

Impactos da Lei de Acesso à Informação na política de transparência do Senado Federal

The impacts of the Law on Access to Information in the transparency policy of the Brazilian Senate

Antonio Teixeira Barros¹

1. Doutor em Sociologia. Professor e pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP). antonibarrosgmail.com

Resumo: Analisa os impactos da Lei de Acesso à Informação na política de transparência do Senado Federal, além de mapear as demandas dos cidadãos. A metodologia combinou dois procedimentos: (a) entrevistas em profundidade com os atores responsáveis pelos projetos de transparência do Senado; (c) análise dos documentos oficiais sobre a implantação e gestão do projeto de transparência política do Senado Federal e os relatórios sobre o impacto da Lei de Acesso à Informação. O foco das demandas sociais está em informações administrativas, como remuneração dos servidores, gastos com horas extras, viagens oficiais e passagens aéreas. Isso mostra que a prestação de contas requerida pela sociedade vai além da atuação política dos senadores e da agenda legislativa.

Palavras-chave: Transparência política. Portal da Transparência do Senado. Poder Legislativo. Senado Federal.

Abstract: This paper analyzes the impact of the Law on Access to Information in the transparency policy of the Brazilian Senate and map the demands of citizens. The methodology combined two procedures: (a) in-depth interviews with the actors responsible for transparency projects of the Senate; (c) analysis

of official documents on the implementation and project management of political transparency and the Senate reports on the impact of the Law on Access to Information. The focus of social demands on administrative information, such as compensation of servers, overtime expenses, official travel and airline tickets. This shows that the accountability required by society goes beyond the political activities of senators and legislative agenda.

Keywords: Transparency policy. Transparency Portal of the Brazilian Senate. Legislature. Brazilian Senate.

Introdução

O artigo tem como objetivo de identificar os impactos da Lei de Acesso à Informação (LAI) na atual política de transparência do Senado Federal, além de mapear o perfil e as demandas dos cidadãos, com base nos relatórios institucionais de 2012 a 2014. O propósito é responder às seguintes indagações: Quais os impactos da Lei de Acesso de Informação na dinâmica de demandas sociais de informação política relativa ao Senado? Qual o perfil dos cidadãos que solicitam informações pelo Portal da Transparência do Senado? Que tipo de informações são predominantes?

Do ponto de vista metodológico, o estudo teve como base a pesquisa documental abrangendo documentos oficiais sobre a implantação e gestão do projeto de transparência política do Senado Federal e os relatórios de acesso ao portal e a tipologia das demandas de informações pelos cidadãos. Como fontes documentais foram usados os relatórios anuais de atendimento ao cidadão, no período de 2012 a 2014, ou seja, desde que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor. Também foram realizadas entrevistas em profundidade com os atores responsáveis pela gestão dos projetos de transparência do Senado, incluindo servidores e gestores técnicos, ao longo do primeiro semestre de 2014.

A política de transparência do Poder Legislativo brasileiro teve início com a redemocratização, no período após a Constituição de 1988. O investimento inicial foi em sistemas de informação, com emissoras de rádio e televisão. A partir de 2000, a internet passou a ser utilizada pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o que ampliou o alcance social da divulgação (BARROS, BERNARDES E RODRIGUES, 2014). Atualmente, é consensual a ideia de que a

internet consolida-se cada vez mais no cenário político como importante ferramenta de transparência política. Além da vida social em sua dimensão mais ampla, os dispositivos de informação sobre a política adquiriram relevância irrefutável. Isso inclui a transparência na prestação de contas dos recursos públicos aplicados e as demais medidas administrativas de responsabilidade dos governantes e das instituições públicas. No caso das casas legislativas, levantamento da World E-Parliamentary publicado em 2012 mostra que 95,3% dos parlamentos mundiais mantêm websites institucionais em funcionamento, com o objetivo de promover a transparência política. (WORLD E-PARLIAMENTARY REPORT, 2012).

Neste novo cenário, o uso das ferramentas digitais multiplica-se e passa a requerer maior dinamismo da parte das instituições políticas. Isso justifica o exame mais detalhado sobre as lógicas de usabilidade desses recursos para proporcionar transparência dos atos parlamentares. Afinal de contas, o parlamento é considerado um órgão especializado de mediação política entre o Estado e a sociedade, segundo Max Weber (1999b). Para a eficácia dessa mediação, alguns aspectos são fundamentais, como visibilidade e transparência.

