha que fazer isso, explicar para as outras unidades, para outras pessoas como é que eles deveriam fazer certas atribuições que antes eram feitas. Por exemplo, colher assinatura no papel, você ia e colhia aí no sistema. Como é que você colhe assinatura de outros parlamentares? Então, assim, eu gravava muito vídeo, curto, bem de uma maneira bem arcaica mesmo, né? E entregava pra pessoa. Enviava para as pessoas, via WhatsApp, entendeu? Ah, entendi como é que faz aqui, beleza. Então, assim, uma mudança muito, acho que foi isso. Porque gravando muito vídeo, curto. Pegava o celular mesmo, gravava na tela, eu mexendo e entregava pra pessoa. Pra fazer de uma maneira rápida. Até para o pessoal aprender como é que fazia, porque geralmente no Legislativo tem muita coisa que já é para ontem. Porque é para aquele momento, você não tem tempo de ir. Então, assim, muitas vezes fazia uma ligação, eu até falava, eu posso entrar pela sua unidade para a gente ir fazendo junto? Eu só vou mostrando o campo e você vai fazendo. Então, a pessoa permitia, eu entrava no sistema, para me logar na unidade da pessoa, ia falando, você clica aqui, agora você vai clicar aqui, você vai clicar aqui, para ir direcionando, depois que ela fez, eu falava, estou saindo da tua unidade, eu não consigo parar para olhar quais são os projetos, o que está tramitando naquela unidade, porque foge do meu escopo, da minha ética, então eu só entrava ali, só para a pessoa visualizar e saia, só para mostrar para ela o passo a passo que ela tinha que ser feita. Porque via sistema e via telefone, às vezes eu falo assim, olha, por exemplo, tem o ano aí 2020, clica aí. Eu estou clicando e não aparece nada. Só que eu estava clicando em outro lugar. Então, por isso que tinha que ir. Aí depois, com o sistema, eu até falava, olha, vamos fazer a ligação por vídeo. Aí eu vou te mostrar também o que é que você vai fazer. Você mostra o celular e eu vou te mostrando onde é que você tem que clicar. Ou você vai mostrando onde é que você está clicando para te falar o que é que tem que fazer. Então, eu também tive que tentar aprender como trabalhar com esse sistema, como lidar com as pessoas. Muitas pessoas eu não conhecia pessoalmente, só conheci virtualmente. Depois fui conhecer pessoalmente mesmo. E depois disso também, eu comecei, mesmo estando na pandemia, eu comecei a vir na casa para a gente tentar, a gente reunia para saber como é que a gente podia melhorar o sistema. A gente vinha na casa trabalhar presencial, ia no plenário também. Por exemplo, o que acontecia? Às vezes um parlamentar entrava pelo celular da filha, pelo Zoom. E aparecia o nome dela, da filha. Então a gente tinha que chegar e editar. A gente entrava aqui e editava deputado e tal. E tudo isso foi acontecendo e a gente aprendendo como é que ia fazer. Porque o que estava sendo transmitido para a mídia, aí apareceu o nome lá. Imagina, deputado Max Maciel aparecia lá, Raiane. Então a gente pegava e editava, deputado Max Maciel. A gente ia percebendo e a gente ia fazendo isso o tempo todo. E a maioria das coisas que não dava para prever, né? Precisava estar em execução para conseguir enxergar se a mudança ali que vocês fizeram estava esperada, né? Ou atendia as necessidades. Gerava um



link. A DMI gerava um link. No início era a DMI, depois passou para a 3^a Secretaria. Gerava o link da sessão. Então, todo dia tinha que gerar um link. Encaminhava para os parlamentares ou para os assessores que o parlamentar indicou para abrir. Porque tem parlamentar mais idoso que tinha muito mais dificuldade nessa parte tecnológica. Então, às vezes, o assessor ia para a casa dele, ou então tinha deputado que era neto, o neto, o filho, explicando como é que ele tinha que fazer. Então, tudo isso era o tempo todo a gente trabalhando. Às vezes, estava o parlamentar com o celular e, de repente, ele tirava o foco dele. A gente entrava, ó, tenta deixar o celular no Uma parte escorada, para você não ficar segurando. Porque aí fica no teu foco ali mesmo. Aí depois, isso com o celular. Depois a gente tentou já tentar falar para acessar um computador. Tem que tentar acessar um computador que fica melhor. Pelo celular nem sempre consegue fazer tudo. Sim, como votar mesmo, né? Porque a votação ocorria pelo celular. Mas aí o deputado queria ver outras coisas, uma imagem dele, isso, aquilo, outro, ele não conseguia pelo celular. Pela tela de um computador, de um notebook, ele conseguia. Então, ele podia ver o computador e pegar o celular para votar na proposição. Sim.

Raiane: Na sua visão, quais medidas foram mais relevantes para manter ou ampliar a transparência institucional durante o período?

Vamos colocar aí, durante a pandemia, o que era o SEI, apesar de ser um sistema público, mas ele é um público interno. Então a gente contava muito com a colaboração das unidades. O gabinete fazia uma emenda no processo do SEI, que é a da revista de proposição. Mas a comissão tinha que pegar e lançar aquilo ali, gerar um PDF, para lançar no sistema legis que existia. Que era o que nós tínhamos para tornar público aquilo que estava acontecendo. Viveram que o sistema legis, ele não recebia todo tipo de documento, ele recebia redação inicial, parecer, emenda, relatório de veto, isso ele conseguia colocar como arquivo para deixar público. As demais situações eram um despacho, acontecia, então esse despacho funcionava como era antes mesmo, porque esse despacho continuava sendo público. Assim, a gente aproveitou o que a gente já existia, o que a gente estava tentando implantar, e para deixar sempre a informação pública, deixar a informação sempre o mais rápido possível. O que aconteceu não de repente online, aconteceu e já está ali público, mas assim, no máximo até outro dia, já tornar aquela informação já pública, deixando na internet o que a sociedade precisava. Aconteceu uma votação no plenário. Hoje, né, terminava as primeiras sessões do plenário foram acabar 21h. Então, assim, a unidade lá para colocar tudo que é a votação que aconteceu naquele período no mesmo dia, às vezes não dava. Então, no outro dia, eles já estavam cadastrando tudinho para deixar público. E o sistema. Só uma curiosidade também. Durante essa pandemia, o quórum foi sempre quase que total dos parlamentares. A votação atingia um número, acho que nunca se votou tantas proposições em um período. Geralmente a grande quantidade de votações existe, mas provavelmente para o final do semestre. Mas em um período que não é final de semestre, e a votação conseguia votar em um dia, brincando 15 projetos. Aí depois, na época, o presidente Rafael até falou, gente, eu não consigo ficar aqui de novo até 22h horas da noite não. Eu já estou há uma semana trabalhando assim, que o presidente vinha presencial, aqui para o plenário da Câmara. Então aí ele começou a falar assim, olha, às 19 horas eu encerro a sessão. E vocês estão tudo em casa e eu estou aqui trabalhando e eu também tenho que ir para casa. Então foi uma coisa assim que durante as votações, durante os dias passando de pandemia, foram fazendo certos ajustes. Na forma de lidar, de trabalhar com o plenário em si. As



comissões também, teve também de as comissões poderem reunir virtualmente. Mas não existia previsão legal. Então foi-se criando resolução, o ato, fazendo de uma maneira rápida, criar resolução, permitir que a reunião fosse extraordinária, virtual. Tudo isso foi sendo feito, vendo as necessidades e sendo produzido ao mesmo tempo para deixar tudo de uma maneira legal, para que a casa não parasse.

Raiane: A continuidade das reuniões de comissões foi diferencial enorme. Porque se a gente pegar a Câmara dos Deputados e o Senado, eles suspenderam o funcionamento das comissões durante a pandemia e voltou ali, por assim dizer, em 2023. Então, na minha leitura, claro que a gente tem uma escala muito menor enquanto CLDF, são 24 parlamentares, e lá na Câmara dos Deputados, 513 parlamentares. Mas ainda assim, mostra a adaptação para garantir esse funcionamento, claro que foi diferente, não foi com a mesma continuidade do presencial, pensando nas comissões, mas ainda assim, vocês conseguiram atuar para manter esse colegiado que é, na função original das comissões, é um espaço técnico para debater uma proposição, porque quando a matéria chega ao Plenário, em tese, já é para estar o texto mais fechado, já é para estar em certo aspecto direcionado. E aí já ir mais para um lado político do como votar. Enquanto essa deliberação nas comissões é muito mais técnica. Então foi muito importante esse movimento de vocês para ir se adaptando e garantir a presença das comissões. Isso. Que nenhuma unidade deixasse de trabalhar, de perder o seu sentido principal.

Davi: Sempre trabalhando para que tudo funcionasse do jeito que funcionava aqui presencial, vamos tentar trazer para o virtual. Como é que tem que ser feito isso, aquilo outro? Tem que ter resolução. Faz a resolução, vamos criar isso. Então, assim, foi tudo e todo mundo aprendendo. Aí existia a conta de Zoom, teve que se comprar mais contas. E uma conta só não estava dando conta. Aí depois vem aquelas coisas de licitação para comprar contas, para abrir. Quais são os setores que vão coordenar isso daí até ir tomando forma, né? Mas assim, a linha, acho que assim, a linha que a gente tentava imaginar e a gente conseguiu implantar, funcionou. Trouxe o resultado esperado, as pessoas conseguiram acompanhar pela TV Câmara, não lembro se já estava no YouTube também, na época, acho que já.

Raiane: Já estava sim. Eu acompanhava vocês pelo YouTube. E foi uma das primeiras casas que conseguiu adaptar isso de uma forma tão rápida. Eu lembro que assim, algumas casas transmitiam por outros meios, como Facebook ou Instagram, e não ficava disponível a gravação, que era um problema para checagem posterior. Porque como você falou, a maioria das sessões estava indo muito além dos horários comuns ou acontecendo de forma concomitante, várias casas realizando ao mesmo tempo. E para algumas a gente não tinha essa opção de assistir depois. Porque a gravação simplesmente sumia.

Davi: É, então assim, nós fomos, igual você falou, não querendo desmerecer a Câmara Federal, é outro mundo, nem o Senado, mas a gente conseguiu, a gente ficava olhando também as outras casas, como é que elas estavam funcionando, o que a gente podia também implantar, o que estava de bom. E a nossa adaptação foi muito mais rápida que a deles. A nossa busca pela solução foi muito mais rápida. Eu lembro que até a Câmara Federal, para ela começar, acho que a nossa casa aqui foi uma das primeiras a ter a sessão virtual. Ser transmitida, de conseguir votar. Porque uma coisa é você ter uma sessão de debates. Isso. E outra coisa é você conseguir deliberar de casa. E aqui a Câmara de Ativos, se não me engano, foi a primeira a conseguir fazer isso.

Raiane: E a disponibilização dos documentos pós-reunião também foi muito célebre,



que era justamente o que você falou, né? Conseguir subir a ata, ter o resultado da votação, no dia seguinte a gente já tem uma ordem do dia, diferente do que foi a anterior, porque os projetos votados já tinham sido retirados, então todo esse movimento de vocês deixou a atuação mais transparente. Foi possível acompanhar, porque também não era um período em que você estava disponível a possibilidade de ligar para algum telefone fixo e checar a informação.

Davi: A gente sempre tentou acelerar que tudo acontecesse, dando tranquilidade e dando a confiança do que a gente estava trabalhando, não estava sendo, não ia ser nada divulgado que não fosse público. Mostrando para os assessores, para os parlamentares, a confiança que a gente não tinha acesso. o SEI ter sido implantado na área administrativa, mas na área legislativa, muita gente estranhou, muita gente questionou. Por que estão implantando? Gente, não estou sabendo não. Foi um ato que saiu publicado. Isso aí eu estou fora. Eu não estava nem no grupo, não saiu grupo nenhum. Só que como a gente estava no grupo de implantar o SEI, aí nós extraoficialmente reunimos no início de fevereiro, mostrando como é que seria mais ou menos. Fizemos uma boneca de como seria a tramitação. Muito questionário, muito aquilo outro. Aí veio a pandemia. Então, assim, o que a gente tinha feito acabou acontecendo. Sim, foi o jeito, né? Acho que reduziu esse espaço. As pessoas tiveram que se adaptar de qualquer jeito. Então, como você falou, a gente estava com uma linha de vermos que acelerar tudo. Tentando adaptar a situação e pensando no futuro. Adaptar a situação que está ocorrendo aqui agora, o que a gente pode melhorar e sempre pensando no futuro, o que a gente quer.

Raiane: E no que diz respeito à participação social, como a Casa se organizou para garantir algum nível de engajamento público nas decisões legislativas?

Davi: Isso a gente também observou que a participação popular aumentou. Via rede social, via sistema, via YouTube, né? Que sempre quando está tendo a sessão, fica as pessoas fazendo comentário lá. A gente viu que a participação, assim, a busca por solicitar certas informações, pedidos da população, do cidadão para os parlamentares, aumentou muito. Talvez de rede social, talvez de e-mail, de WhatsApp, ter WhatsApp. Então, assim, a gente observou também que até a população que antes precisava vir aqui, não precisava mais vir presencialmente. As organizações, vamos dar exemplo aí, a Fibra - Federação das Indústrias de Brasília, antes ela sempre estava presente em todas as sessões plenárias, ela estava presente aqui. Depois disso, elas começaram a acompanhar remotamente. Hoje, elas quase não vêm pro plenário. Quase não vêm na casa. Elas acompanham do YouTube. Via sistema. Elas ficam acompanhando muito via sistema. Antigamente, não. Elas vinham aqui pra participar, pra ver, anotar tudinho. Então, assim, eles começaram a ver que não precisava mais estar presencial. Que pelo lado do trabalho deles, da casa deles, conseguem acompanhar uma sessão normalmente. Então, isso também, o que a gente fez também com os servidores e com os deputados, a sociedade, quem acompanhava aqui, também aprendeu a lidar de outra maneira, aprendeu a como buscar seus direitos, como acompanhar de uma outra maneira. E viu que não precisava mais vir aqui, que de casa mesmo precisava. Podia acompanhar, podia solicitar, precisava mais do contato, de vir presencial. Isso também é assim, nós observamos também.

Raiane: Um outro aspecto que eu percebi também, nessa pesquisa, é que a ouvidoria também fez esse papel muito importante, que a ouvidoria sofreu algumas mudanças para receber mais dessas perguntas e demandas da população. Vocês



participaram dessas mudanças de ferramentas ou de possibilidades na ouvidoria?

Davi: Eu, particularmente, nunca fui chamado pela ouvidoria para perguntar alguma coisa. Não sei se a DMI em si, se eles foram convidados a participar de alguma coisa e como melhorar. Eu, particularmente, nunca me chamaram, nunca passei pedindo nenhuma reunião sobre isso daí. Mas eu imagino que a DMI deve ter entrado em contato para saber como é que poderia melhorar com o atendimento, como é que poderia fazer, como é que buscar informações. Mas, assim, eu, particularmente, nunca peguei isso aí, não

Raiane: Quais desafios técnicos ou humanos mais impactaram a continuidade dos trabalhos legislativos?

Davi: Era porque nem todo mundo tinha familiaridade com a parte tecnológica. Assim, a pessoa sabe mexer no celular, no computador, nas partes básicas, mas você tem que fazer tudo aquilo via sistema. Foi um certo, às vezes, teve servidores que entraram em certo desespero, de tentar querer fazer no meio físico, vamos colocar lá, se você errou uma folha, você tira e troca a folha. No meio eletrônico, dependendo do que aconteceu, você não consegue trocar, então você tem que cancelar. Então as pessoas tentarem aceitar, que eu sempre falei, errar é humano, gente. Não é porque você errou que você não pode cancelar um documento. O SEI permite cancelar documento, só que você tem que justificar. O PLE, que veio depois, consegue cancelar um documento, só que você precisa justificar. O que não pode é simplesmente tirar aquele documento e botar outro. Aí você perde a transparência. O que acontecia na parte física, que era muito simples, né? Você olhava, tá tudo perfeito. Mas não, tinha algumas coisas que aconteciam na parte física. Então, assim, das pessoas conseguirem entender, o sistema tá ali sempre pra auxiliar, mas não é pra dar o famoso jeitinho. E as pessoas conseguirem se familiarizar com o sistema, perder o medo. Tem muita gente que tem medo de dar o clique, não tem nem coordenação para trabalhar com o mouse. Então tudo isso teve que vir de um trabalho forçado. As pessoas tiveram que aprender de qualquer jeito a familiarizar-se com o sistema. Lógico. Fora o psicológico da pessoa de estar passando por uma pandemia sem ter que sair, não ter que aprender tudo isso. Isso aí foi um desafio também para a gente. Mostrar como que tinha que trabalhar, como que tinha que fazer. E nesse meio termo, as pessoas também estavam sugerindo adaptações para a gente, sugerindo melhorias. Então, isso também foi outra coisa que nem tudo a gente consegue implantar rápido, nem tudo é viável. Nem tudo a gente conseguia. Por exemplo, mexer no SEO, a gente não conseguia alterar o SEI. Porque o SEI já é um sistema mais fechado, para mudar tem que ser o TRF4, e isso estava fora de padrões para a gente na época.

Raiane: Que tipo de mudança, iniciada na pandemia, você acredita que se perpetuou no cotidiano da CLDF?

