

Avaliação institucional da política de transparência da Assembleia Legislativa do Ceará: percepções dos deputados e servidores

Institutional evaluation of the transparency policy of the Ceará Legislative Assembly perceptions of deputies and civil servants

Evaluación institucional de la política de transparencia de la Asamblea Legislativa de Ceará: percepciones de diputados y funcionarios



Antonio Teixeira de Barros

- Doutor em Sociologia, mestre em Comunicação, professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos deputados.
- E-mail: antonibarrosgmail.com



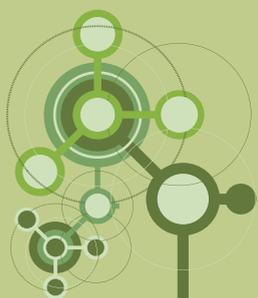
Maria Érica de Oliveira Lima

- Doutora e mestre em Comunicação, professora da Universidade Federal do Ceará.
- E-mail: merical@uol.com.br



Willber da Silva Nascimento

- Doutor e mestre em Ciência política, bolsista de pós-doutorado Júnior do CNPq, Universidade Federal de Pernambuco.
- E-mail: willbernascimento@outlook.com



RESUMO

Estudo sobre as percepções dos parlamentares e dos servidores acerca da política de transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. A metodologia consistiu na aplicação de questionário eletrônico com 89,13% dos deputados e 80,21% dos servidores. Quanto à percepção dos deputados estaduais, predomina uma visão positiva em praticamente todos os quesitos. Em relação à visão dos servidores, a avaliação também é positiva principalmente entre os homens e os veteranos com mais tempo de atuação nos serviços de comunicação da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL • IMAGEM PÚBLICA INSTITUCIONAL • REPUTAÇÃO INSTITUCIONAL • TRANSPARÊNCIA POLÍTICA • TRANSPARÊNCIA LEGISLATIVA.

ABSTRACT

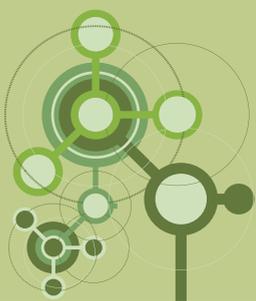
This study evaluates on the perceptions of parliamentarians and civil servants about the transparency policy of the Legislative Assembly of the state of Ceará. Its methodology consisted of applying an electronic questionnaire with 89.13% of the deputies and 80.21% of the employees. The perception of state deputies shows a predominance a positive view in practically all aspects. The view of the servants also describes a positive evaluation, especially among men and veterans who have worker longer in the communication services of the institution.

KEYWORDS: INSTITUTIONAL COMMUNICATION • INSTITUTIONAL PUBLIC IMAGE • INSTITUTIONAL REPUTATION • POLITICAL TRANSPARENCY • LEGISLATIVE TRANSPARENCY.

RESUMEN

Este estudio analiza las percepciones de parlamentarios y funcionarios públicos sobre la política de transparencia de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará (Brasil). La metodología consistió en la aplicación de un cuestionario en línea al 89,13% de los parlamentarios y al 80,21% de los funcionarios. En cuanto a la percepción de los representantes de los estados, predominó una visión positiva en prácticamente todos los ítems. En cuanto a la visión de los funcionarios, la valoración también es positiva, especialmente entre los hombres y los veteranos que llevan más tiempo trabajando en los servicios de comunicación de la institución.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL • IMAGEN PÚBLICA INSTITUCIONAL • REPUTACIÓN INSTITUCIONAL • TRANSPARENCIA POLÍTICA • TRANSPARENCIA LEGISLATIVA.



INTRODUÇÃO

A pesar de pouco estudados no Brasil, os legislativos estaduais exercem grande influência na vida do cidadão e na política estadual. Em geral, essas instituições direcionam grande parte de seus esforços institucionais “para a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais” (Tomio; Ricci, 2012, p.211). Embora estejam à sombra do Legislativo federal, em termos de visibilidade política, os legislativos estaduais passam por um expressivo processo de reorganização interna e de implementação de inovações institucionais, especialmente no campo das tecnologias digitais, desde a aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 2011 (Mendonça; Amaral, 2014; Barros; Bittencourt; Veroneze, 2021).

Essa constatação nos motivou a iniciar pesquisas sobre essas instituições, a partir de estudos de casos unitários, com a intenção de, futuramente, desenvolver estudos de casos comparativos. Como primeira instituição, selecionamos a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE), com o objetivo de avaliar a percepção dos atores mais relevantes na construção da sua imagem pública, ou seja, os parlamentares e os servidores. Para tanto, foram selecionados como objeto de análise a avaliação desses dois segmentos sobre os mecanismos utilizados pela instituição para a implementação de sua política de transparência, com base nos suportes tecnológicos e de comunicação institucional.

A coleta de dados foi realizada *in loco*, no segundo semestre de 2018, incluindo questionário eletrônico com perguntas abertas e fechadas. O objetivo foi apreender e examinar como os parlamentares e os servidores avaliam a política de visibilidade pública da ALECE. Tal enfoque se justifica porque esse fenômeno tornou-se um dos elementos basilares para a construção da imagem das instituições políticas no contexto atual, além de contribuir para possível incremento na confiança política da população e, conseqüentemente, em ganhos na reputação e credibilidade das instituições.

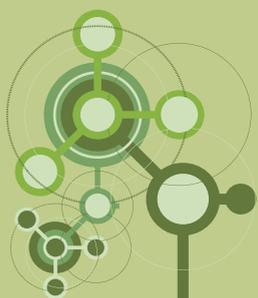
Antes da apresentação e da análise dos dados, discorreremos sobre os parlamentos no contexto da relação entre políticas de visibilidade e imagem pública, além de uma breve contextualização sobre a ALECE.

