

PARLAMETRIA



DADOS (MAIS) ABERTOS NO CONGRESSO

Barreiras encontradas e propostas para avançar



OPEN KNOWLEDGE
BRASIL

OPERAÇÃO

SERENATA
DE AMOR



DADO
CAPITAL



lab
analytics

Brasília, 26 de novembro de 2019

Resumo executivo

- O Brasil deu passos significativos nos últimos anos no processo de abertura e transparência de informações, sobretudo nas instituições federais. Nesse contexto, há que se reconhecer o esforço da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na criação de sistemas em formato aberto para a disponibilização de dados sobre a atuação de deputados e senadores.
- Apesar dos avanços, persistem barreiras importantes que limitam ou não apresentam informações relevantes para que a sociedade civil possa acompanhar as atividades do Parlamento brasileiro.
- Durante o desenvolvimento do Parlametria, as organizações responsáveis identificaram 19 barreiras para o uso dos dados abertos das Casas Legislativas, tanto o Senado quanto a Câmara Federal. Esses problemas estão identificados em três categorias: graves, críticos e pontos a melhorar.
- Com o objetivo de contribuir para o avanço da abertura de dados do legislativo, a Dado Capital, a Open Knowledge Brasil e o Laboratório Analytics da Universidade Federal de Campina Grande apresentam este relatório ao Congresso, detalhando as barreiras e indicando propostas de melhoria.

1. Contexto

A [Lei de Acesso à Informação \(12.527/2011\)](#) representou um marco na democratização da informação pública no Brasil por preconizar, entre outros requisitos técnicos, que a informação solicitada pelo cidadão deve seguir critérios tecnológicos alinhados com as três leis de dados abertos. Apesar das diferenças nas fases e ritmos de implantação nos três níveis de governo, o acesso a informações, seja por portais ou bases de dados em estrutura aberta, é hoje uma realidade, sobretudo na esfera federal.

Vale destacar o papel ativo do Legislativo Federal nessa agenda, não só por abraçar e levar adiante os princípios de Governo Aberto, aprovando medidas relativas à transparência pública, mas sobretudo, por também adotar ações para tornar disponíveis informações relativas à atuação do Parlamento brasileiro. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal apresentam hoje canais por meio dos quais a sociedade pode requerer informações ou, com o uso de tecnologias, automatizar as buscas de dados sobre o trabalho de deputados e senadores - as chamadas APIs.

No entanto, esse acompanhamento pode ser bastante desafiador: mais de 27 mil proposições tramitam, hoje, no Congresso Nacional. Embora os sites da Câmara e do Senado apresentem informações iniciais sobre essas proposições, uma massa de informações é gerada diariamente sobre a tramitação, atuação dos parlamentares, discussões, decisões nas comissões entre outros, mas esses dados estão restritos e só podem ser acessados pela API do Legislativo. A maioria dessas informações é publicada, mas pouco acessível: são dados organizados em estruturas complexas ou em formatos do tipo PDF. Essas características tornam os dados praticamente inacessíveis para máquinas (eles sequer são indexados pelos rastreadores do Google) ou dificultam e muito o acesso humano à massa de dados robusta.

O Parlametria surgiu do esforço de organizações que trabalham com o monitoramento do legislativo para traduzir e dar sentido a essa massa de dados, de forma que a sociedade civil possa acompanhar e influenciar os debates que acontecem no Congresso Nacional. Nesse processo, e em diálogo com a comunidade de usuários da API, foram identificadas as diversas barreiras que originaram este relatório.

¹ a) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe; b) Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado e c) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil. Fonte: <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>.

² API, da sigla em inglês para Application Programming Interface, é um mecanismo que permite acessar e consumir os dados diretamente de um sistema, sem que seja necessário navegar manualmente por um site e fazer download de bases de dados. É um dispositivo essencial para construir aplicativos e sites com dados atualizados. O Congresso já possui APIs relevantes, e este relatório apresenta sugestões de melhorias a esses serviços.




2. Objetivo

Foram consideradas “barreiras de dados” a ausência de informações, os formatos inadequados ou as falhas nas estruturas que dificultam a busca, o acesso e o consumo automatizado de dados que são fundamentais para a sociedade conhecer melhor como atuam seus representantes políticos.