Davi: No meu cotidiano, vou colocar aí. Iniciar um processo legislativo de maneira eletrônica, de fazer uma consulta via sistema, via celular, de qualquer lugar que você está, você consegue fazer uma consulta rápida. Deixar de imprimir aquela grande quantidade de papel que tramitava aqui na casa, de impressão. Agora eu falo sobre tirar a cultura do papel. Isso também foi uma coisa que começou um pouco antes da pandemia, nós tentamos implantar na pandemia. Veio e até hoje continua. A gente vê que o tráfego de papel diminuiu muito, muito, muito mesmo. Antes existia uma impressora em cada sala. Hoje em dia, não. Uma central que fica no corredor para você imprimir. Lógico, não é zerar o trâmite de papel, mas vale você diminuir. De



conseguir trabalhar via sistema, de você conseguir visualizar as coisas. Na tela do computador, na tela de um celular, de você, a agilidade mesmo, né? Nós conseguimos trazer com que o servidor conseguisse fazer tudo de uma maneira muito clara e de uma maneira muito melhor do que era feito na parte física. Hoje é assim. Às vezes, quando eu converso com algumas pessoas, e aí, como é que era antigamente? Não, Deus me livre, aquilo lá não quero lembrar não, Davi, não lembro dessas coisas não, deixa agora a gente lembrar. Até eu falo que essas mudanças ocorreram em curto prazo de tempo. A gente for falar com algumas pessoas, o pessoal pensa que era no século passado. Não, isso aí até cinco anos estava assim. Cinco anos é um piscar de olhos, tudo aconteceu. Então, assim, essa cultura que veio de a gente perder o papel e entrar no meio eletrônico, pra mim, e continua até hoje, pra mim, é sensacional. Inclusive, até pra dar mais transparência, né? O meio eletrônico é mais rápido. E o PLE te faz um registro de tudo. Para mostrar, valorizar o servidor que está fazendo o serviço. Porque antes você pegava a unidade, então pensava que todo mundo, todo mundo do gabinete mexe com aquilo. Não, não é todo mundo do gabinete. Cada um tem sua particularidade, cada um tem seu tipo de serviço. Então você valoriza os servidores que estão trabalhando com aquilo ali também, porque fica o nome dele registrado. Eu até brinco, né? Para o bem ou para o mal? Para o mal, assim, se você errar, vai estar registrado que você errou e que é possível de corrigir. Não pense que o mundo é só coisa boa, que todo mundo dá certo. Não, a gente comete erros. O erro é humano. Mas está lá registrado, está lá para corrigir também, para registrar o que foi corrigido, o que saiu de erro. Você falou uma coisa no início aí. Ah, tá, lembrei. Antes a preocupação do papel era o espaço físico onde armazenar tudo isso. Sim, é verdade. Hoje é o meio digital. Mas hoje a gente tem que pensar em como armazenar isso para não perder. Vai deixar um backup é onde? Vou falar um backup assim, não sei se usa esse termo. Na época tinha que ter um espaço físico com servidores para você guardar. Hoje eu acho que deve estar guardando muita coisa na nuvem. Então até isso teve adaptações. Porque antes você precisava do espaço físico do papel, depois você precisava do espaço físico para guardar os servidores, a segurança para não se perder, para fazer o backup, e hoje você já guarda talvez em nuvem essas informações, que não chega a ocupar espaço físico para guardar aqueles servidores nem o papel. Então tudo isso são coisas que também tem que ser pensado de como recuperar. Como guardar as informações para não se perder? Porque não adianta nada, era aquela coisa antigamente, ah, está no CD, o CD estragou, e aí? Você perdeu o histórico, as informações, então você tem que, existem outros meios de se guardar isso aí para não perder, então tudo isso acho que também passou pela, eu lembro que nós passamos nas conversas que eu tinha com a DMI, e lógico, eles estão muito mais avançados que eu, eles trabalham nessa área, eu sou um enxerido ali. Imagina. Sou curioso. E a gente ficava lidando com os servidores. Então a gente trazia as informações, traduzia para eles, eles faziam lá que a gente levava, não, é assim, é assim, vamos corrigindo. Porque se todo mundo ficar procurando DMI, eles não iam conseguir produzir. E até hoje a gente trabalha assim. O setor que a gente recebe as informações para a gente tentar traduzir para poder transmitir para a DMI o que a gente precisa, o que o usuário quer. Então a gente sempre tenta entrar em acordo. Às vezes vem um pedido para fazer um botão ali, aí eu converso com a DMI, a DMI diz que não, acha melhor um botão, não, acho melhor fazer assim. Ela fala, não, vamos fazer assim, mas mais com isso daqui para a gente já ampliar uma coisa. É difícil? Não, isso aqui é fácil, então vamos lá, vamos trabalhando. Às vezes um pedido de um servidor a gente leva uma coisa muito melhor do que ele pediu. E



outras coisas não, o que ele pediu a gente consegue plantar justamente da maneira que ele pediu mesmo, para a gente ficar fazendo esse intercâmbio. Isso aconteceu e acontece mesmo. Não só comigo, com outras pessoas também, né? Mas assim, como eu estou na frente também, na frente não, estou junto ali, lado a lado com eles desde o início, a gente aprende muito.

Raiane: Quais mudanças ou desenvolvimentos tecnológicos foram mais decisivos para viabilizar o funcionamento do processo legislativo durante a pandemia?

Davi: Primeira situação que eu acho que não ia acontecer nada disso se não tivesse o total apoio da mesa diretora. Ela estar aí defendendo, cobrando e, assim, sugerindo e pedindo uma solução técnica. Então, a gente tinha o respaldo da mesa. Não adiantava fazer nada sem ter o respaldo da mesa e a mesa não comprava ideia. A implantação do SEI aqui na casa foi um divisor e ajudou muito. Tanto que no início do PLE, o que eu ouvia, tanto de parlamentar como servidor, já disse que esse PLE é muito ruim, é melhor fazer o SEI. É melhor deixar no SEI do que fazer um novo PLE. Até falavam, olha gente, o PLE não está para substituir o SEI. O PLE está vindo para substituir o SEI Legis.. O que nós estamos fazendo com o SEI é um puxadinho. A gente não consegue trazer tudo o que a gente precisa para o processo legislativo. Nós estamos desenvolvendo um sistema. Então, assim, é um sistema novo. E isso, assim, com dois meses de uso, o pessoal já queria acabar com o PLE. Então, assim, acho que foi mostrar a confiança no sistema, mostrar que o sistema tinha, igual falar assim, você tem uma luz, tem um norte para seguir, o sistema não está nunca estancado, nunca é isso aqui e nunca vai vir um sistema pronto 100%. 100% hoje, amanhã ele já não está mais 100%, ele está 98%, que exige-se mais coisas. de desenvolver. Então, isso foi um caminho que a gente fez, mas acho que o principal foi a mesa e ter conseguido implantar o sistema SEI. Ah, e outra coisa importante também, ter um, na época era a Coordenadoria da Modernização de Informática, que entende muito do assunto e chegou com muitas ideias e mostrar para os parlamentares, de mexer na zona de conforto. Acho que isso também foi fundamental ter um servidor lá, de coordenar, e saber como que funciona, entender o que a informática pode chegar, o que precisa comprar, o que precisa melhorar para atingir esse nível. Isso também foi sensacional, foi, acho que, fundamental a importância da CMI, hoje DMI, de entrar de corpo e alma nesse projeto. Tanto que hoje eu até falo, né? Se a rede cair, o Wi-Fi cair, é a mesma coisa que faltar luz. Ninguém trabalha. É a mesma coisa que faltar luz. Acabou. Se faltar luz no plenário, não tem plenário. Se a internet cair lá, você não tem painel, você não tem rotação, você não tem nada. Se a internet cair. Então, a importância hoje que a DMI tem para casa é a quantidade de sistema que tem. Tudo isso, então assim, servidores assim, igual eu falo, eu não sou da Informática, mas estou muito lá com eles, né? Devido a particularidade do setor. Mas assim, eu sempre tive um chapéu para eles, foram pessoas muito competentes que estão fazendo. E até eles também tiveram que se adaptar a essa nova realidade. Uma coisa é você ter um sisteminha simples, que era local, de repente está tudo funcionando. Está todo mundo querendo trabalhar, todo mundo funcionando, todo mundo aprendendo. De repente, caiu um sistema, caiu alguma coisa aqui, vai ver o que era. Era uma outra coisa, era a parte física da rede que caiu. Vou dar um exemplo. Aconteceu há poucos dias aqui que a internet caiu. Não foi nem da casa. Foi as obras que os caras cortaram o cabo e traziam a internet para casa. Então, assim, até isso a gente tem que lidar. O fator externo da casa que cortou o cabo, acabou a internet daqui. Aí vai ver com a empresa, vai ver o que aconteceu, a empresa vê, vai lá tentar arrumar. Então, tudo isso acontece que



muitas vezes o que está do outro lado não sabe o que está acontecendo. Eu até uso uma frase há muito tempo, brincando, que eu falo o seguinte, tudo é culpa da CMI. Hoje eu falo, tudo é culpa da DMI. Faltou água, é culpa da DMI. Faltou a culpa deles, né? Eles que não fizeram isso, não pensaram nisso no sistema, né? Mas eu brinco muito com eles. Tudo é culpa de vocês, gente. Não tem nada a ver, mas a culpa é de vocês. Sempre. Ai, Davi, muito, muito obrigada pela disponibilidade, pelo seu tempo, trazer tantos detalhes desse período. E esse TCC está me fazendo voltar mesmo no tempo e lembrar das questões que a gente passou. Porque é isso, né?

Raiane: Muito obrigada pela sua colaboração. Suas contribuições serão fundamentais para compreender os avanços institucionais da CLDF no contexto da pandemia, especialmente no que diz respeito à transparência e à participação social. Se desejar, posso compartilhar posteriormente um trecho da análise construída a partir dessa entrevista. Mais uma vez, agradeço pelo tempo e pela generosidade em compartilhar suas experiências.

Davi: Eu que te agradeço, Raena, por ter Lembrado, né, do nome e assim, e ver também que o nosso trabalho, tô tendo primeira vez um feedback de quem era externo.



APÊNDICE C – ENTREVISTA COM HELOISA R. I. BESSA

Visão geral:

O objetivo da entrevista foi entender como a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF evoluiu, durante e após a pandemia de COVID-19, em seus processos de transparência e promoção da participação social. A entrevista foi gravada, com consentimento, e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos.

A entrevistada, *Heloisa Rodrigues Itacaramby Bessa*, é assessora parlamentar da Lideranças de Governo e coordenava a equipe legislativa de um gabinete parlamentar durante a pandemia.

Principais tópicos e resumo:

1. Trajetória e funções da entrevistada na CLDF:

- Entrou na CLDF em 2019, atualmente faz parte do gabinete do deputado Robério Negreiros, atuando como assessora da Liderança do Governo.
- Durante a pandemia, atuou como coordenadora de assuntos legislativos, no gabinete da deputada Júlia Lucy; e secretária da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT

2. Funcionamento da CLDF durante a pandemia:

- Foi um período caótico, pois o processo legislativo era todo feito de forma remota, utilizando um sistema de gestão documental não pensado para o legislativo, o que era muito burocrático.
- Houve dificuldades com o uso de tecnologias como Zoom, pois muitos deputados e assessores não estavam acostumados ou desconheciam a ferramenta.
- As sessões legislativas se estendiam por muitas horas, até madrugada.
- A CLDF não estava preparada, principalmente em termos de infraestrutura tecnológica e capacitação dos servidores.

3. Adaptações na área de atuação:

- Houve uma redução da mão de obra, pois muitos assessores não podiam comparecer presencialmente devido ao lockdown e cuidados com familiares.
- Para manter o contato com os stakeholders, o gabinete da dep. Júlia Lucy e a CDESCTMAT, passaram a enviar proativamente informações sobre projetos e ações relevantes.

4. Transparência e participação social:

- A CLDF não conseguiu aumentar a participação social durante a pandemia, ficando mais restrita aos próprios deputados e suas bases.
- A comunicação da CLDF era feita principalmente pelo site e informes da presidência, sem uma estratégia institucional de ampliar a transparência.
- Houve uma percepção de que os interesses de grupos mais próximos aos deputados foram priorizados em detrimento da população em geral.

5. Aprendizados e mudanças permanentes:

- Maior valorização do bem-estar e respeito aos limites físicos e



emocionais dos servidores.

- Desenvolvimento de mais empatia e compreensão das diferentes realidades enfrentadas pelas pessoas.
- Adoção mais ampla de ferramentas digitais, como home office, reuniões virtuais e o sistema PLE (Processo Legislativo Eletrônico).
- Melhorias na usabilidade e integração do PLE com o processo legislativo.

Conclusão: Em geral, a entrevistada destaca que, apesar das dificuldades iniciais, a CLDF conseguiu se adaptar e manter o funcionamento, mas a participação social e a transparência ficaram aquém do desejável durante a pandemia.

Entrevista

Raiane: A ideia do TCC é entender como a CLDF se aprimorou para trazer mais transparência durante o período de pandemia e o que dessas mudanças permaneceu no pós-pandemia. Por isso, o objetivo é fazer uma entrevista, assim, mais flexível, mas eu elaborei algumas perguntas guia, para tentar chegar nessa percepção geral, mas ao mesmo tempo com vivências de áreas distintas.

Raiane: Há quanto tempo você está na CLDF, em qual função que você atuava na época da pandemia e qual a função que você atua hoje.

Heloísa: Tá, eu tô aqui na CLDF desde o início de 2019, então tem sete anos, né. Na época, eu coordenava o legislativo do gabinete da deputada Julia Lucy e era secretária da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT. Hoje, eu sou assessora parlamentar de plenário do deputado Roberto junto à 4ª Secretaria, e auxílio à Liderança do Governo.

Raiane: Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?

Heloísa: Então, foi caótico, tá? Porque, assim, o processo legislativo, ele era feito pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ele não era no Processo Legislativo Eletrônico - PLE, então ele era tudo no SEI. Primeiro que tudo é bem mais burocrático, porque é como se fosse, assim, você tem que abrir um novo processo para depois você achar aquele processo principal, então é muito ruim isso. E a gente não estava acostumado, tipo, a fazer tudo muito longe da CLDF e a gente estava sem horários Quando começou mesmo aquela questão assim a gente, teve o lockdown na cidade, as coisas foram todas pelo Zoom aqui. E aí, ninguém conhecia muito o sistema, aí tanto que na segunda ou terceira semana teve que ter como se fosse uma aula de Zoom, tanto para deputado quanto para assessor, porque tem muita gente que não utilizava em computador aqui, aí foi complicado mexer tanto em Zoom, tanto em SEI, assim, que, né, às vezes era só no papel, antes era muito no papel aqui. Aí, então, foi muito louco. E, ao mesmo tempo, muitas vezes os deputados vinham para CLDF, então, assim, eles vinham para a CLDF para ser assessorado pela própria TI daqui, então, assim, eles ficavam muito na mão, assim, tinha muita gente dentro, tanto que o gabinete da deputada Júlia Lucy, a gente fazia sessões aqui, daqui, do gabinete dela. E o pessoal ia para, vamos dizer assim, o da mesa, ficava lá no plenário e alguns outros do gabinete ficavam para ser assessorados tanto pela TI ou, se não, para ser mais fácil, né, tipo, para chamar as



pessoas para vir para cá. Mas eu achei que foi muito caótico, por esse sentido, porque a gente não tinha horário também, porque, assim, o que acontecia? As sessões começavam às 15h e iam até a madrugada. Imagina você colocar projetos extra-pauta no meio daquela questão, a questão da informática e. Aí, colocava extra, então, a gente tinha que achar isso. E aí, ao mesmo tempo, dependendo, tinha que colocar emenda na hora, então, era muito caótico, foi muito caótico. E aí, terminava as sessões, 22h ou 23h, até mais tarde, e na madrugada já saia uma nova Ordem do Dia para o outro dia. E, como a gente tinha que fazer análise de todos os projetos, então, a gente praticamente não dormia, a gente virava, então, era muito louco. E essa questão, a gente tá falando de home office, a gente não sabia fazer, né? Então, a gente meio que acordava cedo, já começava a trabalhar e só dormia às 22h ou 23hs, quando acabava a bateria. Mas eu achei que a CLDF não, a gente não estava preparado, assim, na questão eletrônica e de informática, e os próprios deputados e assessores não sabiam, assim, o que fazer, né? A gente não estava preparado. Nesse sentido, acho que é isso mesmo.

Raiane: Quais foram as principais adaptações que você fez na área que você atuava e para garantir o funcionamento institucional e, ao mesmo tempo, respeitar o distanciamento social necessário?

Heloísa: Antes, a gente era muito procurado, né? A questão, assim, os corredores, os próprios stakeholders acabam chegando até a gente. Então, com a pandemia, muitas das coisas acabavam não chegando às pessoas, porque era muita informação. Então, o que a gente começou a fazer? A CDESCMAT e o gabinete da deputada Júlia Lucy, começou a mandar as coisas que estavam acontecendo daqui. Então, assim, projetos que estavam sendo pautados, que eram importantes, por exemplo: vai abrir algum setor, alguma coisa assim, a gente estava começando a mandar daqui, provocando a população e os setores interessados. A gente estava começando a procurar as pessoas para falar, está acontecendo isso, se liga, para eles começarem a correr atrás da gente ou dos gabinetes ou até do Executivo. Então, a gente fez essa diferença, assim, a gente fez essa continuidade da comunicação.

Raiane: Essa informação me trouxe outra pergunta, já eu volto para as outras do roteiro, mas acho que é o momento de entender de você como fizeram para manter essa transparência, o contato da CDESCMAT, tanto com os stakeholders como com a população, uma vez que ainda hoje ela ainda é a comissão que trata temas mais difusos e que no momento da pandemia, com certeza, também foi bastante açãoada.