PARLAMENTOS, TRANSPARÊNCIA E IMAGEM INSTITUCIONAL

O direito à informação é cada vez mais reconhecido como um direito democrático fundamental. O pressuposto é que a transparência pode ser eficaz na mudança de comportamento das instituições políticas, uma vez que facilita a vigilância cidadã. A transparência das instituições políticas é apontada na literatura como um dos requisitos para a legitimidade democrática (Lodge, 2018). A premissa que orienta tais pressupostos está na ideia de mandato oficial do público ou dos representados, a fim de permitir o controle direto do cidadão e colaborar para restabelecer a confiança dos representados (Carey, 2017; Silva, 2019).

Antes de prosseguir, é oportuno esclarecer que o conceito de transparência é complexo e multifacetado, com várias dimensões analíticas. Para Giddens (1991, p. 71),

a transparência “apresenta potencial para aumentar a densidade da democracia, unindo o Estado à mobilização reflexiva da sociedade”. Isso, contudo, “requer inteligência diretiva na gestão política e burocrática, além de permeabilidade política das instituições, confiança ativa e autonomia dos indivíduos e grupos”.



De forma complementar, Ball (2009) destaca que a definição de transparência é ancorada em três dimensões: (a) um valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção; (b) sinônimo de tomada de decisão aberta por parte de governos e organizações sem fins lucrativos; (c) instrumento de boa governança em programas, políticas e organizações.

Na primeira dimensão, “a transparência está sutilmente ligada à responsabilização”. Na segunda perspectiva, “à medida que a transparência promove a abertura, aumentam as preocupações com o sigilo e a privacidade”. Em terceiro lugar, “os decisores políticos criam transparência, bem como responsabilização, eficiência e eficácia”. Essas três visões convergem para o entendimento de transparência como “um mandato público não oficial, com vistas ao monitoramento das atividades de interesse público”. (Ball, 2009, p.293).

Filgueiras (2011), por sua vez, ressalta que se trata de um processo de prestação de contas, no sentido de *accountability*, com o propósito de “proporcionar formas de gestão pública abertas à participação da sociedade” (Filgueiras, 2011, p.69). Para o autor, o conceito de *accountability* “não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos” (Filgueiras, 2011, p.73). Ainda em sua visão “transparência é importante na relação do Estado com a sociedade, mas precisa ser abordada como um elemento de uma política de publicidade” (Filgueiras, 2011, p.74). Abrange, portanto, a “disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas”, complementa. Além disso,

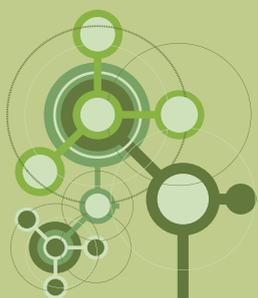
A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas. No contexto de sociedades democráticas, a publicidade é a realização de decisões balizadas em uma razão pública, que é a razão da própria cidadania (Filgueiras, 2011, p.83).

A transparência e a publicidade² “repercutem na *accountability* política na medida em que são criadas condições concretas para o fortalecimento do fluxo de informações, ampliação dos canais de justificativas e otimização da prestação de contas” (Silva, 2016, p.33). No caso da transparência digital, o autor ressalta que as ferramentas tecnológicas “possibilitam de modo ágil e remoto, as ações de comunicar, indagar, replicar, justificar e contestar, ampliando os mecanismos de controle e de publicidade que estão no cerne da concepção de *accountability*” (Silva, 2016, p.33).

Nesse processo, convém ressaltar que a imagem pública das instituições exerce um papel fundamental na vida política, uma vez que está diretamente associada ao capital simbólico da credibilidade e da confiança, o que tem reflexo direto na reputação institucional (Filgueiras, 2018; Barros; Bittencourt; Veroneze, 2021). Afinal, complementa Baldissera (2017, p. 197), “a imagem-conceito contempla a noção de reputação, pois formar conceito implica apreciar, considerar, ajuizar, sentenciar e sancionar”.

Refere-se, portanto, de uma forma simbólica, nos termos de Thompson (1995), ou seja, expressão significativa produzida, transmitida e recebida em contextos e processos historicamente específicos e socialmente estruturados. Em razão disso, a imagem pública, entendida como forma simbólica, é passível de “complexos processos de valorização, avaliação e conflitos” (Thompson, 1995, p.203). A valorização ocorre no plano simbólico, por meio da aprovação ou rejeição da imagem pública que se deseja projetar para os públicos.

² Para fins analíticos aqui aplicados, consideramos transparência e publicidade como termos análogos.



Como define Weber (2004, p.265), "a imagem pública é resultante da imagem conceitual, emitida por sujeitos políticos em disputa de poder e recuperada na síntese de imagens abstratas (o intangível, a imaginação), com as imagens concretas (o tangível, os sentidos)". Para a autora,

A imagem pública pode ser formulada sobre o reconhecimento da instituição ou sujeito que fala sobre o tema que adquire significado na recepção a partir da identificação da sua "representatividade, legitimidade, autoridade, autonomia, compromisso" com o tema. (...). Quanto maior a repercussão do tema para a vida do indivíduo, da sua classe, da sociedade, maior será sua capacidade seletiva e, conseqüentemente, a reunião de dados e informações ampliando a sua possibilidade de formar criticamente uma imagem pública sobre as instituições e sujeitos em questão (Weber, 2009, p.22).

