



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**JULIANA DOS SANTOS COSTA**

**SENADO E TRANSPARÊNCIA:**  
**Uma reflexão sobre o Portal do Senado**

**Brasília**

**2015**

**JULIANA DOS SANTOS COSTA**

**SENADO E TRANSPARÊNCIA:**

**Uma reflexão sobre o Portal do Senado**

**Trabalho final apresentado para  
aprovação no curso de pós-  
graduação *lato sensu* em  
Comunicação Legislativa realizado  
pelo Instituto Legislativo Brasileiro  
como requisito para obtenção do  
título de especialista em  
Comunicação Legislativa.**

**Orientadora: Profa. Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida**

**Brasília**

**2015**

**Juliana dos Santos Costa**

**SENADO E TRANSPARÊNCIA:  
Uma reflexão sobre o Portal do Senado**

Trabalho apresentado ao Instituto  
Legislativo Brasileiro – ILB, como  
pré-requisito para a obtenção de  
Certificado de Conclusão de curso de  
Pós-Graduação *Lato Sensu* na área de  
Comunicação Legislativa.

Brasília, de de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida

---

Profa. Eleonora Stanziona Viggiano

## AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e pela compreensão nos momentos em que o estudo  
impôs minha ausência

Aos professores, pela generosidade em compartilhar conhecimento

Aos colegas de turma, pelos bons debates e apoio mútuo

*“We have come to assume that political representation derives its justification from the belief that it is the most efficient means of legislating according to the precepts of democratic theory. This requires that representatives should be accountable; and we cannot hold our representatives accountable unless we know what they are saying and how they are voting.”*

*J. R. Pole*

## RESUMO

A Lei de Acesso à Informação representou um marco para a gestão pública e sua interação com a sociedade brasileira. No caso do Senado Federal, o portal da instituição na internet progressivamente se tornou o principal meio para viabilizar a prestação de contas e o controle social, conceitos que ganharam força nas últimas décadas e são associados ao estágio de desenvolvimento das atuais democracias. Iniciativas têm sido tomadas com o objetivo de incrementar a quantidade de dados ali disponíveis sobre a organização interna e os serviços prestados pela Casa, medidas que buscam atender à legislação e podem reforçar a legitimidade que cerca a instituição. No entanto, a observação do Portal do Senado e dos relatórios sobre os pedidos de acesso à informação recebidos ao longo do ano de 2014 evidencia a complexidade desse instrumento, sinaliza entraves ao seu melhoramento e confirma que a transparência é um processo dinâmico que precisa ser construído ao longo do tempo e para o qual o cidadão interessado e atento tem muito a contribuir.

Palavras-chave: Democracia. Internet. Legislativo. Portal do Senado. Transparência.

## ABSTRACT

The Access to Information Law represents a milestone for public management and its interaction with Brazilian society. In the case of the Federal Senate, the portal of the institution on the internet progressively became the lead way to facilitate accountability and social control, concepts that gained strength in recent decades and are associated with the stage of development of today's democracies. Initiatives have been taken with the goal of increasing the amount of available data there on the internal organization and the services provided by the Senate, measures that seek to comply with current legislation and can strengthen the legitimacy surrounding the institution. However, the observation of the Senate Portal and reports on requests for access to information received during the year 2014 shows the complexity of the instrument, signals barriers to its improvement and confirms that transparency is a dynamic process that needs to be built over time and for which the interested and attentive citizen has much to contribute.

Keywords: Democracy. Internet. Congress. Senate Portal. Transparency.

## Sumário

### 1 Introdução

#### 1.1 Metodologia e estrutura de pesquisa

### 2 Base legal para transparência e acesso a informações no poder público

#### 2.1 Constituição Federal

#### 2.2 Lei de Acesso à informação (LAI)

#### 2.3 Regulamentação da LAI pelo Senado Federal

#### 2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

### 3 Referencial Teórico

#### 3.1 Democracia, poder e legitimidade

#### 3.2 Opinião pública e controle social

### 4 A mudança de cultura no Senado Federal brasileiro

#### 4.1 Histórico do poder: vitaliciedade e segredo

#### 4.2 O Senado atual: formação, prerrogativas e sigilo

#### 4.3 O escândalo dos atos secretos

#### 4.4 Imagem e pesquisas de opinião

### 5 Comunicação e transparência ativa no Senado Federal

#### 5.1 A criação do Portal do Senado e do sistema de comunicação legislativa

#### 5.2 O conhecimento da população brasileira acerca da LAI

#### 5.3 O Portal do Senado

##### 5.3.1 A importância de *sites* parlamentares na atualidade

##### 5.3.2 Diretrizes para a construção de *sites* parlamentares

##### 5.3.3 Conteúdo e adequação do Portal do Senado à UIP

### 6 A transparência passiva

#### 6.1 Os relatórios de atendimento à LAI

### 7 Conclusão

### 8 Referências



## 1 Introdução

A partir de maio de 2012, o poder público brasileiro passou a ter o dever de divulgar amplamente dados sobre sua organização e seus serviços prestados. E o cidadão, se não os avaliar suficientes, tem o direito de pedir esclarecimentos. Transparência ativa e passiva impostas por um novo marco legal: a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Com o advento e a consolidação da internet, *sites* institucionais progressivamente se tornaram um dos principais canais de comunicação entre o poder público e a sociedade. Nesse sentido, são instrumentos fundamentais para viabilizar o acesso a informações de interesse coletivo.

Assim, a página do Senado na internet tem tido seu conteúdo e propósito gradualmente ampliados. Foi inaugurada em 1995, época em que a instituição buscava meios para falar diretamente ao cidadão. Em 2009, com o requisito de transparência na gestão administrativa imposto pela atualização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), passou a abrigar uma seção específica: o Portal da Transparência, que disponibiliza informações sobre contratos, licitações e pagamentos.

Atualmente, diante da necessidade de prestar contas não apenas sobre recursos, mas acerca da ampla gama de atividades desenvolvidas pela instituição, é o Portal do Senado na sua integralidade que ganha foco. Ao completar 20 anos, impõe-se como instrumento central no processo de abertura da Casa para a transparência e o controle social.

A constatação da ocorrência de 909 pedidos de acesso a informações recebidos pelo Senado Federal em 2014 indica que o acompanhamento do Poder Legislativo tem suscitado interesse. No entanto, também faz supor que o conteúdo disposto no portal em parte não atende ao que o cidadão busca e em parte, apesar de estar apresentado, não aparece de forma totalmente clara e compreensível.

Esse cenário sugere a necessidade de uma reflexão acerca da complexidade, das qualidades e das deficiências do referido instrumento. Mais ainda, indica que está aberto um campo de observação importante sobre a questão da transparência no Senado Federal.

### 1.1 Metodologia e estrutura da pesquisa

De início, pretendeu-se adotar o Portal ‘Transparência’, uma das dez sessões abrigadas no Portal do Senado, como objeto de pesquisa. No entanto, conforme o avanço do trabalho,

evidenciou-se que uma reflexão acerca do desempenho da instituição em relação à temática em questão seria incompatível com a visão compartimentada inicialmente proposta.

Essa constatação se deu, fundamentalmente, em razão de o Portal ‘Transparência’ abrigar os relatórios consolidados pela instituição sobre os pedidos de informação apresentados por cidadãos, documentos que são centrais para o presente estudo e remetem aos mais variados temas dispostos na totalidade do Portal do Senado.

A partir dessa percepção, também se concluiu que seria farrapo avaliar a transparência do Senado Federal apenas em relação à forma de dispêndio do orçamento de que dispõe, tendo em vista que, por sua vez, o principal serviço oferecido pela instituição à sociedade é o debate de temas de interesse público, a elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo. Assim, julgou-se apropriada uma análise mais ampla do Portal do Senado.

Desse modo, a seção inicial do presente trabalho pretende relacionar conceitos vinculados à teoria democrática moderna e à comunicação social com vistas a contextualizar e explicar as razões pelas quais a transparência da gestão pública se tornou central nos sistemas políticos em que se pressupõe a soberania popular.

Já a pesquisa empírica do estudo busca se basear em duas frentes. Primeiramente, a análise do Portal do Senado. Observe-se que esta análise é feita sem pretensão de realizar descrição técnica e pormenorizada de seu conteúdo e sua apresentação, o que esbarraria na limitação tanto de tempo quanto de recursos pessoais disponíveis. Em seu lugar, propõe-se uma reflexão a partir do ponto de vista do cidadão médio que acessa o *site*, tendo em vista, por sua vez, as principais orientações para a construção de *sites* formuladas pela União Interparlamentar (IPU, na sigla em inglês), organização internacional da qual o Legislativo brasileiro faz parte.

No segundo momento, o estudo se atém aos relatórios elaborados pela Casa sobre os pedidos de informação recebidos em 2014, considerando-se especificamente as 12 edições mensais e a anual. Os documentos sinalizam como a instituição está atuando tanto na transparência ativa quanto na passiva.

A partir desse exame, pretende-se abrir um debate sobre a eficiência e as necessidades de aprimoramento do Portal do Senado, sob o prisma da transparência. Propõem-se reflexões como: As informações estão dispostas de maneira clara? A interface é amigável à busca por informações? A necessidade de passar por uma série de cliques desestimula uma pesquisa mais detida pelo usuário? A linguagem é apropriada ao cidadão leigo ou está permeada por termos técnicos do processo legislativo?

Dão ainda contribuição determinante para o estudo entrevistas realizadas com os servidores Liu de Oliveira Lopes Pereira, diretora-adjunta da Secretaria de Transparência; Maciel Rodrigues Pereira, chefe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); e Washington Manoel Brito, secretário-executivo do Comitê Gestor de Internet.

## 2 Base legal para a transparência e o acesso a informações no poder público

### 2.1 A Constituição Federal

Depois de 20 anos de regime militar, a Constituição brasileira, promulgada em outubro de 1988, restabeleceu o Estado Democrático de Direito no país, “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” (BRASIL, 1988, p. 4).

Fundamentos como cidadania e pluralismo político estão expressos no artigo primeiro, juntos à declaração de que “todo o poder emana do povo” (Ibid., p. 5). Apelidada de constituição cidadã, a nova Carta representou, entre outros aspectos, o fim da censura aos meios de comunicação e às manifestações artísticas e o resgate de prerrogativas democráticas da sociedade, como o voto secreto para maiores de 16 anos e as eleições diretas para representantes do povo em cargos majoritários e proporcionais nos Poderes Executivo e Legislativo.

Entre os direitos individuais e garantias fundamentais, estão assertivas voltadas a sustentar os princípios gerais colocados, como as de que todos são iguais perante a lei (art. 5º), é livre a manifestação do pensamento (art. 5º, inciso IV), é assegurado o acesso à informação (art. 5º, inciso XIV) e “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Ibid., p. 5-6).

Mais à frente, no inciso II do § 3º do artigo 37, a Constituição indica que estarão disciplinadas em lei específica as formas de participação do cidadão na administração pública, a qual deve garantir o acesso a informações sobre atos do governo. Complementarmente, o § 2º do artigo 216 estabelece que os entes públicos são responsáveis por gerir a documentação de que dispõem e providenciar a viabilidade de que ela seja consultada por qualquer pessoa.

O empenho e a ansiedade pela redemocratização resultaram em uma Carta Magna com ampla e por vezes redundante previsão de direitos e deveres, cuja entrada em vigor marcou um novo momento histórico para o país. No entanto, inúmeras garantias previstas ficaram pendentes de regulamentação infraconstitucional, atribuição que o Congresso Nacional ainda hoje procura concluir.

## 2.2 A Lei de Acesso à Informação (LAI)

O acesso a informações públicas é exemplo de garantia constitucional que só pôde ser amplamente exercida 23 anos depois da promulgação da Carta Magna, a partir da sanção da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A chamada Lei de Acesso à Informação (LAI) detalha os procedimentos que devem ser adotados por órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das três instâncias (federal, estadual e municipal), bem como por entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos da União, para tornar públicas informações sobre organização, serviços prestados e desenvolvidos, patrimônio, recursos utilizados, licitações, contratos e auditorias.

A determinação alcança órgãos da administração direta dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tribunais de contas, Ministério Público, autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e todas as instituições controladas direta ou indiretamente por União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos governamentais por quaisquer meios legais para prestar serviços de interesse público.

Avanço marcante da lei é a previsão de que os entes sujeitos a tal cumprimento adotem medidas voltadas à transparência ativa, em atenção a diretrizes expressamente colocadas e que, em última instância, visam a uma mudança no paradigma geral de tratamento da informação. O direito fundamental de acesso fica garantido por meio da determinação de que a publicidade seja norma e o sigilo, exceção. Ou seja, a divulgação de dados de interesse público deve ser feita independentemente de demanda expressa de cidadãos.

Para tanto, a lei ordena que se disponha dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, como a internet, em que se devem manter sítios oficiais; que se observe o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública; e ainda que a informação seja disponibilizada “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, on-line).

O direito de acesso à informação inclui ainda a obrigatoriedade de que órgãos e entidades públicas criem um serviço de informações ao cidadão (SIC) para atender e orientar o público quanto a como podem ser obtidos os dados e os procedimentos necessários para alcançá-los, devendo ser também transparente a gestão das informações.

A informação que se pode acessar é gratuita, salvo quando necessária a reprodução de

documentos, e inclui, por exemplo, registros arquivados; dados produzidos por pessoa física ou entidade privada em razão de vínculo com instituição pública; documentos relativos à administração de patrimônio, como licitações e contratos; levantamentos sobre programas e ações governamentais, com indicadores e metas propostas; e resultados de inspeções e auditorias.