Heloísa: Sim, na realidade, eu acho que, não é nem transparência, eu acho que a CLDF, ela comunica muito mal, assim, mas a gente não mudou isso, a gente, a nossa comunicação era feita pelo site da CLDF. Então, assim, a gente não quis mudar oficialmente, a gente não mudava o que a CDESCMAT fazia institucionalmente. Só que aí, a deputada, como presidente da comissão, ela tinha os informes dela e aí ela quase todo dia falava sobre o que estava acontecendo e mandava os informes, textões escritos mesmo, da comissão e do gabinete, com as observações dela. Então, assim, era encaminhado para as pessoas que já estavam cadastradas no banco dela, entendeu? Não para todo mundo. Então, assim, se chegasse a aparecer na imprensa, alguma coisa assim, era orgânico, não necessariamente foi provocado pela equipe.



Raiane: E no que diz respeito à participação social, como a Casa se organizou para garantir algum nível de engajamento público nas decisões legislativas?

Heloísa: É, eu acho que foi mais isso, assim, da gente tentar funcionar. A CLDF como um todo, eu acho que ela não pensou em, vamos dizer assim, em transmitir, vamos dizer assim, tentar a participação. Mas os deputados, assim como as pessoas, eles estavam fazendo esse trabalho de formiguinha com as suas bases. Que aí, juntamente, conversavam entre si e faziam um projeto, ou conversavam entre si e rejeitavam alguma coisa. Mas não necessariamente a CLDF chegou, vamos dizer assim, como uma instituição e atuou propositalmente para essa participação social. A questão foi mais, vamos dizer assim, dos próprios deputados, dos próprios gabinetes a fazer isso. Então era muito também um olhar de manter as suas bases, cientes da atuação de cada parlamentar. É, tanto que foi uma questão de guerra, assim. Eu vejo a pandemia um pouco de guerra, que era aquela coisa. Quem acreditava, quem não acreditava, quem queria comércio aberto, quem não queria comércio aberto. Então, era muito um jogando contra o outro, porque eu queria uma coisa, o outro queria outra e, então, eu falava contra o outro, para mostrar que o outro estava errado.

Raiane: Quais desafios técnicos ou humanos mais impactaram a continuidade dos trabalhos legislativos?

Heloísa: Como teve a questão do lockdown, muitas pessoas tiveram que ir para casa e os seus filhos também foram para casa. Então, aí, o que aconteceu? As mães, pais, não puderam trabalhar do jeito que trabalhavam antes. No nosso gabinete, nós continuávamos presencialmente, mesmo com o lockdown, a gente tinha que vir para a CLDF. Então, com os filhos em casa, eles não puderam vir. Então, a gente diminuiu muito a nossa produção, mesmo trabalhando da CLDF, eles não podiam trabalhar da CLDF. Então, diminuiu muito a mão de obra, mesmo, assim, seja de pensante, seja de fazer, né, para comunicação. Então, diminuiu bastante. Então, foi bem complicado essa questão humana. Hoje, eu vejo de forma empática essa questão, que eu não tinha percebido como à época. Você é uma mãe, que você tem um marido, às vezes, você vai ficar em casa, né, tipo, vai cuidar do seu filho, aquela coisa toda. Então isso foi bem importante. Aí, foi difícil. E é isso, né? Hoje, a gente já está falando com distanciamento, entendendo melhor o que aconteceu. Diferente da hora que você está ali, só pensando no que precisa porque, na hora, você se incomoda. Depois que passa você fala, não, realmente, a pessoa está com o filho, não, a pessoa está cuidando da família. Mas, na época, era muito louco. Primeiro, que eu acho que estávamos todos muito assustados. Por dentro mesmo, estava todo mundo muito assustado, porque ninguém sabia o que estava acontecendo. Então, a gente ficava, assim, a questão do medo, mas a questão de ter que entregar, a questão da pressão do chefe, também, de ter que entregar. Então, era, para mim, bem complexo. No início, todo mundo batendo palma para os médicos. Sete horas da manhã, sete horas da noite, vamos bater palma para a médica. Porque era aquela coisa, assim, vamos fazer videozinho, né? Mas, depois, começou a aparecer gente perto da gente com a doença. Aí, eu acho que foi quando a gente falou, Eita, tá sério.

Raiane: E em relação às partes técnicas, você já falou que tinha toda essa questão dos sistemas e a adaptação dos funcionários. Ao usar essas novas tecnologias, você enxerga alguma outra questão técnica que impediu ou dificultou a atuação institucional?



Heloísa: No aspecto técnico, achei até que deu uma melhorada. Porque, para alcançar os stakeholders, vamos dizer assim, as pessoas que são atingidas pela, principalmente, o setor produtivo, foi muito mais fácil, foi muito melhor fazer a reunião. Porque, antes, a questão presencial, às vezes, a pessoa não podia vir de São Paulo, alguma coisa assim. Então, a gente começou a fazer muitas reuniões, era, tipo, dias e dias, várias reuniões. Em seguidas, só trocava de link. Mas, foi ótimo, porque as reuniões começaram a ficar muito mais produtivas. Mas, para o final, né, no início, as reuniões demoravam três horas e ficava, nossa, não falava nada com nada. Nesse sentido, as entregas foram muito melhores. O setor produtivo entregava papers, estudos e informações técnicas em grande quantidade. Já em relação a população, a gente não sabia, não havia mais o contato com o povo como no período presencial. Por exemplo, pedimos a reabertura de concessionárias porque algum representante do setor entrou em contato, e não porquê a população veio falar que a concessionária precisava ficar aberta. Então, a dep. Júlia e a CDESCMAT, trabalhava muito em abertura de comércio baseado no que o setor pedia e não necessariamente no que a população queria.

Raiane: Que tipo de mudança, iniciada na pandemia, você acredita que se perpetuou no cotidiano da CLDF?

Heloísa: Eu acho que a questão do home office, como tempo as pessoas começaram a ficar mais produtivas. Acabou sendo mais utilizada aqui na CLDF pelos servidores, e ainda permanece até hoje. As reuniões também, tem algumas, muitas reuniões que viraram online, né? Tipo, não precisam vir, ser presenciais. Tanto que a gente acabou modificando o regimento interno, né? Fazendo sessão e reunião virtual, não necessariamente pra tudo, mas pelo menos já dá, vamos dizer assim, uma desburocratização, né? Uma celeridade em alguns projetos. Eu acho que foi muito nesse sentido. As pessoas começaram a conhecer e a saber utilizar mais as ferramentas da CLDF, como o próprio site, ou outras ferramentas como SEI e PLE, o que também impactou nossa produtividade. Eu acho que nesse sentido a pandemia trouxe melhor, vamos dizer assim, uma melhoria pra gente, assim, nos trabalhos e para pessoas, né? E de sistemas, né? Antes era aquele outro que ele era mais chatinho, mais complicado, que eu acho que ele era mais um espelho do Sei. E hoje a gente já tem tudo no PLE.

Raiane: De fato, a partir da legislatura de 2023, encontramos um PLE bem mais desenvolvido. Vocês devem ter pegado ele, tipo, nas primeiras versões. O que você enxerga que melhorou no PLE também?

Heloísa: O PLE ficou mais intuitivo. Porque antes ele não era tão intuitivo. O problema anterior se dava pois quem desenvolvia o PLE, da parte da informática, não necessariamente conhecia a parte da votação, do plenário, da comissão ou dos gabinetes. O que dificultava a compreensão da plataforma enquanto usuário. Então agora, com o tempo, ele começou a ficar mais intuitivo nesse sentido, pois colocaram uma pessoa que conhece o processo legislativo para ajudar a desenvolver o PLE.

Raiane: Quais aprendizados institucionais você destacaria nesse período?

Heloísa: Vou falar a minha verdade. Questão pessoal, eu respeitaria mais o meu corpo. Porque eu acho que a gente acabou. Eu, pelo menos, principalmente, eu tinha que fazer muita entrega e eu queria ser uma máquina, e eu não sou uma máquina. E no final até me vi doente, eu me vi estafada, porque eu não respeitei o



meu corpo. Eu acho que as pessoas começaram a respeitar mais o seu corpo por causa disso porque elas perceberam que não vale nada você ficar trabalhando, principalmente se você é empregado, porque quem vai ganhar não vai ser você, vai ser o seu chefe. Então, eu acho que foi muito isso. E eu vejo também a questão da empatia, que eu acho que hoje as pessoas são muito mais empáticas com a principalmente, tipo, como eu te falei, a questão de ficar em casa e você ver a realidade de outra pessoa. Eu acho que essa questão da empatia também foi crucial pra mim. Outra questão é, não interessa o interesse da população, interessa quem ganha mais, quem tem mais acesso, que eu vi isso na pandemia, é quem é mais amigo do rei. Porque, assim, que nem a população, às vezes ele queria mais alguma coisa, mas como ele não sabia quais ferramentas chegar perto do governador, perto de alguém, vamos dizer assim, perto de alguma secretaria para solicitar aquilo, então ele não ganhava. Então, a pessoa que já tinha algum interesse, chegava no deputado, falava alguma coisa, o deputado dava um jeito. Então, assim, eu vi muito isso. Aí você vê muito um não equilíbrio da balança e a população acaba ficando escanteada.

Raiane: Essa é uma das preocupações da minha pesquisa. A minha ideia inicial era falar um pouco mais de participação social durante a pandemia, só que aí depois eu fiquei, não tem como eu mensurar essa participação social porque eu não tenho o registro do que era e o registro do que ficou depois. Por isso eu parti pro lado da transparência, mas no texto eu trago esse aspecto, a transparência não necessariamente significa que a gente vai ter mais participação. Afinal, essas ferramentas digitais também são formas de exclusão. Nem todo mundo tem acesso a essas ferramentas.

Heloísa: Então eu vi muito essa disparidade, eu achei que a população ficou muito, muito, muito escanteada, em todas as áreas, assim, seja educação, seja saúde, claro, era uma questão pandêmica, era uma questão de saúde, mas muita gente ficou de fora. Por exemplo, a gente acabou vendo a questão da subnotificação dos casos, assim, mas muito por não escutar a população,

Raiane: Muito obrigada pela sua colaboração. Suas contribuições serão fundamentais para compreender os avanços institucionais da CLDF no contexto da pandemia, especialmente no que diz respeito à transparência e à participação social.

Se desejar, posso compartilhar posteriormente um trecho da análise construída a partir dessa entrevista. Mais uma vez, agradeço pelo tempo e pela generosidade em compartilhar suas experiências.



APÊNDICE D – ENTREVISTA COM JACQUELINE JEREISSATI GALUBAN

Visão geral:

O objetivo da entrevista foi entender como a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF evoluiu, durante e após a pandemia de COVID-19, em seus processos de transparência e promoção da participação social. A entrevista foi gravada, com consentimento, e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos.

A entrevistada, *Jacqueline Jereissati Galuban*, é servidora da CLDF há 32 anos, atuando em duas áreas principais: gestão de pessoas e assessoria de plenário. Ela descreve os desafios enfrentados durante a pandemia de COVID-19, especialmente nos primeiros meses, quando a CLDF ficou fechada por mais de um ano.

Principais tópicos e resumo:

1. Trajetória e funções da entrevistada na CLDF:

- Entrou na CLDF em 1993, atualmente é responsável pelo Setor de Suporte ao Pessoal Efetivo - SESPE, e assessora de plenário do deputado Max Maciel.
- Durante a pandemia, era responsável pelo Setor de Recrutamento e Seleção - SERES e assessora de plenário do deputado Cláudio Abrantes
- Na gestão de pessoas, o foco é no cumprimento da legalidade, mas também na humanização da aplicação da lei.
- Na assessoria de plenário, atua na produção e alteração da legislação, buscando torná-la mais efetiva e aplicável.

2. Funcionamento da CLDF durante a pandemia:

- A CLDF fechou por mais de um ano, o que gerou um momento crítico.
- Os corredores ficaram vazios e semi-iluminados, gerando incerteza sobre o retorno das atividades presenciais.

3. Adaptações na área de atuação:

- A equipe de gestão de pessoas precisou se adaptar rapidamente ao trabalho remoto, algo que não era o foco até então.
- Houve um grande aumento no volume de ligações de servidores, que buscavam respostas e suporte emocional.
- Precisaram aprender a se comunicar de forma eficaz por meios digitais, como WhatsApp e videoconferências.
- Estabeleceram uma nova rotina de trabalho remoto, definindo horários e formas de atuação, para garantir suporte durante todo o expediente aos servidores.
- Desafio de educar os servidores e parlamentares sobre o novo horário de atendimento.

4. Transparência e participação social:

- Dificuldade em acompanhar e influenciar as discussões e votações de forma remota.
- Perda da proximidade e contato pessoal entre assessores, parlamentares e população.
- Necessidade de adaptação das práticas de articulação e negociação política
- A CLDF já possuía uma estrutura transparente, com acesso aos atos e



sessões pela internet.

- Houve esforços para manter a participação social, como o uso de canais virtuais, mas com dificuldades de acesso para a população em geral.
- Grupos organizados, como sindicatos e empresas, mantiveram maior acesso, enquanto a participação da população mais vulnerável ficou prejudicada.

5. Aprendizados e mudanças permanentes:

- A pandemia exigiu diversas adaptações na rotina de trabalho, comunicação e interação, com impactos na saúde mental, transparência e participação social, bem como no processo legislativo.
- Apesar dos desafios, a CLDF conseguiu manter o funcionamento institucional, com a adoção de medidas como o trabalho remoto e a realização de sessões híbridas.

Conclusão: O entrevistado descreve um período desafiador, em que a CLDF precisou se adaptar rapidamente às novas condições impostas pela pandemia. Houve grandes esforços para manter o funcionamento institucional, especialmente na área de gestão de pessoas, que precisou lidar com a ansiedade e necessidade de suporte emocional dos servidores.

Entrevista

Raiane: A ideia do TCC é entender como a CLDF se aprimorou para trazer mais transparência durante o período de pandemia e o que dessas mudanças permaneceu no pós-pandemia. Por isso, o objetivo é fazer uma entrevista, assim, mais flexível, mas eu elaborei algumas perguntas guia, para tentar chegar nessa percepção geral, mas ao mesmo tempo com vivências de áreas distintas.

Raiane: Há quanto tempo você está na CLDF, em qual função que você atuava na época da pandemia e qual a função que você atua hoje.

Jacqueline: Esse ano, 2025, eu vou fazer 32 anos de CLDF. Durante a pandemia, era responsável pelo Setor de Recrutamento e Seleção - SERES e assessora de plenário do deputado Cláudio Abrantes. Atualmente, sou responsável pelo Setor de Suporte ao Pessoal Efetivo - SESPE, e assessora de plenário do deputado Max Maciel.

Minha atuação, ela se divide em dois polos bem diferentes. A área de gestão de pessoas e a área legislativa, na perspectiva da assessoria de plenário. Bom, se dividir entre essas duas, vamos dizer assim, essas duas áreas que são, elas são diferentes, mas elas se encontram em um determinado momento, que é como tudo se encontra, né, dentro da perspectiva do ordenamento jurídico, que na gestão de pessoas nós trabalhamos com foco no cumprimento da estrita legalidade, dentro dos princípios da administração. Porém, a gente tem todo esse lado que você precisa humanizar a lei e que é uma coisa muito difícil você humanizar sem desrespeitar a lei. E isso vai passando pela forma como você coloca aquelas palavras no papel, pela forma como você explica, como você dá uma negativa nos termos da lei presencialmente a uma pessoa que entende que ela tem aquele direito e que, acima de tudo, ela precisa demais que você ceda aquilo, você não pode ceder. Então, assim, normalmente na nossa área, ela se destaca pela forma como você diz o não, por esse olhar de como você vai negar, tentando não ferir a pessoa e não ferir a administração. Não sei se você está entendendo, é bem delicado, mas é muito



interessante essa perspectiva. Já a assessoria de plenário, ali na própria produção da lei, na própria alteração da lei, que muitas vezes o cotidiano faz a gente enxergar que determinada legislação não funciona, não é efetiva, não é aplicável de uma forma sem precisar de muitas e muitas regulamentações, porque no momento que você, ali na criação da lei, muitas vezes o legislador não pensa que a todo aquele texto tem braços, ele vai se estender, ele vai se espalhar. E você não pode fazer a legislação como você jogar um copo d'água no chão, a água de um copo no chão, porque você joga e você não sabe para onde a água vai correr. Você imagina, você pressupõe, mas você não tem certeza. E a legislação não pode ser assim. A legislação você tem que ter ali um cano muito bem construído, muito bem direcionado para saber o que ou quais coisas você quer atingir, quais pessoas você vai beneficiar a coletividade, na perspectiva das políticas públicas e até mesmo para o interior da casa, a aplicação dessa legislação, como isso vai funcionar dentro do serviço público como um todo.

Raiane: Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?

