

A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação

A experiência do Senado Federal

VALÉRIA CASTANHO

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar em que medida os sites públicos estão se tornando mais transparentes em decorrência das exigências da atual legislação e do empoderamento da sociedade da informação. Com esse propósito, focalizam-se especificamente algumas das avaliações realizadas pelo Senado Federal entre 2013 e 2017, com o objetivo de aquilatar a transparência de seu próprio site institucional: pesquisas com cidadãos, Índice de Transparência Legislativa, Lei de Acesso à Informação e diretrizes da Inter-Parliamentary Union. Nesse contexto, questiona-se a relação entre publicidade, visibilidade e transparência, para demonstrar que nem sempre mais publicidade e visibilidade de informações implica mais transparência. Conclui-se que, apesar da maior visibilidade de informações proporcionadas pela internet, ainda falta muito para que se atinja a transparência necessária à sociedade do conhecimento. Entre outros fatores, cita-se a necessidade de investir na inclusão digital e social, bem como de buscar uma comunicação pública que saiba interagir devidamente com o cidadão.

Palavras-chave: Legislativo. Senado. Transparência. Sites públicos. Comunicação pública.

The transparency and challenges of public websites of the information society: the experience of the Federal Senate

Abstract: The goal of this article is to analyze the extent to which public websites are becoming more transparent due to the demands of current legislation and the empowerment of the information society. With this purpose in mind, the analysis focuses specifically on some of the evaluations carried out by the Federal Senate between 2013 and 2017 with the aim of assessing the transparency of its own institutional website:

Recebido em 7/3/19
Aprovado em 8/5/19

citizen surveys, the Legislative Transparency Index, the Law of Access to Information and guidelines of the Inter-Parliamentary Union. In this context, the relationship between publicity, visibility, and transparency is questioned to demonstrate that more publicity and visibility of information does not always imply more transparency. The article concludes that despite greater visibility of information provided by the internet, more work still remains in order to reach the transparency needed for the information society. Among other factors, this includes the need to invest in digital and social inclusion, as well as searching for a way of public communication that properly interacts with the citizen.

Keywords: Legislative. Senate. Transparency. Public sites. Public communication.

1 Introdução

Uma instituição transparente, seja ela pública, privada ou do terceiro setor, disponibiliza informações sobre suas atividades e interage continuamente com seus diferentes públicos. Em síntese, é uma instituição aberta, que nada tem a esconder.

O entendimento sobre a importância da transparência teve início, no Brasil, com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017a]), que estabeleceu a transparência como princípio, diretriz e valor, ao assegurar, no art. 5^º, como direito fundamental, o acesso da sociedade às informações públicas. A partir de então, a transparência foi sendo gradativamente favorecida por normas que complementaram o arcabouço constitucional, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, [2018a]), que estabeleceu diretrizes para o processo de transparência das contas públicas, com o objetivo de controlar os custos da máquina do Estado, representada pelos três Poderes. Em 2011, com a Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), foi regulamentado não só o direito à informação pública, mas também a existência de sites institucionais e o uso das tecnologias de informação para promoção da transparência.

Segundo Filgueiras (2016), o conceito de transparência está ligado a um valor fundamental da gestão pública contemporânea, que é o de disponibilizar, para a sociedade, as informações sobre as ações realizadas pelos agentes públicos e fomentar, assim, a *accountability*. Conforme explica o autor, o uso das tecnologias da informação potencializa os elementos de transparência e fortalece a *accountability*; contudo, por si só, não os garante,

devido “à forte burocracia com senso de missão e um aparato administrativo institucionalizado” das organizações públicas (FILGUEIRAS, 2016, p. 89).

Por que, então, diante dessa dificuldade, insistir na transparência de informações na área pública? Porque, em resumo, na área pública, representada pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, a transparência não é mera opção para melhorar o relacionamento com o público – assim como ainda é na área privada e no terceiro setor. É uma exigência prescrita em leis como a LAI e a LRF, criadas para, entre outros pontos, garantir justamente a prestação de serviços públicos e de contas à sociedade. Trata-se, em síntese, de questão de sobrevivência social e política.

Em relação ao Poder Legislativo, foco deste artigo, os sites institucionais dos parlamentos de todo o mundo evoluem e se amoldam, cada vez mais, para atuar como canais da comunicação política com o cidadão. O objetivo é oferecer informações detalhadas sobre o processo político e até mesmo oportunidades para que o cidadão comum possa interagir e colaborar para a construção de leis e de políticas públicas.

No Congresso Nacional brasileiro, por exemplo, não são poucas as ferramentas digitais para garantir a transparência dos atos legislativos. Tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados oferecem ao cidadão um grande aparato de comunicação, bem como uma série de ambientes de participação e interação.

Todavia, tem o cidadão encontrado efetivamente todas as informações que procura sobre o Senado e a Câmara nos sites dessas instituições? Têm esses órgãos procurado aprimorar seus portais conforme padrões nacionais e internacionais de transparência e manter também ferramentas próprias para verificar o grau de transparência das informações que oferecem ao cidadão?

Para buscar respostas a essas perguntas, este artigo focaliza a necessidade de maior transparên-

cia do Estado e os procedimentos adotados nesse sentido pelo site do Senado Federal. Discute-se também a hipótese de que, embora haja cada vez mais transparência nos sites institucionais, ainda há informações revestidas de opacidade ou inacessíveis a grande parte da sociedade devido à exclusão digital e social. Assim, conquanto as informações estejam cada vez mais visíveis, podem não estar necessariamente mais transparentes no sentido de seu adequado entendimento pelo cidadão.

2 Estado mais transparente

Segundo Silva (2016, p. 50), uma instituição transparente é aquela que utiliza as novas tecnologias para divulgar, informar, esclarecer, justificar e debater com o público de forma regular:

Não por acaso, a transparência é um processo que envolve um conjunto de questões de fundo, que vão além da simples exposição de informação. Para ser efetiva, precisa envolver interação e um robusto aparato capaz de gerar *enforcement* na sua aplicação no plano da realidade, a fim de remover as barreiras que surgem em seu horizonte.

São inegáveis os benefícios das ferramentas digitais para essa comunicação mais transparente, inclusiva, participativa e ainda para a *accountability* obrigatória dos atos públicos. Porém, ser realmente transparente é um processo que vai muito além da obrigação de disponibilizar informações, pois deve incluir o compromisso com a criação de ferramentas digitais que não só possibilitem, mas efetivamente estimulem a interatividade e a participação cidadã no processo democrático.

Sem esse compromisso, a comunicação não será realmente democrática, como já alertava o relatório MacBride, elaborado em 1980

pela Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação (1983, p. 289):

[S]em uma circulação de duplo sentido entre os participantes, sem a existência de várias fontes de informação que permitam uma seleção maior, sem o desenvolvimento das oportunidades de cada indivíduo para tomar decisões baseadas no conhecimento completo de fatos heteróclitos e de alguns pontos de vista divergentes, sem uma maior participação dos leitores, espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade.