A internet amplia as possibilidades da democracia dialógica (GIDDENS, 1996). Trata-se de um novo sistema sociotécnico, resultado da constituição dos “híbridos sociais” (LATOURE, 1994; 2012). Em um contexto de fragilização das malhas do engajamento cívico, em decorrência do enfraquecimento do capital social¹ (PUTNAM, 1973; NORRIS, 1996), a internet destaca-se pelo seu potencial como ativo simbólico na construção de redes de confiança, cooperação e compartilhamento virtual (MATOS, 2008). É neste contexto relacional que se inserem também as estratégias políticas, que visam, entre outras coisas, maior conexão com o eleitor, bem como sua confiança, com vistas a superar lacunas de *accountability* e transparência. Nessa trilha, pesquisadores de vários países percebem o incremento nas estratégias de transparência por parte de instituições legislativas nos últimos anos. Para Leston-Bandeira (2012) o desenvolvimento dessa

1. Para o cientista político Robert David Putnam (1973), o conceito de capital social abrange o estudo das práticas sociais, normas e relações de confiança e de reciprocidade que se estabelecem entre indivíduos e grupos, construindo uma malha de interações sociais. Essa coesão social funciona como amálgama para fortalecer a democracia e estimular a participação política e a cooperação cívica.

relação por meio das mídias digitais é uma tentativa de reação ao descrédito e à apatia política das atuais sociedades. A tendência é que as instituições parlamentares utilizem a internet como forma de suprir lacunas de *accountability* e de transparência. Os benefícios potenciais das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para os parlamentos, casas legislativas e os próprios parlamentares são inegáveis, conforme estudos de Leston-Bandeira (2007), Braga (2008) e Faria (2012), especialmente no que se referem às possibilidades de transparência política e democracia digital (ARTERTON, 1987).

Transparência política e visibilidade institucional

No contexto de consolidação e aprofundamento do sistema democrático brasileiro, o Poder Legislativo enfrenta alguns desafios específicos, tais como maior visibilidade institucional, interação com a sociedade civil e transparência de suas ações políticas. Trata-se de três aspectos intrinsecamente relacionados, uma vez que visibilidade implica transparência e a interação é essencial para a política, uma atividade realizada “entre os homens” como define Hannah Arendt (1983), ao se referir à política como uma atividade humana, construída pelas relações e interações entre pessoas capazes de pensar, querer e julgar. Isso implica o uso público da razão e a capacidade de dialogar com seus pares na esfera pública, em iguais condições de argumentação. A visibilidade, portanto, é da natureza da política (THOMPSON, 2008), atividade exercida no espaço público e voltada para a avaliação e julgamento do cidadão, inclusive pelo voto. Trata-se de um imperativo da *sociedade transparente* ou *sociedade de comunicação generalizada* (VATTIMO, 1992).

A história política brasileira é marcada por um déficit histórico de transparência e *accountability*, em decorrência de um longo período de disjunção entre o Estado e a sociedade, fruto do poder unilateral do aparato estatal em detrimento da autonomia da sociedade civil (DINIZ, 2000). Contudo, com o cenário político redesenhado no período da redemocratização, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, várias iniciativas começaram a ser implementadas, desencadeando um processo de reflexão sobre cultura, política, democracia, representação e transparência. Tais iniciativas tinham como argumento central o princípio constitucional da publicidade, instituído

pela Carta de 1988, segundo o qual o cidadão tem direito à publicidade dos atos, decisões e demais atividades das instituições vinculadas ao Estado, como ocorre em todos os sistemas de governo representativos.

A publicidade em relação às ações de governo já foi devidamente defendida por autores renomados, inclusive Norberto Bobbio, segundo o qual “o poder político é o poder público (...) mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (2005, p.28). Para Bobbio, a República diferencia-se dos regimes autoritários ou absolutistas exatamente porque há um controle público do poder e a livre formação de uma opinião pública. Segundo o autor, o caráter público do governo representativo – ou nos termos contemporâneos da discussão política, a transparência das decisões governamentais – é ressaltado nos casos em que a assembleia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo que qualquer cidadão a elas possa ter acesso (BOBBIO, 2005, p.30).

A abertura das instituições políticas deve ser analisada, portanto, como resultante histórica de um processo de racionalização política (no sentido weberiano), condicionada por fatores culturais e tecnológicos. Sob essa ótica, a transparência política deve ser entendida, como consequência da lógica de ação social da modernização reflexiva, concebida como “revolução permanente das formas de organização política, de suas estruturas, funções e também das relações e práticas sociais” (BECK, p. 12).

Destacam-se, nesse horizonte analítico, os estudos de Giddens (2009) acerca das consequências da modernidade na vida política, com a instauração de um *paradoxo da política*.² Esse paradoxo consiste, por um lado, na ampla e

2. É oportuno ressaltar que a noção de *paradoxo da democracia* nos termos postos por Giddens, é tributária da sociologia weberiana. Mais precisamente, deriva da ideia de que a ambiguidade é uma das marcas da dinâmica sociocultural e política, conforme analisa Max Weber em *Economia e Sociedade* (1999). Segundo esse *framing* analítico, o cálculo das transações sociais e políticas envolve sempre perdas e ganhos, possibilidades e limites, progressos e recuos, isto é, em toda lógica de transformação social, política e cultural pode haver benefícios para determinados segmentos da

consensual defesa da democracia como regime de governo. Ao mesmo tempo, porém, enfrenta um discurso crítico generalizado, ancorado nas ressalvas sobre seus limites e desafios. A partir desse contexto de críticas à democracia é que surgem as lógicas de justificação, no sentido usado por Boltanski e Chiapello (2009). A transparência política surge no âmbito do parlamento brasileiro como resposta às críticas generalizadas da sociedade, na esteira do paradoxo identificado por Giddens. Essas críticas foram sendo fortalecidas pelo cenário social em que a confiança e a legitimidade das instituições parlamentares é constantemente posta à prova (MIGUEL, 2008).