O relatório é fruto de mapeamento realizado pela equipe do Parlametria nas APIs e portais de dados abertos da Câmara dos Deputados e Senado Federal, nos últimos meses, e de uma chamada a críticas e sugestões de vários atores da comunidade de usuários dessas APIs. Também leva em conta barreiras identificadas pela comunidade de desenvolvimento da Operação Serenata de Amor, que, nos últimos três anos, atuou no monitoramento da Câmara. O objetivo principal é sugerir e estimular que os chefes das duas Casas legislativas adotem medidas o quanto antes para sanar os pontos detalhados na seção seguinte.

3. Barreiras encontradas

O mapeamento realizado pelo Parlametria identificou 19 Barreiras de Dados do Congresso Nacional, que podem estar associadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou a ambas as casas. Os gargalos ora se referem à ausência de dados, ora a estruturas que limitam ou dificultam sobremaneira o acesso da sociedade a informações sobre a atuação dos parlamentares, o trabalho nas comissões, a tramitação de proposições entre outras questões. As barreiras foram classificadas em três categorias, de acordo com sua gravidade e possível prioridade de tratamento:

-  Barreiras **graves**: A ausência de dados impede análises fundamentais para compreender o processo legislativo;
-  Barreiras **críticas**: A ausência desses dados dificulta a análise ou requer grande esforço de desenvolvimento;
-  Precisa **melhorar**: Aspectos técnicos podem ser melhorados para ampliar o acesso à informação.

Além disso, as barreiras são listadas de acordo com sua existência na Câmara, Senado ou em ambas as casas:

 Barreira presente na **Câmara dos Deputados**

 Barreira presente no **Senado**

Barreira

1



DADOS DE VOTAÇÕES NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS NÃO ESTÃO EM FORMATO ABERTO

Impacto: Na prática, as tecnologias cívicas para acompanhamento da Câmara acabam utilizando apenas votações do plenário, perdendo a etapa importante do processo legislativo que são as comissões.

Proposta: Disponibilizar os dados na API da Câmara e do Senado, nos moldes dos dados de votação em plenário, e planilhas consolidadas para download.

Barreira

2



O TEXTO DOS DISCURSOS NAS COMISSÕES LEGISLATIVAS NÃO ESTÁ EM FORMATO ABERTO



Impacto: Sem conhecer os discursos dos parlamentares, não é possível fazer análises qualitativas sobre o debate e os posicionamentos que estão sendo manifestados nas comissões.

Proposta: Disponibilizar o teor dos discursos em API, da mesma forma como hoje é feito para o plenário da Câmara e Senado.

Barreira

3



A MOVIMENTAÇÃO DE CARGOS E LICENÇAS NÃO ESTÁ PUBLICADA EM FORMATO ABERTO



Impacto: Essas informações são hoje publicadas no site em formato que não permite o consumo automatizado, o que demanda um considerável esforço técnico para “raspagem” dos dados. Usando os dados abertos sobre os parlamentares, hoje, não é possível saber qual o cargo que eles ocupam atualmente (quem se licenciou, quais são os suplentes etc), o que pode causar erros ou imprecisões nas análises.

Proposta: Disponibilizar os dados na API da Câmara e do Senado conforme houver atualização, além de planilhas consolidadas para download.

Barreira

4



DADOS SOBRE FRENTES PARLAMENTARES E SUA COMPOSIÇÃO NÃO ESTÃO EM FORMATO ABERTO

Impacto: As frentes parlamentares são uma importante maneira de parlamentares se organizarem e manifestarem interesse em temas; sem essa informação para o Senado, não é possível examinar os temas em que senadores se agregam.

Proposta: Publicar de maneira análoga à Câmara dados sobre as frentes parlamentares do Senado.

Barreira 5 VOTAÇÕES SIMBÓLICAS NÃO APARECEM NOS DADOS ABERTOS



Impacto: Na votação simbólica, o presidente anuncia a matéria e convida os parlamentares que são a favor permanecerem sentados, proclamando o resultado. Esse recurso é utilizado na maioria das votações, mas hoje essa informação não está disponível para o plenário ou para as comissões da Câmara e Senado.

Proposta: Acrescentar indicação sobre votação simbólica nas APIs e planilhas sobre votações para download.