Com as possibilidades oferecidas pela internet, os sites governamentais e as redes sociais tornaram-se as principais ferramentas de comunicação e interação do setor público com a sociedade.

A busca de transparência seria impensável nos anos 1990, quando a imprensa ignorava, por exemplo, o Poder Legislativo por várias razões, entre elas a falta de interesse dos próprios parlamentares em divulgar as ações e atividades de suas casas legislativas. Segundo Castanho (2001), em 1995, apenas 0,25% do que acontecia internamente no Senado brasileiro era coberto pela imprensa externa.

Naquele ano, o relatório final da CPI da Evasão Fiscal concluía que era de 80 bilhões de dólares a sonegação de impostos no Brasil, duas vezes, portanto, a receita anual da Previdência Social. Somente a Voz do Brasil divulgou a informação, que hoje seria, com certeza, manchete de capa de qualquer jornal de circulação nacional (CASTANHO, 2001, p. 49).

3 Site do Senado Federal

No Brasil, tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados têm procurado apro-

ximar-se do cidadão por meio de ferramentas interativas diversas em seus respectivos sites institucionais. Não faltam exemplos para ilustrar essa tentativa de se adequar à realidade da era mediada pela internet e pela sociedade empoderada por redes sociais.

O Senado Federal, por exemplo, que em fevereiro de 2013 criou a Secretaria de Transparência e o Conselho de Transparência e Controle Social, tem uma estrutura de comunicação interna invejável, com agência de notícias, TV, rádio e jornal próprios. Além disso, a Instituição ostenta inúmeras ferramentas voltadas para a transparência de suas atividades e a participação cidadã, como a Ouvidoria, o Facebook, o Instagram, o Twitter, o e-Cidadania¹, entre outros – tudo isso disponível por meio do site da Casa (www.senado.leg.br) e de forma responsiva, para que possa ser adaptado a qualquer plataforma, como celulares e *tablets*. A Instituição tem também investido pesado em avaliações de suas atividades e de seu próprio site.

O objetivo desta seção é apresentar quatro das avaliações internas do site do Senado, aplicadas entre 2013 e 2017: a primeira, com base em pesquisas realizadas com internautas de todo o Brasil; a segunda, por meio do Índice de Transparência Legislativa (ITL); a terceira por meio da LAI; e a quarta com base nas diretrizes da Inter-Parliamentary Union (IPU).

3.1 Pesquisas

As pesquisas por meio de enquetes começaram em fevereiro de 2013. Vinculado à Secretaria de Transparência, o Instituto DataSenado ouviu, entre 2013 e 2017, mais de 1,2 milhão de pessoas em 29 pesquisas de opinião nacionais e 17

¹O Programa e-Cidadania (BRASIL, [200-]) foi criado para possibilitar e estimular maior participação e engajamento mais direto e efetivo dos cidadãos no processo legislativo, com ideias, discussões e ações voltadas para temas em debate na Casa e na sociedade.

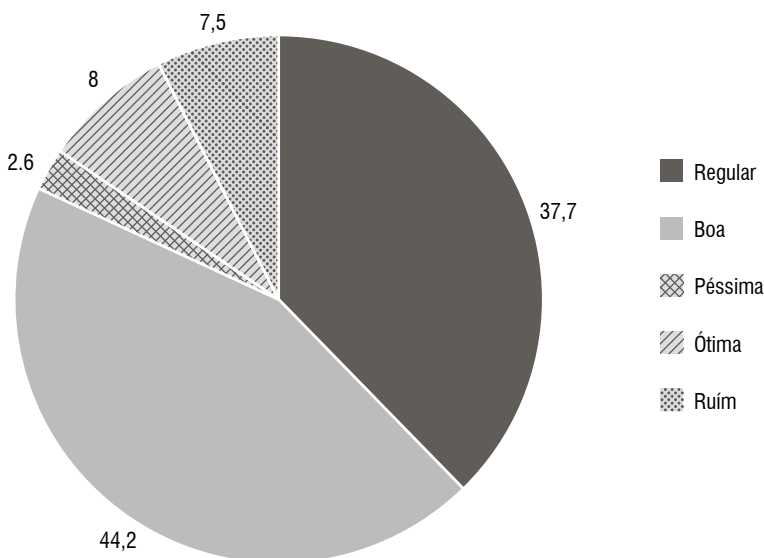
pesquisas internas, além de 68 enquetes sobre temas em debate na Casa ou na sociedade (BRASIL, 2018c).

Duas dessas pesquisas, uma realizada em dezembro de 2013 e outra em agosto de 2017, avaliaram a opinião de usuários sobre o Portal do Senado. Em 2013, a pesquisa foi estimulada por telefone², com 1.089 pessoas, entre os dias 3 e 20 de dezembro. Em 2017, foi espontânea, por meio de um *link* que ficou disponível na página principal do site entre os dias 16 de agosto e 4 de setembro. No total, 1.479 internautas responderam a essa pesquisa.

Na pesquisa de 2013, intitulada “Pesquisa sobre a Página do Senado na Internet”, 52,2% dos entrevistados avaliaram a página do Senado como ótima ou boa; 37,7% a definiram como regular; e 10,1 % como péssima ou ruim.

Gráfico 1

De forma geral, como você avalia a página do Senado na internet? (%)



Fonte: Brasil (2014b, p. 6).

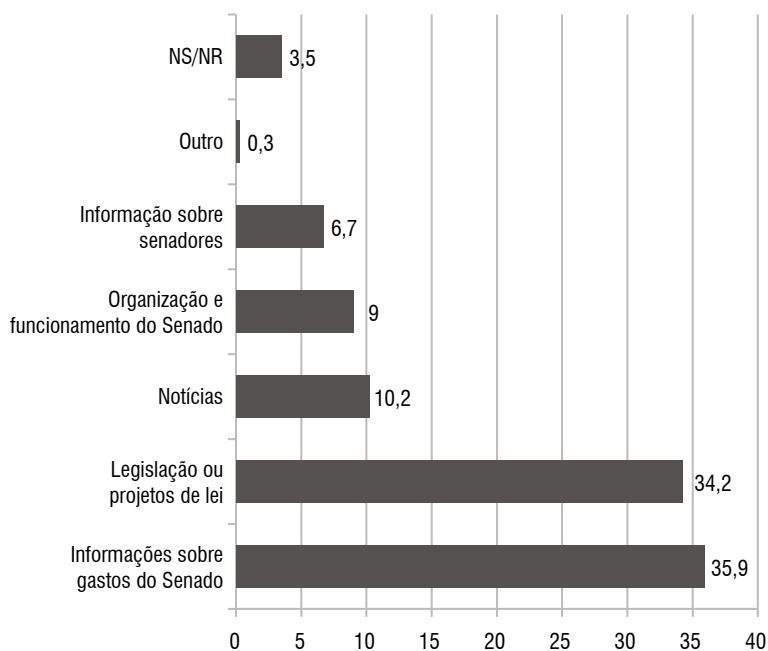
Informações relacionadas à transparência e à tramitação legislativa foram os dois assuntos que os entrevistados consideraram essencial estar disponíveis no Portal do Senado, somando mais de 70% das respostas.