Não obstante, as instituições sujeitas à lei ficam responsáveis pela proteção da informação, no sentido de que ela tenha autenticidade e integridade. Na eventualidade do extravio de dados, o cidadão interessado nessas informações pode requerer ao órgão relacionado a abertura de sindicância para apuração do caso – que tem dez dias para justificar o fato e indicar testemunhas.

A LAI garante o direito de o cidadão solicitar, aos órgãos competentes, informações específicas que não estejam disponíveis nos meios tradicionais. Os motivos da demanda não precisam estar expressos, apenas a identificação pessoal do solicitante. Em até 20 dias, prazo prorrogável por mais 10, a resposta deve ser apresentada, conter a orientação sobre como proceder à consulta ou a justificativa para eventual recusa, total ou parcial, do acesso pretendido.

Nesse caso, o requerente pode interpor recurso, em prazo de dez dias, junto à autoridade superior designada pela instituição, que deve se manifestar em cinco dias. No Poder Executivo, as últimas instâncias de recurso são a Controladoria-Geral da União, o ministro de Estado da área em questão e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão colegiado composto por dez ministérios e responsável pela classificação e reavaliação de informações sigilosas. Por fim, é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso a dados e documentos.

A LAI classifica quanto a grau e prazo de sigilo informações vinculadas a áreas como defesa e soberania nacionais, integridade do território, segurança e saúde da população, estabilidade econômica do país, operações estratégicas das Forças Armadas, pesquisas de interesse estratégico nacional e atividades de investigação ou fiscalização para a prevenção ou repressão de infrações.

Assim, as categorias são: ultrassecreta, secreta e reservada, sendo o prazo de sigilo de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Informações relacionadas à segurança do presidente e vice-presidente da República, cônjuges e filhos são classificadas como reservadas e ficam sob sigilo até o encerramento dos mandatos. Ao final dos prazos listados, as informações se tornam automaticamente de acesso público.

Quanto às responsabilidades, a referida lei instituiu que o agente público incorre em

conduta ilícita, por exemplo, ao recusar ou retardar deliberadamente o acesso à informação; ao fornecê-la de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; ao impor sigilo a dado ou documento para obter benefício pessoal; bem como ao divulgar informação sigilosa.

O servidor civil ou militar envolvido estará sujeito às penalidades previstas nos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, nas leis nº 8.112/90 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, autarquias e fundações públicas federais), nº 1.079/50 (que define crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento) e nº 8.429/92 (que define sanções para agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato ou cargo na administração pública).

No caso de pessoa física ou entidade privada, as sanções incluem desde advertência, multa e rescisão do vínculo com o poder público até a suspensão de participar de licitação, por período que pode chegar a dois anos, e mesmo a declaração de inidoneidade para firmar contratos com a administração pública.

A Lei de Acesso à Informação estabelece ainda que cada órgão da administração pública designe uma autoridade responsável por monitorar e apresentar relatórios periódicos sobre a implementação e o cumprimento das normas firmadas, bem como por sugerir medidas para o aperfeiçoamento da implantação da legislação.

Ainda de acordo com a lei, o Poder Executivo federal assume a atribuição de designar órgão encarregado de promover campanha nacional de esclarecimento sobre o direito à informação e sua importância e o treinamento de agentes públicos em boas práticas voltadas à transparência nas três instâncias da administração governamental, além de monitorar a execução da norma legal, que deve resultar em relatório a ser encaminhado anualmente ao Congresso Nacional.

Ao entrar em vigor, a LAI estabelece que seja dado seguimento, nas diferentes instâncias dos Três Poderes, à regulamentação ainda necessária a determinados dispositivos previstos, relacionados notadamente à criação e ao funcionamento dos serviços de informações ao cidadão (SIC) e a autoridades e aos procedimentos envolvidos nos processos de classificação de documentos e de recurso a negativas de acesso a informações.

### 2.3 A regulamentação da LAI pelo Senado Federal

O Decreto nº 7.724, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo federal, entrou em vigência em 16 de maio de 2012, 180 dias após a

publicação da LAI no Diário Oficial da União. Na mesma data, passou a vigorar a regulamentação do Senado, disposta no Ato da Comissão Diretora nº 9.

As regras consolidadas pela instituição acompanham orientações estabelecidas na LAI e na regulamentação da lei pelo Executivo. De acordo com o texto, o Senado se compromete a “facilitar o acesso aos dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral, produzidos ou sob sua guarda” (SENADO FEDERAL, 2012, on-line).

As diretrizes firmadas estabelecem a publicidade como regra geral, com vistas a propiciar o controle social da instituição. As informações de interesse público devem ser divulgadas em linguagem fácil, nos canais viabilizados pela tecnologia da informação, independentemente de solicitação, e por meio de processos objetivos e ágeis.

O Ato nº 9/12 institui o Sistema Integrado de Informação do Senado Federal ao Cidadão, composto por todas as unidades administrativas que produzem informação e documentação. Elas ficam obrigadas a assegurar, por meio dos procedimentos legalmente definidos, o acesso aos dados alcançados pela norma em questão, quais sejam: atos, fatos e documentos referentes às competências da instituição, exceto os sigilosos e os de natureza pessoal (tendo em vista a garantia constitucional de inviolabilidade da intimidade e da vida privada).

O sistema fica sob a coordenação da Diretoria-Geral da Casa, autoridade responsável pela implantação e supervisão da estrutura de acesso à informação e, portanto, encarregada ainda de atribuições como emitir relatórios periódicos sobre o referido processo, recomendar formas de aprimoramento, promover campanha interna de esclarecimento e treinar servidores para a prática da transparência ativa.

Ao tratar da transparência passiva, a norma estabelece que os pedidos de informação podem ser apresentados nas estruturas para atendimento presencial ou em canais não-presenciais e devem conter a identificação do requerente, dados para contato e a especificação da informação requisitada. O prazo para resposta é de 20 dias, prorrogável por mais 10 mediante justificativa.

O fornecimento de informações é gratuito, exceto quando implicar a reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado valor destinado exclusivamente a ressarcir os custos dos materiais utilizados. As solicitações são registradas no Sistema Integrado de Informação ao Cidadão e recebem um número de protocolo. Assim, a Casa objetiva ter controle dos atendimentos feitos com vistas a consolidar estatísticas de cumprimento da LAI.

Vale notar que a regulamentação em questão determina tratamento diferenciado a pedidos de informação feitos por jornalistas e veículos de comunicação, que devem ser



recebidos e respondidos pela Secretaria de Comunicação Social, com base em documentação fornecida pelas unidades administrativas detentoras dos dados.

As informações sigilosas devem ser graduadas. As ultrassecretas serão assim declaradas pelo presidente e vice-presidente do Senado e terão acesso restrito por 25 anos. Essas autoridades, além de presidentes de comissão e órgãos colegiados da Casa, ficam responsáveis por declarar como secretos dados que exigirem proteção por 15 anos. Já o conteúdo reservado ficará restrito por 5 anos e será assim categorizado conforme avaliação das autoridades mencionadas, bem como dos demais senadores, do Secretário-Geral da Mesa, do Diretor-Geral e de titulares de órgãos de assessoramento superior do Senado.

Em caso de negativa a pedido de acesso a dado sigiloso, o requerente tem o direito de obter o inteiro teor da decisão, ser informado sobre a possibilidade de recurso e orientado sobre como fazê-lo. A partir da ciência da negativa, o prazo para interpor questionamento é de dez dias. A deliberação fica a cargo da Mesa ou da Comissão Diretora.

O Ato nº 9/12 institui ainda a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos, instância de assessoramento responsável, por exemplo, por estabelecer critérios para o enquadramento de dados produzidos pelo Senado Federal nos diferentes graus de sigilo e ainda por dirimir dúvidas sobre o caráter ostensivamente público de determinada informação ou documento. O colegiado é composto por representantes de cinco unidades administrativas, entre elas, a Secretaria-Geral da Mesa, a Advocacia-Geral e a Secretaria de Comunicação Social.

#### 2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Muito antes da LAI, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, marcou a administração pública ao estabelecer critérios objetivos para o gerenciamento fiscal dos poderes e instituições e definir como pressuposto “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000, on-line).

Em maio de 2009, o Capítulo IX, que trata da transparência, do controle e da fiscalização, foi aperfeiçoado pela Lei Complementar 131 e passou a determinar que seja dada ampla divulgação a planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivos pareceres prévios, tomados como instrumentos de transparência.

O dispositivo legal prescreve expressamente que tal divulgação seja feita “inclusive em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009, on-line), pelos quais deve ser

permitido o acompanhamento em tempo real, pela sociedade, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira.

A partir de então, grande parte das instituições afetadas, entre elas o próprio Senado Federal, inaugurou páginas na internet nomeadas Portal da Transparência, em que as referidas informações foram reunidas para facilitar o acesso público.

### 3 Referencial Teórico

#### 3.1 Democracia, poder e legitimidade

Em sentido etimológico, democracia significa governo do povo, da maioria. A origem dessa forma de governo remonta à Grécia Antiga, onde a existência do homem não se concretizava como indivíduo, mas enquanto cidadão, no contexto da pólis. Ali, a parcela da população que tinha direito ao voto (homens livres) contribuía de forma direta para a tomada de decisões, muito embora os primeiros teóricos da Antiguidade, como Platão, entendessem a soberania do povo como uma forma degenerada de poder. Devendo a política e o Estado se pautarem pela razão e virtude, governar requereria competência e formação e deveria, portanto, estar designado a poucos (BOBBIO, 1995).

Nas democracias contemporâneas, situadas em Estados com grandes proporções demográficas, a participação política dos cidadãos se dá essencialmente de forma indireta. Representantes são escolhidos por meio de eleições. Assim, o povo, em lugar de definir políticas públicas, escolhe quem vai, de fato, elaborar e conduzi-las.

Dessa forma, o poder de instituições e, em última instância, de governantes deve ser orientado em favor dos governados. Ele está fundamentado no consenso, manifestado pela maioria por meio do voto, e na legalidade, relativa ao cumprimento das regras vigentes para a investidura em cargos públicos.

Por sua vez, o consenso também pode ser, em um segundo momento, fonte de legitimidade. Manifestado pela aceitação das condutas dos governantes, ele ampara o exercício do poder que, nas democracias, pode recorrer ao uso da força, mas não está fundamentado nela. Vale observar que a legitimação não se refere necessariamente ao Estado em termos gerais; se dá, ao contrário, em relação a cada um de seus aspectos constituintes, como o governo, os parlamentares e as instituições.

Desse modo, fica claro que a legalidade é característica de condutas que podem ser avaliadas como tal em termos absolutos. Por sua vez, a legitimidade é relativa. Conforme Nogueira, ela depende de julgamento político “que leva em conta [...] o nível de consenso e o de dissenso que os atos, procedimentos ou decisões provocam” (2010, p. 105). Nesse sentido, observa, a legitimidade alcançada pelas autoridades instituídas “estabelece o limite entre o dever da obediência e a licitude da resistência” (Ibid., p. 104).

Vale mencionar a distinção proposta pelo cientista político Sartori acerca de tipos de consenso em uma sociedade democrática. Para ele, o “procedimental” é condição

imprescindível para a democracia. Ele se refere às regras estabelecidas para a solução de conflitos, que em tal contexto é o princípio da maioria.

Já em relação a governos e políticas públicas, o dissenso e a crítica são elementos fundamentais para a renovação de práticas e, por fim, mudanças no consenso. Nesse ponto, o autor faz uma crítica à ideia de que conflito é essencial nas democracias. Afirma ele que tal palavra tem conotação depreciativa e é diametralmente oposta a pluralismo e diversidade, que se manifestam sob regras estabelecidas e marcam “um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles” (SARTORI, 1994, p. 131).

Importante notar que, tendo em vista a dificuldade enfrentada pelo Estado contemporâneo em resolver problemas estruturais de natureza econômica e social, como a pobreza e a violência, sua legitimidade tem dependido cada vez mais de sua própria eficiência, ou seja, do resultado concreto de decisões e políticas públicas implementadas.

Essa ideia se relaciona diretamente ao conceito de *accountability*, muito vinculado às áreas de administração pública e ciência política. O termo, que não tem tradução em língua portuguesa, refere-se à fiscalização dos agentes públicos em geral, diante da “necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo” (CAMPOS, 1990, p. 33). Nesse sentido, têm papel central não apenas instrumentos formais e institucionalizados de controle, mas também atores sociais, como o cidadão, que em última instância financia o Estado, e a mídia<sup>1</sup>.

Para tanto, deve haver um incremento na prestação de contas do governo em relação à sociedade, que se consolida como um dever. Conforme Filgueira, “a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público” (2011, p. 66).

Por consequência, a *accountability* pode ser entendida como uma variável da democracia. “Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade” (Ibid., p. 66).

---

<sup>1</sup> Foi adotada aqui a concepção mais ampla do conceito. Como observa Ceneviva: “Que a idéia de *accountability* refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos é comumente aceito. Contudo, quando se trata de delimitar seus objetos, sujeitos, meios e escopo, o debate torna-se bastante acalorado” (2006, p. 1).

### 3.2 Opinião pública e controle social

Legitimidade e consenso são, pois, manifestações da opinião pública. Esse conceito político, surgido no século XVIII como a personificação da classe média que emergia, traduz-se basicamente por “opinião acerca da ‘coisa pública’ manifesta livre e publicamente por cidadãos que reivindicam o direito de que suas opiniões influenciem a ação governamental” (SPEIER, 1950, p. 376, tradução nossa).

Vale notar que o contexto de seu nascimento envolve profundas transformações políticas, econômicas e sociais, como o avanço da educação, e inclui eventos como a Revolução Francesa de 1789 e a consequente Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1978), que definiu, em lei, garantias fundamentais do indivíduo, como a igualdade dos cidadãos perante a lei, o direito à propriedade individual e a liberdade de pensamento e opinião. “O documento francês instalou a emancipação política do cidadão” (ALMEIDA, 2005, p. 351).