Assim, a imagem pública funciona como balizador dos pactos e disputas em torno do poder simbólico relacionado à construção da reputação institucional. Os seus processos de construção e avaliação têm ampliado a dependência da de estruturas tecnológicas e equipes profissionais com expertise na gestão da imagem de tais instituições (Weber, 2009; Weber; Coelho; Locatelli, 2019; Baldissera; Mafra, 2020).

No caso específico da ALECE, os parlamentares e as equipes profissionais das áreas de comunicação e inovação tecnológica exercem um papel estratégico. Em primeiro lugar porque a reputação pública da ALECE está diretamente relacionada à atuação dos deputados estaduais e à confiança política da população nos partidos e nos parlamentares.

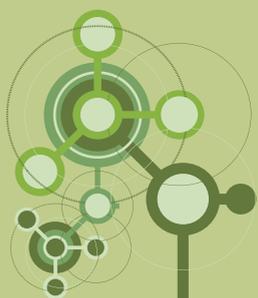
Disso vai depender, em grande medida, a credibilidade institucional da ALECE perante a opinião pública cearense. Nesse processo, a atuação dos profissionais de comunicação institucional exerce uma função estratégica, pois são eles os responsáveis pela (re)definição continuada das atividades de gestão de imagem, especialmente por meio da divulgação dos atos e feitos institucionais, representados pela dimensão positiva do trabalho parlamentar.

A noção de transparência presente na visão dos informantes ressalta, por conseguinte, a dimensão informativa, ou seja, a divulgação das atividades institucionais. Tal perspectiva aproxima-se do conceito de publicidade, nos termos expostos anteriormente.

A ALECE E SUA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará tem origem em 1835. Foi o então Senador José Martiniano de Alencar (Messejana, 1 de maio de 1829, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1877), o escritor José de Alencar, que na época ocupava a cadeira da presidência da Província do Ceará e que, no dia 7 de abril, abriu a primeira sessão do Poder Legislativo. Cumpria-se, portanto, naquele momento, o Ato Adicional assinado pela Regência em 1834, que criava as Assembleias Legislativas Provinciais. Na primeira legislatura, a Assembleia cearense foi composta por 28 deputados e sete suplentes. O primeiro presidente da Casa foi o Capitão-Mor Joaquim José Barbosa. Sua primeira sede localizava-se nas proximidades da Praça da Sé. Era a configuração dos poderes e instituições já concentrados: Igreja, Poder legislativo (Ceará, 2016).

Em 1871, o Legislativo do Ceará mudou para outro endereço, Paço da Assembleia, na Praça Capistrano de Abreu, centro de Fortaleza (hoje rua São Paulo), onde permaneceu por mais de um século. Foi lá, no Paço da Assembleia, que elaboraram a primeira Constituição do Estado do Ceará, em 1891, ano que foi instituído o Congresso cearense, com Senado e Câmara dos Deputados no Legislativo estadual. Com a segunda Constituição, promulgada em 1892, foi extinto o Senado cearense. Neste sentido, o Legislativo cearense então passou a ser unicameral (Ceará, 2016).



Na República Velha (1889-1930), o Ceará teve ainda mais três Constituições Estaduais³. Em 1935, a Assembleia Constituinte voltaria a se reunir, em plena era Vargas, e com o retorno da eleição do Governador pelo voto indireto, a exemplo das Constituições de 1891 e 1892. O período de redemocratização (1946-1964) trouxe, novamente, uma nova Carta Magna ao estado, 1947. Com o golpe militar de 1964, o Legislativo estadual novamente teve que adaptar a Constituição para uma nova realidade brasileira. Foi neste período que a Assembleia conseguiu a sede atual, no Palácio Deputado Adauto Bezerra, inaugurado em 1977, no bairro Dionísio Torres, em Fortaleza.

Um ano após a promulgação da Constituição de 1988, a Assembleia elabora a atual Constituição Estadual. Assim como as demais assembleias legislativas brasileiras, a ALECE tem seus representantes eleitos por eleição proporcional⁴, com mandato de quatro anos. São 46 parlamentares, os quais representam 23 partidos e são distribuídos em 18 comissões temáticas permanentes. Dos 35 partidos atualmente registrados na Justiça Eleitoral, 16 estão representados na ALECE. Pros e PMDB são os partidos com a maior quantidade de parlamentares, com 11 e seis, respectivamente. Em seguida está o PSD (três). A maioria das legendas é representada apenas por dois ou um parlamentar, o que reforçam os diagnósticos de fragmentação e pulverização partidária (Rodrigues, 2022). Entre os demais partidos com dois deputados estão: PT, PDT, PCdoB, PP e PR. Os demais contam apenas com um parlamentar: PEN, PHS, DEM, PPS, PRB, PRP, PSB, PSC, PSDB, PSDC, PSL, Psol, PTN, PV, SDD.

A política de transparência da ALECE é conduzida pelo setor responsável pela comunicação social, um sistema que congrega Agência de Notícias, TV Assembleia, FM Assembleia, Banco de Imagens, Portal, publicações como Jornal da ALECE e Revista Plenário.

Em termos conceituais, políticas de transparência e de publicidade constituem “um conjunto de princípios e diretrizes para orientar as ações de instituições públicas com vistas a facilitar e incentivar o acompanhamento das atividades de interesse público pela sociedade” (Filgueiras, 2011, p.73). É nesse sentido, portanto, que essa definição se aplica ao estudo aqui apresentado.