² A pesquisa sobre a página do Senado na internet foi divulgada pela Coordenação de Pesquisa e Opinião da Secretaria de Transparência do Senado em fevereiro de 2014, em relatório interno. Segundo o então coordenador do Instituto de Pesquisa DataSenado, Florian Augusto de Abreu Coutinho Madruga, nas pesquisas estimuladas do Senado, os telefones são selecionados aleatoriamente com base em uma lista enviada pela Agência de Telecomunicações (Anatel), com números de todas as regiões brasileiras.

Quase trinta e seis por cento dos participantes consideraram (35,9%) mais importante tornar disponíveis assuntos relacionados a gastos do Senado; e 34,2%, a legislação ou projetos de lei. O tópico notícias ocupou a terceira posição (10,2%); organização e funcionamento do Senado, a quarta (9%); e informações sobre os senadores, a quinta colocação (6,7%).

Gráfico 2

Como cidadã(o), que tipo de conteúdo você considera mais necessário estar disponível na página do Senado na internet? (%)



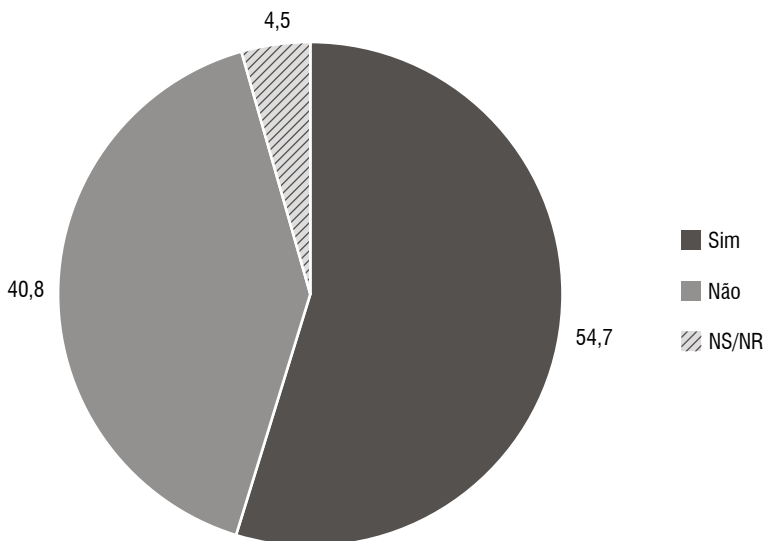
Fonte: Brasil (2014b, p. 2).

Ao ser questionada se, ao entrar na página do Senado, havia encontrado a informação que procurava, mais da metade dos 128 entrevistados³ (54,7%) afirmou que sim. No entanto, como grande parcela (40,8%) alegou não ter achado a informação desejada, os dados sugeriram, conforme conclusão dos pesquisadores, que a informação não estava disponível ou mesmo não estava organizada de forma intuitiva. Entre os que afirmaram ter encontrado a informação, a grande maioria (87%) declarou ter sido essa uma tarefa fácil, e somente 13% relataram ter achado difícil localizá-la.

³ Como somente 128 entrevistados afirmaram ter acessado a página do Senado nos últimos três meses, as perguntas seguintes foram direcionadas apenas a esse público específico.

Gráfico 3

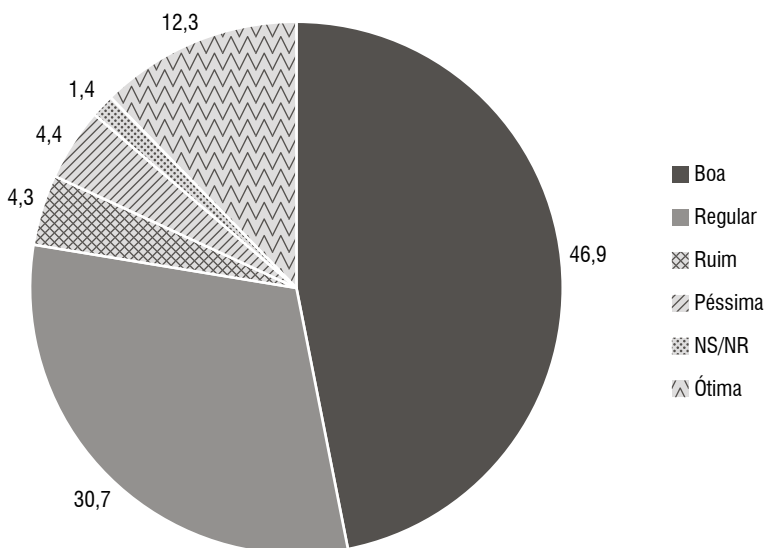
Quando acessou a página do Senado na internet, você encontrou a informação que procurava? (%)



Fonte: Brasil (2014b, p. 4).

Gráfico 4

A velocidade para abrir a página é: (%)



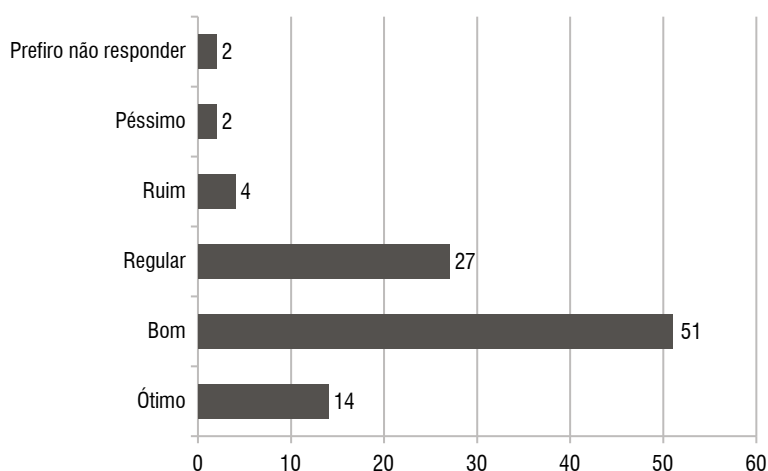
Fonte: Brasil (2014b, p. 4).

Com relação aos aspectos técnicos do site, as avaliações foram, em sua maioria, positivas. Dos 128 entrevistados, 59,2% qualificaram a velocidade para abrir a página como ótima ou boa; 30,7%, como regular; apenas 8,7%, como ruim ou péssima.