Jacqueline: Sim. Porque a casa fechou por três dias. Teve um ato da mesa fechando a casa por três dias. E na nossa cabeça, seriam apenas aqueles três dias para tomar alguma providência, que a gente não estava entendendo direito qual seria, mas que bastariam três dias. E, na verdade, a casa ficou fechada por mais de um ano, eu acho. Não lembro quanto tempo, mas foi bastante tempo. E isso trouxe um impacto muito grande. Primeiro, ver os corredores vazios, ver os corredores semi-iluminados, não ter pessoas ali dentro. Não ter perspectiva. Se um dia teriam pessoas de volta, porque ninguém sabia exatamente como as coisas iam ficar. A minha equipe, de gestão de pessoas, continuou trabalhando cada um dentro da sua casa. Nós não estávamos preparados para aquilo, porque até aquele momento a Câmara Legislativa não tratava de teletrabalho, a gente não se preocupava muito com isso, não pensava nisso, não era o nosso foco. Não é que não tivesse sido discutido, tinha, mas não era o nosso foco, não era nisso que você estava pensando. Então, foi um momento bem crítico que os nossos telefones, que você trabalha com gestão de pessoas, às vezes meu telefone, eu atendia durante o dia 60 ligações, que foi uma coisa que eu comecei a contar quando eu vi que eu estava passando mais de 12 horas ao telefone, porque as pessoas queriam respostas, as pessoas queriam ser ouvidas. Elas queriam falar de coisas que não têm nada a ver com a sua função. Foi um momento, assim, muito tenso, porque você também não sabia o que estava acontecendo e para aquela pessoa, você era a pessoa que tinha a resposta. Então, você precisava ter resposta, sabe? Nem que fosse uma resposta para dizer, olha, tudo vai ficar bem, vamos esperar, vamos dar tempo ao tempo. Ainda que fossem respostas clichês, elas precisavam acontecer para evitar que você também não tivesse estrutura emocional para dar um suporte para aquela pessoa que estava sem suporte emocional, com certeza também no meio da sua família, porque senão ela não estaria ligando para você. Então, foi um momento bem difícil. A gente não sabia muito o que ia fazer, como ia fazer funcionar, como ia acontecer, apesar da gente já ter o Sistema Eletrônico de Informações - SEI. O SEI era, salvo engano, de outubro de 2019. A gente ainda estava num momento de transição, porque era março de 2020. Então, ou seja, ainda aconteceu um momento de transição de uma casa que tem um histórico que, vamos dizer assim, as pessoas são resistentes a mudanças, e principalmente mudanças tecnológicas, como no



caso do SEI, ou seja, não ia mais ter um processo debaixo do braço, não ia mais ter um papel para a pessoa se apegar àquele papel e dizer que, olha, não, está aqui, você me deu esse papel aqui. Sabe, era como se o digital para aquelas pessoas não fosse prova, não fosse confirmação de pedido. Ficava tudo muito, ficou tudo muito no ar, então foi um momento que me marcou muito essa, vamos dizer assim, essa falta de suporte emocional que as pessoas não tiveram e a gente também não sabia muito o que fazer para dar esse suporte durante esse momento da pandemia, nos primeiros meses da pandemia.

Raiane: Quais foram as principais adaptações realizadas na sua área de atuação para manter o funcionamento institucional durante o distanciamento social?

Jacqueline: Então, a primeira coisa foi que meu celular ficou disponível na porta da CLDF. Ah, que porta, Jaque? Na porta da sua sala? Não. Lá naquela porta de vidro. Que alguém teve uma ideia brilhante de colar meu celular ali naquela porta de vidro. Então, eu recebia telefonemas de servidores e da população que resolvia dar doida e aparecer lá na porta e telefonar. Até eu conseguir administrar tudo isso, sabendo que tinha coisas que eu realmente não tinha que atender, foi um pouco confuso. Então, a primeira coisa a ser adaptada é a mente. Você precisa sentar, parar, pensar, respirar. E dizer, olha, você continua viva, o trabalho precisa acontecer, então você não pode ficar igual às pessoas, no WhatsApp, vendo notícias, se dedicando a fake news, não sabendo mais o que é verdade, o que é mentira, nem também sendo negacionista, achar que é um exagero a máscara ou os outros cuidados que tiveram que ter. Então, aprender a se comunicar com as pessoas da sua equipe, como chefe, você aprender a se comunicar via WhatsApp, aprender que a escrita, por mais que você escreva bem, a pessoa que lê, ela vai dar a interpretação que ela quer. Ela não vai enxergar uma vírgula, ela muitas vezes não vai fazer o tom de voz que não existe naquela letra. Então, foi descobrir que existia as chamadas de vídeo e que eram importantes, que não eram mais uma invasão de privacidade, que antes da pandemia, você só ligava de vídeo para quem você tinha intimidade e que você passou a entender que a chamada de vídeo era importante, que não era uma invasão de privacidade, que você não precisava ser amigo íntimo daquela pessoa, mas que você precisava dar aquela abertura para que ela pudesse ouvir o som da sua voz, não apenas uma mensagem de áudio, mas também no reflexo do seu rosto, ali no seu sorriso, no seu olhar, para que você pudesse fazer as coisas funcionarem. Por quê? Porque os processos continuaram loucamente chegando para a gente, pelo fato de que as pessoas estavam em casa, não sabiam o que fazer. Então, elas mandavam o processo, ela mandava mensagem, ela fazia uma ligação de telefone, mas o trabalho precisava acontecer no âmbito do SEI. A gente teve que trazer o sistema de gerenciamento de recursos humanos da casa, que é o Mentor, para as nossas casas e continuar utilizando ali na nossa casa esse instrumento também, porque é nesse instrumento que a gente tem acesso aos dados que a gente precisa, ali não somente dados pessoais sensíveis, mas dados de cargo, de salário, de descontos, de rubricas de desconto, rubricas de receita. E que a gente tinha que continuar fazendo aquele trabalho em casa como se na CLDF estivesse. Então, foi bem desafiador também criar essa rotina. Que horas eu vou trabalhar? E também começar a educar os servidores para a seguinte coisa: olha, se você me ligar e eu não atender, você me manda uma mensagem de WhatsApp dizendo assim, já que é fulano, posso te ligar? E aí eu já vou saber quem é e eu já vou dizer se eu vou poder te atender naquele momento ou não, dependendo daquilo que você quer. Só que até você reestruturar uma rotina, porque a minha rotina é, eu



estou lá na minha sala, o servidor chega, ele pode ser atendido por qualquer um, obviamente sempre tem aquele servidor que fala, não, não quero falar com ninguém, eu só quero falar com ela e está tudo bem, eu já estou acostumada com isso, eu vou falar, eu levanto da minha mesa e vou falar com aquela pessoa. Ou se for um assunto muito delicado, o que eu vou fazer? Eu vou botar aquela pessoa dentro da minha sala, vou fechar a porta e vou conseguir resolver aquilo ali naquela pessoa. Só que agora não tinha mais isso. A pandemia não foi uma coisa fácil pra mim nesse início. Porque era muita demanda, eu não sabia como eu ia lidar e o que era certo fazer pelo simples fato de que você sabia que do outro lado da linha tinha alguém desesperado. Não era mais alguém querendo prestar no processo somente. Entendeu? Era alguém que muitas vezes a pessoa só queria o seguinte, falava, olha, fica tranquilo, daqui a pouco isso tudo passa. Ah, eu sabia que isso ia passar? Não, eu já estava achando que isso ia mudar para sempre. Nas vozes da minha cabeça eu falava, pronto, acabou. É, nas vozes da minha cabeça o negócio estava endoidando. Mas aí a primeira coisa que eu resolvi fazer foi começar. foi delimitar um horário. Eu tinha criado um dia pra mim. Sabe? E como eu criei esse dia pra mim, todo mundo trabalhava comigo estava na perspectiva desse dia comigo. E aí eu resolvi reunir o pessoal pra dizer assim, tá? Como que a gente vai fazer esse nosso dia funcionar? Como é que ele vai acontecer? De forma que a gente possa estar todo mundo junto, como a gente estaria se estivesse na CLDF. Lembrando que tem pessoas que só fazem seis horas, né? E aí, nós decidimos que eu iria fazer um horário e eles outro. E aí eu deixei as pessoas optarem, quem fazia sete horas sem intervalo ficava, tinha quem começava um pouco mais cedo e um pouco mais tarde. Porque aí eu consegui ter suporte o tempo todo. Aí, começou a dar mais certo. Mas levou o quê? Talvez uns quatro meses para essa adaptação. Porque você não sabe o que fazer. E aí essa foi a maior dificuldade. Foi organizar esse horário, organizar esse horário não só para mim, mas para as pessoas também. E educar as pessoas que iam me procurar, que elas precisavam respeitar que eu tinha horário. Essa foi a parte mais desafiadora, porque as pessoas queriam você à disposição.

Raiane: E pensando, Jaque, que você tem um duplo papel, quais foram as adaptações que você fez para conseguir continuar trabalhando enquanto assessora de plenário no momento que tudo isso mudou para o ambiente virtual?

Jacqueline: Então, no começo, a sessão foi interrompida e a gente ficou uns dias sem sessão. Quando recomeçou as sessões, aí eu comecei a trabalhar num horário que era fora do horário do atendimento ao SERES. E aí foi outra adaptação, que eu precisava encaixar do mesmo jeito que eu encaixava como se tivesse sessão. Só que foi mais rápido, porque como eu já estava com o esquema mais ou menos na minha cabeça, o que eu fiz? Os horários que eu estaria no colégio de líderes ou no plenário, eu não estava disponível para o SERES. Então, eu não atendia aqueles telefonemas, só se a pessoa me mandasse no WhatsApp e me dissesse que realmente era importante. Aí começaram as sessões virtuais. E aí a adaptação era de parlamentar para parlamentar. O presidente, o deputado Rafael Prudente, optou por deixar o parlamentar escolher. Você quer vir à CLDF ou você quer fazer virtualmente? Se você quiser fazer virtualmente, a assessoria não tem link para entrar no plenário de forma virtual. Só o deputado. Então, você vai ter que falar com a sua assessoria de WhatsApp. Você entra pelo link e fala com a assessoria de WhatsApp, da forma como você achar melhor. Se você vier presencial, você tem direito a colocar um assessor aqui dentro, obrigatoriamente, todo mundo de máscara. E quando veio a vacina, quem já estivesse vacinado. O deputado Cláudio



Abrantes, que eu assessorava à época, optou por participar virtualmente. Então, ele entrava pelo Zoom na sessão virtual e me ligava de vídeo no WhatsApp. E aí você ficava acompanhando. As duas coisas, né? Tanto que eu deixava a minha televisão no YouTube, pra eu poder acompanhar um pouco melhor. E isso veio um entrosamento muito grande da assessoria com outra assessoria, porque a gente não estava mais presente vendo. Então a gente precisava estar conversando entre nós para entender o que estava acontecendo. E aí começou uma prática que era aquela história assim, se você não fosse uma pessoa de extrema confiança, você estava por fora de tudo. Nesse momento, assim, ficou um pouco mais difícil pra algumas pessoas, mas eu transitei tranquilo. Nesse período a gente ainda não tinha o PLE, era o SEI, e outro sistema de registro de presença dos parlamentares. A gente usava o SEI e usava a conversa nos grupos. Era aparecer rolando no WhatsApp. Era a voz rolando no WhatsApp. Mas funcionou bem também. Essa parte do legislativo foi tranquila para mim, não teve grandes desafios assim, foi até bom.

Raiane: Na minha leitura, vocês, enquanto assessores de plenário, têm um trabalho muito conjunto. Apesar de defenderem parlamentares de pautas distintas, isso é muito bem separado para vocês. E não é problema nenhum. E naquilo que vocês podem fazer de forma conjunta, até porque um parlamentar acaba precisando do outro ali durante a votação, é justamente um trabalho de conversa, né? Esses momentos. Então, acredito que só acabou tornando vocês ainda mais próximos nesses momentos, porque era com quem vocês poderiam contar, né? Era justamente, o que não mudaria era justamente esse relacionamento de vocês.

Jacqueline: Sim, isso aí foi bom para a gente, não foi ruim. Óbvio que a gente teve que lidar com questões políticas que a gente não estava acostumado a lidar. Foi nessa parte que começou essa divisão de Bolsonaro de um lado e Lula do outro, de uma forma negativa, dentro da assessoria. Que era o pessoal que era contra a vacina, contra a máscara. Que achava realmente que era só uma gripezinha. E que podia morrer 300 milhões de pessoas e a pessoa continuava dizendo que era uma gripezinha. O pessoal da ivermectina. Enfim, essa parte aí foi complicada, porque a gente ainda não tinha como assessoria, vivido essa separação pessoal. Por quê? Porque a gente sempre lidou muito bem que cada um tem um lado e ponto e acabou, e está tudo bem. A gente não estava acostumado com esse tipo de coisa. A gente estava acostumado com o seguinte, voto é voto, cada um tem o seu. Ah, fulano concorda com a maior atrocidade possível, você está reto, passando reto, por quê? Ele está ali defendendo uma pauta, aquela pauta nunca foi dele, não é dele e não é para ele e pronto. E de repente virou do assessor como se ele tivesse voto.

Raiane: E assim, na sua percepção, quais foram as medidas mais relevantes tomadas pela CLDF durante a pandemia para manter ou de alguma forma ampliar a transparência?

Jacqueline: E aí isso, transparência, tanto no sentido administrativo, em certo aspecto financeiro, de gastos e decisões, mas também a transparência pensando no processo legislativo. É porque a nossa transparência sempre esteve na internet. Então, a gente não vamos assim, não teve aquela coisa assim, aquele marco pra dizer assim, eita, vamos ter que colocar na internet agora, pois os dados já estavam todos lá. Os gastos sempre estiveram na internet. O Portal da Transparência estava lá desde muito tempo. Então, ele continuou lá. A gente não teve questionamento, dizer assim, ah, mas estão escondendo algumas coisas. Pelo contrário, eles



quiseram demonstrar que durante a pandemia houve uma economia gigantesca. Anualmente, nós economizamos R\$ 500 mil apenas em energia. Então, assim, houve uma certa economia.

Raiane: E com relação, assim, à transparência do processo legislativo, você acha que teve alguma atuação de mudança nesse sentido ou você enxerga que também já existia?

Jacqueline: Já era muito acessível. O YouTube continuou funcionando. Continuaram tendo deputados nas sessões, que eram híbridas. Então, a sessão estava acontecendo ali na casa. O presidente estava lá, com uma escala de servidores. Alguns deputados iam presencialmente, e não eram sempre os mesmos. Havia um rodízio presencial. Então, assim. A dificuldade era a população se acostumar em assistir pelo YouTube. Por quê? Porque não tinha galeria. Como eu vou, sabe, botar uma faixa, entrar lá e gritar, não sei o quê, como que eu ia fazer isso? Pelo chat do YouTube. Era o único lugar.

Raiane: Esse aí é o ponto que me leva para outra pergunta, que é com relação à participação social. Por que essa pergunta é importante? Porque quando eu comecei a pensar no tema do trabalho, a minha ideia era justamente, por já entender a CLDF enquanto uma casa transparente, tentar aferir a participação social. Como a casa garantiu isso? Só que, ao mesmo tempo, eu não teria hoje, tempo e dados disponíveis para essa pesquisa. Por isso que eu decidi observar transparência e, a partir da transparência, vou fazer esse comparativo com o Congresso Nacional. Mas você, enquanto assessora de plenário e, ao mesmo tempo, enquanto de categoria, porque se a gente pensar, você também é da categoria de funcionários concursados e que é uma das categorias mais ativas na casa, e ao mesmo tempo enquanto professora de concurso e com certeza acompanhava essas necessidades das outras categorias. Como você enxerga ações da casa para tentar garantir a participação social? Já que, por exemplo, a galeria já não existia, as pessoas não conseguiam mais ir de porta em porta falar com os parlamentares. Como é que você viu essa mudança na participação social durante a pandemia?

Jacqueline: Muitos WhatsApps! Teve comissão que colocou o número no site da CLDF. A ouvidoria, nesse momento, também foi muito atuante para receber essa demanda, fazer essa interlocução entre a rua e a CLDF. Mas também houve os que foram para a rua, abriram o gabinete e etc. Eu lembro que eu cheguei um dia na CLDF e havia uma fila de pessoas externas fazendo o registro para acessar algum gabinete. Inclusive, o presidente à época fechou a CLDF mediante uma nota técnica assinada pelos médicos da casa.

Raiane: Então, consigo concluir, a partir da sua resposta, que a gente teve meio que uma participação social mantida, mas de quem estava em certo aspecto organizado. E aí eu posso dizer de empresas que tinham esse acesso, ou de grupos, por exemplo, grupos sindicais ou partes empresariais, esses continuaram tendo acesso a alguns parlamentares. Mas e a população em geral?

Jacqueline: Não, aquele senhorzinho, aquela senhora que vem lá de uma RA porque ele não está conseguindo um remédio, ou porque ele não está comendo, ou, sabe, essas necessidades mais básicas, eu acho que ficou prejudicado, sim. Primeiro porque ele não ia conseguir entrar na casa, entendeu? Já começa por aí. E segundo porque existe uma parcela muito grande da população que precisa estar



presente na CLDF, que não tem acesso a tecnologias. Ah, nossa, mas o e-mail existe desde o final dos anos 80. Tá, mas eles não têm. Entendeu? Você não pode exigir isso dele, ele precisa vir. Ou ele precisa falar num telefone fixo. Sim, os telefones fixos continuaram sendo utilizados. As coisas não ficaram totalmente fechadas. Que a pessoa telefonasse e não tivesse acesso, sabe? Mas tinha uns problemas de telefonia pela falta de pessoal. Dependendo, até porque as pessoas que telefonam pra gente, elas nem sempre sabem exatamente quem resolveria a situação ou como, o que seria melhor resolvido pessoalmente. Mas houve esse atendimento, sim, via WhatsApp. Houve sim. E via telefone. E consegui constatar também que teve gabinetes que continuaram funcionando e, em certo aspecto, até burlando essas orientações de não deixar pessoas entrarem.

Raiane: Quais foram os desafios técnicos e humanos que mais afetaram ali a continuidade dos trabalhos legislativos, na sua percepção?