Porém, o fator preponderante para a consolidação da opinião pública foi o advento da imprensa. Os primeiros jornais ajudaram a dar publicidade aos atos dos governantes, permitindo que os cidadãos da época passassem a discutir sobre os temas de interesse público e, por conseguinte, a exercer controle social sobre as instituições.

No retrospecto que apresenta, Speier (1950) traça um paralelo entre o controle que a opinião pública exerce sobre a atuação dos governantes e o freio que a opinião popular, ou reputação, representa para a conduta do homem comum, que teme eventuais sanções a seu mau comportamento.

Assim, a consolidação da opinião pública reforçou a cobrança por transparência em toda a gama de assuntos de Estado. Speier (op. cit.) destaca, por exemplo, a prática de submeter o orçamento público a representantes do povo, inaugurada na Inglaterra no século XVII. Na sequência, observa que “à medida que a democracia progredia e mais intensamente a opinião pública era tida como salvaguarda da moral na política, mais enfática se tornava a demanda pelo fim do sigilo também em questões de política externa” (Ibid., p. 377, tradução nossa).

Com efeito, desde seu surgimento, os meios de comunicação de massa ampliaram o mundo visível ao homem comum, antes sujeito à limitação de sua experiência individual e de sua subjetividade. Ampliaram, assim, sua capacidade de refletir e opinar sobre assuntos antes desconhecidos.

No entanto, a relação que se estabeleceu com esse homem comum cristalizou, nos meios de comunicação, o poder de hierarquizar temas e orientar opiniões, como explica Lippmann:

a maioria da informação quando nos chega carrega consigo uma aura de sugestão de como devemos sentir as notícias. Aquela sugestão nós precisamos, e se nós não a encontramos nas notícias nos voltamos aos editoriais ou a um conselheiro confiável. O devaneio, se nos sentimos implicados, é desconfortável até que nós saibamos onde estamos, ou seja, até que os fatos tenham sido formulados de forma que sintamos o sim ou não com relação a eles (2008, p. 205).

Decorre daí a preocupação acerca da correção e objetividade dos veículos, os limites, as responsabilidades e a ética que devem cercar sua atuação, bem como a grande concentração, nas mãos de poucos, do poder de informar. Comenta Lippmann que “o líder ostensivo frequentemente descobre que o líder real é um poderoso proprietário de jornal” (op. cit., p. 215).

Para Sartori, a importância desses atores para a democracia se equipara ao risco que representam, “pois a vontade ‘informada’ do povo pode ser também sua vontade menos autêntica. Quanto mais se ‘recebe’ dos meios de comunicação de massa, tanto mais se está potencialmente vulnerável à sua manipulação” (1994, p. 136).

A questão do acesso à informação é sensível nas democracias porque é pressuposto para a formação da opinião pública, que, idealmente, é a expressão de cidadãos informados sobre as questões públicas mais relevantes e interessados em formas de participação política. “O poder de eleger é *per se* uma garantia mecânica da democracia; a garantia essencial é constituída pelas condições em que o cidadão obtém informações e é exposto à pressão dos formadores de opinião” (Ibid., p. 124).

Por óbvio, além de uma multiplicidade de meios de comunicação de massa que atuem de forma plural, competitiva e ética, são também condições necessárias para a autonomia da opinião pública e o exercício da cidadania um sistema educacional que estimule o livre pensamento e não seja instrumento de doutrinação, bem como condições minimamente dignas de vida, na medida em que “não podemos esperar que cidadãos afligidos pela pobreza, analfabetos ou pouco instruídos, sejam, em qualquer sentido real, cidadãos capazes e interessados” (Ibid., p. 147).

No entanto, um desafio se coloca, em maior ou menor grau, em todas as democracias contemporâneas: a falta de interesse do cidadão mediano por política. Explica Sartori que a apatia e a despolitização generalizadas resultam em pouca participação democrática e opinião,

no lugar da qual o público tem “sentimentos desarticulados constituídos de humores e impulsos afetivos” (Ibid., p. 146).

Lippmann contribui para essa consideração final ao observar que um leitor de jornal avalia o que está lendo não com rigor comum, mas como um litigante, quando se trata de questões acerca das quais há experiência pessoal. Explica ele que “o que for aceito como verdade, como realista, como bom, como mal, como desejável [...] são fixados por estereótipos, adquiridos em experiências precoces e carregadas aos julgamentos posteriores” (2008, p. 154).

Ao arriscar uma explicação para tal contexto, Sartori aponta que a política concorre pela atenção do homem comum com várias outras áreas de interesse. E fica em desvantagem na medida em que não proporciona recompensa imediata e envolve relações complexas que em boa medida dificultam a compreensão do cidadão acerca das consequências de seu engajamento.

De modo geral, cidadãos mais interessados e opinião pública mais competente estariam relacionados a mais instrução, ao desenvolvimento de um espírito crítico a partir do acúmulo e da compreensão de informações e, por fim, ao reconhecimento da importância do assunto político em questão.

## 4 A mudança de cultura no Senado Federal brasileiro

### 4.1 Histórico do poder: vitaliciedade e segredo

A história do Senado, enquanto um dos pilares do Poder Legislativo bicameral em regimes democráticos, remonta à Grécia Antiga. Ali, os conselhos de anciãos eram instâncias para a tomada das decisões mais importantes do Estado. Progressivamente, foram substituídos pela *boulé*, esfera deliberativa eleita pelo voto direto dos cidadãos gregos. Com ela, se deu “a substituição da ancianidade pela eleição como princípio legitimador de governo” (CHACON, 1997, p. 8), embora note-se, ainda assim, a idade mínima de 30 anos exigida a seus integrantes.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal brasileiros foram criados com a primeira Constituição do Império, outorgada por D. Pedro I, em março de 1824. Ficava então o país sob o comando de quatro poderes: Judicial, Legislativo, Executivo, exercido pelo imperador e por ministros de Estado, e o Moderador, privativo do imperador, com a atribuição de manter a harmonia entre os demais.

O imperador escolhia os senadores a partir de lista tríplice de candidatos eleitos indiretamente em cada província. Os candidatos precisavam atender a requisitos como ter idade mínima de 40 anos, possuir capacidade e virtudes e comprovar rendimento anual de oitocentos mil réis. Era dada preferência aos que tivessem prestado serviços à Pátria. E não raro, os senadores ostentavam títulos de nobreza, como barão, visconde, marquês.

Ao contrário dos deputados, cujo mandato era temporário, o cargo de senador foi vitalício até a proclamação da República, em novembro de 1889. Observa Assis, enquanto cronista político da época:

a vitaliciedade dava àquela casa uma consciência de duração perpétua, que parecia ler-se no rosto e no trato dos seus membros. Tinham um ar de família, que se dispersava durante a estação calmosa, para ir às águas e outras diversões, e que se reunia depois, em prazo certo, anos e anos. Alguns não tornavam mais, e outros novos apareciam; mas também nas famílias se morre e nasce. Dissentiam sempre, mas é próprio das famílias numerosas brigarem, fazerem as pazes e tornarem a brigar; parece até que é a melhor prova de estar dentro da humanidade. Já então se invocavam contra a vitaliciedade do Senado os princípios liberais [...]” (2004, p. 30).

Poder aristocrático e conservador na essência, é natural reconhecer que os complexos funcionamento e dinâmica de atuação do Legislativo sejam desde aquele tempo de difícil



compreensão ao cidadão comum. Interessante notar que já àquela época registravam-se críticas a certos obstáculos ao acesso a informações.

Protestou duramente o mesmo autor contra o incompreensível registro em atas dos debates protagonizados no Senado de então. Explica Assis que a publicação dos discursos omitia trechos lidos pelos oradores, incluindo apenas a indicação “lê” e não o que efetivamente se lia:

como nem todos os contribuintes estão na galeria, (ao contrário!) a consequência é que a maior parte fica sem saber o que é que se leu [...] Não há dúvida que este uso economiza papel de impressão e tempo de copiar; mas eu, contribuinte e eleitor, não gosto de economias na publicação dos debates. Uma vez que estes se imprimem, é indispensável que saiam completos para que eu os entenda. Posso ser paralítico, preguiçoso, morar fora, e tenho o direito de saber o que é que se lê nas câmaras (2004, p. 72 e 75).

Não obstante a dificuldade de acesso à atividade legislativa desenvolvida abertamente, é interessante registrar, a título de contexto histórico, que o sigilo foi, por muito tempo, inerente à atuação do Parlamento em nações como a Inglaterra, que muito inspiraram as bases de funcionamento desse poder em sociedades democráticas.

Na obra em que apresenta um retrospecto sobre a responsabilidade política nesse país, Pole (1983) explica que o Parlamento britânico instituiu o segredo sobre debates e discursos de seus integrantes a partir do século XVI. A prerrogativa tinha o objetivo de minimizar interferências do poder monárquico e durou até o período entre 1760 e 1790, quando se consolidou o princípio da visibilidade do processo de elaboração das leis.

Embora se proclamasse um poder representativo, o autor revela que, até então, esse Parlamento rejeitava princípios democráticos, como a necessidade de fornecer informação acerca de sua atuação e mesmo a possibilidade de ser influenciado pela opinião popular. Com efeito, apenas o resultado do processo legislativo, na forma de leis e resoluções aprovadas, era divulgado, “mas (para fins democráticos) há uma enorme diferença entre informar ao público um resultado e informar sobre como ele foi alcançado” (POLE, 1983, p. 89-90, tradução nossa).

Assim, o Parlamento britânico da época, a exemplo de outros, impunha-se como uma instituição que exigia deferência e mantinha distância do cidadão, inclusive para que suas atividades não se tornassem objeto de debate popular. O autor reproduz parte das impressões registradas pelo então parlamentar John Vowell, que as assinou como Hooker, e interpreta a prática corrente naquele período:

‘todo integrante deve manter sigilo sobre tudo que se passa e se fala na sede do parlamento, a menos que seu interlocutor seja também pessoa da Casa, sob pena de desligamento ou sanção a ser determinada’. Durante sessões, apenas integrantes podiam estar presentes. Hooker enfatizou a reverência devida ao parlamento e deixou clara a impressão de que sua distinção poderia ser prejudicada por idas e vindas de estranhos e pela fofoca das ruas (Ibid., p. 91, tradução nossa).

#### 4.2 O Senado atual: formação, prerrogativas e sigilo

Formado por 81 parlamentares, escolhidos em eleições majoritárias e com idade mínima de 35 anos, o Senado compartilha com a Câmara dos Deputados a competência de elaborar leis e fiscalizar o Poder Executivo. Tem ainda atribuições privativas, determinadas pela Constituição, entre as quais: processar e julgar, em relação a crimes de responsabilidade, as mais altas autoridades do país, como o presidente e o vice-presidente da República, ministros e comandantes das Forças Armadas; aprovar previamente a indicação de ministros, feita pela presidência da República, para o Supremo Tribunal Federal; e autorizar operações de crédito de interesse dos entes federados.

Na Constituição Federal e no Regimento Interno, dispositivos que ordenam a atuação da instituição, há situações em que o segredo tem amparo. Em geral, envolvem o tratamento de documentos sigilosos, produzidos ou custodiados pela Casa. À exceção dessas, os debates e as votações são feitos abertamente, transmitidos pelos veículos de comunicação internos e mesmo acompanhados presencialmente por cidadãos, que podem ter acesso tanto a reuniões de comissões quanto a sessões do plenário.

Sessões secretas são previstas apenas quando o assunto a deliberar for, por exemplo, declaração de guerra ou celebração de acordos de paz; trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras em território nacional; escolha de chefe de missão diplomática permanente; e exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República. A convocação deve ser feita pelo presidente da Casa, mediante proposta dele próprio ou requerimento de qualquer senador. E, no caso de haver parecer a ser proferido, o sigilo também se estende à votação do relatório da matéria.

Já o voto secreto está previsto para a eleição da Mesa Diretora da Casa, dos presidentes e vice-presidentes das comissões temáticas, permanentes e temporárias, bem como para a escolha de autoridades indicadas pelo Poder Executivo.

Importante lembrar que esse dispositivo teve sua aplicação restrita pela Emenda Constitucional 76, promulgada pelo Congresso Nacional em novembro de 2013. Até então, o voto secreto também se estendia a deliberações em processos de cassação de mandatos

parlamentares e ao exame de vetos presidenciais. A mudança, à época, foi atribuída por alguns veículos de mídia à pressão social por moralização, expressa nas manifestações populares que tomaram as ruas do país em junho do mesmo ano<sup>2</sup>.

#### 4.3 O escândalo dos atos secretos

Publicado diariamente em meio eletrônico, o Boletim Administrativo do Senado Federal reúne e dá publicidade a atos relacionados à gestão da Casa, de autoria da Comissão Diretora e demais instâncias internas. Fonte oficial dessas informações, está sob responsabilidade da Secretaria de Gestão de Pessoas e supervisão da Diretoria-Geral. Hoje, esse instrumento de transparência é regido pelo Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2015, segundo o qual decisões e medidas administrativas apenas têm validade e produzem efeitos após a sua devida publicação em meio oficial.

Esta ressalva parece uma medida para salvaguardar a instituição depois do chamado escândalo dos atos secretos, que ganhou as páginas dos jornais em 2009. Uma série de reportagens, iniciada pelo *O Estado de São Paulo*, revelou que atos administrativos do Senado, envolvendo nepotismo e medidas impopulares, como a criação de cargos e o aumento de salário de servidores, não foram publicados ao longo de mais de dez anos.