Sobre a apresentação visual da página, 62,2% disseram que era ótima ou boa; 30,7%, regular; e 5,8%, ruim ou péssima. A linguagem utilizada nos textos teve nota ótima ou boa de 63,2% dos entrevistados, regular de 28,7%, e ruim ou péssima de 8,2%.

Gráfico 5

De modo geral, como você avalia o Portal do Senado na internet?



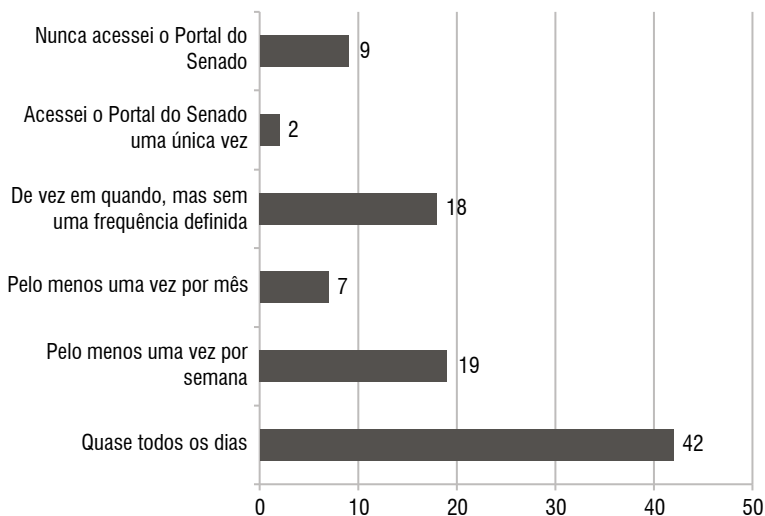
Fonte: Brasil (2017b, p. 2).

Na pesquisa de 2017, conforme se observa no gráfico 5, 65% dos entrevistados avaliaram o Portal do Senado como ótimo ou bom; 27% deram nota regular; e 6% consideraram-no ruim ou péssimo. Dos 1.479 entrevistados, 42% afirmaram acessar a página do Senado quase todos os dias. Outros 19%, pelo menos uma vez por semana; 18%, de vez em quando; 7%, pelo menos uma vez por mês; e 2%, uma única vez. Outros 3% não responderam.

Quanto à frequência de acesso ao Portal do Senado, conforme representado no gráfico 6, é interessante observar que 9% afirmaram nunca tê-lo acessado, o que, segundo os pesquisadores do DataSenado, indica que responderam ao questionário ao entrarem na página pela primeira vez. Em relação aos que afirmaram terem acessado a página uma única vez, aquela seria a segunda.

Gráfico 6

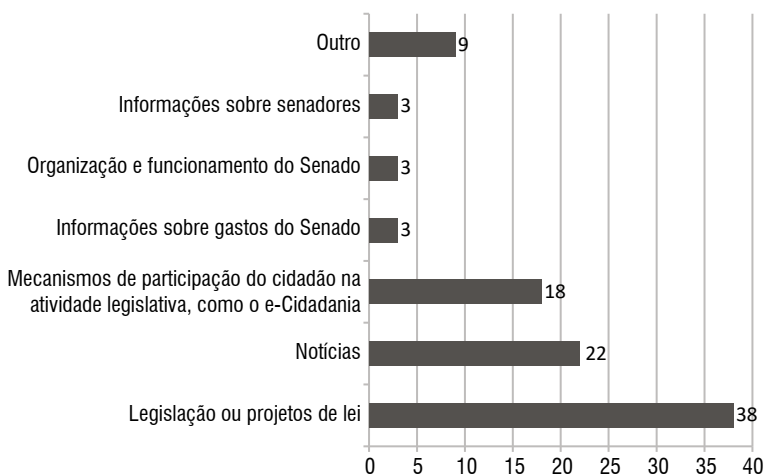
Com que frequência você acessa o Portal do Senado? (%)



Fonte: Brasil (2017b, p. 3).

Gráfico 7

Que tipo de conteúdo você mais costuma acessar no Portal do Senado? (%)



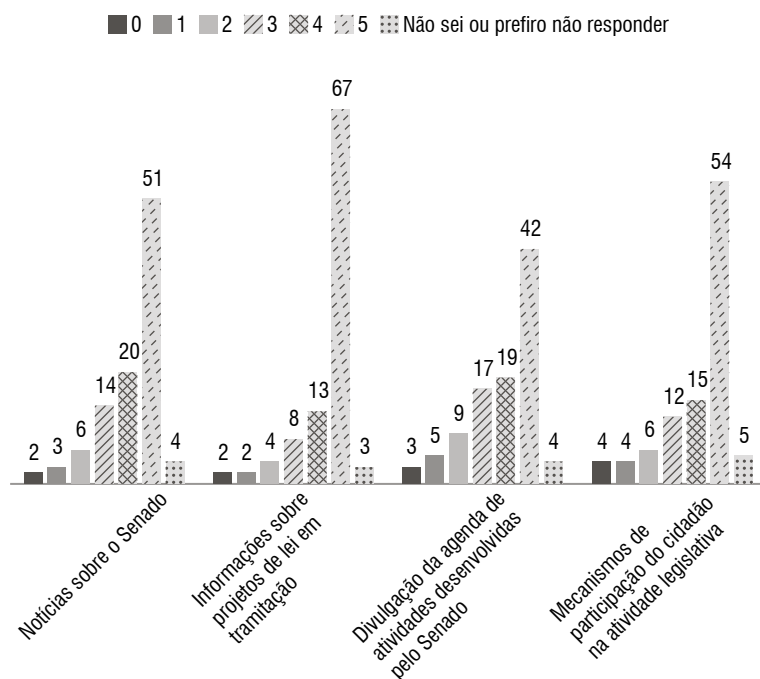
Fonte: Brasil (2017b, p. 5).

Em 2017, o internauta foi questionado sobre o conteúdo que mais acessava no Portal. A maioria dos entrevistados (38%) respondeu que

era sobre legislação ou projetos de lei. As notícias ficaram em segundo lugar (22%), seguidas por mecanismos de participação do cidadão na atividade legislativa (18%), como o e-Cidadania. Informações sobre gastos do Senado e senadores, bem como organização e funcionamento da Casa ficaram empatados, com 3% das preferências; 4% não responderam.

Gráfico 8

Em uma escala de 0 a 5, em que 0 é nada importante e 5 é muito importante, avalie o quanto você considera importante que os seguintes conteúdos sejam disponibilizados na *homepage* do Portal do Senado (%)



Fonte: Brasil (2017b, p. 7).