A política de transparência do Poder Legislativo brasileiro teve início com a redemocratização, no período após a Constituição de 1988. O investimento inicial foi em sistemas de informação, com emissoras de rádio e televisão. A partir de 2000, a internet passou a ser utilizada, o que ampliou o alcance social da divulgação (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2014). Atualmente, é consensual a ideia de que a internet consolida-se cada vez mais no cenário político como importante ferramenta de transparência política. Além da vida social em sua dimensão mais ampla, os dispositivos de informação sobre a política adquiriram relevância irrefutável. Isso inclui a transparência na prestação de contas dos recursos públicos aplicados e as demais medidas administrativas de responsabilidade dos governantes e das instituições públicas. No caso das casas legislativas, levantamento da World E-Parliamentary publicado em 2012 mostra que 95,3% dos parlamentos mundiais mantêm websites institucionais em funcionamento, com o objetivo de promover a transparência política (WORLD E-PARLIAMENTARY REPORT, 2012).

Neste novo cenário, o uso das ferramentas digitais multiplica-se e passa a requerer maior dinamismo da parte das instituições políticas. Isso justifica o exame mais detalhado sobre as lógicas de usabilidade desses recursos para proporcionar transparência dos atos parlamentares. Afinal de contas, o parlamento é considerado um órgão especializado de mediação política entre o Estado e a sociedade, segundo Max Weber (1999b). Para a eficácia dessa mediação, alguns aspectos são fundamentais, como visibilidade e transparência.

sociedade e descontentamento para outros. Da mesma forma, a ambiguidade faz parte da lógica da própria democracia, como aponta Giddens.

A internet amplia as possibilidades da democracia dialógica (GIDDENS, 1996). Trata-se de um novo sistema sociotécnico, resultado da constituição dos “híbridos sociais” (LATOURE, 1994; 2012). Em um contexto de fragilização das malhas do engajamento cívico, em decorrência do enfraquecimento do capital social³ (PUTNAM, 1973; NORRIS, 1996), a internet destaca-se pelo seu potencial como ativo simbólico na construção de redes de confiança, cooperação e compartilhamento virtual (MATOS, 2008). É neste contexto relacional que se inserem também as estratégias políticas, que visam, entre outras coisas, maior conexão com o eleitor, bem como sua confiança, com vistas a superar lacunas de *accountability* e transparência. Nessa trilha, pesquisadores de vários países percebem o incremento nas estratégias de transparência por parte de instituições legislativas nos últimos anos. Para Leston-Bandeira (2012) o desenvolvimento dessa relação por meio das mídias digitais é uma tentativa de reação ao descrédito e à apatia política das atuais sociedades. A tendência é que as instituições parlamentares utilizem a internet como forma de suprir lacunas de *accountability* e de transparência. Os benefícios potenciais das novas tecnologias de informação e comunicação (TICS) para os parlamentos, casas legislativas e os próprios parlamentares são inegáveis, conforme estudos de Leston-Bandeira (2007), Braga (2008) e Faria (2012), especialmente no que se referem às possibilidades de transparência política e democracia digital (ARTERTON, 1987).

O projeto de transparência do Senado Federal

O evento crítico que impulsionou a política de transparência do Senado foi o escândalo dos atos secretos, em junho de 2009. Segundo o que foi divulgado na época pela comissão de sindicância da própria instituição, foram cerca de 650 decisões mantidas sob sigilo desde o final da década de 1990. Os atos não publicados envolviam medidas como nepotismo, com a contratação de familiares dos senadores e extensão da assistência odontológica e psicológica

3. Para o cientista político Robert David Putnam (1973), o conceito de capital social abrange o estudo das práticas sociais, normas e relações de confiança e de reciprocidade que se estabelecem entre indivíduos e grupos, construindo uma malha de interações sociais. Essa coesão social funciona como âmalgama para fortalecer a democracia e estimular a participação política e a cooperação cívica.

vitalícia a cônjuges de ex-parlamentares. Na época, o então presidente da Casa, José Sarney, negou as acusações e afirmou que houve erro técnico, o que prejudicou a publicação (COLON, 2009).