Sindicâncias internas identificaram 663 decisões mantidas secretas (a primeira delas de 1996), que foram, então, publicadas em 312 boletins suplementares com datas retroativas a sua emissão. Essas decisões foram tornadas nulas e, em seguida, reavaliadas pela administração da Casa quanto à possível convalidação ou manutenção de anulação.

O escândalo, que constitui uma mancha na credibilidade do Senado, desdobrou-se em processos administrativos disciplinares e em investigações que envolveram o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal.

À época, parte da imprensa avaliou a criação do Portal da Transparência do Senado, inaugurado em junho do mesmo ano, em meio ao escândalo, como reação às denúncias de improbidade administrativa que envolviam a Casa<sup>3</sup>. No entanto, o novo instrumento efetivamente atendeu à exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>2</sup> Conforme reportagens veiculadas, à época, pela *Empresa Brasil de Comunicação* (GONÇALVES, 2013), *Folha de São Paulo* (GUERREIRO; COSTA, 2013) e *O Estado de São Paulo* (PIRES, 2013).

<sup>3</sup> Conforme reportagens veiculadas, à época, pelos jornais *O Globo* (BRESCIANI, 2009; G1, 2009), *O Estado de São Paulo* (SADI, 2009) e pelo portal de notícias *UOL* (ANDRADE, 2009; REDAÇÃO, 2009).

#### 4.4 Imagem e pesquisas de opinião

Com as funções essenciais de elaborar leis e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, o Parlamento brasileiro integra um processo maior de decisão do Estado. Essencialmente, sua forma de deliberar depende de debates e entendimentos que, por envolverem representantes de correntes diversas, têm um tempo próprio para serem concluídos.

Não obstante, os parlamentares enfrentam eventualmente dificuldade de acesso a informações técnicas do governo, fundamentais para sustentar decisões que, em boa parte, revelam-se morosas ao final. Essa impressão é reforçada pela inevitável comparação com a agilidade do Poder Executivo na tomada de ações, necessária em razão, por exemplo, da dinâmica da política econômica.

Além de enfraquecido em seu poder de decisão, o Legislativo é afetado por outro elemento que, de forma geral, contribui para a atual crise de representação nas democracias: o fato de homens públicos cada vez mais chegarem ao poder em razão da imagem construída por um bem-sucedido uso dos meios de comunicação de massa – e não em razão de um programa político objetivo que se comprometam a cumprir. Conforme Manin, “o que está atualmente em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado” (1995, p. 2).

Esses são alguns aspectos do contexto maior de perda de legitimidade dos parlamentos e de apatia política do cidadão, fenômenos observados em todo o mundo. Conforme Leston-Bandeira, “os parlamentos têm se tornado a face mais evidente da falta de engajamento político” (2012, p. 265, tradução nossa). No entanto, observa, “paradoxalmente ao contínuo declínio da confiança nos parlamentos, essas instituições nunca antes estiveram tão empenhadas em desenvolver mecanismos para se aproximar do público” (Ibid., p. 265).

De fato, pesquisa intitulada *O Cidadão e o Senado Federal*<sup>4</sup> (SENADO FEDERAL, 2015a), realizada pelo DataSenado<sup>5</sup> em dezembro de 2014, demonstra esse quadro geral de descrença e distanciamento sob vários aspectos. Corrupção (26%), saúde (23%) e segurança pública (22%) aparecem como as três principais preocupações dos brasileiros. E, se por um lado, 72% deles acreditam que o Senado pode ajudar muito a resolver esses problemas, 52% avaliam o desempenho geral da instituição como regular e 31%, como ruim ou péssimo.

<sup>4</sup> A pesquisa foi publicada em fevereiro de 2015 e faz parte de uma série histórica aplicada desde 2010.

<sup>5</sup> Serviço do Senado Federal responsável por realizar pesquisas de opinião e enquetes acerca de assuntos relacionados à atuação do Parlamento.

Entre os ouvidos, 47% acham que a Casa desempenha mais ou menos bem a função de elaborar leis, percentual igual ao dos que avaliam que ela exerce mal esse papel. Sobre a atribuição de fiscalizar ações do governo federal, 42% acreditam que ela é cumprida em parte, enquanto para 48% a instituição a realiza mal.

Em relação ao interesse por política, 26% se definiram como altamente interessados, ao passo que 49% afirmaram ter interesse médio e 25%, baixo ou nenhum interesse. Perguntados sobre o melhor regime político, 76% apontaram a democracia, que é favorecida pela liberdade de imprensa, segundo 84% dos entrevistados.

Importante ainda notar que 53% afirmaram não se sentirem representados pelos senadores de seu estado e 35%, apenas em parte. Em relação a conseguir informações sobre o trabalho dos senadores, 76% afirmaram que essa é uma tarefa difícil.

Pode-se dizer que essas questões têm preocupado a classe política brasileira, como manifestado pelo atual presidente do Senado, Renan Calheiros, no discurso em que defendeu sua reeleição para o biênio 2015-16, na reunião preparatória da atual sessão legislativa, realizada em fevereiro.

Ao fazer um balanço de sua gestão à frente da Casa nos dois anos anteriores, Calheiros destacou medidas como a ampliação dos tipos de deliberação em que o voto parlamentar é aberto, redução de custos da administração e mais agilidade no processo legislativo, importantes, segundo ele, para a ampliação do protagonismo da instituição. Na ocasião, afirmou:

Quando as ruas [...] sacudiram este País, foi o Senado que deu as respostas, com a agenda que colocou para a população. Em 20 dias, todos se recordam, mais de 40 projetos demandados pela sociedade foram nesta Casa aprovados. [...] O Brasil cobrou de todos nós um Legislativo mais ágil e justo com a sociedade. (2015b, on-line)

Ao mencionar as iniciativas voltadas a garantir mais transparência à atuação da Casa, destacou a criação da Secretaria e do Conselho de Transparência, que têm a participação de representantes da sociedade civil, e reconheceu:

O Senado Federal era tido como a caixa-preta da República. Mais do que uma meta, entendi, desde o primeiro momento, que a transparência era um dever. Recente pesquisa da Fundação Getúlio Vargas<sup>1</sup> atestou que o Senado Federal é 100% transparente, entre 138 instituições pesquisadas no Brasil. Esta Casa, senhoras senadoras e senhores senadores, nada tem a esconder. A transparência e o controle social, do ponto de vista do Senado Federal – e espero que seja de todos os Poderes –, são caminhos sem volta (Ibid., on-line).

## 5 Comunicação e transparência ativa no Senado Federal

### 5.1 A criação do Portal do Senado e do sistema de comunicação legislativa

Em 1995, o Senado Federal passou a oferecer à sociedade informações sobre a atividade legislativa e a gestão administrativa da Casa por meio da internet, com um dos primeiros *sites* públicos do país. Na mesma época, a instituição também foi pioneira na criação de um sistema de comunicação voltado a divulgar notícias sobre as atividades parlamentares.

Atualmente, a estrutura reúne emissora de televisão e rádio, agência de notícias, jornal impresso e uma revista temática bimestral. Os conteúdos ficam disponíveis em portal de notícias multimídia na internet, em que os referidos veículos mantêm ainda perfis em redes sociais como o Facebook, o Twitter e o Instagram.

O sistema teve início com o Jornal do Senado, em maio de 1995. Hoje disponível em formato impresso e digital, destina-se a produzir e difundir gratuitamente informações jornalísticas de interesse público, relacionadas às atividades do Senado e do Congresso Nacional. Publicado em dias úteis, tem tiragem de 6 mil exemplares, distribuídos em órgãos públicos e entidades da sociedade civil localizadas no Distrito Federal. Vale destacar a edição mensal publicada em braile. Já a Agência Senado, que hoje disponibiliza matérias jornalísticas em página na internet, surgiu no mesmo ano com a atribuição de enviar reportagens por fax para redações pré-selecionadas em todo o país.

Ainda em 1995, foi sancionada a Lei nº 8.977, que regula o funcionamento das operadoras de televisão a cabo no país e define canais básicos de utilização gratuita, reservados, por exemplo, ao Legislativo municipal/estadual, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Supremo Tribunal Federal. Com a atribuição de documentar a atuação das instituições a que pertencem, esses veículos devem ser voltados principalmente à transmissão ao vivo de sessões de trabalho.

A norma viabilizou a criação, em 1996, da TV Senado, primeira emissora legislativa nacional. Por meio das operadoras de televisão a cabo, a TV Senado chega a todo o país por satélite, antenas parabólicas ou sinal aberto de UHF. Em 2001, a emissora reforçou o trabalho de divulgação institucional com a inauguração de uma página na internet, em que ficam disponíveis transmissões ao vivo e programas pré-gravados.

No ano seguinte, entrou no ar a Rádio Senado, que alcança hoje nove capitais, além do Distrito Federal e de municípios do entorno da capital. As transmissões ao vivo das atividades

da Casa são complementadas por programação jornalística e cultural.

Ainda em 1997, foi criada uma central de atendimento ao cidadão para receber sugestões e críticas por meio de chamadas telefônicas gratuitas para todo o país. Inicialmente chamado A Voz do Cidadão e vinculado à Secretaria de Comunicação Social, o serviço tem atualmente o nome de Alô Senado, ou serviço do 0800, faz parte da estrutura da Secretaria de Pesquisa e Opinião e recebe manifestações também por meio de página própria na internet.

Sob o comando da Secretaria de Comunicação Social, a atuação dos veículos deve se pautar pelas diretrizes definidas em planejamento estratégico, cuja edição mais recente é para o período 2010-18. O documento estabelece que a missão do sistema de comunicação é “contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade” (SENADO FEDERAL, 2010, on-line).

Já o propósito do trabalho desenvolvido está assim definido:

Ser referência em comunicação pública, levando as atividades do Senado Federal a um número cada vez maior de pessoas, de modo a ampliar a participação da sociedade no processo político e fazer com que os cidadãos valorizem o Parlamento como essencial para a democracia e a melhoria de vida dos brasileiros. (Ibid., on-line)

O documento também enuncia princípios e valores que devem nortear os veículos, dentre os quais:

- conduta ética;
- compromisso com o direito do cidadão à informação clara, correta e isenta;
- empenho no crescente diálogo da sociedade com o Legislativo;
- busca permanente de novas tecnologias e aprimoramento profissional;
- esclarecimento da sociedade sobre o papel essencial do Legislativo para a democracia e a melhoria da vida dos cidadãos.

## 5.2. O conhecimento da população brasileira acerca da LAI

É válido abordar pesquisa realizada pelo DataSenado por ocasião do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação. Apesar de necessitar de atualização, tendo em vista o dispositivo legal ter completado seu terceiro aniversário em maio deste ano, o estudo sinaliza a importância de que seja cumprida a exigência, incluída na lei, para que se façam campanhas de divulgação e esclarecimento sobre a cultura da transparência.

De acordo com o levantamento intitulado Transparência e Lei de Acesso à Informação, 51,9% da população brasileira negaram “já ter ouvido falar” da referida lei. Entre os 47,7% que afirmaram “já ter ouvido falar”, 65,4% declararam ter ensino superior e 76,9%, renda maior que dez salários mínimos. Apesar do marcante desconhecimento, para a ampla maioria ouvida, 81,5%, “a divulgação de informações ajuda a população a fiscalizar os atos dos governantes” (SENADO FEDERAL, 2013, p. 6-7).

Outro dado que merece destaque aponta o distanciamento do cidadão em relação ao poder público. Questionados se, nos 12 meses anteriores à sondagem, haviam entrado em contato com algum órgão público ou visitado a página referente na internet para obter informações, 67,3% dos entrevistados responderam negativamente.

Sobre as informações listadas como as mais importantes a serem divulgadas, estão: gastos com saúde, educação e segurança (63,6%), gastos internos dos órgãos públicos (20,6%) e valor dos salários dos funcionários públicos (9,4%). No entanto, 43,1% afirmaram não confiar nas informações sobre gastos divulgadas por órgãos públicos, 42% confiam em parte e apenas 13,6% responderam positivamente.

### 5.3 O Portal do Senado Federal

#### 5.3.1 A importância de *sites* parlamentares na atualidade

O Portal do Senado recebeu quase 52 milhões de acessos<sup>6</sup> em 2014, cerca de 4 milhões e 300 mil a cada mês. “A internet é o meio de comunicação mais importante que o Senado tem hoje. Nenhuma outra forma de comunicação da Casa alcança a quantidade de pessoas que nós alcançamos”, afirma Washington Manoel Brito (BRITO, 2015), secretário-executivo do Comitê Gestor de Internet. Formalizado em 2011, o grupo reúne servidores de diferentes áreas e é responsável por normatizar o conteúdo e a apresentação de todo o *site*.

Os números exemplificam a premissa adotada pela União Interparlamentar<sup>7</sup> na elaboração do documento Diretriz para Sites Parlamentares, lançado no ano 2000 e atualizado em 2009. “Websites se tornaram uma das mais importantes vitrines do trabalho parlamentar. Oferecem meios de comunicação efetiva com o cidadão e são instrumentos para reforçar a compreensão deste acerca do papel e das responsabilidades das legislaturas” (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2009, p. 8, tradução nossa).

<sup>6</sup> Segundo Relatório Gerencial de Acessos ao *Site* do Senado Federal, foram 51.830.932 acessos em 2014.

<sup>7</sup> Em inglês, *Inter-Parliamentary Union* (IPU).



Criada em 1889, a UIP é uma organização internacional que reúne 166 parlamentos de países soberanos. Com sede na Suíça, atua em colaboração com a Organização das Nações Unidas em ações voltadas a fortalecer o diálogo entre parlamentos e o desenvolvimento de democracias representativas em todo o mundo.