Além das mídias tradicionais, a Assembleia também está presente no *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*, e notícias pelo *WhatsApp*. Esse sistema tem o compromisso “de contribuir com a transparência da atividade parlamentar, a difusão dos trabalhos da Casa e estimular o compartilhamento das ações com a sociedade” (Ceará, 2016). O canal com maior número de seguidores é o *Twitter*, cuja principal função é a divulgação instantânea de notas curtas, sem necessidade de passar pelos filtros das mídias tradicionais (Marques, 2014). O *Facebook*, entretanto, é o canal de maior repercussão pública, com 29.951 curtidas. O quadro de pessoal diretamente envolvido na gestão da transparência institucional é de 91 profissionais.

AS PERCEPÇÕES DOS DEPUTADOS

O Perfil dos deputados, por ser quase a totalidade da atual legislatura, reflete a própria composição da ALECE, com 85, 37% de homens, com idade predominante entre 31 e 50 anos, escolaridade praticamente equivalente nos três níveis registrados e a maioria com até dois mandatos (Tabela 18). A ALECE conta com 46 deputados, dos quais 41 responderam ao questionário, o que corresponde a 89,13%, conforme exposto na Tabela 1.

³ Constituição de 1917, 1921, 1925.

⁴ A eleição majoritária é adotada para os cargos executivos e para senador. Já a eleição proporcional, utilizada para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, ocorre quando há uma vaga e vários candidatos, os quais concorrem por meio de sistema de lista aberta. São eleitos os mais votados de cada partido e não os que obtiverem o maior número de votos.

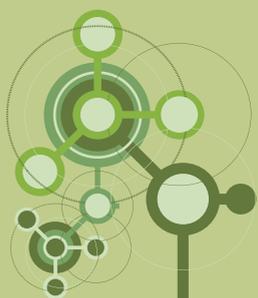


Tabela 1 – Perfil dos deputados

PERFIL DOS DEPUTADOS		
Sexo	N	%
Masculino	35	85,37
Feminino	6	14,63
Subtotal	41	100,00
Faixa etária		
Até 30 anos	4	9,76
31 a 40 anos	9	21,95
41 a 50 anos	18	43,90
51 a 60 anos	8	19,51
Acima de 60 anos	2	4,88
Subtotal	41	100,00
Escolaridade		
Ensino Médio	14	34,15
Curso Superior	13	31,71
Pós-Graduação	14	34,15
Subtotal	41	100,00
Número de Mandatos		
Um mandato	20	48,78
Dois mandatos	11	26,83
Três mandatos	5	12,20
Quatro mandatos	3	7,32
Acima de quatro mandatos	2	4,88
Subtotal	41	100,00

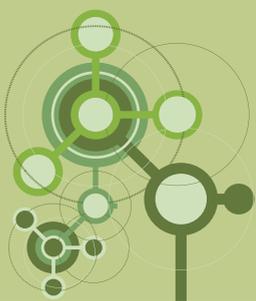
Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em todos os quesitos, os parlamentares apresentam uma visão muito positiva sobre o sistema de transparência da ALECE, como mostra a Tabela 2. Isso revela elevada satisfação com as práticas de comunicação institucional em prol da promoção da transparência. Os parlamentares ressaltam, pois, a dimensão informativa, que compreende a divulgação de informações de interesse público (*accountability* e publicidade).

Tabela 2 - como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?

RESPOSTAS	N	%
Muito bom	13	31,70
Excelente	10	24,40
Bom	10	24,40
Regular	6	14,60
Ruim	2	4,90
Total	41	100

Fonte: Elaboração própria.



Quais características pessoais dos deputados afetam sua avaliação do sistema de transparência da ALECE? Seleccionamos duas variáveis particularmente interessantes: sexo e número de mandatos. A Tabela 3 mostra os dados sobre sexo.

Tabela 3 – Avaliação dos parlamentares por sexo

		Como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Sexo	Feminino	N	0	0	2	6	2	10
		%	0,00%	0,00%	20,00%	60,00%	20,00%	100,00%
	Masculino	N	2	5	8	8	6	29
		%	6,90%	17,20%	27,60%	27,60%	20,70%	100,00%
Total	N	2	5	10	14	8	39	
	%	5,10%	12,80%	25,60%	35,90%	20,50%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 4,759$ sig = 0,313; CCP = 0,330 sig = 0,313.

Nenhuma deputada do sexo feminino atribuiu uma avaliação ruim ao sistema de transparência e a maioria delas (60%) considera o sistema como muito bom. Em comparação, apenas 27,60% dos homens consideraram o sistema como muito bom. As avaliações se distribuíram entre todas as categorias. Uma margem de 6,90% dos homens ainda considera o sistema ruim.

Como podemos ver, as mulheres não pontuaram uma avaliação negativa quanto a política de transparência e a imagem dos parlamentares. Ao contrário, 5,1% dos deputados homens acreditam que o sistema de transparência é ruim para suas imagens. Por outro lado, 72,2% dos homens pontuam o sistema como bom, muito bom ou excelente. Essa proporção é ainda maior entre as mulheres.

Novamente a diferença se encontra na pontuação de avaliação ruim do sistema de transparência no caso dos homens. No outro extremo, 21,4% dos homens declaram ser excelente para a imagem da instituição a política de transparência, frente a apenas 11,1% das mulheres assumindo essa posição. Como a experiência parlamentar se relaciona à avaliação do sistema de transparência? A Tabela 4 apresenta esses dados.

Tabela 4 – Avaliação por tempo de mandato

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente	
Um mandato	N	2	4	6	6	3	21
	%	9,50%	19,00%	28,60%	28,60%	14,30%	100,00%
Dois mandatos	N	0	1	2	2	5	10
	%	0,00%	10,00%	20,00%	20,00%	50,00%	100,00%
Três mandatos	N	0	0	0	2	0	2
	%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%

Continuará...