Jacqueline: As pessoas ficaram muito abaladas. Eu, inclusive. A saúde mental das pessoas piorou muito. Por quê? Porque foi uma época em que a fake news tomou conta do país. Então, eram muitas dúvidas. E é nesse momento que você vê o quanto a educação é importante. E quando eu falo em educação, eu digo de você ter acesso a poder pesquisar, aprender a pesquisar, aprender a constatar, aprender a não apenas aceitar e ponto e acabou, ter um pensamento crítico, né? Porque a educação, vamos dizer assim, estimula o seu pensamento crítico de você ouvir uma coisa e falar, não, peraí. Enfim, então a gente teve muitos impactos no plenário na pandemia. Até as pessoas entenderem, voltarem um pouco, assim, agora a gente tá voltando um pouco mais ao normal, e quando eu falo agora, de 2023 pra cá. Nessa perspectiva de novo, de entender que cada um tem suas motivações, ninguém se mete na vida de ninguém. A outra parte é técnica, de limitações técnicas. Eu confesso que eu não tive muita dificuldade com isso. Por quê? Porque como eu sou administradora do mentor e sou administradora do Sistema de Registro de Admissões e Concessões – SIRAC pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), eu sempre tive acesso das coisas em casa. Então, eu não tive dificuldade de fazer as coisas acontecerem praticamente à distância. A minha equipe, consequentemente, também não. Porque se elas tinham alguma dúvida, eu estava resolvendo. Entendeu? Essa situação também, de tipo, de eu ter acesso a todas, nesse ponto eu sou a pior pessoa para pegar como exemplo, seja pelo tipo de trabalho que exerce ou pelo tempo de atuação na CLDF. Então, eu não encontrei barreiras nesse tipo. Então, assim, eu demorei para me, tipo, acomodar dentro dessa perspectiva nova, mas depois que acomodou, foi tranquilo. Eu tenho a sensação que também foi um período em que as coisas deixaram de ser definidas no papel, e precisaram ser mais institucionalizadas, né? As coisas precisavam, por exemplo, os votos precisavam subir para o SEI, os pareceres precisavam. E eu não sei se antes já tinha todo esse movimento.

Raiane: Então, na parte do legislativo, você sente que as pessoas tiveram alguma dificuldade técnica? Porque pela sua profissão, você já lidava muito bem com todas essas questões mais de internet, mais automáticas. Eu imagino que, por exemplo, como você já tinha aula, gravadas antes da pandemia, viver esse momento, não foi algo novo pra você, mas do que você percebeu do pessoal dos outros assessores de plenário?

Jacqueline: A dificuldade maior ali foi mais de estar distante, mas as dificuldades técnicas, assim, não teve pelo seguinte, porque as sessões continuaram



acontecendo virtuais. Híbridas, na verdade, né? Elas continuaram acontecendo híbridas. A taquigrafia continuou fazendo a ata, a Secretaria Legislativa - SELEG continuou subindo para o sistema. Tudo continuou acontecendo como se lá a gente estivesse, As reuniões de comissão, híbridas. Na verdade, na sua grande maioria, virtuais. Era muito raro ter uma reunião de comissão. Então, assim, a gente continuou subindo os pareceres do mesmo jeito. A comissão continuou votando do mesmo jeito. A ata da comissão continua sendo feita do mesmo jeito. Não houve problemas tecnológicos, mas humanos. Que é aquela coisa assim, ah, eu não estou aqui. Ou assessor que tinha que ir para a casa do deputado, para auxiliar no acesso às reuniões. O parlamentar, ele teve uma dificuldade tecnológica. A CLDF não teve uma dificuldade tecnológica, houve apenas adaptações para implementar os sistemas, comprar a assinatura do Zoom e etc. O fato de você poder estar em casa e ter todos os elementos para você continuar conseguindo fazer as coisas já é maravilhoso. Foi, na realidade, um auxílio. Você não ter que estar presente para resolver determinadas coisas.

Raiane: E com relação, assim, às comissões, Jaque, eu sei que as reuniões continuaram acontecendo, mas se a gente pensar que as comissões são uma arena técnica em que os projetos de lei deveriam ser apreciados e debatidos e ali é o momento também em que a gente pode ter um certo nível de participação social. Você sente que isso foi afetado durante a pandemia?

Jacqueline: Foi. Foi zero. Ou você sabia, ou você é uma pessoa que conseguia. É aquela coisa. Quem tem acesso, continua tendo acesso. Quem não tem, se afastou. Não houve participação social no tocante à comissões. Quem tinha o acesso limitado, perdeu o acesso. Já para o público interno, as comissões virtuais eram maravilhosas. Porque eu conseguia estar fazendo outra coisa e acompanhando a comissão.

Raiane: Que tipo de mudança institucional, não só institucional, mas no seu trabalho, no seu dia a dia, você entende que começou na pandemia e continua até hoje, mesmo nesse período pós-pandemia?

Jacqueline: A maioria das coisas que começaram na pandemia continuam até hoje. Por exemplo, a minha própria divisão de trabalho, que eu fiz na pandemia, que eu percebi que era muito efetiva, eu continuei fazendo depois mesmo presencial. Ah, eu continuei com outro hábito, porque na época a gente usava muito o YouTube, como um apoio ou conferência. É muito difícil o dia em que eu não reescuto uma sessão. Teve também o PLE, que já estava em teste, mas se expandiu durante a pandemia.

Raiane: Você enxerga que houve, isso você já respondeu antes, mas agora falando de forma mais específica, você entende que aconteceu algum tipo de impacto entre a relação dos gabinetes com a população?

Jacqueline: Os parlamentares tiveram muito receio de perder o contato com a população, ninguém podia ficar um ano longe dos eleitores. Alguns descumpriam todas as regras de distanciamento. Então, assim, houve uma quebra? Houve. Mas, por quanto tempo? Talvez uns dois meses? Dois, três meses? Depois disso, eles começaram a descumprir as regras sanitárias. E seguindo para fazer as coisas normalmente. Então, assim, obviamente, os gabinetes não ficavam mais com aquelas filas enormes, os corredores. E aquele tanto de gente pra lá e pra cá. E eu até acho que depois da pandemia nunca mais vi a casa assim. Eu ia falar isso



agora. Então, essa com certeza foi uma mudança, né? Tem umas pessoas ali, na recepção e tudo, mas você não vê filas. Hoje em dia você só vê pessoas dentro da CLDF com volume quando está acontecendo alguma coisa que a mídia divulgou e a população vai. Ou quando os próprios parlamentares engajam a população ou movimentos sociais para temas específicos, uma espécie de participação estimulada. Ou quando é alguma categoria. Eu vejo que nesse sentido, talvez as categorias foram as que se mantiveram com a mesma atividade, que iam antes e agora permanecem fazendo essa movimentação de se organizar, se dividir entre os gabinetes e tentar esse contato.

Raiane: Em relação à dinâmica do plenário, por exemplo, vários projetos importantíssimos votados durante a pandemia, como o Prato Cheio ou aquela iniciativa que colocou idosos nos hoteis, como se deram essas votações? Como foi a movimentação para essas questões dentro do Plenário e até inversão de pauta, essas coisas que surgem ali simplesmente por uma vontade política e que antes se conseguia fazer de uma forma mais ajustada, pelo contato pessoal?

Jacqueline: Muito difícil. Muito, muito, muito difícil. Por quê? Porque você andar até a pessoa, você andar até um parlamentar, você passa ali por um assessor, troca uma informação ou percebe alguma conversa em torno de um item da pauta, nessa observação tínhamos tempo de atuar, mas na reunião remota isso se perdeu. Então, tudo ficou muito dentro da perspectiva do outro. Nesse distanciamento você perde essa possibilidade de você fazer um deputado ou parlamentar mudar de opinião porque você talvez teria um jeito melhor de tratar com aquela pessoa no presencial. Obviamente que eu não sofri muito nesse sentido, porque o dep. Cláudio era líder do governo, então era do interesse de todos falar com ele, ter informações e etc. Então, assim, eu não tinha muita dificuldade nessa perspectiva, mas se eu fosse oposição, teria sido caótico. Teria sido totalmente diferente. Caótico, porque você não consegue olhar no olho, sabe? Por exemplo, eu percebo muito quando eu tô no colégio de líderes ou em outras reuniões de deputados, como algumas temáticas são tratadas com olhares e clima diferente, o que eu não poderia perceber a distância. E mesmo assim eu também tive alguma dificuldade, entendeu? Porque às vezes mesmo os deputados da base, eles discordam muito.



APÊNDICE E – ENTREVISTA COM LEONARDO C. S. ARAÚJO

Visão geral:

O objetivo da entrevista foi entender como a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF evoluiu, durante e após a pandemia de COVID-19, em seus processos de transparência e promoção da participação social. A entrevista foi gravada, com consentimento, e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos.

O entrevistado, *Leonardo Cimon Simões de Araújo*, é consultor do legislativo, aprovado no concurso de 2005, e atuava na consultoria legislativa durante a pandemia, hoje atua na equipe legislativa do dep. Joaquim Roriz

Principais tópicos e resumos:

1. Trajetória e funções do entrevistado na CLDF:
 - Entrou na CLDF em 2006, atualmente cedido ao gabinete do deputado Joaquim Roriz Neto.
 - Durante a pandemia, atuou como chefe da Unidade de Redação Parlamentar (URP) em 2020 e 2021, retornando à Unidade de Constituição e Justiça (UCJ) posteriormente.
2. Funcionamento da CLDF durante a pandemia:
 - A CLDF conseguiu manter suas atividades de forma virtual, com sessões e reuniões remotas transmitidas.
 - Houve um déficit de participação popular e interação social devido ao distanciamento físico.
 - A adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Processo Legislativo Eletrônico (PLE) foram fundamentais para a continuidade dos trabalhos.
3. Transparência e participação social:
 - A CLDF já tinha uma tradição de transparência, com a publicação de informações legislativas, administrativas e financeiras.
 - Durante a pandemia, a transmissão das sessões e reuniões remotas, bem como a disponibilização de informações no site e no PLE, mantiveram a transparência.
 - O entrevistado percebe uma participação social tímida e dificuldades de engajamento da população.
 - Fatores como distância geográfica, horários incompatíveis e descrença na efetividade da participação dificultam a interação da população com a CLDF.
 - Apesar da evolução no nível de preparação dos deputados, o entrevistado acredita que a CLDF ainda enfrenta um déficit de credibilidade junto à população.
4. Mudanças no Regimento Interno da CLDF:
 - O novo Regimento Interno, aprovado em 2024, não teve relação direta com a pandemia.
 - Trouxe a possibilidade de reuniões e sessões virtuais, com ressalvas, visando racionalizar o tempo dos deputados.
 - O entrevistado expressa preocupação com o risco de redução do debate e da participação social caso essa modalidade seja ampliada



no futuro.

- O entrevistado expressa preocupação com o risco de redução do debate e da participação social caso essa modalidade seja ampliada no futuro.

Conclusão: Em resumo, a CLDF conseguiu manter suas atividades durante a pandemia, com destaque para a transparência institucional. No entanto, o entrevistado identifica desafios persistentes na participação social e teme que o avanço das mudanças no Regimento Interno possa afetar negativamente o debate e a interação com a população.

Entrevista

Raiane: A ideia do TCC é entender como a CLDF se aprimorou para trazer mais transparência durante o período de pandemia e o que dessas mudanças permaneceu no pós-pandemia. Por isso, o objetivo é fazer uma entrevista, assim, mais flexível, mas eu elaborei algumas perguntas guia, para tentar chegar nessa percepção geral, mas ao mesmo tempo com vivências de áreas distintas.

Raiane: Há quanto tempo você está na CLDF, em qual função que você atuava na época da pandemia e qual a função que você atua hoje.

Leonardo: Então, Raiane, eu entrei na casa em 2006, no segundo concurso que houve, concurso 2005/2006. Estou na casa desde o dia 28 de junho de 2006. Então, no próximo mês de junho, completo 19 anos de CLDF. A pandemia começou em março de 2020, foi na época que meu filho nasceu, inclusive. E nessa época eu era o chefe de uma das unidades da consultoria legislativa. Na época o nome nem era Consultoria Legislativa - CEL, era assessoria legislativa, agora é Conlegis. Eu era chefe da URP, que é a Unidade de Redação Parlamentar, que cuida dos discursos, dos pronunciamentos e da revisão de algumas minutas e da elaboração de alguns tipos de parecer. Durante a pandemia, o início, o primeiro ano da pandemia, que foi em 2020, eu estava como chefe da URP e em 2021 voltei para a minha casa, digamos assim, que é a Unidade de Constituição e Justiça - UCJ. A consultoria tem cinco unidades, eu chefiava uma delas. Em 2020, 2021 ainda era pandemia, vamos dizer até o final de 2021, a casa ainda estava operando ali em teletrabalho, em home office. Foi no final de 2021, em novembro, que o presidente, o deputado Rafael Prudente, a mesa, determinou o retorno ao trabalho presencial. E em 2022, largamente todos os setores da casa voltaram mesmo ao trabalho presencial. E atualmente eu sou cedido ao gabinete do deputado Joaquim Roriz Neto, uma sessão sem cargo, sem ônus, e meu papel aqui no gabinete é cuidar do processo legislativo do deputado.

Raiane: Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?

Leonardo: Me parece que a Câmara funcionou muito bem. É claro que houve uma perda de participação popular, um déficit de comparecimento dos cidadãos nas galerias, visitando os deputados. Então, essa interação social ficou extremamente prejudicada. Ainda bem que foi um período curto, digamos assim. então mais ou



menos um ano da casa fechada mesmo em 2020, 2021 retorno paulatino, mas basicamente foram dois anos de sessões virtuais, de reuniões virtuais, reuniões remotas, as SERS - Sessões Remotas Extraordinárias do Plenário, as RER - Reuniões Extraordinárias Remotas das Comissões. E a participação via Zoom, via aplicativos de reunião, é muito diferente de uma participação presencial. A voz do povo, das pessoas, esse contato ali humano, isso para o parlamento é muito ruim. Mas não havia alternativa. Então, o que foi possível foi a Câmara funcionar. E, do ponto de vista formal, estão prescindindo dessa falta de contato humano, de participação dos cidadãos, da chance de as pessoas virem à Câmara, pleitear os seus direitos nas reuniões, nas sessões, nas galerias, nas audiências públicas. Então, esse momento intenso que a gente tem aqui, especialmente terças e quartas e, vai lá, às quintas-feiras, essa chance que as pessoas têm de serem ouvidas, de tentarem ser ouvidas, ou pelos deputados, ou pelos assessores, ou pelos chefes de gabinete. Então tudo isso ficou muito prejudicado. Pode até se dizer que não, a população participava nas audiências virtuais, nas reuniões remotas, mas vamos convir que isso é uma coisa muito, como eu poderia dizer a palavra, é uma coisa muito, distante, muito difícil a presença, essa coisa do olho no olho, do contato físico, dessa atividade presencial. Acredito eu que isso foi muito ruim. Agora, tirando essa questão, e felizmente voltamos à normalidade. Em 2022, em grande parte. Aí em 2023, não me lembro de ter havido nenhuma sessão remota a partir de 2023, mas a Câmara tinha instrumentos que permitiram o seu funcionamento virtual a contento. O principal instrumento foi o Sistema Eletrônico de Informações - SEI,. O SEI foi plenamente implantado em fevereiro de 2020. A pandemia começou em março de 2020. E já em fevereiro, não vou ter certeza, mas isso é fácil constatar pelo Diário da Câmara Legislativa - DCL, já em fevereiro já começaram a haver, começou a haver alguns atos da mesa criando pontos facultativos, recessos, até que em março, salvo engano, veio mesmo um afastamento, implantando no legislativo uma previsão do governador, que determinou o teletrabalho no poder executivo, a CLDF albergou essa previsão e aí se estendeu por quase dois anos. Mas o SEI permitiu que todas as atividades administrativas da casa ocorressem prescindindo do papel. Tudo isso pelo sistema eletrônico de informações que a Casa importou do TRF da 4ª Região e implantou de maneira muito eficiente. Então, toda a equipe de informática da antiga Coordenação de Modernização e Inovação Digital (DMI), atual Diretoria de Modernização e Inovação Digital (DMI), foi muito eficiente nesse processo de implantação e funcionou bem. E a Casa aproveitou o SEI e também usou como suporte do processo legislativo. Então, enquanto o Processo Legislativo Eletrônico - PLE, que só foi implantado em 2021, não foi implantado, então o PLE foi implantado no curso da pandemia. Isso mostra como as pessoas, mesmo na pandemia, os servidores continuaram trabalhando porque foram capazes de implantar um sistema eletrônico de processo legislativo que é o PLE. E aí sim, a partir de 2021, o funcionamento do PLE, que é uma revolução, todas as informações legislativas estando ali consolidadas, acessíveis para qualquer cidadão pela internet, um portal de fácil manuseio, que armazena as informações, com backup, com segurança, com criptografia, isso tudo trazendo confiabilidade no processo legislativo. Então, o SEI, de março de 2020 até dezembro de 2020, para efeitos legislativos e administrativos. E a partir de 2021, sem administrativo, PLE no legislativo, formalmente. A despeito desse enorme déficit de atuação, participação popular, a Câmara funcionou de maneira eficiente, formalmente falando. As reuniões remotas aconteceram, das comissões permanentes que havia à época. As sessões aconteceram. Vários projetos importantes foram votados durante a pandemia. O

Prato Cheio, por exemplo, é um carro-chefe do governo Ibaneis, com o apoio da oposição, todo mundo junto viu a importância desse projeto. Projetos da oposição, projetos da situação, projetos de deputado, projetos do governo. Então, houve uma grande harmonia, digamos assim, de todo o parlamento. Todos os deputados entendendo que, superadas as questões partidárias, era o momento de se unir em prol de Brasília, das pessoas mais vulneráveis. Então, criando-se auxílios emergenciais que foram pagos, além dos auxílios pagos pelo governo federal, também o DF participou dessa empreitada. E é o que foi possível fazer, com as medidas de isolamento, de distanciamento social. A despeito disso, a Câmara, as reuniões aconteceram das comissões, as sessões do plenário aconteceram, os setores da Casa trabalharam, onde eu trabalhava, que era na consultoria, continuamos fazendo discursos, fazendo minutas de parecer, respondendo às consultas, dando suporte para o processo legislativo. Sei que os gabinetes também continuaram trabalhando, o deputado Max ainda não era deputado, mas todos os demais deputados aqui da Casa, dessa legislatura que foi a oitava, né? De 2019 a 2022. Imagino que todos os gabinetes trabalhando incansavelmente, mas nas suas casas, nos seus domicílios, enfim.