O episódio pode ser analisado como um típico caso de oligarquização, nos termos de Couto (2012)⁴. Trata-se de do uso da estrutura institucional por um grupo minoritário, que consegue ocupar posições de poder que lhe permite tomar decisões que afetam o interesse coletivo. Nesse sentido, minorias que controlam as instituições tenderiam a se converter em oligarquias, distanciando-se cada vez mais dos interesses da coletividade, extrapolando a delegação recebida. Tais grupos oligárquicos legitimam-se, por exemplo, moldando e formalizando regras compatíveis com a manutenção do poder. Em alguns casos, dependendo do nível de controle inexistente, podem até mesmo ignorar as regras formais existentes⁵.

Em resposta às denúncias na época, o então presidente José Sarney contratou a Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo de realizar um plano de reestruturação administrativa, a fim de reduzir gastos, aumentar a eficiência burocrática e a transparência dos atos da instituição. Um dos resultados concretos dessa consultoria, em termos de política de transparência foi a criação do Portal da Transparência (<http://www.senado.gov.br/transparencia>), em 2009.

A configuração do portal inclui informações administrativas, sobre os senadores, licitações, contratos e outros assuntos, conforme mostra o Quadro 1:

4. O autor retoma e atualiza o conceito de oligarquia apresentado por Michels. Embora a princípio relacionada com partidos políticos, esse fenômeno, pode ocorrer em diversas outras organizações.

5. Em resumo, o autor citado define oligarquia como: “um regime organizacional no qual os indivíduos que detêm postos de comando conseguem agir continuamente de forma não subordinada aos princípios de legitimidade vigentes, pois não são controláveis pelos demais membros da coletividade organizada, podendo assim dirigi-la de modo a favorecer seus próprios objetivos em detrimento do que desejam os demais e/ou do que são os princípios legítimos de funcionamento da organização” (COUTO, 2012, p. 57).

| Áreas | Informações disponíveis |
|--|---|
| Administração | - Boletim Administrativo diário |
| Senadores | - Subsídios parlamentares - Cota para exercício da atividade parlamentar - Aposentadorias - Viagens oficiais - Imóveis funcionais e auxílio moradia |
| Licitações e contratos | - Informações sobre processos licitatórios agendados, em andamento, concluídos, revogados e anulados. - Lista de fornecedores: - Lista dos contratos em vigor - Atas de registro de preço - Contratos, aditivos e notas de empenho |
| Orçamento e finanças | Dados sobre receitas e despesas do Senado, organizados por mês e ano, além dos relatórios de gestão fiscal do controle interno. |
| Recursos humanos | - Servidores efetivos, comissionados, cedidos e aposentados - Quadro de Cargos Comissionados - Estrutura Remuneratória - Viagens oficiais - Horas extras - Pensionistas - Terceirizados - Estagiários |
| Instituto de Previdência dos Congressistas | - Ex-Servidores Aposentados no IPC - Pensionistas de Servidores no IPC - Ex-Senadores Aposentados no IPC - Pensionistas de Senadores no IPC |
| Concursos públicos | - Editais dos concursos realizados - Lista dos aprovados e nomeados |
| Perguntas frequentes | - O Senado Federal: funcionamento e produção legislativa - Processo legislativo: o dia a dia do Senado Federal - Senadores: mandato, atuação e formas de contato - Administração: quadro de pessoal, remuneração e regulamento - Legislação brasileira: pesquisa no portal do Senado Federal - Transparência e acesso à informação - Publicações: obras técnicas, jurídicas, de valor histórico e cultural - Concursos públicos: vagas disponíveis e certames realizados - Ouvidoria: atribuições e outros canais de contato. |
| Dados abertos | - Resumo de todos os dados do portal em formato de planilhas, com um sistema de busca por assunto. |

Fonte: Elaboração do autor, com informações do Portal da Transparência do Senado Federal.

Destaca-se o caráter didático na organização das informações, um facilitador para as consultas. No item “perguntas frequentes”, há um elenco de informações organizadas em formato de indagações e respostas sobre os temas principais relacionados a temas como o funcionamento do Senado, processo legislativo, atividade parlamentar e outros. O tópico “Dados abertos” consiste em uma síntese das informações do portal, organizadas em formato de planilhas e tabelas. São redundâncias positivas, pois permitem consultas rápidas e temáticas.

Após dois anos de existência, com o início da gestão de Renan Calheiros, o portal passou por uma reformulação, a fim de aliar transparência e participação social, conforme relatam os depoimentos de servidores, coletados durante a pesquisa⁶:

Agora, o portal se volta para um novo paradigma: dar um passo além da transparência, incluindo ferramentas para o exercício da cidadania e da participação popular. O objetivo é propiciar o controle e a fiscalização da sociedade, tanto para ajudar o Senado a cumprir sua missão constitucional com eficiência e economia como para fazer um Brasil cada vez mais transparente e que corresponda aos anseios da sociedade.

