

Os *sites* governamentais na era da transparência e da interatividade: um estudo de caso sobre o *site* do Senado

Valéria Castanho

Resumo

O objetivo deste trabalho é abordar a importância dos *sites* governamentais para a comunicação entre agente político e a sociedade empoderada pela *internet*, com um estudo de caso sobre o Portal do Senado, que vem sendo permanentemente reformulado com o objetivo de proporcionar mais interatividade com o cidadão e se adequar cada vez mais aos propósitos da Lei de Acesso à Informação Pública (Lei 12.527/2011), mais conhecida como LAI. Foram feitas pesquisas, realizados levantamento de dados e um estudo de caso sobre o *site* do Senado para demonstrar como o *site* tem se adaptado para atender cada vez melhor às exigências da sociedade, que tem ampliado ano a ano o interesse em participar dos debates que acontecem dentro do parlamento.

Palavras-chave: *Site*. Senado. Interatividade. *Internet*. LAI.

Introdução

Transparência e interatividade são palavras que traduzem o conceito da Sociedade da Informação. Era que tem suas raízes no século passado, com a criação da *internet*, e em documentos como o relatório Macbride (UNESCO, 1983), elaborado em 1980, mas ainda fundamental para os estudos da comunicação na contemporaneidade.

Nessa era da Informação, especialmente após a Lei de Acesso à Informação (LAI), a comunicação dos órgãos públicos com a sociedade vem se consolidando cada vez mais como uma prestação de contas (*accountability*) obrigatória e transparente de seus atos. Mas, muito além disso, deve ter ainda como compromisso a criação de mecanismos que não só possibilitem, mas também estimulem a real e efetiva participação cidadã – digital principalmente – no processo democrático e de elaboração das principais políticas públicas de interesse coletivo.

O Parlamento brasileiro, como articulador e responsável pela formulação das políticas públicas nacionais, tem sido palco de intensos debates e alvo da sociedade organizada, cada

vez mais atuante na luta por espaços de participação no processo político de construção e organização do Estado. Partimos do pressuposto, então, de que o Congresso tem buscado – ou tem consciência de que deve buscar – uma comunicação legislativa cada vez mais transparente e comprometida com seus diversos públicos, por meio de uma variedade de ferramentas que garantem ao cidadão a interatividade e até mesmo a interferência na agenda política do Parlamento.

É o caso, por exemplo, dos portais tanto do Senado quanto da Câmara Federal, que têm procurado possibilitar cada vez mais, por meio de variadas ferramentas de interatividade, uma maior conexão com o cidadão. Alguns exemplos são o e-Cidadania (Senado) e o e-Democracia (Câmara)¹; as redes sociais e a Ouvidoria de ambas as casas. Segundo Brandão (2012, p.5), essas novas práticas de comunicação política com a sociedade têm um forte componente político participativo e “aparecem no cenário político brasileiro (e de outros países) como uma promessa de participação mais ativa e consciente dos cidadãos”.

Mas de acordo com Sivaldo Pereira da Silva, embora o ambiente digital traga, de fato, novas possibilidades para melhorar o fluxo de informação e diálogo na democracia moderna, bem como aumentar a participação com a sociedade e criar mais canais para a deliberação pública, isso não quer dizer “que o aumento das oportunidades de participação ou de deliberação sejam os propósitos unidimensionais da comunicação *online*, nem que a crise do sistema político ou da representatividade tenha encontrado o seu elixir na interação do ambiente digital” (SILVA, 2009a, p. 99).

Site do Senado

O Senado foi um dos pioneiros, na área pública, na oferta de informações via rede mundial de computadores. Entre 1995 e 1997, criou seus quatro veículos de comunicação. O primeiro deles foi a Agência Senado e, em seguida, vieram o Jornal do Senado, a TV e a Rádio Senado.

¹ O e-Cidadania e o e-Democracia foram criados para estimular e possibilitar a maior participação e o engajamento mais direto e efetivo dos cidadãos no processo legislativo, com ideias, discussões e ações voltadas para temas em debate no Senado, na Câmara e na sociedade.

Em 1996, foi criada a Comissão Permanente da *Internet*² e o primeiro Ato de Regulamentação das páginas do Senado. Em 2001, foi constituído em grupo de trabalho com o objetivo de avaliar a *home page* da Casa e, no mesmo ano, uma comissão destinada a “apresentar soluções que aperfeiçoem o Portal Institucional do Senado Federal na rede mundial de computadores – *Internet*”. Como conclusão dos trabalhos, a comissão apresentou um relatório propondo diversas medidas e recomendações, entre elas a implementação de “uma página mais leve e com maior grau de usabilidade, com uma *home page* sem imagens, tendo como destaques as últimas notícias sobre as atividades parlamentares e a pesquisa de matérias em tramitação no Senado” (SENADO, 2009, p.4).