Raiane: Pensando nesse lado que você falou, a respeito dos pareceres, etc. Como é que você enxerga o funcionamento das comissões nesse período? Porque a gente tem uma leitura de que as comissões são também um espaço para que a gente tenha participação social, um olhar mais profundo, de conhecimento, daqueles temas que estão sendo debatidos. Como é que você vê que as comissões se adaptaram nesse período? Eu sei que você não estava nas comissões, mas entendendo que vocês, enquanto unidade técnica legislativa, estavam envolvidos em alguns pareceres.

Leonardo: Então, Raiane, eu tenho uma visão ideal e uma visão real sobre as comissões. Eu acho que as comissões, elas, em tese, no plano do dever ser, elas têm um papel muito importante, um papel crucial. De amadurecimento do texto, é a oportunidade que os parlamentares têm de discutir as ideias, de debater as ideias, de aprofundar os conceitos, de aprimorar o texto. É o momento mais propício para que se ofereçam emendas, para que o texto possa ser aprimorado, aperfeiçoado, debatido, refletido, especialmente os projetos que vêm do Executivo. A gente sabe que a questão cultural é uma questão que não vai se modificar. Basicamente, as grandes discussões se referem a projetos que vêm do Poder Executivo. Os projetos dos deputados, em geral, são projetos de natureza mais singela, de natureza mais pontual. Dificilmente sofrem emendas. Normalmente são aprovados da mesma forma que foram apresentados e dificilmente trazem grande impacto no dia a dia da população. E os deputados sabem disso, o impacto deles é um impacto limitado, um impacto importante, relevante, mas limitado, de alcance limitado. Para um grupo pequeno de pessoas, há um efeito limitado no tempo e no espaço. Os projetos que realmente impactam a vida da população, falávamos antes da gravação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), olha o tamanho do impacto que um PDOT causa na vida de centenas de milhares de brasileiros. E é um projeto que só pode vir do Executivo. Está seis anos atrasado, porque o último PDOT é de 1997, a gente sabe. A revisão deveria ter sido feita em 2007, foi feita em 2009. E aí, dez anos depois, era para ter vindo um Projeto de Lei Complementar - PLC alterando o atual PDOT, estamos em 2025, o PLC não chegou ainda. Pode ser que chegue agora em 2025, a expectativa é essa, é o que o governador tem sinalizado. Mas a gente sabe que o grande impacto na população é, em geral, tirando honrosas



exceções, é dos projetos do Executivo. E as comissões deveriam ser esse foro, esse ambiente de amadurecimento, de reflexão, de debate. Os deputados se esforçam. A impressão que eu tenho é que boa parte dos deputados tem interesse de discutir, de se esforçar nesse debate, mas, infelizmente, no plano da realidade, os deputados da base costumam chancelar o que vem do governo. Os deputados da oposição acabam, digamos assim, pregando no deserto. Tentam ser ouvidos, tentam ganhar uma certa repercussão, saí alguma coisa na mídia, no Metrópoles, no Correio Braziliense, em algum blog, no site da Câmara, mas, infelizmente, eu vejo que há uma certa ideia de que o que o governo manda, pouca coisa pode ser mudada e, em geral, o que a oposição propõe é visto com uma certa resistência. Então eu vejo que o parlamento acaba sendo tímido em aprofundar a discussão das matérias que chegam do Poder Executivo, justamente por essa falta de diálogo, até falávamos isso também na conversa que antecedeu essa gravação. Então essa dificuldade de diálogo, você falava, imagino eu, essa dificuldade de esquerda versus direita, de lulismo versus antipetismo, de bolsonarismo versus antibolsonarismo, mas aqui no caso a discussão é oposição versus governo e isso acontece em qualquer estado da federação. Eu percebo que infelizmente há uma certa dificuldade de os deputados da base aumentarem a cobrança, o questionamento, se unirem e enfrentarem o rolo compressor do governador, que quer que basicamente o que ele manda seja aprovado. E acho que falta da parte da oposição a capacidade de angariar apoio, simpatia dos deputados da base. Então, em vez de ter 500 brigas, escolher as brigas. Brigas mais importantes, pontos mais importantes, focais, mais delicados, que mereceriam uma reflexão. Então, se você propõe 500 emendas, a chance de todas serem rejeitadas é muito grande. Se você propuser 5 emendas, 10 emendas, se ficar ali 5 ou 6 batalhas que se reputam mais importantes, então me parece que ambos os lados acabam pecando, uns por excesso de omissão, os deputados da base, e outros por excesso de ação. Então eu acho que haveria espaço. E as comissões seriam o melhor momento para a construção. desse texto, que quando chegasse ao plenário já estaria amadurecido, debatido, costurado esse acordo para que o projeto pudesse ser feito de uma maneira que atingisse mais pessoas, beneficiando maior quantidade de pessoas, pensando nas pessoas que estão em uma situação mais vulnerável, o que acaba sendo o foco, acho que todos pensam nisso, mas essas questões de natureza política, de governo e oposição, de um certo modo, acabam prejudicando talvez a construção do melhor texto.

Raiane: Quais foram as principais adaptações realizadas na sua área de atuação para manter o funcionamento institucional durante o distanciamento social? O SEI permitiu que todas as nossas atividades pudessem ser realizadas.

Leonardo: O setor de informática da casa permitiu que nós tivéssemos acesso remoto à base de dados, para que nós inseríssemos os pareceres, só enfatizando que é o trabalho que a consultoria faz. Antigamente chamada assessoria legislativa, hoje chamada consultoria, a Conlegis, é um trabalho confidencial. Um trabalho feito por encomenda para o solicitante. O nosso principal solicitante, o nosso modo de dizer, porque estou no gabinete, mas o principal solicitante da consultoria são os gabinetes. Então, o trabalho que os construtores fazem é um trabalho sob medida para aquilo que o gabinete solicita, seja a minuta de parecer, um estudo, a minuta de uma proposição ou pesquisas. Então se conseguiu, imagino eu, justamente se preservar essa confidencialidade, o sistema da CLDF de informática é muito eficiente, o SEI viabilizou as comunicações, é um sistema que é alimentado por internet, com muita segurança, rastreável, enfim, então esses mecanismos, até



porque o trabalho acaba sendo um pouco singelo, essa parte de ferramentas, o que precisa é um editor de texto para inserir informação lá, um Word. Essa informação vai para a base de dados e a comunicação é via SEI, que é uma comunicação via internet, com segurança, com estabilidade, há pouca demanda técnica. Então, imagino que outros setores da casa, quem tinha que estar preocupados em transmitir as sessões ou as reuniões, pela internet, pelo YouTube, garantir o modo dos deputados fazerem as votações. Permitir que, simultaneamente, dezenas ou centenas de pessoas acompanhem reuniões ou audiências públicas ou sessões. Imagino que aí o desafio é muito maior, mas esse desafio não é o nosso desafio, não era o meu desafio à época na consultoria, que era um desafio muito singelo do ponto de vista técnico, que era o editor de texto na minha casa, no meu computador pessoal, eu formulava consulta. Porque as solicitações já vinham de uma forma não social, era uma troca absolutamente virtual, remota, ou por e-mail, ou pelo SEI, então havia as ferramentas de comunicação, o WhatsApp se usou muito, né? E eu também tive uma experiência interessante, porque sou instrutor da ELEGIS, que é a Escola do Legislativo, tive a minha única experiência com aula remota, síncrona. Então, o curso Processo Legislativo Distrital, que foi inclusive o que você fez agora há pouco, no mês de março deste ano, de 25. Em novembro de 2021, eu tive essa experiência de como dar uma aula para os meus colegas remotamente. Então, foram aulas síncronas. só que remotas, então os cursos foram remotos, foram em ambiente virtual, acho que era o Zoom ou era o Meet, agora eu estou no Google, acho que era o Zoom que era utilizado, e as aulas foram ministradas remotamente, e ali eu percebi como é ruim. A experiência da falta de interação. Isso num tipo de interação que hoje em dia é muito comum, que são as aulas virtuais, as aulas remotas, inclusive as aulas assíncronas. Então hoje a tendência, inclusive, são aulas assíncronas, em que o aluno escolhe a hora que quer assistir, pausa, adianta, velocidade 3, 4, 5. Isso tudo a gente sabe que é comum nas faculdades, nos cursos preparatórios para concursos. Hoje me parece até a tendência. Mas eu acho que é uma grande perda. Então eu senti, eu como instrutor, senti muito essa falta de contato, de interação. A quantidade de perguntas reduziu drasticamente. A imensa maioria das telas eram pretas. As pessoas ocultavam a câmera. Eu não sabia se estava deitado, se estava de pijama, se estava o cachorro assistindo aula e o aluno num fogão fazendo tapioca. A gente não sabe, né? Eu ouvia as pessoas e eu não via as pessoas. 10% dos alunos estavam lá com as câmeras abertas. E aí eu percebi como isso, imaginei que isso transposto para o universo das reuniões, das audiências públicas e das sessões, isso me dá uma certa ideia de como é essa perda de engajamento, de interação, de se fazer ouvir, de participar, de ser ouvido. Então, acho que isso é um prejuízo irreparável. Mas também não havia solução. Então, na medida em que não se permitia e não convinha que houvesse interação social, foi o caminho que a Câmara Legislativa e todas as Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional e todas as 5.600 câmaras de vereadores encontraram para continuar os seus trabalhos.

Raiane: Sem dúvidas, antes eu trabalhava do outro lado do balcão, eu atuo em relações governamentais desde 2011, há época da pandemia eu trabalhava com consultoria e tinha alguns clientes, do setores de saúde e turismo, que acompanhavam muito de perto a CLDF. Nesse período, eu monitorava 97 casas no total. O que eu percebi aqui é que a “maneira de funcionar da CLDF” foi seguir informatizando tudo. Porque, por exemplo, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ, eles tinham a reunião do Colégio de Líderes e a reunião de



algumas comissões acontecendo no WhatsApp. E aí, a gente só tinha o resultado tempo depois, sem detalhes de como a discussão se deu. E aqui na CLDF, não. Desde o princípio, a gente conseguiu acompanhar essa transparência. Próxima pergunta. Na sua visão, quais medidas foram mais relevantes para manter ou ampliar a transparência institucional durante o período?

Leonardo: Acho que é justamente isso. Me parece que as sessões todas foram transmitidas, as sessões extraordinárias remotas, que são basicamente as que houve no ano de 2020. Talvez ali no começo do ano tenha havido reuniões presenciais, sessões presenciais, sessões ordinárias ali nas primeiras duas semanas de fevereiro, antes do carnaval. Eu lembro que teve até carnaval liberado, não teve nenhuma restrição de isolamento. Mas tirando ali início de fevereiro às demais sessões do ano de 2020, e salvo engano em 2021, não me lembro se houve alguma sessão que tenha sido presencial. Criou-se aqui um modelo híbrido. Houve um certo tempo, durante alguns meses, havia essa situação de deputados se fazendo presente no plenário fisicamente e deputados podendo participar remotamente. Então admitiu-se essa modalidade híbrida durante até um certo tempo, com o deputado já entendendo que era o momento de voltar ao trabalho presencial, mas no momento mais agudo do isolamento, que a gente pode dizer que é o ano de 2020, não vou dizer que eu acompanhei todas as reuniões e as sessões, não foi o caso, até porque, como trabalhando na consultoria, o meu trabalho era voltado para responder às demandas dos solicitantes, dos gabinetes e dos órgãos da casa, mas até onde eu sei, até onde eu me informei à época, até onde foi noticiado, até onde eu acompanhei os trabalhos da Câmara, todas as reuniões eram televisionadas, transmitidas, as reuniões das comissões, as RER, Reuniões Extraordinárias Remotas, todas as CER também tiveram essa publicidade, Sessões Extraordinárias Remotas, de sorte que, desse ponto de vista, de transparência, além disso, nós, especialmente a partir de 2021, com o PLE, era fácil que toda a população pudesse acompanhar o texto do projeto, as emendas protocoladas. O SEI já trouxe essa certa publicidade porque o SEI é público. Ele tem as modalidades sigilosa, restrita e pública. E todo o processo legislativo no SEI era assinalado como um processo público, mas não é uma ferramenta de tão fácil acesso, porque tem um número muito extenso, o usuário externo tinha que se cadastrar, enfim, tinha alguns entraves para permitir esse acompanhamento pela população. Entretanto, a partir de 2021, tudo bem que já tinha passado o pior da pandemia, mas o PLE foi, aí sim, a ferramenta que trouxe maior transparência, maior possibilidade de controle, de fiscalização, de acompanhamento do trabalho feito aqui na casa, pelas comissões, pelo plenário. Então, acho que o SEI com acesso público. Depois, em 2021, o PLE, a transmissão das RER e das SER. Então, esses são mecanismos. O nosso site é um site muito amigável, é um site fácil de você ter acesso. Nosso site tem todas as notas taquigráficas de todas as sessões, de todas as reuniões. As ordens do dia. Então, assim, a casa, a nossa casa, aliás, isso não é novidade, a gente ganhou prêmio já. Não me lembro se foi ano passado ou retrasado, de casa mais transparente de todos os 27 parlamentos estaduais/distritais. E esse título é merecido porque realmente a casa preza por essa transparência nos gastos, na verba indenizatória, na remuneração dos servidores, na atividade legislativa, os pareceres disponibilizados, as notas taquigráficas, as folhas de votação, redação final. Então, tudo é muito transparente, muito público. E a casa, então, apenas fez dar andamento a uma tradição que ela já tem, já de muitos anos. Foi a primeira casa estadual, salvo engano, a estabelecer a votação aberta. Isso remonta a 2006, a emenda à lei orgânica que previu essa modalidade, indo até mais longe do que a



modalidade federal. Não sei se você se lembra, eu mencionando isso lá no curso de Processo Legislativo Distrital, que vetos e cassação ainda eram secretos no Congresso Nacional só depois que a Constituição foi modificada e aí essas duas matérias passaram a ser votações ostensivas, abertas, enquanto a CLDF já tinha essa tradição. A transparência é uma tradição, então, já de décadas que a casa tem. E me parece que na pandemia isso se manteve. Então, o DCL, tudo que não existe ato secreto na casa, todas as nomeações, todas as decisões, as deliberações, tudo é publicado no DCL com acesso pela internet, fácil. Então a casa realmente tem uma série de mecanismos que facilitam o acompanhamento, o controle, a fiscalização, a transparência e que a população saiba o que está sendo votado, discutido, deliberado.

Raiane: Foi bom você trazer esse ponto porque um dos aspectos do meu trabalho é fazer um comparativo do planejamento estratégico anterior à pandemia e o posterior. Na minha percepção, a partir do ponto que a CLDF já estava num processo de construção dessa transparência e que, claro, a pandemia acelerou alguns desses processos. Isso, perfeito.

Leonardo: Concordo, concordo, já era uma casa flagrantemente transparente, preocupada com essa divulgação. Os projetos têm sua redação inicial publicizada pelo Sistema Legis, que agora foi aposentado com a implementação do PLE. Você deve ter acompanhado em algum momento o Sistema Legis, de 2021 até 2024, coexistiu o PLE e o Sistema Legis. Agora é que o PLE absorveu o Sistema Legis, que era um sistema muito obsoleto. Mas o Sistema Legis trouxe já, desde o final dos anos 90, início dos anos 2000, a redação inicial dos projetos. E em 2014, uma revolução que foi trazer os pareceres. Os pareceres, antes, você só tinha acesso a eles em papel. Se a pessoa precisava ver um parecer, tinha que vir aqui fisicamente à câmara, e lá na garagem, onde fica ali o serviço, o setor de documentação e arquivo, para conseguir acesso ao documento. Mas desde 2014, você tem os pareceres divulgados, redação final publicada no DCL, o diário tem edições desde a década de 90 disponíveis e é onde divulga notas taquigráficas também em anexo, em suplemento. Então a CLDF tem uma tradição antiga, longínqua de transparência, especialmente no processo legislativo, mas também em questões administrativas. Licitações, contratos, apostilamentos, nomeações, exonerações, verba indenizatória, enfim. A casa é muito transparente em tudo que faz.

Raiane: Quando eu comecei a monografia, a minha tentativa inicial, já tendo a certeza dessa transparência, era identificar como foi, de alguma forma, mantida e/ou estimulada a participação social. Mas aí comecei a fazer alguns estudos e achei que fica muito complicado mensurar essa participação sem que eu tivesse um referencial inicial, dados anteriores para comparar com o que foi atingido durante a pandemia. Por isso, eu decidi partir para a transparência nesse momento da pesquisa. Nesse sentido, no que diz respeito à participação social, como a Casa se organizou para garantir algum nível de engajamento público nas decisões legislativas? Porque a gente já tem essa percepção sobre a transparência casa em todos os aspectos, não só do processo legislativo. E esse é um outro ponto que me pega bastante. Porque no Índice de Transparência e Governança Pública - ITGP, que é o prêmio que a casa ganhou em 2023, como a casa mais transparente entre as 27, eu percebo que tem muitas questões de transparência relacionadas a outros processos, a parte administrativa, a parte financeira, etc. Já quanto à parte legislativa, eles não têm tantos critérios detalhados, que essa casa ganharia com folga, com certeza. Não



mais que a Assembleia do Espírito Santo - ALES, que a ALES tem tanto detalhe que às vezes até confunde a gente mais do que de fato. Mas como é que você percebe? essa participação social, pensando nesse olhar de transparência e, ao mesmo tempo, de que as pessoas consigam entender esse processo legislativo e acompanhá-lo e, quando possível, de alguma forma, incidir nesse processo?