Por óbvio, destaca a publicação que *sites* parlamentares se tornam mais importantes à medida que o acesso à internet se consolida nos diferentes países. Assim, essas plataformas progressivamente se convertem, por um lado, no meio mais acessado por quem busca conhecer assuntos e propostas de lei debatidos pelos legisladores. Por outro lado, também passam a ser ferramentas de trabalho centrais para parlamentares e agentes públicos em geral, porque se constituem no mecanismo mais rápido e confiável para acessar transcrição de discursos, propostas legislativas, pareceres, resultados de votações e agenda de reuniões.

Também é notável que os objetivos dos *sites* parlamentares têm se tornado mais complexos. Se no início se limitavam a oferecer informações básicas sobre história, atribuições e integrantes da instituição, mais recentemente passou-se a esperar que disponibilizem íntegras de documentos oficiais, notas taquigráficas e ferramentas interativas para estimular a comunicação entre parlamentares e cidadãos.

A UIP observa ainda que o aumento no número de fontes de informação e opinião acerca dos assuntos públicos impõe que *sites* parlamentares sejam confiáveis, apartidários e que disponibilizem prontamente a informação, de forma compreensível e precisa. “Devem ser fáceis de usar e oferecer informações gratuitamente [...] para que possam sustentar os objetivos de transparência, acessibilidade, *accountability* e eficácia da atuação dos parlamentos” (Ibid., p. 9).

### 5.3.2 Diretrizes para a construção de *sites* parlamentares

As diretrizes para *sites* parlamentares, detalhadas a seguir, não são mandatórias. Tendo em vista as especificidades e os valores de cada país, admite-se que não é possível definir regras objetivas ou um modelo padrão fixo. Supõe-se, portanto, que os parlamentos definam por si a abrangência das informações a serem disponibilizadas, pautando-se pela avaliação da equipe de desenvolvedores, bem como por pesquisas de satisfação junto a usuários dos *sites*.

De forma geral, as orientações da União Interparlamentar estão agrupadas em seis seções. A primeira e mais ampla trata do Conteúdo Geral sobre o Parlamento. Dentre as informações recomendadas, estão:

- história do parlamento e descrição das atribuições legislativas e de fiscalização dos integrantes da casa;
- endereço da sede do parlamento, mapa de localização na cidade, horário de visitação;
- íntegra da constituição e outros documentos fundamentais para o exercício da atividade parlamentar, como o regimento interno;
- lista dos parlamentares em exercício, mapa de assento deles no plenário e em comissões, além de *link* para a página institucional de cada um, que deve incluir foto, dados para contato, biografia, filiação partidária, participação em comissões, proposições apresentadas, registro de votos e *link* para a página pessoal;
- composição da mesa diretora, perfil e foto do presidente da Casa em exercício e dos que ocuparam o cargo anteriormente, descrição de prerrogativas e poderes do presidente;
- esclarecimento sobre condições vinculadas ao mandato, como salário, cotas de exercício parlamentar, imunidade e código de conduta e ética;
- agenda geral de atividades e eventos;
- relatório anual e estatístico de atividade legislativa, tanto do plenário quanto de comissões, da legislatura atual e de anteriores;
- íntegra de comunicados oficiais da Casa;
- orçamento da casa, quadro da estrutura administrativa com respectivas funções e ocupantes atuais, descrição geral dos cargos, lista dos que estão vagos e orientação sobre como se candidatar;
- para procedimentos que envolvem as duas casas (como aprovação de leis), íntegra de documentação que permita identificar como cada uma deliberou;
- lista e *link* para a página de comissões e colegiados, que deve conter composição, atribuições, dados para contato e descrição das atividades desenvolvidas e matérias deliberadas no ano corrente e anteriores;
- biografia de parlamentares de legislaturas anteriores com o período em que atuaram e dados estatísticos e demográficos sobre parlamentares, como gênero, idade, escolaridade e formação acadêmica;
- lista e *link* para a página de partidos políticos com assento no parlamento, explicação sobre o processo eleitoral, *link* para o órgão responsável pelas

eleições, composição das coligações em vigor e série histórica dos pleitos, por estado e partido;

- *links* para a página da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional e para *sites* de outras instâncias, como Presidência da República, Supremo Tribunal Federal, ministérios e agências governamentais, assembleias legislativas e câmaras de vereadores e parlamentos regionais.

A seção Legislação, Orçamento e Fiscalização orienta a apresentação de informações sobre as responsabilidades centrais do parlamento. Assim, estão elencadas:

- divulgação antecipada da agenda de trabalho, com *links* para documentos centrais, como pautas;
- resumo e explicação das rotinas legislativas;
- glossário de termos e procedimentos parlamentares;
- íntegra e estágio de tramitação de proposições legislativas e a redação final de propostas aprovadas e promulgadas/sancionadas;
- explicação sobre o orçamento público anual, atribuições do governo e do parlamento na definição do orçamento, orçamento em vigor, proposta em análise, arquivo referente a exercícios anteriores, além de ferramenta de busca sobre os orçamentos;
- descrição das atividades do parlamento relativas à fiscalização do poder público, resumo das que estão em andamento e das anteriormente realizadas;
- transmissão por rádio, televisão e internet de reuniões de colegiados e sessões plenárias, bem como o arquivamento desse conteúdo para acesso posterior.

A terceira seção aborda as ferramentas necessárias para encontrar e visualizar informações. É recomendado que o *site* seja acessível por celular e que haja dispositivo de alerta que permita a notificação automática de usuários (por *e-mail* ou tecnologia apropriada) sobre o andamento ou a alteração no conteúdo de propostas legislativas em debate.

Na quarta seção estão definidos os recursos para comunicação e diálogo com os cidadãos. A primeira recomendação é que haja ferramenta para permitir ao usuário fazer comentários e perguntas sobre qualquer seção do *site*, que, por óbvio, devem ser compiladas e respondidas. Devem estar igualmente disponíveis informações para contato com parlamentares e colegiados, como telefone, *e-mail*, endereço físico e formulários *on-line*.

Também é sugerida a implementação de enquetes, fóruns de discussão e canais para sugestão *on-line* de leis.

Quanto ao *design*, as recomendações tratam de vários aspectos acerca da apresentação do *site*. O primeiro critério é o de usabilidade, que se refere à facilidade de uso por diferentes públicos. Nesse caso, é sugerido que seja ouvida a opinião de usuários sempre que forem feitas mudanças significativas na disposição das informações. É indicado ainda que o *site* apresente recursos de acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais e que ao menos a parte principal do conteúdo esteja disponível em uma língua comumente adotada na comunicação internacional.

Sobre elementos gerais vinculados ao *design*, a UIP recomenda que o *site* contenha as seguintes seções ou marcadores:

- Perguntas Frequentes;
- Novo!;
- Mapa do *site*;
- Sobre o *site* (quem gerencia, política de uso...);
- Ajuda;
- Contato com quem faz a manutenção do *site*;
- Orientações sobre como pesquisar informações.

Já as diretivas acerca do gerenciamento e da responsabilidade pela supervisão do *site* destacam a necessidade de que seja instituída uma equipe de coordenação do trabalho, que deve zelar pela precisão e qualidade da documentação, bem como pela agilidade de sua publicação *on-line*. Para isso, são imprescindíveis:

- o apoio das instâncias mais altas de poder tanto na esfera parlamentar quanto na administrativa;
- a intensa colaboração entre equipes responsáveis pelo conteúdo e pela infraestrutura técnica;
- a disponibilidade de recursos e treinamento de pessoal no longo prazo;
- a definição por escrito das necessidades do público-alvo bem como dos objetivos do *site*;
- a avaliação periódica para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos.

Por fim, quanto à gestão de documentos e informação, é relevante que um fluxo de trabalho esteja pronto para administrar e formatar documentos das diversas áreas (como

processos legislativos, orçamento e fiscalização), que devem estar disponíveis para *download* em padrão aberto, para que seu compartilhamento e uso em diferentes aplicativos sejam viáveis, de maneira que possam também ser reutilizados por outras esferas de governo e entidades da sociedade civil envolvidas com temas como transparência e controle social.

Além disso, deve haver:

- estratégias para aderência a padrões internacionais de publicação na internet;
- material explicativo sobre a legislação produzida, seu contexto e possíveis impactos;
- digitalização e publicação da série histórica da documentação;
- expedientes para preservar a documentação em formato digital;
- recursos para garantir que *links* para documentos externos estejam disponíveis.

Note-se ainda a recomendação para que seja feita publicidade do *site*, notadamente em páginas na internet de outros órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil.

### 5.3.3 Conteúdo e adequação do Portal do Senado à UIP

No mesmo ano de 2009, a Direção-Geral do Senado designou uma subcomissão técnica especial para avaliar o Portal do Senado. O grupo concluiu que a aderência às recomendações da UIP era de 72%. Desde então, medidas pontuais sugeridas chegaram a ser implementadas, como historicamente vinha sendo feito, sem que representassem reformulação consistente do *site*. Por óbvio, o índice encontrado já não reflete a situação atual do Portal do Senado.

De toda forma, a observação dos critérios adotados, reproduzidos no quadro abaixo, sugere forte influência da variável que se pode chamar de conteúdo presente, em detrimento de uma metodologia mais precisa, que permita avaliar a clareza da informação e sua apresentação amigável.

#### **Quadro 1 – Critérios adotados pela Subcomissão Técnica Especial**

Nota	Diretriz	Observação
0	Não atende	Não está implementado ou não funciona
1	Atende minimamente	Existe, mas não está atualizado ou está incompleto
2	Atende parcialmente	Existe, está atualizado, mas é difícil de encontrar ou a

		documentação é pobre
3	Atende totalmente	Existe, está atualizado, é fácil de encontrar e é adequado ao seu propósito < 3 cliques

Fonte: Relatório da Subcomissão Técnica Especial instituída pela Portaria do Diretor-Geral nº 80, de 2009 (SENADO FEDERAL, 2009, p. 12).

De fato, o próprio relatório final apresentado admite que, como não é possível definir regras objetivas ou um modelo padrão fixo para *sites* parlamentares, uma página que funcione a contento depende de recursos tecnológicos, mas também de avaliações e escolhas subjetivas de seus desenvolvedores, principalmente em relação à estética, clareza e navegabilidade.

Conclui-se, portanto, que a crescente relevância da transparência pública e a concomitante dificuldade em precisar a relação entre conteúdo prestado e compreensão do usuário reforçam a necessidade de que o portal seja objeto de reavaliações técnicas realizadas com maior periodicidade bem como de pesquisa de satisfação junto a usuários.

Assim, uma observação geral da atual *home page* do Senado, tendo em vista as diretrizes apresentadas e tentando-se adotar a perspectiva de um cidadão médio, permite algumas considerações sobre aspectos centrais em relação ao conteúdo e à apresentação dos dez portais ali abrigados.

**Figura 1 – Home page do Senado**

Fonte: imagem capturada pela autora em 16 jul. 2015.

A página principal apresenta menu que remete aos portais disponíveis e contém múltiplos *links*, como para: notícias do dia (em texto, áudio e vídeo), agendas legislativa e institucional, canais de comunicação com o Senado (Ouvidoria, Alô Senado), página do presidente da Casa, versões do noticiário da Casa em inglês e espanhol, pesquisas de opinião realizadas pelo DataSenado e enquetes em andamento, biblioteca, arquivo e a página que contém orientações sobre a visita da sede do Congresso (com endereço e mapa de localização na cidade). Além disso, há ícones para acessar *sites* das outras instituições que integram o Legislativo (Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e do Congresso Nacional, além do perfil da Casa em redes sociais.

A coluna Serviços ao Cidadão, à direita da página, dá acesso direto a inúmeros itens específicos de outros portais, como a Constituição e a pesquisa sobre senadores e atividade legislativa. Essa apresentação é redundante com o que se pode encontrar a um clique do menu superior da página e certamente a sobrecarrega de elementos visuais. Seria, portanto, dispensável, se houvesse clareza na apresentação geral da *home page*.

Já no Portal ‘O Senado’, há *links* para: resumo das atribuições da Casa (e daí para a Constituição federal e o Regimento Interno), página do presidente, composição da Mesa Diretora (integrantes e respectivos cargos e partido), mapa de assento dos parlamentares no plenário, organograma da estrutura administrativa, Portal da Transparência, DataSenado, biblioteca, livraria e o programa Senado Verde. Destacam-se dois *links* que remetem à mesma página sobre visita ao Congresso Nacional e outros dois *links* para a página da Ouvidoria, ambas supramencionadas. Começa-se a perceber a repetição de *links* dentro do mesmo portal, redundância que certamente retarda a visita da página e prejudica sua apresentação visual. Ademais, não foi identificado resumo sobre a história do Parlamento.

## **Figura 2 – Portal ‘O Senado’**

**Consulte**

- Atribuições
- Presidência
- Ouvidoria do Senado
- Data Senado
- Relações Públicas
- Fiscalize o Senado
- Estudos Legislativos
- Visite o Senado
- Informações Externas

**Conheça o Senado**

O Senado Federal é uma das casas do Congresso Nacional, ao lado da Câmara dos Deputados. Foi criado em 1824, com a primeira Constituição do Império. Desde então, tem exercido papel fundamental na consolidação da democracia e na estabilidade das instituições.

Representa a Federação; por isso, há o mesmo número de representantes para cada um dos 26 Estados e o Distrito Federal, totalizando 81 senadores.

Nesta e nas próximas páginas, será possível conhecer melhor sobre a história e as atribuições do Senado, desde aquelas mais amplas – como a de legislar sobre temas de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos – como as de sua exclusiva competência.