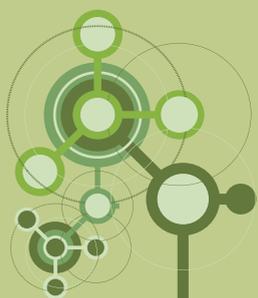


Tabela 4: Continuação

	Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?						Total
	N	0	0	1	1	0	
Quatro mandatos	N	0	0	1	1	0	2
	%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%
Mais que quatro mandatos	N	0	0	0	1	0	1
	%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Total	N	2	5	9	12	8	36
	%	5,60%	13,90%	25,00%	33,30%	22,20%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 14,113$ sig = 0,590; CCP = 0,531 sig = 0,590.

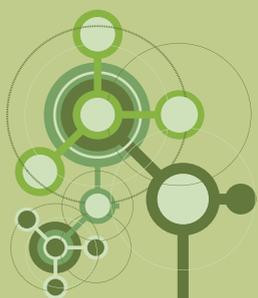
Os parlamentares com menos tempo de casa mantiveram sua avaliação entre todas as categorias. Nesse caso, 9,5% daqueles com um mandato disseram que o sistema de transparência é ruim e 10% daqueles com dois mandatos disseram ser razoável. Os mais experientes avaliaram majoritariamente como bom. Essa associação é moderada, mas devido ao N reduzido não encontramos significância estatística.

Os deputados com mais de um mandato parecem perceber o sistema de transparência como bom para sua imagem de parlamentar. Observamos que majoritariamente esses parlamentares experientes tendem a avaliar positivamente o mecanismo. A relação é moderada de acordo com os indicadores estatísticos. Finalmente, como os parlamentares avaliam o sistema quanto à imagem da instituição?

Apenas 4,9% dos parlamentares (dois) avaliaram como ruim o sistema de transparência da ALECE, ou seja, a avaliação positiva supera 95%. Apenas 2,4% (um) avaliou como ruim a forma como a ALECE divulga as informações sobre a instituição. Para contribuir com a reflexão e a discussão dos dados acerca desse viés positivo, destacamos abaixo uma síntese dos argumentos dos parlamentares que foram registrados no espaço livre do questionário para respostas abertas, quanto aos aspectos que eles mais valorizam no sistema de transparência da ALECE:

- Transmissão ao vivo das sessões, sem cortes ou edição;
- Divulgação dos discursos e pronunciamentos;
- Divulgação dos gastos com a verba de desempenho parlamentar;
- Acompanhamento do processo legislativo;
- Informações em tempo real na internet.

Como podemos observar, os parlamentares ressaltam aspectos como a boa qualidade da infraestrutura e dos profissionais, a diversidade de canais de divulgação institucional, de formas e de formatos na divulgação, agilidade, clareza e facilidade na navegação online. Um dos motivos da satisfação dos parlamentares com o sistema é o uso que eles fazem do material para a divulgação do mandato e a gestão de sua reputação política.



Cem por cento deles responderam que usam o material divulgado pela ALECE, principalmente em seus perfis nas redes sociais digitais (30,17%), em suas atividades nas comissões (16,38%), nos seus discursos e pronunciamentos (14,66%), em projetos de leis e relatórios (12,07%) e nos meios de divulgação dos partidos (10,34%). Em suma, o sistema de transparência da ALECE parece ser desenhado para efetivamente atender os parlamentares e, por isso, eles o consideram tão positivo. Mais uma vez, observa-se que os aspectos ressaltados pelos parlamentares estão associados às práticas internas de divulgação.

Ao serem indagados se tinham críticas ao sistema de transparência da ALECE, os deputados responderam o seguinte:

- Há desequilíbrio no espaço concedido aos deputados;
- Falta espaço para os deputados dos pequenos partidos;
- Precisa aumentar a divulgação positiva sobre as atividades dos parlamentares;
- A hierarquização das notícias é confusa;
- Gostaria que o Portal ganhasse um visual mais moderno e mais fácil.

Além de refletir as disputas internas, as críticas dos deputados apontam para uma concepção de transparência como se fosse um mecanismo para fazer divulgação positiva da atuação parlamentar, mostrando que alguns se preocupam mais com a sua própria imagem do que com esse sistema no sentido mais amplo.

A VISÃO DOS SERVIDORES

Fazem parte da mostra os servidores que atuam diretamente nos serviços de informação, divulgação e transparência política da ALECE. De um total de 91 servidores, 73 responderam ao questionário, o que corresponde a 80,21% do total. A Tabela 5 mostra o perfil dos informantes desse segmento. Predominam respondentes do sexo feminino, com idade entre 31 e 60 anos, com curso superior e tempo de serviço de seis a 10 anos.

Tabela 5 – Perfil dos Servidores

PERFIL DOS INFORMANTES - SERVIDORES		
Sexo	N	%
Feminino	41	56,20
Masculino	32	43,80
Subtotal	73	100,00
Faixa etária		
Até 30 anos	7	9,6
31 a 40 anos	20	27,40
41 a 50 anos	25	34,20
51 a 60 anos	17	23,30
Acima de 60 anos	4	5,50

Continuará...