Leonardo: Pergunta difícil, Raiane. Pergunta complexa e eu vejo como muito tímida a participação popular, a participação social. Mas isso é um privilégio da CLDF, me parece que é um problema, uma questão em nível nacional, que abrange as câmaras de vereadores, as assembleias estaduais, a nossa Câmara Legislativa e o Congresso Nacional. Há uma série de restrições, nós temos uma cidade que algumas regiões administrativas estão muito distantes, Brazlândia está muito distante, Planaltina está muito distante, o Gama está distante. Nós temos restrições de dificuldade das pessoas poderem se locomover porque tem um custo. Nós ainda não temos passagem gratuita, a bandeira do deputado Max Maciel, mas domingo a Câmara não funciona, nem feriado. E mais, ainda que nós tivéssemos transporte gratuito, segunda, terça, quarta, quinta e sexta, em geral, na hora que os deputados estão trabalhando, as pessoas também estão trabalhando. É claro que a Casa tem audiências públicas noturnas, mas as grandes decisões que a CLDF toma, elas acontecem durante o dia. De manhã, nas reuniões das comissões, à tarde e início da noite, quando acontecem as sessões. Então, é muito difícil, as pessoas em geral, conseguem ser ouvidas. Você falava, inclusive, sobre isso da nossa entrevista, sobre a mobilização dos moradores do 26 de Setembro, o que eu percebo aqui com 19 anos de Câmara, é que quem se une, quem se mobiliza, tem uma chance muito grande de ser ouvido e de, eventualmente, fazer pressão e conseguir a aprovação dos seus interesses. Mas às vezes você tem aí um contingente imenso de pessoas em situação de vulnerabilidade, em situação precária, do ponto de vista financeiro, social, e essas pessoas dificilmente vão ser ouvidas, vão ter tempo, consciência política de estarem aqui na Câmara, de pleitear o seu os direitos. Então, em geral, você percebe que só organismos mais estruturados, com lideranças constituídas, conseguem formar verdadeiros grupos de pressão e esses grupos de pressão acabam sendo mais ouvidos, como se as suas demandas fossem mais importantes ou tivessem mais força, quando você sabe que existe uma maioria silenciosa., de mães de família, de pais de família, de adolescentes, de jovens, de idosos, que têm as suas demandas em várias esferas, aquela coisa batida, saúde, educação, segurança, trabalho, emprego, transporte. E, no fundo, a maioria pensa assim, eu já votei, cumpri meu compromisso com a democracia a cada quatro anos, temos essa folga aqui, nem a cada dois anos a gente vai às urnas, vai só a cada quatro. Então eu percebo que as pessoas, se não houver uma liderança, uma mobilização, um objetivo muito claro, e em geral as pessoas são movidas por interesses pessoais. É muito difícil uma pauta mais arrojada, do ponto de vista da moral, da moralidade, do ponto de vista da honestidade. É muito difícil você ver que as pessoas se mobilizem. As pessoas são movidas por interesses. É servidor público que quer ter aumento, é invasor que quer ter a área regularizada. O que você percebe é o feirante lá que quer ter isenção de uma taxa, é o motoboy que quer ter lá um ponto de apoio. Então, o que você percebe são grupos com lideranças constituídas e essas pessoas acabam sendo ouvidas. Mas os deputados, e aí eu acho que o grande desafio dos deputados e dos seus assessores. Os deputados não trabalham sozinhos, por isso que eles têm aí, só nos seus gabinetes, podem até ter 28 servidores, fora os que eles nomeiam nas lideranças. Fora os que eles nomeiam na estrutura. Então a gente está falando aí de mais de 40 pessoas que os deputados podem colocar nos



seus gabinetes, nas lideranças e na estrutura administrativa. E acho que essas pessoas têm que ajudar os deputados a tentar enxergar as necessidades não ditas. O que está acontecendo, né? Então, essa capilaridade de ir lá, nas regiões mais pobres, lá no Sol Nascente, lá no Morro do Sabão, e lá na Santa Luzia, na Estrutural, lá no Porto Rico, lá no Arapoanga, e nas regiões mais carentes, entender o que está acontecendo mesmo e sentir, onde as coisas estão acontecendo, para poder trazer para os deputados essa visão, porque eles acabam achando que porque tem 40, 50 na Galeria, aquilo ali e o assunto que representa algo mais importante. Então eu percebo, a Câmara até hoje não avançou com o projeto de lei de iniciativa popular via aplicativo, que é uma coisa que poderia já estar acontecendo, que permitiria que a população subscrevesse proposições com uma senha criada aqui dentro do sistema. A gente já tem até resolução prevendo esse sistema, mas não foi implementado ainda. Então eu percebo que a população ou ela não participa, ou ela tem dificuldade de participar, o horário é inadequado, as condições não são favoráveis. E às vezes as pessoas pensam também que não vai fazer sentido nenhum, não vai ter utilidade. Ah, já está tudo comprado, já está tudo decidido. Então eu percebo que a nossa democracia está doente, mas isso não é um fenômeno distrital, é um fenômeno nacional, quiçá mundial. E aí a questão me parece muito mais complexa, mas pensando aqui no nosso mundinho de CLDF, eu acho que a população, eu percebo pouca identidade entre o brasiliense e a Câmara Legislativa. Há uma sensação de distanciamento, muitos veem como uma casa inútil, muitos veem como uma casa de privilégios, muitos vêm com uma casa meramente carimbadora do que o governador quer, então a gente ainda tem que lidar com esse déficit de credibilidade junto à população. Também fruto de legislaturas anteriores, depois de passar por várias legislaturas, estamos na 9ª, eu fui da 8ª que acabou em 22, fui da 7ª que acabou em 18, fui da 6ª que acabou em 14, fui da 5ª que acabou em 10. Cinco legislaturas, né? Eu digo com muita tranquilidade que o nível dos deputados melhorou bastante. O nível de preparo intelectual, você pega essa legislatura, dá prazer de você ouvir um Fábio Félix ir na tribuna, de ver um Thiago Manzoni na tribuna, um Max Maciel ir na tribuna, né? Então, são pessoas que falam bem, articuladas, preparadas, Sem análise ideológica. Aqui eu estou pegando dois extremos. Pega o Thiago Manzoni e pega o Fábio ou o Max. Mas você vê que são pessoas que estudaram, que estudam, que se dedicam, que são assíduos, Joaquim Roriz Neto e Gabriel Magno, outros que falam muito bem também. Então eu percebo deputados jovens, ou decano, como o deputado Chico Vigilante. Enfim, eu gosto muito da atual composição da casa. A deputada Paula Belmonte, uma das mais combativas, né? Muito assertiva e tal. A deputada Dayse também. Então é muito agradável você perceber que os deputados estão mais preparados, mais estudiosos, mais engajados, mais dedicados. E cada vez que eu percebo, e eu vejo isso porque já estou há vários anos dando cursos pela Elegis, eu vejo assessores mais dedicados, mais interessados, como se, de certa forma, quando você melhora o nível dos deputados, eles também trazem assessores mais qualificados, mais dedicados, mais interessados. Então, eu vejo com muito bons olhos essa evolução, esse processo de evolução dentro da Câmara, de qualificação dos parlamentares para o debate. Claro que às vezes a gente vai ficar lá um pouco enfaixado com essa eterna discussão de direita e esquerda, mas você percebe que os deputados, se você compara a casa de hoje de há 10, 15 anos atrás, a casa hoje tem parlamentares mais gabaritados, mais preparados. Isso resulta num trabalho de mais qualidade, um debate de mais qualidade e tomara que continue assim.

Raiane: Que tipo de mudança, iniciada na pandemia, você acredita que se perpetuou no cotidiano da CLDF?

Leonardo: O teletrabalho. Os servidores passaram praticamente dois anos nas suas casas, 2020 inteiro e 2021, quando veio essa volta ao trabalho presencial que remonta ali a pós-feriado da República, em novembro de 2021. Já em 2022, de maneira mais alargada, mas ali já se percebeu uma vontade generalizada, e eu estou falando isso aqui muito pensando na estrutura, então os gabinetes têm uma realidade, os gabinetes têm um contingente enorme de pessoas, até mais numeroso, então a gente está falando aqui de cada gabinete com 28, mais liderança, Bota aí quase 40 vezes 24, são 800 pessoas. Então, metade da Câmara, pelo menos, está aí nos gabinetes. Essa realidade, o teletrabalho não se aplica aos gabinetes, como a gente sabe. Ainda que muitos deputados permitam que os seus servidores fiquem lá na sua região administrativa, fazendo trabalho lá de base, de acompanhamento das demandas da população, mas a ideia é que todos os servidores estejam aqui na Câmara. Então, o teletrabalho na estrutura, todo mundo em teletrabalho, quando voltou da pandemia, a estrutura acabou que criou essa justa expectativa, diria eu, do teletrabalho, que até o momento, a certa mobilização, a gente sabe, principalmente o deputado Robério, que são refratários ao teletrabalho, pelo menos nos modos como ele está implantado, mas isso eu percebi, essa cultura do teletrabalho. Outro aspecto é que as pessoas se viram obrigadas a utilizar o SEI, então todo mundo, mesmo quem tinha dificuldade de mexer com o computador, todo mundo percebeu que tinha que usar mesmo, o papel foi abolido, então essa cultura, que talvez demorasse meses para ser implementada, ela foi implementada muito rapidamente e disseminada, então eu percebo isso como uma mudança em relação a pré-pandemia. Nas reuniões, nas comissões, nas sessões, digamos que não houve grandes alterações. Depois da pandemia, mais ou menos, voltou-se ao que era. Não diria que houve alguma grande modificação, alguma grande alteração. Na verdade, acho que tirando a questão do teletrabalho e do uso do SEI e do PLE, é como as nossas vidas. Eu diria que eu estou falando muito por mim. Quando eu me vejo antes e depois da pandemia, é como se a minha vida tivesse tido ali um hiato de um, dois anos, sem convívio com os amigos, sem ir ao shopping, sem ir ao cinema. E claro que algumas coisas a gente acaba não fazendo mais, mas a vida voltou a ser o que era. Então aqui na Câmara eu percebo que a CLDF passou por esse momento da pandemia, fez os ajustes necessários à época, basicamente RER, reunião remota, SER, que é a sessão remota, e a audiência pública remota, mas quando voltou ao trabalho presencial, tirando o teletrabalho da estrutura, e essa adaptação obrigatória ao uso ou não uso do papel, ao meu ver, eu não percebi grandes diferenças à Câmara antes e depois da pandemia.

Raiane: Agora vou me aprofundar no seu trabalho muito específico, é com relação ao regimento interno, que você já vinha participando dessa discussão de alteração na gestão anterior e em 2024 essa concretização. Então, o que você percebe dessas mudanças no regimento interno? Fizeram parte da pandemia ou foram ponderadas e acrescidas no novo regimento? O que está no novo regimento, aprovado em dezembro de 2024, e veio por inspiração da pandemia. Ou se não teve também e veio de outra fonte.

Leonardo: Na verdade, quando o regimento nosso anterior, ele é de 2000. E ao longo dos anos ele foi sendo alterado de maneira casuística. Então surgiu uma demanda, vamos criar uma comissão X? Faz um regimento. Faz uma resolução e



altera o regimento. Vamos mudar uma restrição Y, vamos criar aqui a corregedoria, coloca lá no regimento. Vamos mudar aqui a composição disso, daquilo, ou essa regra, a votação, vamos acabar com a votação secreta, muda o regimento, enfim. E aí o regimento de 2000 tornou-se uma colcha de retalhos, com várias alterações. Veio a pandemia, o regimento mudou muito pouco, porque as resoluções que se se ajustaram à realidade pandêmica foram resoluções extravagantes, ou seja, que vagaram fora do regimento. Então, a resolução que criou a sessão extraordinária remota, a resolução que criou a reunião extraordinária remota e a resolução que criou audiência pública remota, elas são resoluções à parte do regimento. Durante a pandemia, o regimento foi aplicado, o regimento de 2000 foi aplicado em 2020, 2021, e essas resoluções viabilizaram o trabalho remoto. E aí em 2022, a casa já em trabalho presencial, e nem existia ainda o teletrabalho, o teletrabalho só foi formalizado no final de 2022, então passou-se 2022 inteiro com trabalho presencial, na estrutura dos gabinetes parlamentares, aí sim houve o Grupo de Trabalho para atualização do Regimento Interno, na gestão do deputado Rafael Prudente, na oitava legislatura, que eu coordenei, fizemos o projeto do novo regimento, e eu lhe confesso que não foi objeto de grande ponderação as experiências advindas da pandemia. Entendemos, certo ou errado, entendemos que a pandemia foi uma situação excepcional, inclusive eu, capitanei e advoguei a tese de que não deveríamos prever no regimento nenhuma medida excepcional. Por quê? Porque se houvesse uma situação excepcional, deveríamos adotar a solução excepcional. Então, o caminho que o GT de 2022, recém saído da pandemia, o caminho que se seguiu nesse GT que eu coordenei, foi justamente de não prever nada remoto, de não prever nada virtual, entendendo que a pandemia foi uma situação absolutamente anômala. E assim como a casa encontrou soluções para enfrentar essa situação anômala de maneira fora do regimento, entendemos que deveria ser o melhor caminho. Em 2023, na atual legislatura, na 9ª legislatura, foi feito um novo GT, novamente coordenei os trabalhos desta atual legislatura, a ideia de não se prever nada da pandemia ficou mais forte, até porque estavam mais distantes, cronologicamente falando, da pandemia. Então prevaleceu essa ideia e o regimento que foi aprovado em 2024, trouxe uma solução que, ao meu ver, não tem relação direta e imediata com a pandemia, mas tem a ver com uma questão de racionalidade e, por que não dizer, comodidade, que é a reunião virtual e a sessão virtual. Com essas medidas, que são uma inspiração, inspiradas no que o Supremo Tribunal já faz. A gente falava sobre isso nas nossas aulas do curso de Processo Legislativo Distrital, sobre os deputados poderem votar sem nenhum tipo de discussão, nenhum tipo de debate. Então, cria-se uma folha de votação, colocam-se as matérias, abre-se um prazo de 24 horas, ou de um dia, ou de dois dias, ou três dias, ou cinco dias. Os deputados votam sim ou votam não. Isso, na verdade, é uma medida que merece uma reflexão, porque se a Casa já tem um déficit de participação popular, de debate, de discussão, na medida em que se amplia o uso de ferramentas online que reduzem o espaço de debate, cria-se certa fragilidade. Então, num primeiro momento, o regimento atual, que foi aprovado ano passado, ele apenas criou a possibilidade, mas com um monte de ressalvas. Na reunião da comissão só pode ser indicação ou projeto de cidadão honorário ou de mudança de nome. No plenário só pode ser matéria que não tem parecer, no caso é requerimento, moção. Mas tudo no Brasil ou no mundo é assim. Você cria ali com um monte de ressalvas, mas uma vez que criou, um dos exemplos mais clássicos disso, do ponto de vista jurídico, é o divórcio. Quando o divórcio foi instituído em 1977, havia um milhão de ressalvas. Tinha que ter cinco anos de separação, e tinha

que ter prova de culpa, e tinha que ter isso, tinha que ter aquilo. Então, se você pega a lei do divórcio, que é de 1977, você vê que era muito difícil ser divorciado. Inclusive, muita gente não era divorciada, era desquitado, uma situação transitória entre o casamento e o divórcio. E aí o que você percebeu foi uma marcha ao longo das décadas, isso ficou mais forte em 88 com a Constituição, e hoje você não precisa nem de ir ao judiciário, você já se divorcia no cartório. Você pode casar num dia e divorciar no dia seguinte. Então o que a gente percebe é que algumas medidas legislativas, elas começam tímidas, mas é apenas para instaurar uma ideia. Depois que essa ideia é instaurada, você percebe um alargamento. Isso pode ser positivo ou negativo. E também vai depender muito do seu viés, do seu viés ideológico, político, da matéria envolvida. O exemplo do divórcio é um exemplo muito ilustrativo. Os defensores do divórcio viram com muito bons olhos esse processo de facilitação. Os que são contra o divórcio, que entendem que é uma medida ruim, viram com muita tristeza essa facilitação ao longo do tempo. E da mesma forma é essa questão da reunião virtual e da sessão virtual. Começa com mil ressalvas em casos muito específicos e nada impede que daqui seis meses, um ano, dois anos, a CLDF alargue as possibilidades. Mas eu não vejo nenhuma relação, ao menos direta, entre pandemia e reunião virtual, sessão virtual. Me parece que os deputados querem diminuir o tempo que eles gastam nas reuniões e nas sessões. O argumento da apresentação é que eles teriam mais tempo para discutir as matérias mais importantes. Mas eu tenho dúvida se de fato isso vai acontecer. Se não é apenas uma chance de as poucas discussões que há ficarem ainda menores.