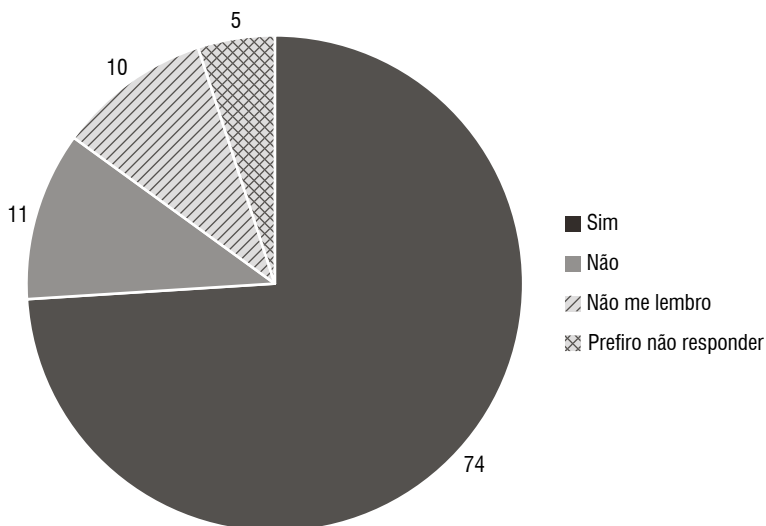
Os conteúdos considerados mais importantes para figurarem na *homepage* do Portal do Senado foram, na ordem, informações sobre projetos de lei em tramitação, com 67% notas 5; mecanismos de participação do cidadão na atividade legislativa, com 54% notas 5; notícias sobre o Senado, com 51% notas máximas; e divulgação da agenda de atividades desenvolvidas pelo Senado, com 42% notas 5.

Em 2017, questionado se, ao visitar a página do Senado pela última vez, o internauta havia encontrado a informação que procurava, a maioria dos entrevistados (74%) afirmou que sim, e somente 11% disseram não

ter encontrado. Do total de respondentes, 68% afirmaram que foi fácil encontrar a informação que procuravam; 20%, difícil; e 8%, muito fácil.

Gráfico 9

Quando você acessou o Portal do Senado pela última vez, encontrou a informação que procurava? (%)



Fonte: Brasil (2017b, p. 6).

3.2 Índice de Transparência Legislativa

Em dezembro de 2015, o Conselho de Transparência e Controle Social do Senado lançou o Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITL), uma ferramenta que permite analisar a transparência das casas legislativas brasileiras – no plano municipal, estadual ou nacional – por meio de uma avaliação prática e objetiva de seus respectivos sites institucionais.

Para chegar à versão final do ITL, foram estudados vários índices de transparência nacionais e internacionais, bem como revisada a legislação nacional e internacional sobre o tema, em especial a LRE, a LAI e a CRFB⁴. Antes do lançamento oficial do ITL, foi realizada ainda uma consulta pública que ficou disponível no site do Senado, por meio do e-Cidadania, em outubro de 2015⁵.

⁴ A bibliografia e a metodologia utilizadas como base para a criação do ITL podem ser acessadas em Brasil ([2014a]).

⁵ Essa consulta ficou disponível no Portal do e-Cidadania entre os dias 5 e 31 de outubro de 2015 para a participação direta do cidadão. Mais informações sobre a consulta

O ITL pode ser aplicado a qualquer das casas legislativas brasileiras (Senado Federal, Câmara dos Deputados, assembleias estaduais, Câmara Legislativa do Distrito Federal, câmaras municipais), para que esses órgãos façam, internamente, sua autoavaliação. A sociedade civil organizada ou qualquer cidadão também podem utilizar o ITL para avaliar a transparência de determinado órgão legislativo e, com base nos resultados, propor metas para o aprimoramento da transparência pública ou mesmo dos serviços oferecidos pelo Legislativo. O ITL compreende quatro dimensões – (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social, (4) Aderência à LAI –, cada uma das quais se subdivide em 19 subdimensões, num total de 69 indicadores. Na escala do ITL, o grau de transparência pode variar de zero a um, em que zero significa nenhuma transparência, e um, transparência máxima. Com o propósito de dar transparência aos critérios do ITL, foi elaborado um manual⁶ com a fórmula do índice e orientações, para que qualquer cidadão possa realizar a avaliação e fazer seus próprios cálculos.

A primeira casa legislativa a ter o ITL avaliado foi a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), em 2017. A avaliação foi feita em parceria com o Observatório Social de Brasília (OSBrasília), que atua no monitoramento e na avaliação das ações do Poder Público da Capital da República, e o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), que atua na fiscalização da administração pública e na promoção da cidadania ativa.

O ITL da CLDF foi considerado “muito aquém do necessário” pelos dois institutos (RELATÓRIO..., 2017, p. 8). Em cada área avaliada, foram apontados problemas, apresentadas críticas e comentários. O relatório completo com todos os resultados, bem como a indicação de outros problemas encontrados e não analisados pelo ITL, foi entregue à direção da CLDF e do Ministério Público do Distrito Federal.

Além de avaliar a CLDF, os dois institutos concluíram ainda que o ITL carecia de vários aprimoramentos. Por isso, encaminharam ao Senado Federal sugestões de aperfeiçoamento da ferramenta, com a inserção de outras avaliações não disponibilizadas nessa primeira versão.

No Senado Federal, o ITL foi aplicado no primeiro semestre de 2018, em uma avaliação interna realizada por servidores voluntários que analisaram a disponibilização de dados públicos no Portal de Transparência da Casa.

Os resultados foram enviados a 38 setores do Senado responsáveis pela alimentação das diferentes informações do Portal da instituição, para que pudessem ser corrigidas as falhas constatadas e complementa-

podem ser acessadas em Borges (2015).

⁶O manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo pode ser acessado em Brasil (2015b).

das as informações necessárias. Com base nos aprimoramentos promovidos por esses setores, as primeiras notas do ITL do Senado foram alteradas sem que houvesse a necessidade de uma nova avaliação. O ideal, no entanto, é que o ITL de uma instituição seja avaliado por outra, de preferência independente, para que os resultados obtidos sejam os mais transparentes e neutros possíveis, livres de qualquer viés que possa contaminá-los ou colocá-los em dúvida.

3.3 LAI

Matéria publicada no *Jornal do Senado* em junho de 2017⁷ informa que os pedidos de informação ao Senado, recebidos de cidadãos por meio da LAI, aumentam ano a ano. Em 2014, foram 909 solicitações; em 2015, 1.114; em 2016, 1.346; e, em 2017, 1.397.

Segundo dados do Serviço de Informação ao Cidadão do Senado, criado em 2012, dos 1.346 pedidos recebidos em 2016, quase a metade (48,6%), ou seja, 654, foi atendida em até um dia; 217 (16,1%), entre dois e cinco dias; 364 (27%), entre seis e 20 dias; e 111 (8,24%), em mais de 20 dias. Em 2017, dos 1.397 pedidos recebidos, 49% (689 pedidos) foram respondidos em até um dia; 25% (356), entre 6 e 20 dias; 20% (275), entre 2 e 5 dias; e apenas 6% (77), em mais de 20 dias⁸.