A reformulação do portal foi pautada na ideia de arranjo institucional em prol do aumento da eficácia da participação, conforme se infere do depoimento transcrito acima. A integração dos diversos mecanismos de contato teve como propósito dinamizar o fluxo de informações no âmbito da transparência passiva, ou seja, aquela processada em função das demandas da sociedade, como relata outro servidor durante entrevista:

Neste sentido, há uma enquete virtual⁷ sobre temas relacionados à transparência e à participação do cidadão na gestão pública e no processo político,

6. Uma condição para o registro dos depoimentos foi a garantia de anonimato dos informantes, uma vez que se trata de servidores que ocupam cargos de chefia, na maioria dos casos.

7. Referência a uma pesquisa realizada pelo Data Senado. Para 74% dos respondentes, o Senado tem papel relevante na solução dos problemas do país. Disponível em: https://www.senado.leg.br/noticias/DataSenado/release_pesquisa.asp?p=34

além de um espaço concebido especialmente para dar voz aos anseios dos cidadãos: o Alô Senado Online, uma poderosa ferramenta de interação virtual com o Senado, que integra o novo portal do Alô Senado, mas também poderá ser acessada a partir do Portal da Transparência.

Diante do cenário interno de frequentes revisões e readaptações, em fevereiro de 2013 foi criado o Conselho de Transparência e Controle Social, um órgão consultivo da Presidência do Senado e da Comissão Diretora, cuja atribuição é compartilhar a gestão do Portal da Transparência. Sua presidência é exercida pelo Diretor da Secretaria da Transparência. Como integrantes, o colegiado conta com os diretores da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação, da Coordenação de Pesquisa e Opinião e da Secretaria de Comunicação Social, e ainda com três representantes da sociedade civil organizada. Com reuniões ordinárias a cada bimestre, o órgão também pode se reunir em caráter extraordinário.

Na percepção dos servidores, o conselho foi resultado de um esforço do corpo burocrático, com vistas ao estabelecimento de normas e procedimentos negociados e compartilhados pelos diretores das diferentes áreas administrativas envolvidas, conforme explica um dos informantes:

Foi uma solução para evitar decisões centradas em critérios políticos e para definir diretrizes em função da vigência da Lei de Acesso à Informação. Essa lei trouxe uma série de novidades e de situações para os diferentes setores administrativos do Senado. Afinal, as demandas de informação surgem de modo aleatório da parte da sociedade e era necessário definir um conjunto de procedimentos para orientar como atender essas demandas, com respaldo institucional, mas sem atropelar as hierarquias internas.

Os impactos da Lei de Acesso à Informação na política de transparência do Senado

Outro fator a ser considerado na construção política da narrativa sobre a transparência no âmbito do Senado é a Lei de Acesso à Informação (LEI 12.527/2011), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas. A então Diretora-Geral do Senado, Doris Peixoto, declarou na época que “a lei contribuiu para que o Senado reconhecesse a quantidade de canais que já oferece e os disponibilizasse de forma ainda mais organizada e eficaz” (PEIXOTO, 2012, SEM PAGINAÇÃO). O impacto foi mais contundente na visão de um dos servidores:

A Lei de Acesso à Informação abriu algo que era considerado uma caixa preta pela imprensa e outros setores da sociedade. Portanto, estamos numa fase de abertura e de grandes demandas, com cobranças da imprensa.

No biênio 2013-14, o Senado recebeu um total de 75.204 solicitações de informações de cidadãos, distribuídos conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 2: Principais canais de acesso às informações do Senado.

| Canais | N | % |
|-------------------------|---------------|---------------|
| Alô senado | 58.611 | 77,93 |
| Portal da Transparência | 2.263 | 3,02 |
| Outros canais | 14.330 | 19,05 |
| Total | 75.204 | 100,00 |

Fonte: Elaboração do autor, com dados dos relatórios sobre a aplicação da LAI no Senado, 2013 e 2014.

Como se vê no quadro, entre os canais de acesso às informações do Senado, destaca-se o Alô Senado, serviço de atendimento telefônico gratuito (0800612211), com 77,93%. O serviço também permite acesso pelo Portal (<http://www.senado.leg.br/senado/alosenado>) e pelo Facebook (<https://pt-br.facebook.com/alosenadofederal>). Essa preferência dos usuários se explica por se tratar do canal de contato e interação mais conhecido entre a população. Criado em 1998, o serviço consolidou-se como o canal mais popular e de mais fácil acesso, seja por telefone seja pela internet (DUARTE E TREZZI, 2014).

Entre os outros canais estão o arquivo, a biblioteca, o balcão de informações, a Secretaria-Geral da Mesa, a Ouvidoria e o protocolo geral do Senado, os quais totalizam 19,05% das demandas de informação, conforme exposto no Quadro 2. A média de atendimentos chega a 37.602 solicitações por ano, 1.253 solicitações por mês e 103 solicitações por dia, como mostra o Quadro 3.