Barreira 6 NÃO HÁ NOTAS FISCAIS DE DESPESAS DIGITALIZADAS

Impacto: Diferentemente da Câmara, o Senado não disponibiliza o documento digitalizado das notas fiscais apresentadas pelos senadores para reembolsos de despesas previstas na cota parlamentar, como alimentação e combustível. A ausência desse documento impede a checagem de informações em projetos de tecnologia cívica como a Operação Serenata de Amor, que já acompanha as atividades dos deputados.

Proposta: Disponibilizar os documentos digitalizados para consulta e na API do Senado.

Barreira 7 INFORMAÇÃO SOBRE AS FASES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO ESTÁ EM FORMATO ABERTO

Impacto: O site do Senado mostra as fases de tramitação das Medidas Provisórias (MPs), mas não disponibiliza esses mesmos dados na API. Esse dado é fundamental para o acompanhamento automatizado dessas proposições.

Proposta: Disponibilizar as informações já existentes em formato aberto, via API do Senado.

Barreira 8 FALTAM DADOS SOBRE O HISTÓRICO DE LÍDERES DE BANCADAS E PARTIDOS



Impacto: Embora seja possível hoje acessar nos dados abertos quem são os atuais líderes de bancada e partido, não é possível analisar o histórico dos parlamentares que ocuparam essas posições, limitando as análises históricas possíveis da Câmara e Senado.

Proposta: Disponibilizar método de acesso ao histórico dos parlamentares que ocuparam os cargos de liderança de bancada e partido via API.

Barreira 9 **C** **S** **NÃO HÁ DADOS ABERTOS SOBRE HISTÓRICO DE PARTIDOS DOS PARLAMENTARES**

Impacto: Mudanças de partido por parlamentares são frequentes, e são peça importante para análise do Congresso. A análise desse histórico hoje não é possível usando dados abertos.

Proposta: O histórico de partidos pode ser acrescido à API e/ou planilhas para download.

Barreira 10 **C** **S** **NÃO HÁ DADOS ESTRUTURADOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO ÀS COMISSÕES**

Impacto: Os dados sobre orientação de votos no plenário da Câmara são publicados de maneira que dificulta sobremaneira seu uso. Por exemplo, na campo de descrição dos partidos que orientaram, os partidos de bancadas são suprimidos com três pontos: “PdtSdPode...”; essa simplificação causa prejuízo da informação. O conjunto de partidos que compõem o bloco da orientação também é disponibilizado de maneira não estruturada, com nomes justapostos sem separador. Para o Senado, não há dados sobre a orientação dos partidos.

Proposta: Disponibilizar o dado completo, sem essa supressão.

Barreira 11 **C** **S** **O TEXTO DAS PROPOSIÇÕES NÃO ESTÁ DISPONÍVEL NA ÍNTEGRA EM FORMATO ABERTO**

Impacto: Atualmente, o texto das proposições que tramitam no Congresso - tanto na Câmara, quanto no Senado - está disponível apenas em PDF, o que dificulta ou mesmo inviabiliza aplicações de processamento de texto para analisá-las. Visto que há, hoje, mais de 27 mil proposições, o processamento automático permitiria análises inviáveis de serem feitas manualmente.

Proposta: Disponibilizar o teor das proposições em formato de texto (ex. TXT) ou outro formato aberto, via API ou base de dados. Caso não haja base de dados com essa informação, a funcionalidade poderia ser implementada nas novas proposições apresentadas.

Barreira 12 **C** **S** **NÃO HÁ DADOS ESTRUTURADOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO ÀS COMISSÕES**

Impacto: O chamado despacho, que determina a distribuição das proposições às comissões, não está disponível em formato aberto. Isso dificulta a compreensão sobre o caminho de tramitação das propostas.

Proposta: Acrescentar o dado às APIs da Câmara e Senado.

Barreira 13 C FALTAM DADOS ESTRUTURADOS SOBRE A RELATORIA DAS PROPOSIÇÕES

Impacto: Atualmente não há dados estruturados que indiquem a relatoria das proposições em cada comissão e o tempo para que sejam relatadas. Essas informações são fundamentais para que a sociedade civil possa acompanhar a tramitação e saber para quem apresentar suas demandas com projetos de tecnologias cívicas.

Proposta: Acrescentar os dados à API de dados da Câmara

Barreira 14 C NÃO HÁ DADOS ESTRUTURADOS SOBRE A TRAMITAÇÃO CONCLUSIVA EM COMISSÕES

S

Impacto: Essa informação é fundamental para que a sociedade conheça os passos pelos quais um projeto deve passar e possa acompanhar de forma automatizada.