Raiane: Muito obrigada pela sua colaboração. Suas contribuições serão fundamentais para compreender os avanços institucionais da CLDF no contexto da pandemia, especialmente no que diz respeito à transparência e à participação social.

Se desejar, posso compartilhar posteriormente um trecho da análise construída a partir dessa entrevista. Mais uma vez, agradeço pelo tempo e pela generosidade em compartilhar suas experiências.



APÊNDICE F – ENTREVISTA COM TATIANA R. DRUMOND

Visão geral:

O objetivo da entrevista foi entender como a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF evoluiu, durante e após a pandemia de COVID-19, em seus processos de transparência e promoção da participação social. A entrevista foi gravada, com consentimento, e utilizada exclusivamente para fins acadêmicos.

A entrevistada, *Tatiana Rodrigues Drumond*, trabalha na CLDF desde 2011, atualmente é chefe de gabinete do deputado Joaquim Roriz Neto e atuou na 1ª Vice-Presidência da CLDF durante a pandemia. Suas respostas demonstram foco nas adaptações realizadas para manter o funcionamento institucional e a transparência da instituição.

Principais tópicos e resumos:

1. Trajetória e funções do entrevistado na CLDF:
 - Entrou na CLDF em 2011, atualmente é chefe de gabinete do deputado Joaquim Roriz Neto.
 - Durante a pandemia, era assessora da 1ª Vice-Presidência da CLDF, sendo responsável pela implantação do Sistema Eletrônico de Informações - SEI e o Processo Legislativo Eletrônico - PLE.
2. Funcionamento da CLDF durante a pandemia:
 - A CLDF conseguiu se adaptar rapidamente ao contexto da pandemia, graças à implantação prévia do SEI e ao desenvolvimento do PLE.
 - O uso de ferramentas de reuniões virtuais, como Zoom e Google Meet, permitiu a continuidade dos trabalhos legislativos.
 - Houve uma percepção de melhoria na produtividade durante as reuniões virtuais, com maior participação dos parlamentares.
3. Transparência e participação social:
 - A CLDF conseguiu manter e ampliar a transparência durante a pandemia, com informações disponíveis no site da Casa.
 - Houve uma preocupação constante em promover a participação social, como a criação de um aplicativo para o PLE.
 - No entanto, a participação direta da população ainda é mais voltada a demandas específicas do que a uma participação efetiva nos processos legislativos.
4. Aprendizados e mudanças permanentes:
 - Os principais desafios foram a digitalização de processos físicos e a resistência inicial à adoção de novos sistemas, como o SEI.
 - A pandemia acelerou a implementação de diversas melhorias tecnológicas, como o PLE e os painéis eletrônicos, que se tornaram legados importantes.
 - Houve um aprendizado institucional sobre a importância da inovação e da adaptação rápida a novos cenários, como o teletrabalho, que não se consolidou após a pandemia.

Conclusão: A CLDF conseguiu se adaptar de forma ágil e eficiente ao contexto da



pandemia, aproveitando o momento para implementar melhorias tecnológicas e de transparência que se tornaram legados importantes para a instituição. Apesar de alguns desafios iniciais, a Casa conseguiu manter e, em alguns aspectos, ampliar a participação social durante esse período.

Entrevista

Raiane: A ideia do TCC é entender como a CLDF se aprimorou para trazer mais transparência durante o período de pandemia e o que dessas mudanças permaneceu no pós-pandemia. Por isso, o objetivo é fazer uma entrevista, assim, mais flexível, mas eu elaborei algumas perguntas guia, para tentar chegar nessa percepção geral, mas ao mesmo tempo com vivências de áreas distintas.

Raiane: Há quanto tempo você está na CLDF, em qual função que você atuava na época da pandemia e qual a função que você exerce hoje?

Tatiana: Eu já trabalho aqui na Câmara desde 2011, até alguns bons anos. Na pandemia, eu estava como assessora da vice-presidência, que foi a época que a gente começou a implantar o Sistema Eletrônico de Informações - SEI e o Processo Legislativo Eletrônico - PLE. E hoje eu sou chefe de gabinete do deputado Joaquim Roriz Neto.

Raiane: Como você descreveria o funcionamento da Câmara Legislativa nos primeiros meses da pandemia? Houve um momento crítico que tenha marcado sua experiência?

Tatiana: Eu lembro que a gente deu muita sorte, porque como a gente começou a legislatura, que eu estava na vice-presidência, já implantando o SEI, e aí a gente também já começou logo o desenvolvimento do PLE, então a gente deu muita sorte que o SEI que mais ajudou, assim, esse processo, né? Porque tava tudo já digitalizado, tava tudo na internet. Então, isso ajudou muito. E aí, nessa época também, a gente fez o painel eletrônico. A gente implantou os painéis eletrônicos lá na Câmara. Então, foi uma época que a gente informatizou tudo. Aí, a pandemia veio em 2020. Março de 2020, mais ou menos. Então, a gente, com o SEI, a gente conseguiu agilizar muitos processos. Daí, como era pandemia, a mesa diretora também entendeu aquele momento, a gente conseguiu aprovar ali alguns atos da mesa diretora que estabeleciam as reuniões virtuais. Então, a Diretoria de Modernização e Inovação Digital - DMI, que também era da gestão, fazia parte da vice-presidência. E tinha duas pessoas maravilhosas lá, que era o Marcelo Hebert e o Jefferson Paravidini. Então, os dois especialistas em tecnologia conseguiram implementar essas reuniões virtuais, conseguiram assumir, conseguiram dar todo o suporte para fazer a casa continuar funcionando na época da pandemia. E assim, para ser bem sincera, não sei se você tem esses dados, mas eu acho que funcionava até melhor, sabia? Porque as reuniões aconteciam, as pessoas não estavam fazendo nada, então todo mundo ia, participava, votava. Então, o desempenho da Câmara, eu acho que melhorou muito. Mas o SEI, com toda certeza, foi diferencial. E o SEI, ele já foi tentado ser implantado aqui na Câmara algumas vezes, ao longo dos anos. E ele nunca, nunca, nunca conseguiram. E aí, quando a gente chegou, é que a gente bateu o pé, tanto que o pessoal do TRF4, que o SEI, ele é fornecido pelo TRF4, eles não queriam mais dar o SEI para a gente, porque eles falaram, a gente já escreveu duas, três vezes, vocês tentaram e nunca deram continuidade, e eles quase, quase barraram. Então, foi por pouco.



Raiane: Quais foram as principais adaptações que você fez na área que você atuava e para garantir o funcionamento institucional e, ao mesmo tempo, respeitar o distanciamento social necessário?

Tatiana: O principal desafio foi esse, criar um ambiente virtual para que a Câmara não parasse. Mas foi um desafio que a gente conseguiu, de uma forma muito dinâmica, concretizar. A gente não teve grandes dificuldades, porque a gente já estava com tudo muito caminhando, sabe? Então, a gente teve 2019 inteiro para planejar. Então, foi Deus mesmo, porque foi tudo caminhando. Então, não teve grandes dificuldades. O que teve foram os processos de elaborar atos, de planejar a execução. Nisso, a gente teve as ferramentas de reuniões virtuais, que era o Zoom, o Google Meets. Na época, a gente não usava muito o Teams, ainda não. Mas essas reuniões, essas ferramentas que a gente tinha disponível para a gente, o Zoom. Então, a gente se reunia muito virtualmente e a coisa andou. Então, não vi muitas dificuldades, sabe? Na verdade, eu vi até o que eu falei para você antes, um desempenho melhor. Que eu sinto falta hoje. Acho que se a gente tivesse hoje a continuidade dessas reuniões virtuais, o próprio plenário virtual que está para acontecer, eu acho que essa produtividade continuaria como foi, sabe? Mas foi isso. Eu acho que a gente não teve grandes dificuldades, não.

Raiane: Na minha pesquisa, eu consegui identificar que a CLDF teve uma produtividade muito grande, no sentido de aprovação dos projetos que estavam na Ordem do Dia, principalmente do Executivo. Mas a gente teve também um movimento em que a pauta era comum. Então, todos os parlamentares estavam alinhados naquela pauta, era uma necessidade de resposta à sociedade, que também pode ter favorecido a produtividade, porque hoje as diferenças políticas falam mais alto. A pauta de cada parlamentar acaba ocupando mais espaço de discussão do que de fato as matérias em si.

Raiane: Na sua percepção, quais medidas foram mais relevantes para manter ou ampliar a transparência institucional durante o período?

Tatiana: Essa parte eu não consigo mais opinar do que falar com propriedade. Mas, assim, como usuária do site da Câmara, eu vejo que as informações da Câmara hoje estão muito disponíveis. A gente consegue ver verba indenizatória, a gente consegue ver os salários dos funcionários, a gente tem todos os projetos de leis, as leis, tudo muito fácil. E eu acho o site, ele bastante, não sei se a gente está adaptada, né, mas consigo ele bem. Então, assim. Eu não sinto falta, entrando na internet hoje, de nenhuma informação. Mas isso eu estou falando mais como usuária. Essa parte de TI, de disponibilizar informação, essa parte realmente teria que ser ver com a DMI. Mas eu como usuária, para mim está bem. Considerando a rapidez na nossa adaptação, recebemos a visita de representantes de uma Assembleia, acho que foi do Rio de Janeiro ou uma do Sul, se eu não me engano, que eles vieram aqui conhecer o SEI e o PLE. Não foi a pandemia que fez a gente querer crescer. Em 2019 a gente assumiu a gestão da TI querendo crescer. A gente nem imaginava a pandemia.

Raiane: E no que diz respeito à participação social, como a Casa se organizou para garantir algum nível de engajamento público nas decisões legislativas?

Tatiana: Não, isso aí com toda certeza. Sempre, em todo o desenvolvimento de todas as ferramentas, sempre teve esse pensamento de como a população podia estar mais perto, podia ser mais participativa. Mas aí, mais uma vez, também não era muito a minha área, né? Eu que participava mais do SEI. Eu fui gestora do SEI,



então eu participei da implantação do SEI e do PLE, do desenvolvimento dos 2 sistemas Então, no PLE, a gente tinha ideias de, não sei se você já viu que tem um aplicativo, né? Então, de colocar ali uma participação popular, de que as pessoas pudessem interagir. Então, eu não sei como ficou isso. Depois que eu saí, quando eu assumi a chefia de gabinete aqui, eu saí da gestão do PLE. Não sei como ficou isso. Mas em todos os momentos, assim, sempre foi pensado como seria a principal forma das pessoas, do público, participar. Então, mais uma vez, eu não sei exatamente como foi desenvolvido isso, mas das partes que eu participei, sempre, sempre, eram discussões de todos os envolvidos, de ter essa participação popular mesmo. E porque a casa está aqui para isso, para as pessoas poderem ter acesso, para as pessoas proporem, para as pessoas acompanharem e fiscalizarem. Então, sempre teve essa preocupação. No próprio SEI qualquer pessoa da população pode vir aqui pedir acesso aos processos públicos, ele tem acesso. Não sei como está se dando isso hoje, mas as pessoas podem solicitar e vão ter acesso. No PLE é a mesma coisa. No PLE é tudo público, então está tudo lá. Agora eles fizeram uma migração importante do antigo sistema legislativo para o PLE, incluindo todas as matérias legislativas desde 1991, ano da primeira legislatura. Então está tudo lá as informações. E essa parte da participação social, acho que de repente a divisão de comunicação pode te ajudar mais. Que eles vão ter mais informações de como a pessoa chega, né? Na vice-presidência já era bem, era mais de bastidor do que contato com o público externo, mas sempre teve essa preocupação da participação popular.

Raiane: Você enxerga que alguma dessas medidas adotadas durante a pandemia favorecem hoje essa participação, acompanhamento do que é votado?

Tatiana: Eu acho que nesse sentido, do acompanhamento mesmo do que é votado, eu acho que o YouTube é uma ferramenta fenomenal, porque por ali as pessoas conseguem acompanhar as comissões, o plenário, e conseguem participar. Tem ali o chat. Então, eu vejo que é mais fácil participar disso. Aqui no dia a dia, não sei se você percebe isso no gabinete, as pessoas chegam mais com demandas específicas, né? São comissões de servidores que querem um aumento ou alguma mudança na carreira, ou então são pessoas mesmo, a maioria das pessoas já quer uma cesta básica, quer uma emenda, quer um emprego, entendeu? Então, assim, aqui, fisicamente no gabinete, as pessoas não vêm tanto buscar participação no mandato. São pedidos específicos ou pessoais, não essa coisa de pedir um projeto de lei. Nossa, eu adoraria se chegassem assim, mas é raro acontecer.

Raiane: Quais desafios técnicos ou humanos mais impactaram a continuidade dos trabalhos legislativos?

Tatiana: Você fala que impactou negativamente? Então, a minha percepção da pandemia é muito, como eu acabei de dizer, a gente não parou, a gente continuou trabalhando aqui na Câmara, tinha essas reuniões virtuais, eu me senti muito amparada para trabalhar, para desenvolver a minha atividade. E, no fim das contas, até foi um cenário um pouco melhor do que é hoje, por exemplo. As pessoas tinham mais disponibilidade, essa facilidade da reunião virtual, isso era muito, muito, muito bom, porque todo mundo estava disponível. Você estava em casa, sentava no computador, reunia, resolvia. Então, eu vi as coisas acontecerem. Então eu, na Câmara Legislativa, não senti dificuldade funcional. Muito pelo contrário, entendeu? As coisas foram andando, sabe? E acho que hoje, inclusive, a gente tem muita coisa. O próprio PLE e SEI, veio tudo, tudo foi melhorado na época da pandemia. A



gente deu o start, mas como chegou a pandemia, a gente precisava que as coisas funcionassem bem rápido. Então, assim, talvez, se não tivesse tido a pandemia, talvez as coisas demorassem um pouquinho mais a acontecer. Mas como veio com a pandemia, não, agora vamos aproveitar. Então foi, sabe? Eu vejo um cenário que podia estar um pouquinho mais atrasado, mas que a pandemia, um lado bom da pandemia foi que a gente precisava agilizar. Então, assim, uma dificuldade do SEI, dificuldade assim, foi a digitalização dos processos físicos. E não era só digitalizar, era digitalizar e ver se estava tudo lá, se não tinha faltando página. Então, foi uma dificuldade, né? Das pessoas também quererem fazer isso, querer digitalizar, querer colocar, não sei. As pessoas não conheciam o sistema, não sabiam como fazer. Então, era tudo muito novo. Então, teve muita resistência nesse aspecto, sabe?

Raiane: Que tipo de mudança que foi iniciada na pandemia você enxerga que hoje permanece no seu cotidiano aqui?

Tatiana: É isso. O PLE, por exemplo, entendeu? A gente começou na pandemia. A gente, nossa, era muita crítica, falavam assim, vocês estão desenvolvendo o carro com o carro andando. E realmente foi isso, entendeu? Era toda hora eu ligando, ah, o sistema não está funcionando, aí a gente corre pra arrumar. Então foi aquela correria, o carro andando mesmo e a gente implementando as coisas. Mas eu acho que é assim que funciona a vida, sabe? Se não começar, não vai. Se você esperar montar uma Ferrari, você nunca vai chegar até essa Ferrari. Você nunca, entendeu? Vai esperar 10, 15 anos e nunca vai estar bom. Porque a gente precisa da prática, a gente precisa dos usuários testando, testando o SEI, testando o PLE, testando tudo pra gente saber o que tinha que melhorar. Mas foi sofrido, principalmente com o PLE. O SEI, a gente teve muita resistência, porque as pessoas estavam muito habituadas com o papel e muito habituadas com o dia a dia delas. Então, quando a gente chegou com o SEI, a gente mudou a rotina de trabalho de todo mundo, meu Deus do céu, o povo surtou. Mas isso foram seis meses. Depois disso, pergunte se alguém quer voltar para o papel.

Raiane: Quais são os aprendizados institucionais que você destaca desse período?

Tatiana: Foi uma época muito difícil, o mundo estava todo mundo morrendo, aquela coisa horrorosa, mas foi uma época muito desafiadora, inovadora, que eu aprendi demais. Então, de repente, eu me vi gestora de dois sistemas, dos sistemas mais importantes da Câmara, sabe? Me vi ali no meio de uma implantação de painéis eletrônicos. Então, assim, eu estava ali no meio de tudo que a Câmara desejava há muitos anos. E eu vejo o legado disso hoje, sabe? A gente está em 2025. Então, desde 2019 a gente começou isso e olha hoje como é que a gente tá, né? Eu acho que o PLE ainda tem muita muito a crescer? Tem, com certeza. Mas ele tá fabuloso comparado ao começo, sabe? E o SEI, então nem se fala. Então, assim, pra mim, esse legado, a pandemia empurrou a gente a dar um salto, e isso foi muito importante. E eu sinto um pouco que, assim, poderia ter continuado essa prática, não a Câmara, acho que o mundo, sabe? Aqui a própria questão do teletrabalho, né? Que tava todo mundo de casa, todo mundo produzia mais. Eu achei que isso ia ser uma realidade. De repente todo mundo voltou pro presencial e as empresas não adotaram isso. Eu achei que ia ser uma realidade e, enfim. As práticas se perderam. Mas os resultados práticos, assim, do SEI, do PLE, da tecnologia, isso ficou pra sempre. Então, isso pra mim, isso é um orgulho, sabe?

Raiane: Muito obrigada pela sua colaboração. Suas contribuições serão



fundamentais para compreender os avanços institucionais da CLDF no contexto da pandemia, especialmente no que diz respeito à transparência e à participação social.

Se desejar, posso compartilhar posteriormente um trecho da análise construída a partir dessa entrevista. Mais uma vez, agradeço pelo tempo e pela generosidade em compartilhar suas experiências.