Entre os assuntos mais abordados em 2017, estão, na ordem: atividade legislativa (46,7%), informações sobre senadores (14,5%), perguntas sobre concurso público (10,7%) e atividade administrativa (7,4%). Segundo o relatório de 2017, somente 19 pedidos não foram respondi-

⁷ Essa matéria está disponível em Brasil (2017d). Os relatórios mensais e anuais de atendimentos da LAI pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado podem ser acessados em Brasil ([201-]).

⁸ As informações constam do Relatório anual estatístico dos pedidos tratados pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal em 2017, acessadas em Brasil (2018c).

dos. A maioria (15) por se tratar de informação de caráter pessoal.

O relatório de 2017 indica ainda que o grau de instrução da maioria dos demandantes da LAI é ensino superior (39,58%) ou pós-graduação (35,93%), o que sinaliza a exclusão da maioria da população.

3.4 Inter-Parliamentary Union

As pesquisas com o objetivo de avaliar a transparência do site do Senado conforme padrões internacionais de transparência tiveram início em 2009, quando todas as adaptações no Portal começaram a ser feitas com base nas diretrizes da Inter-Parliamentary Union (IPU). O órgão internacional, criado em 1889, atua em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU) e reúne parlamentos de 178 países e outros 12 membros associados.

Naquele ano, a IPU (2009) lançou o manual *Guidelines for Parliamentary Websites*, um documento com as principais diretrizes e recomendações sobre a formatação de sites legislativos. A partir de então, o Comitê de Internet do Senado passou a fazer adaptações e avaliações constantes, orientadas pelo site da IPU. Foram quatro até agora, nos anos de 2009, 2011, 2015 e 2017.

Segundo Castanho (2016, p. 185), “o objetivo da IPU, com o manual, é proporcionar aos cidadãos acesso democrático a todo tipo de informação e serviço oferecido pelos parlamentos, para que possam exercer a cidadania”. Assim, as orientações sugeridas no documento se dividem em seis grupos: 1) Informações gerais sobre o Parlamento; 2) Informação sobre legislação, orçamento e fiscalização; 3) Ferramentas de armazenamento e recuperação de informação; 4) Ferramentas de comunicação e diálogo com cidadãos; 5) *Design*: usabilidade, acessibilidade e linguagem; 6) Gerenciamento e responsabilidade de supervisão.

Cada um desses grupos é dividido em vários subgrupos que se desdobram em indicadores cujas notas variam de 0 a 3, conforme os seguintes critérios: não atende (0), atende minimamente (1), atende parcialmente (2) e atende totalmente (3). A nota máxima possível é 384. Na primeira avaliação do grupo de trabalho, em 2009, conforme a métrica de tabulações estipulada para cada item, o Senado alcançou a nota de 276 (BRASIL, 2009).

Em 2011 e 2015⁹, novas avaliações do Portal do Senado foram realizadas. No relatório produzido em 2012, com base na avaliação feita em 2011, a nota da instituição subiu para 311 pontos¹⁰ e, em 2015, para 332, mas houve ainda muitas críticas (BRASIL, 2012, 2015a). Os relatórios desses dois anos reconheceram vários avanços em relação ao primeiro documento, de 2009, mas apontaram um site ainda sem integração, devido a uma série de adaptações feitas sem um planejamento global.

O relatório liberado em março de 2018, referente ao ano de 2017, atribuiu ao site do Senado a nota 341, apenas 43 pontos abaixo do total possível. O documento destaca que “em 2018, o site do Senado atende 88,80% das diretrizes da IPU. As informações sobre o parlamento são bastante completas e a maior parte das ausências são relativamente fáceis de suprir” (BRASIL, 2018b, p. 21).

Tabela 1

Avaliações do Portal do Senado conforme diretrizes da IPU

Categorias	Pontos				Max
	2009	2011	2015	2017	
1. Informações gerais sobre o Parlamento	97	109,5	113	116	156
2. Informações sobre a legislação, orçamento e fiscalização	91	92	93	92	93
3. Ferramentas de armazenamento e recuperação de informação	24	25	29	33	33
4. Ferramentas de comunicação e diálogo com o cidadão	13	21	21	21	21
5. <i>Design</i> : usabilidade, acessibilidade e linguagem	9	12	13	15	18
6. Gerenciamento e responsabilidade de supervisão	42	51,5	63	64	66
Total	276	311	332	341	384

Fonte: elaborada pela autora com base em relatórios internos do Senado Federal.

⁹ Embora tenha sido realizado, o relatório de 2015 não foi divulgado oficialmente. Por essa razão, não é considerado para efeito de análise de dados pela equipe do Comitê Gestor do site do Senado.

¹⁰ No relatório oficial de 2011, a nota total inicial ficou em 307, mas, em reavaliação posterior não divulgada oficialmente, passou para 311, resultado de alteração da nota do item 6 (gerenciamento e responsabilidade de supervisão), que passou de 47,5 para 51,5.

4 Empoderamento do cidadão

Todo o aparato de comunicação do Senado, suas ferramentas digitais de interação e as avaliações internas e externas de seu site são um sinal de que os representantes eleitos já perceberam a importância da publicidade e o que a falta dela pode causar.

Os cidadãos, hoje, reagem das mais diversas formas contra a corrupção e a falta de informações convincentes sobre os atos praticados por aqueles que colocam no poder. Essas reações surgem em manifestações que estão acontecendo em todo o mundo, a exemplo das que ocorreram no Brasil, em 2013, contra a corrupção generalizada.

Trata-se, segundo Castells (2013), do empoderamento dos cidadãos, fundamentado em uma cultura da internet que ele denomina autocomunicação de massas¹¹, uma plataforma da cultura da autonomia. O filósofo espanhol afirma que a autocomunicação de massas é a principal plataforma de comunicação e está em toda a parte. “Esse é o novo contexto, no cerne da sociedade em rede, como uma nova estrutura social em que os movimentos sociais do século XXI se constituem” (CASTELLS, 2013, p. 162).

Na sociedade da internet, o empoderamento dos cidadãos é irreversível. Conforme Castells (2000), a humanidade ingressou em um modelo genuinamente cultural de interação e organização social em que a informação é o principal ingrediente, e os fluxos de mensagens e imagens entre as redes constituem o encadeamento básico. “É o começo de uma nova existência e, sem dúvida, o início de uma nova era, a era da informação, marcada pela autonomia da cultura *vis-à-vis* as bases materiais de nossa existência” (CASTELLS, 2000, p. 505).

A transparência dos atos públicos deve ter em conta que o próprio ciberespaço empodera a sociedade com informações que permitem cada vez menos ilicitudes, omissões e desmandos. Como afirma Castells (2013, p. 186), “o que é irreversível no Brasil como no mundo é o empoderamento dos cidadãos, sua autonomia comunicativa e a consciência dos jovens de que tudo que sabemos do futuro é que eles o farão Móbil-izados”.