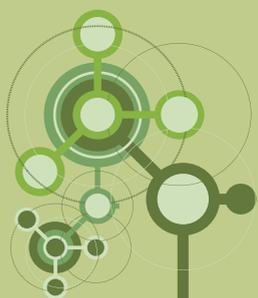


Tabela 5: Continuação

PERFIL DOS INFORMANTES - SERVIDORES		
Subtotal	73	100
Escolaridade		
Ensino Fundamental	1	1,40
Ensino Médio	25	34,20
Curso Superior	33	45,20
Pós-Graduação	14	19,20
Subtotal	73	100,00
Tempo de serviço na ALECE		
Até 5 anos	18	24,70
De 6 a 10 anos	40	54,80
Acima de 11 anos	15	20,50
Subtotal	73	100,00

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A Tabela 6 sumariza dados acerca do sexo dos respondentes e sua avaliação quanto ao sistema de transparência da ALECE.

Tabela 6 – Avaliação dos servidores por sexo

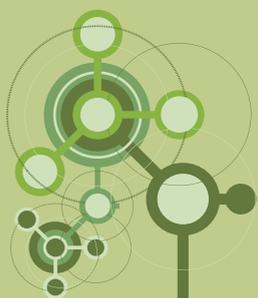
		Como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALCE?					Total
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente	
Sexo	Feminino	N 0	14	18	4	5	41
	%	0,00%	34,10%	43,90%	9,80%	12,20%	100,00%
Sexo	Masculino	N 1	12	8	6	5	32
	%	3,10%	37,50%	25,00%	18,80%	15,60%	100,00%
Total	N	1	26	26	10	10	73
	%	1,40%	35,60%	35,60%	13,70%	13,70%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 4,357$; CCP = 0,237 sig= 0,360 .

As distribuições são muito semelhantes entre homens e mulheres. O diferencial que podemos salientar é o de que menos mulheres avaliam o sistema de transparência como muito bom e excelente em relação às avaliações masculinas. De fato, enquanto apenas 22% das mulheres atribuem essas avaliações, 34,4% dos homens avaliam como muito bom e excelente. O ajuste estatístico, porém, não permite generalização. Tanto o valor de χ^2 quanto o coeficiente de contingência estão abaixo dos patamares aceitáveis.

Em primeiro lugar, notamos que nenhum servidor na amostra avaliou a transparência da casa como ruim para a imagem dos parlamentares. Mais mulheres avaliaram como bom para imagem dos parlamentares (uma diferença de 6,5%). Por outro lado, mais homens avaliaram como excelente do que as mulheres.

A diferença entre mulheres e homens quanto sua avaliação sobre o efeito do sistema de transparência sobre a imagem da instituição pode ser observada na frequência de respondentes que acham a transparência boa e excelente. No caso das mulheres,



41,5% declaram ser bom enquanto 21,9% dos homens o fizeram. Por outro lado, 21,9% dos homens declaram ser excelente enquanto apenas 12,2% das mulheres o fizeram. Como notamos, as servidoras da ALECE atribuíram avaliações mais moderadas quanto ao sistema de transparência, enquanto homens atribuíram avaliações mais elevadas.

O cargo que o respondente ocupa poderia afetar sua avaliação acerca do sistema de transparência da ALECE? Para responder essa pergunta, comparamos as avaliações e o cargo do servidor que respondeu ao questionário. A Tabela 7 faz essa comparação em termos gerais.

Tabela 7 – Avaliação dos servidores conforme o cargo

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Cargo	Terceirizado	N	0	2	3	2	3	10
		%	0,00%	20,00%	30,00%	20,00%	30,00%	100,00%
	Comissionado	N	1	3	5	6	4	19
		%	5,30%	15,80%	26,30%	31,60%	21,10%	100,00%
	Concursado	N	0	14	4	2	2	22
		%	0,00%	63,60%	18,20%	9,10%	9,10%	100,00%
Total		N	1	19	12	10	9	51
		%	2,00%	37,30%	23,50%	19,60%	17,60%	100,00%

Fonte: Elaboração própria; $\chi^2 = 13,984$; CCP = 0,464 sig = 0,082.

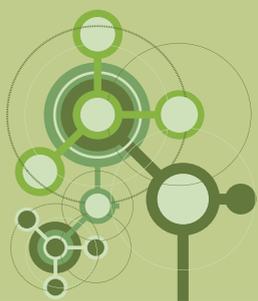
Os funcionários terceirizados se distribuem ao longo das categorias de avaliação sem alta concentração. Embora quando somados, 80% deles avaliaram o sistema como bom, muito bom e excelente. A distribuição dos comissionados já possui menos variação com 31,6% afirmando que o sistema de transparência é muito bom. A concentração fica aqui por conta dos concursados ou, mais especificamente, servidores efetivos. Dos quais 63,6% afirmaram que o sistema era regular.

De certo esse posicionamento tem sido o mais firme entre todas as comparações que temos feito. Os indicadores estatísticos melhoram bastante se comparados com o efeito do sexo. O ajuste entre cargo e avaliação passou a ser moderado. Quanto à significância, o teste passa a 10%, mas não nos parâmetros convencionais de 5%.

Novamente, um mesmo grupo de servidores concursados avaliam que o sistema é regular quanto à imagem do parlamentar (63,6%), além disso, nota-se o decréscimo dos respondentes afirmando que o sistema seria muito bom (uma diferença de 50%). No caso dos terceirizados, 30% afirmaram que esse sistema de transparência seria regular para a imagem do deputado.

O mesmo padrão seguiu-se para os comissionados. De fato, embora sejam os servidores efetivos aqueles com opiniões mais destoantes, tanto comissionados quanto terceirizados avaliam a transparência como pouco efetiva para a imagem dos parlamentares. Estatisticamente, observou-se que essa relação é moderada e significativa ao nível de 5%.