**Destaques**

- Exposição Presidência**  
Modernidade no Senado Federal  
Presidências de José Sarney
- Ouvidoria do Senado Federal**  
Sua voz ecoa aqui!
- Mudou para você, mudou para o Brasil**  
O Congresso faz parte da sua história.
- Senado Verde**  
Conheça o programa clicando aqui

**HISTÓRIA**

- Grandes Momentos
- Documentos Históricos

Visite o Congresso

Fonte: imagem capturada pela autora em 13 jul. 2015.

Em ‘Senadores’, estão listados os parlamentares em exercício, com o partido e a unidade federativa que cada um representa, período do mandato, telefone, *e-mail* e *link* para a página pessoal, de responsabilidade do senador. Um clique sobre os nomes remete à página institucional do parlamentar. Também é possível acessar, a um clique, listas de senadores por partido e coligação, de parlamentares da atual legislatura que estão fora de exercício (apresenta a respectiva razão de afastamento) e de integrantes de legislaturas anteriores. Um *link* para a página do TSE leva ao resultado das últimas eleições. Vale ressaltar que não há, aí, informação acerca da frequência dos parlamentares às deliberações ou aos debates.

O Portal ‘Atividade Legislativa’ oferece, na página inicial, uma boa ferramenta de busca por propostas de lei, sendo possível pesquisar por vários critérios, como tipo de proposição, autor, relator ou palavra-chave. Estão a um clique o cadastro para acompanhamento de matérias, que permite receber aviso por *e-mail* quando a proposta de lei de interesse sofrer andamento, e os relatórios mensais e anuais de atividade legislativa, com o balanço e resultado de debates, sessões plenárias e reuniões de comissões.

O referido portal contém ainda *links* para as agendas das comissões e do plenário do Senado e Congresso. A partir daí, é possível pesquisar como cada senador votou diferentes tipos de propostas de lei. Observa-se, no entanto, que só são apresentados votos de deliberações nominais. Segundo o Regimento Interno da Casa, essa modalidade é adotada nas comissões, quando são votados projetos de lei terminativos, e no plenário, por decisão do



plenário (a pedido de qualquer senador) ou em votação de matérias que exigem quórum especial. Portanto, conclui-se que o cidadão não tem efetivo acesso a como votou cada parlamentar na totalidade das deliberações.

Pode-se entender que essa seção se propõe a tratar essencialmente da tramitação e deliberação de matérias. Por isso, parecem estar fora de contexto alguns outros *links* disponibilizados. Por exemplo, os que levam a diferentes conselhos e órgãos da Casa, como a Corregedoria Parlamentar, a Ouvidoria e o Conselho de Transparência e Controle Social, bem como à lista de documentos exigidos para que os parlamentares tomem posse e ao Manual da Atividade Legislativa, um guia destinado a explicar a senadores, por exemplo, diferentes tipos de sessões e reuniões, como fazer o registro de presença e critérios para licença parlamentar.

Por sua vez, em ‘Legislação’ é possível consulta direta à Constituição, leis federais, Regimento Interno do Senado e do Congresso Nacional e Sicon, um amplo banco de dados sobre legislação. Outro banco de dados disponível é histórico e inclui documentos como constituições estrangeiras e a base de dados da Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

O Portal ‘Notícias’, que reúne o conteúdo produzido pelos cinco veículos de comunicação da Casa, foi reformulado e ganhou nova apresentação a partir de setembro de 2014. Há *links* para a página específica de cada veículo e para as redes sociais em que os veículos têm perfil, como Facebook, Twitter e Instagram. Além disso, é multimídia, apresenta arquivos de áudio e vídeo, o que torna a página dinâmica.

As reportagens estão agrupadas por tema e âmbito de deliberação (plenário ou comissões), o que certamente contribui para a compreensão do usuário do *site* sobre o estágio de andamento das matérias legislativas. Um glossário de termos legislativos e a seção ‘Entenda o assunto’ atuam no mesmo sentido. Já a agenda semanal e do dia situam o usuário acerca dos eventos previstos.

Contribui para a transparência sobre as mídias da casa o fato de estar ali disponível o Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação Social, que rege a atuação dos veículos, bem como informações de contato dessa secretaria (telefone, *e-mail* e endereço) e a lista de servidores que ocupam cargos de direção e coordenação nesse departamento.

As informações do Portal ‘Publicações’ estão agrupadas em dez seções, que aparecem listadas em uma coluna à esquerda e também em ícones gráficos dispostos ao longo da página. Mais uma vez, a redundância não se justifica e contribui apenas para um excesso de itens apresentados.

O Portal ‘Orçamento’ permite acompanhar a elaboração e execução de leis orçamentárias, consultar emendas parlamentares e transferências a estados e municípios, por

exemplo. Três bases de dados estão disponíveis, entre elas, o Siga Brasil, principal sistema de informações sobre orçamento público. Mais uma vez, nota-se que os oito itens do menu superior se repetem ao longo da página. Apesar de estar disponível um glossário de termos relacionados a orçamento, é possível inferir que a compreensão do assunto não é fácil e pode demandar conhecimento prévio. Nesse sentido, a referida duplicidade de *links* não apenas não contribui para o esclarecimento do tema como, com tantos elementos, pode fazê-lo parecer mais complicado do que em realidade é.

**Figura 3 – Portal ‘Orçamento’**



Fonte: imagem capturada pela autora em 13 jul. 2015.

Dados socioeconômicos, finanças estaduais, contas nacionais e regionais e legislação relacionadas compõem o menu superior do Portal ‘Dados Federativos’, em que também é observada a repetição desses itens em ícones dispostos ao longo da página. Ali estão apresentados dados e informações nacionais e estaduais de interesse da Federação, como legislação em vigor e a relação financeira entre estados e a União.

Por sua vez, a proposta do Portal ‘Transparência e Controle Social’ é centralizar as informações sobre a gestão administrativa do Senado, com destaque para o orçamento da instituição, licitações, contratos e recursos humanos. O menu superior tem nove *links*, que, como em casos supramencionados, repetem-se em ícones ao longo da página.

Objeto de duplicidade de *link* no menu superior e no apresentado logo abaixo, a seção ‘Dados Abertos’ merece destaque porque apresenta informações sobre senadores, recursos humanos e administração da Casa em arquivos eletrônicos, cujo formato permite sua reutilização por usuários que pretendam elaborar documentos, planilhas ou tabelas, como organizações da sociedade civil que atuam na fiscalização do poder público. No entanto, a série histórica dos documentos é por vezes incompleta ou limitada a anos recentes. Assim, sem contextualização ou recursos auxiliares, como gráficos comparativos por período, essas informações são de difícil compreensão para o cidadão comum.

A mesma duplicidade de apresentação tem o *link* ‘Perguntas Frequentes’, que, no entanto, não possui conteúdo relacionado à proposta do portal. Ao contrário, elas detalham, por exemplo, o funcionamento do Senado, informações sobre como são eleitos e atuam os senadores, além de explicar as atribuições da Ouvidoria da Casa (Figura 4). Na mesma linha, vale mencionar que estão repetidos ali *links* para ferramentas apresentadas em outros portais, como a ‘Ouvidoria’ (canal de comunicação central da Casa) e o ‘Siga Brasil’ (que trata, como supramencionado, do orçamento público em âmbito nacional).

**Figura 4 – Portal ‘Transparência e Controle Social’**



Fonte: imagem capturada pela autora em 13 jul. 2015.

Note-se ainda que, embora tenha uma ampla seção sobre ‘Legislação Relacionada’, o Portal ‘Transparência’ não oferece resumo didático sobre o assunto tratado ou glossário de

termos mais recorrentes. Decorre que a exploração do portal claramente exige informação prévia por parte do usuário.

Outro ponto importante é que, na página inicial, estão apresentadas em destaque medidas de economia do Senado em licitações e gastos com pessoal. No entanto, observa-se que não é indicada a fonte das informações e uma delas é especificamente ‘estimativa de economia’ (Figura 5). Fica claro o uso do espaço com finalidade de dar publicidade a resultados positivos alcançados pela Casa. No entanto, diante dos detalhes supracitados e, ainda, da dificuldade de o cidadão médio compreender o conteúdo geral disponibilizado, há de se atentar ao risco de que a credibilidade do portal fique comprometida.

### Figura 5 – Portal ‘Transparência e Controle Social’, com destaque para as medidas de economia do Senado Federal

Fonte: imagem capturada pela autora em 13 jul. 2015.

É fundamental mencionar que o Portal ‘Transparência’ também centraliza conteúdo relativo à Lei de Acesso à Informação. Estão ali disponíveis o formulário para o cidadão solicitar informações sobre quaisquer temas relacionados à Casa e os relatórios mensais e anuais consolidados pelo Senado sobre os pedidos recebidos. Encontra-se ainda a explicação sobre a infraestrutura administrativa criada em 2013 para subsidiar o atendimento das exigências da lei: a Secretaria da Transparência, responsável por garantir o acesso a

informações e documentos de interesse público produzidos pelo Senado, e o Conselho da Transparência e Controle Social, instância consultiva da presidência e mesa diretora da instituição, formada por quatro servidores e seis representantes de organizações da sociedade civil, como a Transparência Brasil e o Instituto Ethos.

No entanto, é razoável interpretar que esse conteúdo, em essência, não tem relação com a proposta desse espaço virtual. A opção por dispor informações referentes à LAI no Portal ‘Transparência’ se deve à coincidência do termo, usado aí, contudo, em circunstâncias distintas. Ocorre que localizar, por exemplo, os relatórios mensais e anual de atendimento a essa norma legal pode resultar tarefa complicada e que já foi alvo de reclamação à Secretaria de Transparência por parte da organização não-governamental Artigo 19<sup>8</sup>, que acompanha o tema e solicitou orientação para localizar os documentos. A propósito, vale esclarecer que os relatórios se encontram por meio dos seguintes *links*, a partir da *home page*: Transparência>Conselho de Transparência>Relatórios LAI.

Finalmente, é no Portal ‘E-Cidadania’ que o usuário encontra os meios de contato e as ferramentas institucionais para interagir com o Senado. Ele está dividido em três seções, voltadas ao acompanhamento das atividades legislativas, à participação política e à fiscalização do uso dos recursos públicos. Por meio dele, pode-se fazer comentários em geral e propor debates e leis.

Como outros portais, existe duplicidade de alguns itens do menu superior em coluna à esquerda. Não obstante, há outras falhas, como *links* diferentes que chegam ao mesmo conteúdo (caso das seções “Guia Rápido” e “Sobre”, que descrevem o que é o E-Cidadania, e do “Acompanhe o Senador”, que leva o cidadão a um formulário em que é convidado a deixar um comentário sobre o Senado).

Apesar disso, observa-se que o portal se apresenta bem estruturado. Tem elementos centrais para permitir a compreensão do usuário acerca do espaço virtual de que dispõe, como a descrição do que é essa seção, sua importância, formas de participação política e termos de uso. Há ainda mapa do *site* e formulário de cadastro e avaliação do cidadão sobre o que está ali oferecido.

De forma geral, pode-se concluir, por um lado, que o principal ponto positivo do Portal do Senado é a oferta de grande quantidade de informações. Notadamente com relação às atividades legislativas no plenário e nas comissões, elas estão apresentadas de forma clara e ágil. Há ainda bastantes meios para contato com parlamentares e a instituição.

---

<sup>8</sup> A Artigo 19 é uma organização internacional que atua na defesa da liberdade de expressão e de informação. No Brasil, tem sede em São Paulo.

Por outro lado, o principal aspecto negativo é a apresentação dispersa e repetitiva de informações, além da falta de dados centrais, como a frequência dos parlamentares e a maneira como votaram em cada deliberação. O primeiro, em específico, é objeto de protesto recorrente de cidadãos por meio de requerimentos de informação à Casa.

De forma geral, pode-se inferir que conteúdo disposto de forma confusa afasta o usuário e pode levá-lo a considerar como inexistente a informação que procura, não encontra e que, no entanto, está lá. Essa situação traz desdobramentos negativos para o processo de transparência que a instituição pretende implementar. Em primeiro lugar, está o reforço da imagem negativa do Senado. No caso de o cidadão persistir na busca e recorrer a solicitações de informações, tem-se a sobrecarga de servidores responsáveis por atender demandas da LAI.

A diretora-adjunta da Secretaria de Transparência do Senado Federal, Liu Lopes Pereira, reconhece a importância de a informação ser publicada clara e corretamente, também em vista da multiplicidade de fontes de informação que influenciam a opinião pública em tempos atuais. Ela lembra caso de jornalista que, ao não encontrar um documento no Portal ‘Transparência’ do Senado, acusou a instituição, em reportagem, de não o disponibilizar. Note-se aqui a distinção que precisa ser feita entre ‘estar disponível’ e ‘estar efetivamente acessível’, aspecto sobre o qual os responsáveis por esses instrumentos têm de manter permanente atenção.

É igualmente necessária a ampliação de recursos como resumos didáticos, disponíveis de forma tímida. A reconhecida baixa escolaridade média do cidadão brasileiro, aliada à complexidade dos trabalhos parlamentares, pode tornar o conteúdo inacessível ou mesmo afastar os que tentem iniciar a exploração do Portal do Senado.

Outro aspecto importante é o aprimoramento das ferramentas de busca. Definidas pela UIP como essenciais, elas devem ser compreensíveis tanto para usuários iniciantes quanto especializados, estar baseadas em dados principais e simples, como palavra, data, parlamentar ou colegiado, e incluir nos resultados registros de áudio e vídeo relevantes. No caso do Portal do Senado, constata-se que elas estão restritas às seções específicas do *site*; por exemplo, ao Portal ‘Notícias’, ‘Atividade Legislativa’ e ‘Senadores’, mas não na página inicial.