No entanto, essas recomendações não saíram do papel. Em 2003, um novo grupo de trabalho rediscutiu as propostas apresentadas anteriormente e implantou o projeto de reformulação da *home page*. Até 2009, foram feitas várias adaptações no *site* quanto à normatização e gestão da página e também para adequá-la aos padrões internacionais de acessibilidade, mas todas sem qualquer critério sistemático de modernização.

Foi somente a partir de 2009, com a criação de um grupo de trabalho responsável pela apresentação de uma avaliação do *site* do Senado e propostas para o seu aprimoramento, que as mudanças começaram efetivamente a ocorrer. Todo o trabalho, incluindo as recomendações de modernização, passou a ser feito com base nas diretrizes da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), órgão Internacional que reúne parlamentos de vários países. Naquele ano, a IPU lançou o manual “*Guidelines for Parliamentary Websites*”, um documento com as principais diretrizes e recomendações sobre formatação de *sites* legislativos, com foco direcionado para o cidadão-internauta e três temáticas básicas: história do parlamento, seu trabalho e seus membros eleitos.

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. Para tanto, 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)

² Esses dados fazem parte de um Relatório Técnico interno do Senado intitulado “Avaliação do Sítio do Senado Federal e Apresentação de Proposta de Modernização”, de outubro de 2009.

Ferramentas de comunicação e diálogo com cidadãos; 5) Design: usabilidade, acessibilidade e linguagem; 6) Gerenciamento e responsabilidade de supervisão.

Cada grupo é dividido em vários subgrupos e estes em itens, 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 de 384. Em 2009, conforme a métrica de tabulações a cada item, a nota do Senado foi de 276, com 71,3% de aderência do *site* da Casa ao Padrão sugerido.

Com base nas diretrizes da IPU e em um estudo comparativo entre o *site* do Senado e o de outros órgãos legislativos, a equipe do Senado, formada por profissionais de vários setores da Casa, concluiu que:

Para que o portal web do Senado esteja de acordo com as melhores práticas de implementação de portais de parlamentos, é preciso que haja novo direcionamento estratégico capaz de englobar três aspectos estruturantes: redefinição do modelo de gestão do sítio eletrônico, estabelecimento de padrões normativos que garantam sua implementação e adoção de modernas ferramentas de tecnologia da informação destinadas especificamente à formatação de portais web. (SENADO, 2009, p.31).

Para implementar todas essas medidas, o processo de modernização do *site* foi dividido em três etapas. A primeira foi uma adaptação no *layout*, para proporcionar uma evolução estética e funcional na página principal. Nessa fase, foram inseridos acessos rápidos à agenda de plenário e comissões, cada qual composta das respectivas pautas de reuniões e seus resultados, bem como à Ordem do Dia do Senado e ao resultado também das sessões deliberativas.

Na segunda etapa, o foco maior continuou sendo o *layout*, mas direcionado para a criação de um novo visual e de novas funcionalidades na primeira página do *site*. A última fase teve como objetivo melhorar a informação oferecida ao internauta, tanto no conteúdo quanto na apresentação, bem como a criação de novos recursos na área, como vídeo (TV Senado) e áudio (Rádio).

A última versão do Portal do Senado passou a vigorar a partir de 20 de agosto de 2015, com o objetivo de proporcionar ao cidadão mais navegabilidade, dados, transparência e interatividade. No novo formato, com *design* mais moderno e navegação mais intuitiva, o

foco é garantir informações mais transparentes, claras e acessíveis sobre as atividades legislativas e administrativas, para que o internauta possa acessar, com mais facilidade e menos cliques, dados sobre a gestão da instituição e os recursos que os senadores usam no exercício do mandato.

Outra novidade foi a integração de todas essas informações ao Portal da Transparência do Senado, que teve 1,3 milhão de acessos somente entre agosto de 2014 e agosto de 2015³, e também foi reformulado para melhor atender ao cidadão e à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Essa nova reformulação do Portal do Senado envolveu diversos setores da Casa num processo que levou um ano e foi baseada no conceito de *layout* “responsivo”, para que pudesse ser adaptado a qualquer plataforma, como celulares e *tablets*. Além disso, o Portal foi concebido, desde o início, de forma padronizada para se enquadrar num novo modelo de identidade visual do Senado.