Quanto ao efeito da transparência sobre a imagem da instituição, os dados continuam a indicar o mesmo padrão: os servidores efetivos veem pouca importância nesse mecanismo. De fato, as distribuições parecem voltar à avaliação da instituição como um todo. Servidores concursados parecem mais pessimistas. Enquanto os terceirizados veem mais positivamente o sistema de transparência. Esses resultados mantêm-se significativos e, assim, observa-se um aumento de seu efeito.



O tempo de serviço poderia também afetar as opiniões dos servidores da ALECE? A tabela 8 sumariza essas informações.

Tabela 8 – Avaliação dos servidores quanto à imagem da instituição por tempo de serviço

		Em termos gerais, como o (a) senhor (a) avalia o sistema de transparência digital da ALECE?					Total	
		Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente		
Tempo no cargo	Até 5 anos	N	1	4	6	5	2	18
		%	5,60%	22,20%	33,30%	27,80%	11,10%	100,00%
	5 a 10 anos	N	0	20	13	2	5	40
		%	0,00%	50,00%	32,50%	5,00%	12,50%	100,00%
	Acima de 15 anos	N	0	2	7	3	3	15
		%	0,00%	13,30%	46,70%	20,00%	20,00%	100,00%
Total	N	1	26	26	10	10	73	
	%	1,40%	35,60%	35,60%	13,70%	13,70%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria.

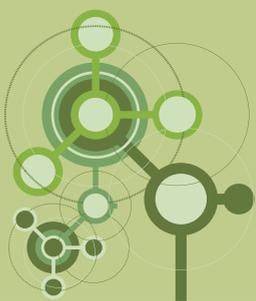
O tempo de serviço está moderadamente associado às avaliações. A única avaliação afirmando que o sistema de transparência é ruim encontra-se nos funcionários com até 5 anos de serviço. 50% daqueles com tempo de serviço intermediário (entre 10 e 15 anos) dizem ser moderado. Por outro lado, os mais antigos tendem a avaliar positivamente o sistema de transparência, 46,7% disseram ser bom e 40% ser muito bom e excelente. O ajuste dessa relação é moderado de acordo com o coeficiente de contingência (0,411). Esse resultado só poderia ser generalizado sobre uma confiança de 90% e não nos moldes tradicionais de 5%.

O tempo de serviço pareceu não importar tanto para a avaliação do efeito da transparência institucional para a imagem dos parlamentares. As distribuições foram muito parecidas e isso pode ser observado pela redução dos indicadores estatísticos. Como destaque desse cruzamento 47,5% dos servidores com pelo menos 10 anos de casa indicaram que a transparência tinha efeito regular para os parlamentares e 33,3% dos servidores com até 5 anos de casa. Os servidores mais antigos afirmaram em sua maioria que o sistema é bom para a imagem dos políticos (53,3% disseram ser bom, enquanto apenas 13,3% disse ser regular).

Os servidores mais novos são mais céticos quanto aos efeitos benéficos da transparência para a imagem da instituição. Os servidores mais antigos massivamente acreditam que a transparência é boa (40%), muito boa (26,7%) e excelente (20%) para a imagem da instituição. A relação entre essas variáveis é moderada, mas significativa apenas a 10%.

Em resumo, os dados mais importantes encontrados nesse trabalho e que abre futuras linhas de investigação é o da associação entre cargo, tempo de serviço e opiniões institucionais. Como notamos, tanto os deputados mais antigos quanto servidores mais antigos tendem a ter visões mais otimistas da política de transparência da ALECE. Enquanto os mais novos são mais céticos, certamente por motivos de mentalidade geracional.

Quanto às respostas dos servidores, prevalece o mesmo viés positivo em todos os quesitos relativos à avaliação dos meios de informação e transparência da ALECE. Entretanto, há um paradoxo que convém registrar. Diante da seguinte pergunta: "Na sua opinião, os cidadãos aprovam o sistema de transparência da ALECE?", apenas 27,4% respondeu sim, sendo 65,8% "em termos" e 6,8% "não". Ao serem indagados sobre o porquê de tal resposta, os que responderam "em termos" e "não" assim se expressaram:



- A divulgação de assuntos com termos técnicos precisa ser mais acessível aos cidadãos;
- As pessoas não ligam para política;
- A população está com uma péssima imagem de toda a classe política;
- Há pouco interesse dos cidadãos pelas atividades da ALECE.

Nos trechos destacados, evidencia-se uma convergência entre a visão dos parlamentares e a percepção dos servidores. Isso significa dizer que os dois segmentos em exame realçam a dimensão informativa, associando transparência à publicidade dos atos dos atores políticos e de seus partidos.

Além disso, os argumentos dos servidores são mais heterogêneos relativamente aos comentários dos parlamentares. Os servidores fazem críticas que se organizam em três vertentes. Numa estão aqueles que se referem ao modo como a instituição se comporta, como o uso de argumentos técnicos e problemas na navegação e uso do portal (ao contrário dos deputados). Na outra estão aqueles que dirigem suas críticas aos cidadãos, que não se interessam por política, não entendem o papel dos deputados e da instituição. Na última estão os informantes que direcionam suas ressalvas ao sistema político e aos próprios políticos, devido à falta de credibilidade, desconfiança generalizada da população e imagem negativa dos atores políticos.

CONCLUSÕES

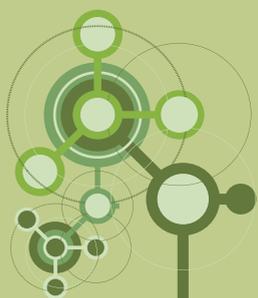
O artigo apresentou um estudo exploratório de caráter comparativo acerca das percepções dos parlamentares e servidores sobre a política de transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE). Para tanto, foram selecionados como objeto de análise os mecanismos utilizados pela instituição para a implementação de sua política de transparência, com base nos suportes tecnológicos e midiáticos institucionais.