Por essa razão, a publicidade dos atos dos governantes é tão importante e revestida de uma legislação robusta que a cada dia cresce mais, com o objetivo de favorecer a boa comunicação e evitar conflitos. Segundo Bentham (2011, p. 277), “a lei mais adequada para assegurar a confiança pública e provocá-la constantemente no sentido de avançar em direção ao objetivo de sua instituição é aquela da publicidade”.

¹¹ A autocomunicação de massa, segundo Castells (2013), é o uso da internet e das redes sem fio como plataformas da comunicação digital. É baseada em redes horizontais de comunicação multidirecional, interativa, na internet; e mais ainda, nas redes de comunicação sem fio.

Entre as razões a favor da publicidade dos atos dos representantes do povo, Bentham (2011) enumera: compelir os membros da assembleia a exercer seu dever de ofício, a conhecer o desejo dos governados e a assegurar a confiança e o consentimento às medidas da legislatura. Por outro lado, a publicidade, segundo explica, permite aos representados agirem com base na compreensão, prover a assembleia com os recursos dos benefícios advindos da informação e garante ainda o que classifica como “deleite que dela [publicidade] resulta”.

Ao lado da publicidade, a transparência também assume papel fundamental para que os atos públicos estejam acessíveis. Segundo O’Neill (2006, p. 76, tradução nossa), existe um amplo consenso sobre o modo como a transparência deve disciplinar as instituições e seus titulares, tornando as informações sobre seu desempenho mais públicas:

É feita publicidade para dissuadir a corrupção e o mau desempenho e garantir uma base para um desempenho melhor e mais confiável. Se a transparência oferecer suporte a um desempenho mais confiável, ela também deverá apoiar a confiança nesse desempenho. Aqueles que são obrigados a fornecer evidências com provas para julgar seu desempenho enfrentam fortes incentivos para ganhar a confiança, ao invés de buscá-la por meios fraudulentos, enganosos ou corruptos, ou por jogarem publicamente de maneira turbulenta.

Assim, a publicidade dos atos públicos converte-se em ferramenta essencial da transparência, em especial para a necessária *accountability* a que a sociedade tem direito.

5 Visibilidade e transparência

Embora ofereça, de fato, maiores possibilidades de troca de informações e de interatividade,

o ambiente digital proporcionado pela internet não é a solução para todas as questões relacionadas à democratização das informações e à participação cidadã. Embora esta seja a era de maior transparência de informações da história da humanidade, condição forjada pela internet, nem sempre a maior visibilidade de informações se traduz na transparência adequada ou necessária e, paradoxalmente, pode até reduzir a transparência.

Conforme Stohl, Stohl e Leonardi (2016), é falha a suposição de que quanto mais as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ajudarem a tornar as ações organizacionais visíveis, mais as organizações se tornarão transparentes. “Visibilidade e transparência não têm correspondência direta. Na verdade, argumentamos que o aumento da visibilidade das informações pode às vezes reduzir drasticamente a transparência” (STOHL; STOHL; LEONARDI, 2016, p. 124, tradução nossa). Quando isso acontece, segundo explicam, pode haver o efeito paradoxal de tornar os caminhos de tomada de decisão nas organizações mais opacos do que transparentes, o que denominam opacidade inadvertida e opacidade estratégica.

A opacidade inadvertida acontece quando a sobrecarga de informações acaba ocultando fatos importantes, mesmo estando disponíveis, situação que pode resultar em interpretações distintas da pretendida. Por sua vez, a opacidade estratégica visa, segundo os autores, a ocultar propositalmente o acesso a informações que precisam estar transparentes, mas não se deseja tornar acessível. “O paradoxo da transparência indica que disponibilidade, acessibilidade e aprovação de informações precisam ser gerenciadas para produzir não apenas visibilidade, mas uso efetivo das informações” (STOHL; STOHL; LEONARDI, 2016, p. 134, tradução nossa).

A necessidade de gerenciamento é compartilhada por outros autores, a exemplo de Silva

(2016, p. 29), para o qual, no âmbito político, as instituições transparentes devem ser “livres de nebulosidade e ações incompreensíveis, irregulares e injustificáveis à luz do interesse geral da opinião pública”.

Segundo Lemos (2007), para que um país logre êxito na sociedade da informação, é fundamental a ação efetiva dos governos para promover a inclusão digital, com o objetivo de que todos tenham acesso às mesmas oportunidades tecnológicas. No entanto, conforme destaca, até mesmo os governos precisam se adaptar e reagir rapidamente às pressões da sociedade da informação, inventando “novos modelos de gestão e levando em conta as potencialidades (virtualidades) das novas tecnologias”. De acordo com o autor, as organizações governamentais precisam enxergar a gestão como um todo, dirigindo e articulando ações para a coletividade. No que se refere ao uso das tecnologias digitais, os governos estão mais defasados em relação ao planejamento dos sistemas corporativos integrados de informação e à oferta de serviços do que em relação à infraestrutura tecnológica.

Ainda segundo Lemos (2007, p. 106), a preocupação com a inclusão e a equidade social é uma exigência dessa nova era:

A Sociedade do Conhecimento e da Informação exige que o Estado passe a oferecer ao cidadão informação desburocratizada, ágil, abundante e facilmente acessível. Uma sociedade da informação para todos os brasileiros supõe, em síntese, que sejam observados princípios e metas de inclusão e equidade social e econômica de diversidade e identidade culturais, de sustentabilidade do padrão de desenvolvimento, de respeito às diferenças, de equilíbrio regional, de participação social e de democracia política.

A ação efetiva de acessibilidade à informação exige uma política de dados governamentais abertos, instrumento necessário para promover

a transparência, a participação e a colaboração efetiva da sociedade. Conforme Possamai (2016, p. 387), o chamado Governo Aberto busca, por meio da publicação de dados em formato aberto, “romper a cultura do sigilo e da propriedade burocrática sobre as informações públicas, simplificando o acesso e a reutilização desses recursos não só pelo governo, mas também pela sociedade”. Os ganhos, segundo ela, são enormes, “em transparência, *accountability*, controle social e participação, até o aperfeiçoamento da gestão, por meio do cruzamento de dados, a apoiar o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas” (POSSAMAI, 2016, p. 387). Mas não basta, conforme explica, disponibilizar dados. Além disso, é preciso, por meio da inclusão, garantir a participação dos cidadãos nesse Governo Aberto, a fim de que se assegure, de maneira mais ampla, a própria cidadania na era digital.

6 Conclusão

O artigo teve como objetivo analisar em que medida os sites públicos estão se tornando mais transparentes em decorrência da obrigatoriedade imposta por uma legislação robusta e da exigência de uma sociedade mais empoderada. Observou-se que esses websites estão não só cada vez mais transparentes e interativos, mas também preocupados em aprimorar os serviços oferecidos aos cidadãos.