A maior conexão com o cidadão foi um dos objetivos do processo de reformulação, que levou em consideração demandas e críticas de jornalistas, do Conselho de Transparência e Controle Social do Senado e mais de três mil pedidos de informações enviados por internautas – a chamada transparência passiva.

Outro dado importante que motivou a reformulação do *site* foi o crescente número de acessos de internautas. Entre janeiro a dezembro de 2015, foram 65.326.863. A média mensal, nesse mesmo período, foi de 5.543.905. Somente internamente, o número, nos 12 meses, chegou a 9.669.868⁴.

Uma das principais demandas atendidas, e também uma das características mais marcantes da nova página, foi permitir acessar, com um único clique, várias informações antigas que antes estavam dispersas e difíceis de ser encontradas; assim como também todos os demais dados do Senado, muitos deles espalhados em diferentes portais.

³ Essa informação consta da matéria “Novo portal da *internet* dá mais transparência ao Senado”, publicada pela Agência Senado, no dia 21 de agosto de 2015 e está disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/21/novo-portal-na-internet-da-mais-transparencia-ao-senado>>. Acesso em: 3 out. 2016.

⁴ Esses dados constam do Relatório Gerencial de Acessos ao *site* do Senado Federal, documento interno produzido pela Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) do Senado.

Para os internautas acostumados a navegar pela página do Senado, a primeira mudança foi imediata, com a substituição, no *layout*, da aba “O Senado”, pela aba “Institucional”, onde estão agrupados, de forma padronizada, 15 subportais com diversos serviços oferecidos pela Casa num único clique⁵.

Outra novidade foi na área de jornalismo. A página do Senado passou a ser integrada ao Portal de Notícias da Agência Senado para que as informações, assim como os conteúdos multimídias (com textos, áudios e vídeos), as manchetes das matérias e as principais imagens do dia possam ser vistas no Portal do Senado. As notas rápidas em tempo real – o Senado Agora – também passaram a figurar no Portal para que o leitor possa saber, em primeira mão e com antecedência, dados gerais de uma matéria jornalística que ainda está em fase de produção.

A ideia é proporcionar mais comodidade ao cidadão, no acesso por informações da Agência Senado e do Jornal do Senado. Aliás, somente no primeiro semestre de 2015, essas duas páginas do Portal de Notícias foram acessadas por 3.692.384 internautas, um aumento de 35% em relação ao mesmo período de 2014, segundo dados da Agência Senado⁶.

De janeiro a novembro de 2015, somente o *Portal Senado Notícias* teve um aumento de 125% em suas visualizações (de pouco menos que 550 mil para 1,2 milhão). Ganho semelhante teve a página do Senado no *Facebook*, que atingiu 800 mil seguidores em dezembro, um crescimento de 184% ao longo de 2015. O alcance acumulado das publicações ao longo do ano também teve salto expressivo, passando de 139 milhões, em 2014, para 690 milhões até novembro de 2015⁷.

⁵ Para que o cidadão possa acompanhar as novas mudanças com mais facilidade, foi produzido um vídeo disponível em: <<http://bit.ly/novoPortal>. Acesso em: 20 de outubro de 2015>.

⁶ Essa informação consta da matéria “Novo portal da *internet* dá mais transparência ao Senado”, publicada pela Agência Senado em 21 de agosto de 2015, disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/21/novo-portal-na-internet-da-mais-transparencia-ao-senado>>. Acesso em: 3 out. 2016.

⁷ Esses dados constam da matéria “Participação popular nos canais de interação do Senado cresceu em 2015”, publicada pela Agência Senado em 8 de dezembro de 2015.

Pesquisa

Em dezembro de 2013, o DataSenado realizou uma pesquisa telefônica nacional⁸ com 1.089 pessoas, a partir dos 16 anos, para avaliar o grau de satisfação e as demandas dos internautas em relação ao *site* do Senado. Mais de 70% dos entrevistados consideraram essencial tornar disponível, no Portal, assuntos relacionados à transparência (informações com gastos do Senado, com 35,9%) e à tramitação legislativa (Legislação ou projetos de lei, com 34,2%).

Embora o número de acessos ao *site* do Senado venha aumentando a cada ano, apenas pouco mais de um décimo dos entrevistados (128 pessoas) afirmou ter acessado a página da instituição nos últimos três meses e, entre esses, a faixa etária com maior visualização ficou entre 20 e 29 anos (17,3%). Em segundo lugar, pessoas entre 30 e 39 anos (13,4%) e, em terceiro, a faixa etária de 16 a 19 anos (13,4%).