Não obstante, vale ressaltar que, embora reúna uma gama enorme de informações e tenha dez seções principais, a *home page* do Senado não conta com a indicação ‘Novo!’ e igualmente não dispõe da sessão ‘Mapa do Sítio’, indicadas pela UIP como instrumentos importantes para a apresentação de *sites*. No caso da segunda ferramenta, ela encontra-se disponível apenas nos portais ‘Transparência’ e ‘E-Cidadania’.

Diante do contexto apresentado, o Comitê Gestor da Internet do Senado, formalizado em 2011 e responsável pela normatização do *site*, tem trabalhado há um ano na reformulação dele. Uma nova versão deve ser apresentada aos cidadãos no segundo semestre deste ano, por ocasião das comemorações pelos 20 anos do Portal.

Segundo Washington Manoel Brito, secretário-executivo do órgão, a principal novidade é a adoção do conceito de prestação de serviço ao cidadão. Enquanto atualmente a estrutura administrativa da Casa impõe a forma de disposição das informações, deve-se passar a adotar a perspectiva do usuário do *site*. “É uma mudança de mentalidade importante, precisamos conscientizar os responsáveis pelas diversas áreas. A partir de agora, procuramos saber o que cada uma produz que seja de interesse para o cidadão” (BRITO, 2015), diz.

A partir disso, o comitê vai definir a forma de apresentação, que deve se tornar mais amigável, concentrando as informações por áreas de interesse. “Tiramos a informação que estava espalhada e trouxemos para o local em que ela deve estar. Diminuímos a dificuldade de encontrá-la”, garante Brito (Ibid.). Ele acredita ainda que o novo *design* vai permitir maior racionalização do trabalho interno da Casa, tendo em vista que deve contribuir para a redução do número de demandas por informação amparadas pela LAI.

A reformulação do Portal do Senado segue as diretrizes e os objetivos propostos pela União Interparlamentar, o que, segundo Brito, tem sido importante para a independência de atuação do comitê em relação a questões políticas e administrativas. Outro aspecto fundamental, ele acrescenta, tem sido o apoio recebido das altas instâncias de direção da Casa nas últimas legislaturas, movimento, na opinião dele, também impulsionado pela pressão da sociedade e pela entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. “Com isso, temos feito um bom trabalho técnico. É uma tentativa de fazer certo”, conclui (Ibid.).

A gestão do *site* também vai seguir um novo modelo. A partir da forma de apresentação consolidada pelo Comitê, cada área será responsável pelo conteúdo que fornecer e terá condições de publicá-lo independentemente da ajuda de técnicos, o que deve dar agilidade à disponibilização das informações. Brito explica: “Hoje, cuidamos de todo o conteúdo. Não dá para fazer, o *site* é muito grande e contamos com poucos programadores e desenvolvedores. Na nova estrutura, os setores terão o provimento das páginas” (Ibid.).

O servidor destaca ainda que as informações individuais de cada senador serão reunidas nas páginas institucionais dos parlamentares, que devem passar a conter inclusive gráficos e tabelas baseados no conteúdo reunido na seção ‘Dados Abertos’. A novidade deve incrementar a transparência da Casa em relação ao orçamento de que dispõe.

Além disso, o Comitê também prevê ganhos na acessibilidade e responsividade do *site*, que deve ganhar recursos para cidadãos com necessidades especiais e passará a adequar alguns portais ao tamanho do dispositivo usado para acesso.

Já as ferramentas de busca de cada subportal devem ser incrementadas, mas ainda não será possível disponibilizar um recurso na *home page* que pesquise em todo o *site*. “São muitas bases de dados, de diferentes áreas, sistemas antigos que falam linguagens diferentes, é uma questão estrutural”, conclui (Ibid.).



## 6 A transparência passiva

Os pedidos de informação amparados pela LAI podem ser apresentados ao Senado presencialmente, por telefone ou meio eletrônico. São seis canais de entrada: Ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), Alô Senado, Portal da Transparência, Secretaria-Geral da Mesa e Protocolo Administrativo. As demandas são encaminhadas à Ouvidoria. Lá, são registradas eletronicamente, recebem um número de protocolo e são enviadas ao SIC.

Este, por sua vez, tem duas opções de procedimento. Formata a resposta, se as informações demandadas estiverem disponíveis no *site* do Senado, e prontamente responde ao cidadão. Ou, quando o *site* não disponibiliza o conteúdo, encaminha a pergunta à área responsável pelo dado, da qual é esperado o esclarecimento. Em ambos os casos, o SIC centraliza o envio das respostas ao cidadão, sempre feitas por *e-mail*.

A diversidade de canais de atendimento, inicialmente entendida como medida para a instituição estar acessível ao cidadão, tem sido revista. “Às vezes pode ser uma loucura para o cidadão, ele olha e fala ‘pra onde eu vou?’” (PEREIRA, 2015a), afirma Liu Lopes Pereira, diretora-adjunta da Secretaria de Transparência. Por isso, a intenção de unificar alguns canais e centralizá-los em uma página, no novo *site* que deve ser lançado no segundo semestre deste ano.

Interessante notar que, junto com o pedido de informação, as áreas responsáveis pelos dados recebem um aviso sobre as penalidades previstas em lei para o servidor que se recusa a prestar informações públicas e sobre o prazo para atendimento da demanda, que é controlado pelo SIC.

O chefe do setor, Maciel Rodrigues Pereira, destaca que o fluxo de atendimento é fundamental para que a instituição tenha controle sobre o quanto e como é demandada e sobre as respostas apresentadas. No entanto, ele explica que, na ausência de um *software* que se constitua efetivamente em um banco de respostas, elas têm sido arquivadas em contas de *e-mail* e em planilhas de Excel.

Como esses recursos têm ferramentas de busca limitadas, por vezes, não é possível localizar, no arquivo que vai sendo formado, respostas anteriormente dadas a questões semelhantes. Essa dificuldade pode resultar tanto em retrabalho do corpo funcional, que volta a ser demandado para formatar informações que já foram objeto de questionamento, quanto em respostas diferentes, o que pode prejudicar a imagem da Casa. “A mesma pergunta que foi respondida de uma forma lá atrás pode ser respondida de outra forma em outro momento, [...] quando deveria ser a mesma resposta” (PEREIRA, 2015b), explica.

Importante notar que esse entrave foi identificado por um grupo de trabalho que analisou, no início deste ano, mecanismos para a melhoria da eficiência no atendimento a pedidos de informação. Um novo *software*, possivelmente desenvolvido pelo Prodasen, está entre as soluções propostas ao problema.

O relatório final de trabalho do citado grupo também alertou a Casa quanto à necessidade de racionalização dos processos administrativos envolvidos. Conforme o documento, “o volume, complexidade e criticidade das demandas têm sobrecarregado os técnicos de diversas áreas, a ponto de prejudicar a execução das demais atribuições que lhes competem” (SENADO FEDERAL, 2015c, p. 4).

Na tentativa de dar agilidade às respostas, as diferentes áreas do Senado têm designado servidores específicos para atender a demandas da LAI. Segundo Maciel Rodrigues Pereira, isso tem contribuído para uma melhor colaboração dos setores e é parte de um trabalho de conscientização da Casa sobre a obrigatoriedade da transparência, que avança, no entanto, com menos rapidez entre divisões menos acionadas por pedidos de informação.

O SIC não realiza pesquisa de satisfação entre usuários, mas o chefe do setor acredita que o atendimento prestado é de qualidade e tem contribuído para a melhoria da imagem da instituição. “Existem questões de falta de recursos humanos e de infraestrutura tecnológica, mas os esforços têm sido feitos” (Ibid.), diz. Ele afirma que alguns cidadãos eventualmente respondem aos *e-mails* que contêm as respostas do Senado agradecendo pela atenção e pelas informações. Além disso, menciona pesquisas sobre transparência, como a divulgada pela FGV em 2014<sup>9</sup>, que, ao aprovarem o trabalho desenvolvido, geram mídia positiva para o Senado.

A impressão é corroborada por Liu Lopes Pereira. “Na medida em que a informação está no portal ou o cidadão tem seu pedido de informação atendido, em que ele pode assistir a uma sessão ao vivo pela televisão, vamos consolidando essa imagem. Proporcionando transparência e mecanismos de participação popular, o cidadão pode se manifestar legitimamente, sem precisar ir às ruas” (PEREIRA, 2015a), resume.

## 6.1 Os relatórios sobre o atendimento a pedidos de informação amparados pela LAI

Em cumprimento à determinação da Lei de Acesso à Informação, o Senado publica mensalmente um relatório sobre os pedidos de informações feitos por cidadãos. Documento

---

<sup>9</sup> Supracitada.

semelhante também é consolidado a cada ano. Os levantamentos fornecem panorama objetivo sobre a atuação da Casa na transparência passiva. Ademais, ao detalharem o conteúdo dos pedidos recebidos, também são instrumentos que indicam as deficiências do Portal do Senado e, portanto, podem ajudar a balizar o processo de implantação da transparência ativa na instituição.

Os dados mostram que, em 2014, o Senado recebeu, em média, 76 pedidos de informação por mês, que totalizaram 909 no ano. Desses, 876 (96,4%) foram respondidos e 33 (3,6%), indeferidos.

Entre as solicitações negadas, 14 foram em razão de serem genéricos (casos em que a Casa solicitou ao cidadão o envio de novo pedido com melhor detalhamento da demanda), nove por pedirem informações pessoais, quatro por serem “excessivamente onerosos, exigindo trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados” (SENADO FEDERAL, 2015d, p. 9), três por solicitarem informações classificadas como reservadas, dois por tratarem de informações recebidas por parlamentares no exercício do mandato (salvaguardadas pelo § 6º do artigo 53 da Constituição federal) e uma por requerer uma legislação brasileira em língua inglesa, de que o Senado não dispõe.

Observa-se um decréscimo de 31% no número de pedidos em relação a 2013, quando foram registradas 1.322 solicitações. De acordo com o relatório, “entre outras possíveis causas, essa redução pode ser atribuída ao aprimoramento do conteúdo disponibilizado aos cidadãos no portal do Senado Federal, a chamada transparência ativa” (Ibid., p. 10).

O prazo legal de 20 dias para a apresentação das respostas foi cumprido em 94,4% dos casos. Considerando-se o prazo estendido de 30 dias, o índice alcançou 99% das solicitações. Assim, do total de 909 pedidos, 327 (36%) obtiveram resposta em até um dia; 220 (24,2%), no período de três a cinco dias; 311 (34,2%), entre seis e vinte dias; 40 (4,4%), dentro do prazo estendido de 30 dias; e 9 (0,99%), em mais de um mês. Na data de conclusão do relatório, o atendimento a dois pedidos (0,2%) se encontrava em andamento.

Em relação ao perfil dos solicitantes, homens representaram 66,89% e as mulheres, 31,90% (1,21% não informaram o gênero). A faixa etária predominante variou de 30 a 39 anos (32,67%), seguida pelos cidadãos que têm entre 20 e 29 anos (31,24%). O Centro-Oeste é a região de origem de 39,16% dos autores de pedidos de informação, seguida pelo Sudeste (35,31%). Quanto ao nível de instrução, é clara a associação entre escolaridade e interesse pelos assuntos da Casa. A ampla maioria (83,6%) declarou ter concluído curso superior (45,87%) ou pós-graduação (37,73%).

Entre os temas predominantes, atividade legislativa foi objeto de 256 pedidos (28,2%), seguida por 160 solicitações (17,6%) sobre concurso realizado pela Casa e 105 relativas ao arquivo do Senado (11,5%).

Em realidade, a análise do conteúdo das solicitações, apresentado nos relatórios mensais, sugere motivação ou proveito pessoal para boa parte das demandas. Embora não haja levantamento sobre esse aspecto, Maciel Rodrigues Pereira, chefe do Serviço de Informação ao Cidadão, confirma a observação. “Se não a maioria, uma parte considerável é suscitada por interesse pessoal” (PEREIRA, 2015b), reconhece.

Concurso público, por exemplo, representou 37,4% dos 107 pedidos recebidos em maio, data próxima ao fim da validade da última seleção para servidores realizada pela Casa. Cabe reproduzir dois deles, a título de exemplo: “Gostaria de saber se o concurso foi ou será prorrogado até dezembro de 2014, conforme noticiado em fevereiro de 2014”. E ainda: “Gostaria de saber o número de aprovados para o cargo Técnico Legislativo – Especialidade Administração – no último concurso do Senado Federal (2012) que assinaram termo de desistência junto ao RH”.

Vale notar que a forte demanda por essas informações levou à criação de uma sessão específica no Portal do Senado, com informações sobre os concursos vigentes, como prorrogação de prazo de validade.

O arquivo do Senado, por sua vez, também é muito demandado por cidadãos que realizam pesquisas acadêmicas, como evidencia um exemplo registrado em outubro passado: “Sou pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais e gostaria de saber se existe, nos bancos de dados do Senado, a exposição de motivos do Código Penal de 1940 (a original, feita pelo então ministro Francisco Campos)”.

A partir de abril de 2014, os relatórios passaram a discriminar a quantidade de pedidos de informação, cujas respostas se encontram disponíveis no próprio *site* do Senado. O número consolidado no ano foi de 316, equivalente a 35% das solicitações. O índice chama a atenção. E a partir dele, é possível fazer algumas inferências.

A comodidade de poder recorrer diretamente a pedidos de informação em lugar de proceder a uma pesquisa no *site* do Senado e a complexidade dos assuntos da Casa são algumas das razões que podem explicar esse percentual. Conforme a secretária-adjunta da Secretaria de Transparência, Liu Lopes Pereira, “o processo legislativo é muito complicado. É difícil para a pessoa comum conseguir acompanhar se tramitou, se é terminativo” (PEREIRA, 2015a).