A análise foi realizada focalizando avaliações internas e externas do site do Senado Federal, aplicadas entre 2013 e 2017, com base em pesquisas com internautas de todo o Brasil, no Índice de Transparência Legislativa (ITL), na LAI e nas diretrizes da Inter-Parliamentary Union (IPU).

Nesse contexto, o artigo abordou a relação entre publicidade, visibilidade e transparência,

demonstrando que nem sempre mais publicidade e visibilidade de informações significa mais transparência, pois os dados e informações podem ser revestidos de opacidade, com ou sem intenção, o que dificulta sua correta interpretação, principalmente pelas camadas sociais com menor grau de instrução.

Fica claro, pois, que não basta proporcionar transparência e criar mecanismos de participação se não se investir pesadamente no desafio de reduzir a enorme exclusão digital e social, para que todos os cidadãos possam ter as mesmas oportunidades de efetiva compreensão e avaliação dos dados e informações disponibilizados pelos sites públicos. Esse desafio exige não só o acesso à internet e a equipamentos a preços acessíveis, mas também a uma educação de qualidade, que estimule a participação cidadã no processo democrático.

Trata-se, pois, de promover uma mudança cultural que permita a participação de toda a sociedade na construção dos novos mecanismos de exercício da cidadania ativa e de busca conjunta de soluções que garantam a satisfação dos representados no processo político e a fidelidade dos representantes aos anseios daqueles que os elegeram. Por fim, além de transparência e de inclusão digital, é indispensável uma comunicação pública que saiba interagir com o cidadão.

Sobre a autora

Valéria Castanho é mestre em Comunicação Social pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; doutoranda em Ciências da Comunicação pela Universidade do Minho, em Braga, Portugal, com cotutela na Universidade de Brasília; analista legislativa do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: valeria.castanho@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

CASTANHO, Valéria. A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 265-285, abr./jun. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p265

(APA)

Castanho, V. (2019). A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 265-285. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p265

Referências

BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. Nota introdutória e tradução de Francisco Jamil Marques. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 6, p. 277-294, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n6/n6a11.pdf>. Acesso em: 8 maio 2019.

BORGES, Letícia Almeida. Senado abre projeto de índice de transparência do Poder Legislativo para consulta pública. *Interlegis*, [Brasília, DF], 9 out. 2015. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/institucional/noticias/2015/10/senado-abre-projeto-de-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo-para-consulta-publica>. Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. *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. Brasília, DF: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. *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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Avaliação do sítio do Senado Federal de acordo com diretrizes internacionais*. Brasília, DF: Senado Federal, 2018b. [Relatório técnico interno].

_____. Senado Federal. *Avaliação do sítio do Senado Federal e apresentação de proposta de modernização*. Brasília, DF: Senado Federal, 2009. [Relatório técnico interno].

_____. Senado Federal. *Avaliação do sítio do Senado Federal e apresentação de proposta de modernização*. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. [Relatório técnico interno].

_____. Senado Federal. *Avaliação do sítio do Senado Federal e apresentação de proposta de modernização*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015a. [Relatório técnico interno].

_____. Senado Federal. *E-cidadania*. Brasília, DF: Senado Federal, [200-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Índice de transparência legislativa*. [Brasília, DF]: Secretaria de Transparência, Instituto de Pesquisa DataSenado, [2014a]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-apresentacao>. Acesso em: 9 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Manual do índice de transparência do Poder Legislativo*. [Brasília, DF]: Senado Federal, Secretaria de Transparência, 2015b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/manual-do-indice-de-transparencia-do-legislativo>. Acesso em: 9 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Pesquisa sobre a página do Senado na internet*. [Brasília, DF]: Senado Federal, Secretaria de Transparência, 2014b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/relatorio-pagina-do-senado-final-2013>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Pesquisa sobre o portal do Senado: pesquisa DataSenado*. [Brasília, DF]: Senado Federal, Secretaria de Transparência, 2017b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/relatorio-pesquisa-sobre-o-portal-sf-2017>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Relatório anual estatístico dos pedidos tratados pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal em 2017*. Brasília, DF: Senado Federal, 2018c.

_____. Senado Federal. *Relatórios LAI*. Brasília, DF: Senado Federal, [201-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/relatorios-lai-1>. Acesso em: 9 maio 2019.

_____. Senado Federal. *Secretaria de Transparência trabalha para que informações do Senado estejam cada vez mais acessíveis*. Brasília, DF: Senado Federal, 2017c. [Intranet do Senado].

_____. Senado Federal. Senado respondeu a mais de 1,3 mil pedidos baseados na Lei de Acesso à Informação em 2016. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 22 maio 2017d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/12/senado-respondeu-a-mais-de-1-3-mil-pedidos-baseados-na-lei-de-acesso-a-informacao-em-2016>. Acesso em: 9 maio 2019.

CASTANHO, Valéria. *Os jornalistas-assessores: encontros e desencontros: uma contribuição ao estudo das assessorias de imprensa no Brasil*. 2001. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

_____. Os sites governamentais na era da transparência e da interatividade: um estudo de caso sobre o site do Senado. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; RAMOS, Murilo César; GERALDES, Elen; PAULINO, Fernando Oliveira; SOUSA, Janara; PAULA, Helga Martins de; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; NEGRINI, Vanessa (org.). *Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação*. Brasília, DF: Fac Livros, 2016. p. 183-191. (O direito achado na rua, v. 8). Disponível em: https://faclivros.files.wordpress.com/2017/03/faclivros_direitoachadorua8.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad.: Roneide Venancio Mayer com a colaboração de Klaus Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

_____. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COMISSÃO INTERNACIONAL PARA O ESTUDO DOS PROBLEMAS DA COMUNICAÇÃO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e *accountability*. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 79-112.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. *Resumos [...]*. Manaus: Intercom, 2013. p. 1-9. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>. Acesso em: 9 maio 2019.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Guidelines for parliamentary websites*. Italy: Giorgetti S.r.L., 2009. Disponível em: www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

LEMONS, André (org.). *Cidade digital: portais, inclusão e redes no Brasil*. Salvador: Ed. UFBA, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/137/4/Cidade-digital_RI.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* New York: Oxford University Press, 2006. p. 75-90.

POSSAMAI, Ana Júlia. Portal brasileiro de dados abertos: novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na era digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016. p. 365-392.

RELATÓRIO do Projeto Índice de Transparência Legislativa – CLDF 2017. Brasília, DF: Observatório Social de Brasília, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-AaPdU6VdDbSkprdzZuaW1KSVU/view>. Acesso em: 9 maio 2019.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 27-54.

STOHL, Cynthia; STOHL, Michael; LEONARDI, Paul M. Managing opacity: information visibility and the paradox of transparency in the digital age. *International Journal of Communication*, [s. l.], v. 10, p. 123-137, 2016. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4466/1530>. Acesso em: 9 maio 2019.