Proposta: Esse já é um dado existente, mas não está disponível na API da Câmara ou Senado. Bastaria acrescentá-lo para que fique também disponível nas consultas.

Barreira 15 S REGIME DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES NÃO ESTÁ DISPONÍVEL EM FORMATO ABERTO

Impacto: A API do Senado não disponibiliza, hoje, informações sobre o regime de tramitação das proposições. Dessa forma, não é possível para aplicações e outros projetos de tecnologia cívica consultarem essa informação de forma automatizada, deixando de diferenciar, por exemplo, propostas que tramitam em regime de urgência.

Proposta: Disponibilizar as informações já existentes em formato aberto, via API do Senado.

Barreira 16 C FALTAM DADOS ESTRUTURADOS SOBRE A RELATORIA DAS PROPOSIÇÕES

S

Impacto: Hoje as pessoas interessadas em dados abertos do Congresso precisam fazer buscas manuais no site, dificultando o acesso para pessoas pouco familiarizadas à estrutura do site.

Proposta: A Câmara e o Senado podem adotar ferramentas open source de catalogação e repositório de dados, como o CKAN, a exemplo do governo federal. Outra possibilidade é aderir à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e disponibilizar as bases de dados em um agrupamento próprio do Congresso no portal dados.gov.br.

Barreira 17 C NÃO HÁ DADOS SOBRE O NÚMERO DE SESSÕES DE UMA PROPOSIÇÃO

S

Impacto: Para buscar a compreensão sobre o volume de debate ao qual uma proposição foi submetida, a quantidade de sessões seria um indicador importante, mas não está disponível atualmente nos dados abertos.

Proposta: Associar o dado sobre o número de sessões de cada proposição e acrescentá-lo à API.

Barreira 18 C NÃO HÁ REGISTRO DE MUDANÇA DE NOMES NOS PARTIDOS

S

Impacto: Diversos partidos mudam de nome ao longo do tempo (ex: MDB e DEMOCRATAS), e não há registro na Câmara ou Senado que permita facilmente saber os nomes passados de um partido, o que dificulta análises históricas.

Proposta: Prover na API e/ou planilhas de dados abertos um registro histórico dos nomes anteriores de cada partido que já teve um parlamentar eleito.

Barreira 19 S PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO SÃO DIFICULTADOS

Impacto: A falta de um sistema online para pedidos feitos com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), a exemplo do governo federal, dificulta o acompanhamento das solicitações. O número de protocolo de entrada não é mantido na resposta, o que pode confundir o usuário que tem mais de um pedido. Por fim, não há mecanismo ou procedimento claro para apresentação de recursos.

Proposta: o Senado poderia adotar o sistema eSIC, desenvolvido pela CGU e [cedido gratuitamente a órgãos públicos](#), para facilitar o acompanhamento de pedidos. Outra boa prática seria divulgar os pedidos e respostas realizados pelos cidadãos, para evitar retrabalho tanto da parte dos servidores, como da sociedade civil.

4. Sobre quem faz este projeto



A Open Knowledge Brasil (OKBR) é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos e apartidária que atua para democratizar o acesso a dados e ampliar a transparência e a participação política. Sua missão é ampliar o acesso ao conhecimento para resolver problemas sociais e melhorar a vida das pessoas, para que as decisões que moldam nossa sociedade sejam tomadas de forma compartilhada e responsável. A organização faz parte de uma rede internacional que atua em mais de 60 países.

 @okfnbr

 @OpenKnowledgeBrasil

 fb.com/OpenKnowledgeBrasil

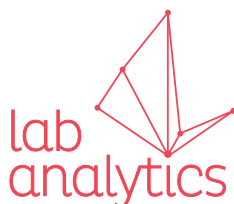
 github.com/okfn-brasil

 https://br.okfn.org



Dado Capital é uma instituição de impacto social. Une competência regulatória e tecnológica para transformar informação em conhecimento. Simula e antecipa ações no Legislativo, dando um termômetro do que será discutido e votado. Reinventa, assim, a maneira das pessoas compreenderem questões essenciais que impactam suas vidas e as incentiva a participar de debates públicos, promovendo a democracia colaborativa.

 http://dadocapital.org.br



Laboratório de pesquisa, desenvolvimento e inovação em análise de dados na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

 fb.com/analytics.ufcg/

 github.com/analytics-ufcg