Porém, é praticamente consenso entre os três entrevistados que a falta de clareza na apresentação do conteúdo do *site* é determinante para o alto número dessas ocorrências. “Ao pesquisar as respostas, identificamos que é difícil chegar à informação. Em algumas situações, o passo-a-passo é longo. Nesses casos, enviamos para o cidadão uma foto da página e detalhamos cada etapa”, explica Maciel Rodrigues Pereira (PEREIRA, 2015b).

Essa avaliação é compartilhada por cidadãos que eventualmente se manifestam sobre o assunto pelos canais de atendimento da Casa, como exemplifica o seguinte comentário, registrado em maio passado. “O cidadão sugere ao Senado Federal que torne o *site* o mais transparente possível, em especial, se tratando de resultados das votações. Sugere que os resultados sejam disponibilizados diariamente, a fim de facilitar o acesso a informação. Afirma que a configuração atual do *site* dificulta a navegação dos cidadãos” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 6).

Em realidade, não é factível precisar quanto cada uma dessas três razões, entre outras possíveis, contribui para o percentual apontado, o que sustenta a dúvida sobre se e como o Senado pode atuar para reduzi-lo. Washington Manoel Brito acredita que a reformulação do *site*, que está em andamento, deve ajudar. “Minha impressão é de que a informação não está acessível. Em segundo lugar, as pessoas estão acostumadas a perguntar pela LAI. Mas com o novo *site*, acho que esse número vai cair. Poderemos responder que a informação está no *site*. É também uma questão de educar o cidadão” (BRITO, 2015).

Como indicado, a má apresentação do conteúdo do *site* gera redundância no trabalho de transparência desenvolvido pela Casa e demanda tempo da equipe que faz atendimento a pedidos de informação amparados pela LAI. Minimizar o problema pode contribuir para reduzir o número de demandas e, assim, permitir mais presteza ao envio de respostas que forem necessárias.

Em relação a esse quadro geral, volta-se a afirmar que é possível inferir, em especial no caso do cidadão que busca inicialmente o *site* como fonte de dados, que a disposição pouco clara das informações pode contribuir para consolidar a impressão de que é difícil ter acesso a informações sobre os senadores, conclusão apontada por pesquisa DataSenado anteriormente detalhada.

## 7 Conclusão

A transparência na atuação de entidades públicas se consolidou ao longo das últimas décadas como um elemento central para o controle social dos cidadãos sobre um Estado cada vez mais cobrado por sua falta de eficiência e seus desvios. A ampla visibilidade é dever de quem exerce institucionalmente o poder e é também direito de uma sociedade sensível às contradições e desigualdades econômicas e sociais, interessada na aplicação dos recursos que financiam o governo e atenta à correção que deve cercar a administração pública.

Nesse contexto, destaca-se o poder transformador que o olhar mais atento da sociedade pode ter sobre práticas e valores das instituições públicas. Assim, a transparência se revela tanto um instrumento para o aperfeiçoamento da gestão quanto para a melhoria da imagem e legitimidade das diferentes instâncias de poder junto à sociedade. Para isso, é fundamental a correção, a clareza e a credibilidade das informações disponibilizadas.

Deduz-se que a transparência não é um objetivo final que possa ser dado por concluído. É, ao contrário, um objetivo a ser permanentemente buscado pelos gestores públicos, tendo em vista a dinâmica interação das instituições com a sociedade. Demanda, assim, um aprimoramento contínuo das ferramentas e dos protocolos adotados no trabalho de prestação de contas, que pode se resumir em buscar apresentar a enorme gama de informações em constante produção de maneira que favoreça a compreensão por parte do cidadão.

Diante do exposto, não se pode afirmar categoricamente que o Portal do Senado garante transparência à instituição. As principais variáveis envolvidas (quanto é disponibilizado e de que forma) e os levantamentos consolidados pela própria Casa acerca do assunto não apontam, de forma taxativa, nesse sentido. Fundamentalmente porque, embora haja ali uma enorme gama de informações, boa parte dela não está apresentada de forma explícita e compreensível ao cidadão brasileiro médio.

Contudo, há de se reconhecer que a Lei de Acesso à Informação é ainda recente, o que não impediu a instituição de adotar importantes iniciativas tanto no sentido de aprimorar a transparência ativa, com o reforço na quantidade de informações disponibilizadas, quanto em direção a cumprir as determinações legais que dão amparo, em última instância, a requerimentos de informação.

É importante sempre lembrar que a Lei de Acesso à Informação impõe, antes de tudo, a transparência ativa a todos os entes públicos. Ela ampara os requerimentos de informação, mas eles devem ser um recurso para o que não está disponibilizado – ou, ao menos, claramente disponibilizado.

No caso do Senado Federal, cujo processo de atuação é particularmente complexo, as dificuldades de percepção e entendimento do cidadão acerca do conteúdo apresentado, não raro reveladas nos pedidos de informação, podem sempre sinalizar caminhos para uma melhor apresentação dos dados. Importante reforçar que informação disponível só cumpre seu papel na prestação de contas ao cidadão se estiver efetivamente acessível a ele.

Nesse sentido, tornam-se relevantes resumos didáticos sobre como se dá a atividade desenvolvida pela Casa, atualmente disponibilizados de forma tímida. Outros recursos recomendáveis são as sessões “Mapa do Sítio”, “Perguntas Frequentes” e a indicação “Novo!”, para dados recentemente agregados.

Não obstante, nenhuma iniciativa da Casa pode minimizar a relevância de que o público interessado nos serviços prestados pela instituição seja ouvido em termos de sua satisfação quanto ao acesso a informações e possa, eventualmente, apontar sugestões de aperfeiçoamento nesse campo.

Do mesmo modo, é imprescindível a adoção de medidas voltadas ao esclarecimento do cidadão sobre os direitos amparados pela LAI e ao estímulo à cultura do controle social, que possam se traduzir em pedidos de informação apresentados tendo em vista esse interesse e não motivações meramente pessoais.

É necessário ainda reconhecer que, como atribuição nova e adicional dos agentes públicos, o cumprimento do dever de dar transparência à instituição depende do destacamento de um número de servidores adequado à demanda que se apresenta, bem como do investimento regular em capacitação do corpo funcional e no aparato tecnológico, para fazer frente às inovações da área, que se superam a todo o tempo.

Em breve, os olhares se voltarão ao novo Portal do Senado, que tem previsão de lançamento para o segundo semestre deste ano. A expectativa dos gestores envolvidos no projeto e, pode-se afirmar, da sociedade como um todo é de que ele represente um real aprimoramento dessa que é a principal vitrine da Casa. Afinal, os tempos de segredo estão superados. E o melhor caminho para reconquistar a confiança da sociedade pode ser resumido no binômio trabalho/transparência.

## 8 Referências bibliográficas

ALMEIDA, V. R. da S. F. A comunicação do Senado e o direito à informação. **Revista de Informação Legislativa**, n. 166, abr./jun. 2005.

ANDRADE, C. Após escândalos, Senado inaugura Portal da Transparência. **UOL**, Notícias, Brasília, 24 jun. 2009. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/06/24/ult5773u1477.jhtm>. Acesso em: 30 jun. 2015.

ASSIS, M. de. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. 86 p. Edições do Senado Federal. v. 37.

BOBBIO, N. et al. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_16.04.2015/index.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_16.04.2015/index.shtm). Acesso em: 07 maio 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 07 maio 2015.

BRESCIANI, E. Em crise, Senado inaugura Portal da Transparência. **G1**, 24 jun. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1206674-5601,00-EM+CRISE+SENADO+INAUGURA+PORTAL+DA+TRANSPARENCIA.html>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRITO, W. M. B. Washington Manoel Brito, secretário-executivo do Comitê Gestor da Internet do Senado Federal: **depoimento** [jun. 2015]. Entrevistadora: J. S. Costa. Brasília, DF, 2015.



CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública** [on-line], v. 24, n. 2, 1990.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. São Paulo: **Anpad**, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2015.

CHACON, V. **História Institucional do Senado do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1997.

FILGUEIRA, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n.º. 84, p. 65-94, 2011.

G1. Saiba tudo sobre o escândalo dos atos secretos no Senado. **G1**, 27 jun. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1209831-5601,00-SAIBA+TUDO+SOBRE+O+ESCANDALO+DOS+ATOS+SECRETOS+NO+SENADO.html>. Acesso em: 30 jun. 2015.

GONÇALVES, C. Fim do voto secreto no Congresso pode ser definido em outubro. **Empresa Brasil de Comunicação**, Agência Brasil, 22 set. 2013. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-22/fim-do-voto-secreto-no-congresso-pode-ser-definido-em-outubro>. Acesso em: 30 jun. 2015.

GUERREIRO, G.; COSTA, B. Fim do voto secreto passa em comissão do Senado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 jul. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/117254-fim-do-voto-secreto-passa-em-comissao-do-senado.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2015.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Guidelines for Parliamentary Websites**. 2009, on-line. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

LESTON-BANDEIRA, C. Studying the relationship between parliament and citizens. **The Journal of Legislative Studies**, v. 18, n. 3-4, p. 265-274, 2012.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Tradução: Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, out. 1995.

NOGUEIRA, O. **Introdução à Ciência Política**. Brasília: Senado Federal, 2010.

PEREIRA, L. de O. L. Liu de Oliveira Lopes, diretora-adjunta da Secretaria de Transparência do Senado Federal: **depoimento** [mai. 2015]. Entrevistadora: J. S. Costa. Brasília, DF, 2015a.

PEREIRA, M. R. Maciel Rodrigues Pereira, chefe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Senado Federal: **depoimento** [jun. 2015]. Entrevistadora: J. S. Costa. Brasília, DF, 2015b.

PIRES, B. Manifestações aceleram votações no Congresso. Infográfico. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 04 jul. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/infograficos/manifestacoes-aceleram-votacoes-no-congresso.politica,196332>. Acesso em: 30 jun. 2015.

POLE, J. R. **The Gift of Government**: Political Responsibility from the English Restoration to the American Independence. Atenas: University of Georgia Press, 1983.

REDAÇÃO. Senado inaugura Portal da Transparência. **UOL**, Portal Vírgula, 24 jun. 2009. Disponível em: <http://virgula.uol.com.br/legado/senado-inaugura-portal-da-transparencia/>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SADI, A. Portal da Transparência vai ao ar; Senado deve omitir salários. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 abr. 2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,portal-da-transparencia-vai-ao-ar-senado-deve-omitir-salarios,391739>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. O debate contemporâneo. São Paulo: Ed. Ática, 1994. v. 1.

SENADO FEDERAL. **Relatório técnico**: Avaliação do Sítio do Senado Federal e Apresentação de Proposta de Modernização. Subcomissão Técnica Especial instituída pela Portaria do Diretor-Geral nº 80, de 2009. 2009. Documento interno.

SENADO FEDERAL. **Plano Estratégico 2010-2018**. Diretrizes para a Gestão Estratégica da Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal. 2010, on-line. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/planejamento-estrategico-secs-2010-2018>. Acesso em: 14 maio 2015.

SENADO FEDERAL. **Ato da Comissão Diretora nº 9, 2012**. 2012. Disponível em: [http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012\\_compilado.pdf](http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf). Acesso em: 14 mai. 2015.

SENADO FEDERAL. **Pesquisa “Transparência e Lei de Acesso à Informação”**. 2013. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Transparencia\\_e\\_Lei\\_de\\_Acesso\\_a\\_Informacao.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Transparencia_e_Lei_de_Acesso_a_Informacao.pdf). Acesso em: 14 maio 2015.

SENADO FEDERAL. Serviço de Atendimento ao Cidadão. **Relatório mensal de maio e outubro, 2014**. 2014. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/ctcs/relatorios-lai-1>. Acesso em: 21 mar. 2015.

SENADO FEDERAL. **Pesquisa “O cidadão e o Senado Federal”**. 2015a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/O%20cidad%C3%A3o%20e%20o%20Senado%20Federal%20v11%20-%20Dezembro%20de%202014.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

SENADO FEDERAL. **Notas taquigráficas de 01 fev. 2015**. Discurso do presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, por ocasião da 1ª reunião preparatória da 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª Legislatura. 2015b. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/listaDisc.asp?s=001.1.55.O>. Acesso em: 29 jun. 2015.

SENADO FEDERAL. **Relatório Modelagem de Processos “LAI”**. Grupo de Trabalho instituído pela Portaria da Diretoria-Geral nº 2822 de 2014. 2015c. Documento interno.

SENADO FEDERAL. Serviço de Atendimento ao Cidadão. **Relatório anual 2014**. 2015d. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/ctcs/relatorios-lai-1> Acesso em: 08 jun. 2015.

SPEIER, H. Historical Development of Public Opinion. **American Journal of Sociology**, University of Chicago Press, v. 55, n. 4, p. 376-388, 1950.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. 1978. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 12 maio 2015.

---

<sup>i</sup> Realizado pela Fundação Getúlio Vargas e divulgado em novembro de 2014, o levantamento *Estado Brasileiro e Transparência* avaliou 133 órgãos públicos vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em níveis federal, estadual e municipal. A partir do envio de 453 pedidos de informação, os pesquisadores testaram o processo disponível aos cidadãos sob amparo da Lei de Acesso à Informação. Na esfera federal, as taxas de resposta foram de 73% para o Judiciário, 69% para o Executivo e 66% para o Legislativo (Senado Federal e Câmara foram avaliados juntos). Quanto à qualidade das respostas, Legislativo e Judiciários alcançaram índice de 59% e o Executivo, de 54%. O Senado Federal, no entanto, teria respondido a todas as demandas apresentadas pelos pesquisadores.