Quanto à percepção dos deputados estaduais, predomina uma visão positiva em praticamente todos os quesitos, principalmente no caso dos parlamentares do sexo masculino e mais experientes, com vários mandatos. Ao contrário do público, os parlamentares parecem muito satisfeitos com o sistema de transparência da ALECE.

Em relação à visão dos servidores, a avaliação também é positiva, principalmente entre os homens e os veteranos, com mais tempo de serviço na instituição. A avaliação das mulheres é menos engajada. Os terceirizados e comissionados apresentam viés de avaliação superior em relação aos servidores efetivos, que são mais críticos, conforme mencionado com mais pormenores no item sobre a discussão dos dados.

Um aspecto que se destaca é a sintonia, entre os dois segmentos de informantes, no que se refere à confluência entre as percepções relativas à transparência em sua dimensão de práticas de comunicação e de informação. Assim, são realçados os elementos envolvidos no conceito de políticas de transparência, em sua acepção de práticas de divulgação institucional, com fins à promoção da reputação e da imagem pública da instituição.

Convém destacar que, devido aos limites de um estudo exploratório, observamos a necessidade de aprofundamentos em estudos futuros, o que poderia ser feito por meio de entrevistas em profundidade com os dois segmentos incluídos no escopo da pesquisa. Assim, seria possível coletar com mais detalhes as percepções de deputados e de servidores, de modo a esclarecer eventuais pontos que ficaram carentes de explicações mais detalhadas.



Outro passo relevante seria uma pesquisa de opinião com os cidadãos cearenses, a fim de medir e avaliar as percepções da sociedade e cotejá-las com a visão dos parlamentares e dos servidores. Apesar da relevância desses dois últimos segmentos, conforme apontado na primeira parte do texto, uma análise sobre a opinião dos eleitores seria vital para um estudo mais aprofundado sobre a imagem institucional e a reputação pública da ALECE. Afinal, como vimos anteriormente, tais elementos estão diretamente vinculados à confiança política da população na instituição, nos partidos e nos parlamentares (Baldissera, 2017; Weber, 2004; 2019).

REFERÊNCIAS

BALDISSERA, Rudimar; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Discursos, identidades e relações de poder: dinâmicas e emergências em comunicação organizacional. *In*: FARIAS, Luiz Alberto de; LEMOS, Else; REBECHI, Claudia Nociolini. (org.). *Opinião pública, comunicação e organizações*. São Paulo: Abrapcorp, 2020. v.1. p.271-289.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação organizacional e imagem-conceito. *In*: RUÃO, Teresa; NEVES, Ronaldo; ZILMAR, José. (org.). *A comunicação organizacional e os desafios tecnológicos*. Minho - Portugal: CS Edições, 2017. v.1. p.1-17.

BALL, Carolyn. What is transparency? *Public Integrity*, London, v.11, n.4, p.293-308, 2009.

BARROS, Antonio Teixeira; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; VERONEZE, Guilherme Marques. Percepções sociais sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal: imagem pública, confiança política e poder local. *E-Legis*, Brasília, DF, v.14, n.34, 2021. doi: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14i35.607>

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Ceará. Disponível em: <https://www3.al.ce.gov.br/phocadownload/deputadosnahistoria.pdf>. Acesso em: 13 ago 2024.

CAREY, John M. Electoral formula and fragmentation in Hong Kong. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge, v.17, n.2, p.215-231, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n.84, p.65-94, 2011. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

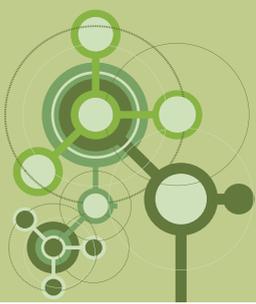
GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

LODGE, Juliet. *Exploring the EU's Legitimacy Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil A. Democracia Online e o Problema da Exclusão Digital. *In Texto*, Porto Alegre, v. 1, p. 93-113, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Deliberação online em consultas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.22, n.49 p.177-203, 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100010>

RODRIGUES, Carlos Diogo da Silva. Hiperpartidarismo no Brasil pós Constituição de 1988: fragmentação partidária e impactos no regime democrático. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.



SILVA, Sivaldo Pereira. Transparência digital em instituições democráticas. In: MENDONÇA, Ricardod Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. *Democracia digital*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016. p.27-53.

SILVA, Sivaldo Pereira. Comunicação digital, economia de dados e a racionalização do tempo. *Contracampo*, Niterói, v.38, n.1, 2019. doi: <https://doi.org/10.22409/contracampo.v0i0.27138>

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, p. 193-217, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100012>

WEBER, Maria Helena. A imagem pública. In: RUBIM, Albino (org.). *Comunicação e política*. Salvador: EdUFBA, 2004. p.262-278.

WEBER, Maria Helena. O estatuto da imagem pública na disputa política. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.11-26, 2009. doi: <https://doi.org/10.29146/eco-pos.v12i3.929>

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos. Comunicação pública e democracia: da normatividade aos desvios. In: SANTOS, Nádía Maria Weber; SILVA, Newton Pinto da; OLIVEIRA, Rodrigo Cássio. (org.). *Comunicação Pública*. Goiânia: EdUFG, 2019. v.1. p.17-37.

Artigo recebido em 25.02.2021 e aprovado em 17.07.2024.