Questionada se, ao visitar a página do Senado, encontrou a informação que buscava, a maioria dos 128 entrevistados (54,7%) afirmou que sim, mas, no entanto, uma grande parcela (40,8%) disse não ter achado a informação desejada, sugerindo, segundo conclusão da pesquisa, que a informação não estava disponível ou mesmo não estava organizada de forma intuitiva.

Dos que afirmaram ter encontrado a informação, a grande maioria (87%) declarou não ter sido essa uma tarefa fácil, mas 13% disseram ter tido dificuldade para encontrá-la. Em geral, como conclusão à pesquisa, 52,2% dos 128 entrevistados avaliaram a página do Senado como ótima ou boa. Pouco mais de um terço (37,7%) deu nota regular e 10,1%, ruim ou péssima.

IPU

Em 2011 e 2015⁹, novas reavaliações do Portal do Senado foram realizadas, com base nas mesmas tabelas dos seis grupos sugeridos no manual *Guidelines for Parliamentary Websites*, que serviu de base para as primeiras avaliações, em 2009, quando o Senado

⁸ Os dados da pesquisa estão num relatório interno, de fevereiro de 2014, da Coordenação de Pesquisa e Opinião da Secretaria de Transparência do Senado, com o nome "A Pesquisa sobre a página do Senado na Internet".

⁹ Em 2015, os dados foram reavaliados após a nova versão do *site* do Senado, em agosto.

obteve 272 pontos (de um máximo possível de 384) e aderência total de 71,3% ao padrão sugerido pela IPU. Em 2011, a nota da instituição subiu para 307 pontos, com aderência de 79,3%; e, em 2015, a pontuação obtida foi de 332, com 85,78% de aderência.

Para melhorar essa pontuação, várias recomendações foram feitas para as próximas reformulações do Portal¹⁰. Uma delas é a necessidade de se aperfeiçoar as informações relativas ao histórico e ao funcionamento do Senado, para se incluir a lista dos partidos políticos atuantes no Brasil e respectivos *links* para seus *sites* institucionais. A ausência de uma ferramenta de busca geral, bem como a oferta de serviços seguros de troca de informações e documentos confidenciais e mais melhorias no *design* do *site* também foram apontadas como entraves que impediram a concessão de uma pontuação máxima, com base nos critérios estabelecidos pela IPU.

Conclusões

O objetivo desse trabalho foi mostrar como os *sites* governamentais – e em nosso caso específico o do Senado – têm passado por constantes modificações para melhor se adaptar à LAI e responder às demandas da sociedade. Observamos que os objetivos têm sido atendidos, e o processo tem sido pautado pela escuta da opinião pública. Embora um *site* não seja, por si só, um elemento que assegure a participação popular, ele é um estímulo para que os cidadãos conheçam as ações da Casa e se manifestem.

Referências

BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

ESTÁ NO AR O NOVO PORTAL INSTITUCIONAL DO SENADO. In: **Comunicados e Notícias**. Disponível em: <<http://intranet.senado.gov.br/news/informacoes-internas/banco-de-noticias/esta-no-ar-o-novo-portal-institucional-do-senado>>. Acesso em: 20 ago.2015.

IPU, Inter-Parliamentary Union. **Guidelines for Parliamentary Websites**. 2009. 32p. ISBN 978-92-9142-410-8 (IPU). Disponível em: <www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

LEMOS, André. **Cidade Digital**. Portais, inclusão e redes no Brasil. Editora Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2007.

¹⁰ Todas com base nas diretrizes do IPU.

SECOM. **Manual de orientação para atuação em mídias sociais.** Identidade padrão de comunicação digital do Poder Executivo Federal. Versão 2.0/12/2014. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommanualredessociaisout2012_pdf.pdf>. Acesso em: 20 out.2015.

SENADO FEDERAL. **Avaliação do Sítio do Senado Federal e Apresentação de Proposta de Modernização.** Relatório Técnico. Senado Federal. 2009.

_____. **Pesquisa sobre a página do Senado na *Internet*.** Secretaria de Transparência do Senado Federal. Coordenação de Pesquisa e Opinião. Relatório Interno. 2014.

_____. **Reavaliação do Portal Corporativo do Senado Federal na *Internet*.** Relatório Técnico do Comitê Gestor do *Site* do Senado Federal. Documento em finalização. 2015.

_____. **Relatório Gerencial de Acessos: *Site* do Senado Federal.** Janeiro de 2015 a dezembro de 2015. Secretaria de Tecnologia da Informação-Prodasen. Senado Federal. 2016.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Democracia e *Internet*:** requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009a. 424 p. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5211/Sivaldo-Silva.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2015.

UNESCO. **Um Mundo e Muitas Vozes.** Comunicação e informação na nossa época. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.