Quadro 3: Média de atendimentos.

| | Quantitativo |
|--------------|---------------------|
| Média anual | 37.602 solicitações |
| Média mensal | 1.253 solicitações |
| Média diária | 103 solicitações |
| Total | 75.204 |

Fonte: Elaboração do autor, com base nos relatórios sobre a aplicação da LAI no Senado, 2013 e 2014.

Quadro 4: Atendimentos em função da Lei de Acesso à Informação (2013-2014).

| | | |
|---------------------------|---------------------|--------|
| Natureza das solicitações | Administrativa | 68,90% |
| | Legislativa | 31,10% |
| | Sigilosa | 1,0% |
| Prazo de atendimento | Até 20 dias | 10,3% |
| | Antes de 20 dias | 89,7% |
| Média anual | 37.602 solicitações | - |
| Média mensal | 1.253 solicitações | - |
| Média diária | 103 solicitações | - |

Fonte: Elaboração do autor, com base nos relatórios sobre a aplicação da LAI no Senado, 2013 e 2014.

Chama atenção o percentual de informações administrativas solicitadas pelo público, com 68,90%. Nesse rol estão os seguintes assuntos: informações sobre remuneração de servidores do Senado, gastos com passagens aéreas e diárias para os servidores em viagem oficial, contratos e licitações, concursos públicos e publicações oficiais. Em segundo lugar estão as informações legislativas, com 31,10%. Isso mostra que há mais interesse do cidadão acerca dos gastos do Senado com as atividades administrativas rotineiras do que com a atividade parlamentar. Uma explicação provável é que as informações sobre os senadores já estavam disponíveis no Portal antes mesmo da LAI, desde 1995, quando foi criado o Portal do Senado. Por outro lado, havia um déficit de transparência no que se refere aos dados sobre os servidores e a estrutura administrativa, como afirma um dos entrevistados:

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, criou-se um clima de grande curiosidade pública em torno da remuneração dos servidores do Senado. A imprensa fez uma longa campanha contra os chamados ‘super-salários’ no Poder Legislativo. Com isso, aumentou o interesse de muitos segmentos em consultar os dados relativos à folha de pagamento. São principalmente servidores públicos de outras instituições e de outros poderes, motivados pela comparação dos níveis salariais entre as diferentes carreiras.

Essa explicação aplica-se também ao elevado percentual de consultas de residentes no Centro-Oeste, com 40% das solicitações de informações (Quadro 4). Seguindo a linha de raciocínio do depoimento supracitado, é no Centro-Oeste que está o Distrito Federal, cuja capital concentra elevado número de servidores públicos, de todos os poderes da República. Se a principal motivação para a consulta ao Portal da Transparência, é a busca de dados sobre a remuneração dos servidores do Senado, é plausível inferir que essa demanda é oriunda principalmente da esfera do Serviço Público, pelas razões já expostas acima.

O tópico sobre informações sigilosas (1%), apesar de pouco expressivo, merece um rápido comentário em função de seu aparente paradoxo em relação à transparência. Afinal, que informações relativas ao Senado poderiam ser consideradas passíveis de sigilo? A LAI segue o princípio de que o acesso à informação pública deve ser a regra e o sigilo, a exceção. Pela lei, uma informação pública somente pode ser classificada como sigilosa quando for considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. Divulgá-la poderia colocar em risco a população, a soberania nacional, as relações internacionais ou as atividades de inteligência. Em relação aos servidores, são incluídas nessa categoria dados relacionados à intimidade, à honra e à imagem pessoal.

O Conselho de Transparência e Controle Social é o órgão que define quais informações do Senado devem ser resguardadas. Entretanto, tal classificação fica sob o manto do poder discricionário do colegiado, como explica um dos informantes:

Lógico que o Conselho deve ter seus critérios, mas é difícil explicar de forma tão objetiva. São muitas solicitações díspares. Uma coisa é a informação padrão, que já consta no portal. Outra coisa são os dados que estão abertos para consulta. Cada caso desses requer uma avaliação específica.

Perfil dos cidadãos que solicitam informações ao Senado

Em relação ao perfil dos cidadãos, chamam atenção alguns dados. Em primeiro lugar, a predominância de pessoas do sexo masculino (67%), como mostra o Quadro 5. Em relação à faixa etária predominam os estratos de 20 a

49 anos, totalizando 81%. Quanto ao nível de instrução, destacam-se os cidadãos com nível superior (52%) e os portadores de diploma de pós-graduação (37%), totalizando 89%. Do ponto de vista geográfico, estão no topo do *ranking* os cidadãos da Região Centro-Oeste (40%) e do Sudeste (34%).

Quadro 5: Perfil dos cidadãos solicitantes.

| | | |
|--------------|--------------------|-----|
| Sexo | Masculino | 67% |
| | Feminino | 33% |
| Idade | Até 19 anos | 4% |
| | De 20 a 29 anos | 32% |
| | De 30 a 39 anos | 32% |
| | De 40 a 49 anos | 17% |
| | De 50 a 59 anos | 9% |
| | Acima de 60 anos | 6% |
| Escolaridade | Ensino Fundamental | 1% |
| | Ensino Médio | 10% |
| | Ensino Superior | 52% |
| | Pós-Graduação | 37% |
| Região | Exterior | 1% |
| | Norte | 3% |
| | Sul | 10% |
| | Nordeste | 12% |
| | Sudeste | 34% |
| | Centro-Oeste | 40% |

Fonte: Elaboração do autor, com base nos relatórios sobre a aplicação da LAI no Senado, 2013 e 2014.

O perfil coincide com os dados apresentados por outros estudos sobre o panorama de solicitação de informações públicas no âmbito do Poder Legislativo, a exemplo do levantamento de Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) sobre o Disque-Câmara. Assim como no caso do Senado predominam cidadãos do sexo masculino, de nível superior, com idade entre 20 a 49 anos, da região Sudeste. A exceção no caso em exame é a predominância de requisições do Centro-Oeste, o que se explica pela elevada demanda sobre a remuneração dos servidores do Senado, o que ocorreu principalmente de estratos do Serviço

Público concentrado em Brasília, conforme já foi explicitado anteriormente.

Quanto à faixa etária, cabe destacar que a concentração se dá nos segmentos em idade produtiva, ou seja, os cidadãos que constituem força de trabalho ativa. Provavelmente são trabalhadores dos estratos superiores e integrantes da classe média. Estes são os que demonstram maior interesse por assuntos relacionados ao funcionamento e à agenda de trabalho do Senado, ao controle dos gastos públicos e ao padrão salarial dos servidores da Casa.

No caso da variável escolaridade, é clara a correlação entre mais anos de estudo e mais oportunidades de participação política e de interesse nos sistemas de transparência do Senado. Provavelmente, o nível de informação política seja maior entre os cidadãos com instrução superior. Afinal, como ressalta Gomes (2008, p.294), a participação requer um “volume adequado de conhecimento político estrutural e circunstancial e um estoque apropriado de informações não distorcidas e relevantes” para que o cidadão tenha níveis adequados de compreensão das matérias relativas aos negócios públicos e também ao jogo político.

O perfil acima delineado confirma ainda alguns dados e abordagens já explorados pelos estudos empíricos nas Ciências Sociais sobre interesse em política no plano dos efeitos geracionais, conforme aponta Norris (2003). Para a autora, os efeitos geracionais explicariam maior ou menor interesse em política, de acordo com a faixa etária. A propósito, a literatura internacional sobre comportamento político registra que a faixa etária é uma variável de grande relevância quando se trata de interesse por política e formas de participação, com base no argumento de que “os recursos materiais e cognitivos relacionados a participação, bem como os vínculos sociais, se acumulam no decorrer do tempo” (OKADO, 2013, p.41). Assim, o cidadão jovem se interessaria menos por política, mas conforme adquire maiores níveis educacionais, amplia o seu interesse quando adulto e se desinteressa na terceira idade devido à perda de seus vínculos sociais. Trata-se do que Milbrath e Goel (1977) denominam “efeito curvilíneo” entre interesse por política e idade. Logo, “existe um desencanto com este instrumento de participação ao longo da vida” (OKADO, 2013, p.44). É o que se observa com a cartografia das faixas etárias expostas no Quadro 5, com baixo interesse entre os mais jovens, maior engajamento dos adultos e novamente queda na motivação dos mais idosos.

Os dados mostram ainda que o interesse e a busca por informações sobre o Senado transcende o vínculo eleitoral com os parlamentares e o possível engajamento nas atividades legislativas. A própria instituição como aparato burocrático e seu funcionamento administrativo tornou-se objeto de demanda de informações. A prestação de contas requerida pela sociedade vai além da atuação dos senadores. A estrutura administrativa e principalmente os gastos com pessoal, com horas extras, passagens e diárias também constituem o foco de interesse dos cidadãos.

Considerações finais

A análise revela que o projeto de transparência do Senado tem passado por continuadas reformulações e ampliações, incorporando novas lógicas e novos mecanismos tecnológicos que permitem maior acesso da população às informações. Trata-se de um projeto *in progress*, com a incorporação de novas ferramentas de contato, a revisão de normas e procedimentos, além da adoção de mecanismos de institucionalização, a exemplo da criação do Conselho de Transparência e Controle Social, em 2013.

No período analisado, constatou-se uma tendência de demandas sociais por informações relacionadas à esfera administrativa do Senado. Trata-se de algo que pode ser relacionado ao contexto, em função das medidas adotadas em decorrência do escândalo dos atos secretos, em 2009; e dos impactos da Lei de Acesso à Informação, cuja vigência iniciou em 2012. A divulgação nominal dos salários dos servidores do Senado e dos gastos com horas extras, viagens oficiais e passagens aéreas foi um dos motivadores da busca de informação. Certamente isso não interessa à sociedade em sua totalidade, mas setores expressivos se mobilizaram em função dessa demanda, o que explica o predomínio de cidadãos da própria cidade de Brasília, conforme já foi discutido durante a análise dos dados.

Em suma, o projeto de transparência política do Senado empreendido no período em exame representa ganhos para a sociedade em termos de maior facilidade de acesso aos dados administrativos e de maior densidade no teor da prestação de contas (*accountability*). Tudo isso reforça a concepção de que a transparência política é um fenômeno socialmente construído, resultante das relações entre os diferentes atores concernidos.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- ARTERTON, F. Christopher. *Teledemocracy: can technology protect democracy?* Sage Library of Social Research, vol. 165. Beverly Hills, CA: Sage Publ., 1987.
- BARROS, A. T. ; BERNARDES, C. B. ; REHBEIN, M. R. As condições de desigualdade na participação política do cidadão pelo Disque-Câmara. Simpósio sobre Democracia e Desigualdades, 2012, Brasília. *Anais do Simposio sobre Democracia e Desigualdades*, 2012.
- BARROS, A. T. ; Bernardes, Cristiane Brum ; REHBEIN, M. R. Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, v. 6, p. 1-13, 2014.
- BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. *Modernidade reflexiva: trabalho e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1994.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BRAGA, Sérgio. *Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias?* Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.
- CASTELLS, M. *A galáxia da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- COLON, Leandro. Atos secretos no Senado chegam ao total de 650. O Estado de S. Paulo, 17/06/2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atos-secretos-no-senado-chegam-ao-total-de-650,389001> Consultado em 28/08/14.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, vol.20, n.44, pp. 47-62, 2012.
- DEBRAY, R. *O Estado sedutor*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- DINIZ, E. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, M. F. et al (org). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília: EdUnB, 2000, p.127-150.

DUARTE, Marcia Yukiko M.; TREZZI, Erika L. A trajetória da área de relações públicas no Senado Federal. *Comunicação & Mercado*, Dourados, v. 3, n. 6, p. 19-31, jan-jun, 2014.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1986.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GOMES, W. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 293-326.

GOMES, W. Participação Política e internet: conceitos fundamentais. IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (org.) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p.19-45.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Bauru: Edufba/Edusc, 2012.

LESTON-BANDEIRA, C. The impact of the internet on parliaments: a Legislative Studies framework. *Parliamentary Affairs*, v.60, n.4, 2007. P.655-674.

LESTON-BANDEIRA. Studying the relationship between Parliament and citizens. *The Journal of Legislative Studies*, v.18, n.3-4, Sep-Dec. 2012. P.265-274.

MATOS, Heloiza. Capital social, internet e Tv: controvérsias. *Organicom*, São Paulo, v. 5, n. 8, jan./jun, p. 23-35, 2008.

MIGUEL, L. F. A mídia e o declínio da confiança na política. *Sociologias*, Porto Alegre, v.10, nº 19, jan./jun. 2008, p. 250-273.

MILBRATH, L.; GOEL, L.M. *Political Participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally, 1977.

NORRIS, P. Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? Report for the Council of Europe Symposium, 2003. Disponível em: <http://www.pippanorris.com>. Acesso em 30/06/14.

NORRIS, P. Did television erode social capital? A reply to Putnam. *Political Social and Politics*, v.29, n.3, september, 1996, p.474-480.

OKADO, Lucas T. A. Juventude e participação política no Brasil: efeitos geracionais ou de ciclos de vida? *Revista Espaço Acadêmico*, n. 147, ago., 2013, p. 37-50.

PEIXOTO, Doris. Senado está preparado para atender a Lei de Acesso à Informação, afirma diretora-geral. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/05/16/senado-esta-preparado-para-atender-a-lei-de-acesso-a-informacao-afirma-diretora-geral/tablet>, 2012. Consultado em 04/09/14.

PUTNAM, R. D. *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*. Yale University Press, 1973.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade*. Petrópolis: Vozes, 2008.

VATTIMO, G. *Sociedade transparente*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1992.

WEBER, M. O Parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade da administração. A tarefa da seleção de líderes. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999a, p.560-580.

WEBER, M. Natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática. *Economia e Sociedade*. V.2. Brasília: Editora da UnB, 1999b, p.198-233.

WORLD E-PARLIAMENT REPORT. Global Centre for ICT in Parliament, United Nations, Inter-Parliamentary Union, 2012.

Recebido: 20/10/2016

Aceito: 20/01/2018