UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

DEBOR A	$FP \Lambda$	NCISCO	PEREIRA
	$\Gamma \Gamma A$	1 1 1 1 1 1 1	PEREIRA

Excelências Arcanas:

Uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo Paulistano

DEBORA FRANCISCO PEREIRA

Excelências Arcanas:

Uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo Paulistano

Dissertação apresentada à Escola de Artes,

Ciências e Humanidades da Universidade de São

Paulo para obtenção do título de Mestre em

Ciências pelo Programa de Pós-graduação em

Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações

solicitadas pela comissão julgadora em 4 de abril

de 2019. A versão original encontra-se em acervo

reservado na Biblioteca da EACH/USP e na

Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da

USP (BDTD), de acordo com a Resolução

CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Participação Política e Desenvolvimento Local

Orientador:

Prof. Dr. Jorge Alberto Silva Machado

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca) CRB 8 - 4936

Pereira, Debora Francisco

Excelências Arcanas: uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo Paulistano / Debora Francisco Pereira ; orientador, Jorge Alberto da Silva Machado. – 2019 171 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo Versão corrigida

Direito à informação - Aspectos políticos - São Paulo (SP)
 (SP). 2. Poder Legislativo - São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - São Paulo (SP). 4. Lei de Acesso à Informação (LAI). I.
 Machado, Jorge Alberto da Silva, orient. II. Título

CDD 22.ed. - 306.0981611

Nome: PEREIRA, Debora Francisco

Título: Excelências Arcanas: Uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo Paulistano

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política.

Área de Concentração: Participação Política e Desenvolvimento Local

Aprovada em: 04/04/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jorge Alberto Silva Machado (Presidente)
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Wagner Tadeu Iglecias
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Marcello Fragano Baird Fundação Getúlio Vargas



Agradecimentos

Quando decidi enfrentar o desafio de ir mais longe do que qualquer pessoa da minha família já foi na educação formal, não poderia prever as diversas dificuldades que um mestrado acadêmico, concomitante às atividades profissionais e as tarefas da militância, poderiam me impor; tão pouco contava que teria tanto apoio, solidariedade e significativas manifestações de afeto por parte de pessoas queridas e que foram determinantes para que eu conseguisse concluir mais esta etapa acadêmica.

Meu avô Pedro Rodrigues da Silva, um pedreiro semianalfabeto que nasceu em Timbaúba (PE) e migrou para São Paulo em busca de uma vida melhor, sempre me dizia: "Estude, minha filha, porque desta vida o que ninguém pode arrancar é o que a gente aprendeu". Com essas palavras eu sigo em frente todos os dias da minha vida. Ao meu avôzinho e à minha avózinha, Maria Helena do Carmo Negreiros, ambos falecidos, mas figuras centrais para minha formação: que vocês possam sentir orgulho de mim onde quer que estejam.

À minha mãe, Silvana Francisco: obrigada por entender as ausências e por estender as mãos e me acolher todas as vezes que precisei. Não sei se todas as mães são assim, mas a minha oferece colo, mão de obra, prato de comida e boas risadas sempre que tudo está difícil. É meu porto seguro, minha calmaria e minha fonte de sabedoria. Obrigada, meu Tico!

À minha irmã, Daniela Mariano da Silva, minha Dudu, minha companheira. Sua coragem, disciplina e doçura me ajudaram a não desistir e me encorajaram a persistir todas as vezes que parecia que este trabalho não iria terminar. É muito bom dividir a vida com você!

Existem pessoas que por estarem próximas de nós e chegarem a lugares em que pareciam inacessíveis para quem vem de onde viemos, abrem caminhos e nos inspiram a trilhar esse caminho. Essa é minha amiga Cinara Brito, que não apenas mostrou que era possível, mas percorreu o caminho ao meu lado. Amiguinha, muito obrigada por existir na minha vida!

Agradeço aos amigos que em diversos momentos emprestaram seus conhecimentos e me ajudaram a dirimir questões que surgiram ao longo da pesquisa: Higor Carvalho, Maurício Pereira, Sandra Hori, Willian Fernandes, Wilson Santos e, especialmente, Rogerio Limonti. Vocês foram muito generosos comigo!

Agradeço, ainda, aos companheiros da Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo – aos que permanecem e aos que já não estão mais na equipe – pela parceria, pelo apoio e pelo incentivo; aos vereadores líderes agradeço a compreensão.

Aos amiguinhos e às amiguinhas – meu pessoal! – gente querida que a vida colocou em meu caminho, para torna-lo mais leve; ao meu amigo-irmão Dheison Renan Silva, que sempre acreditou em mim; ao meu outro amigo-irmão Marcelo Morais, pela parceria na vida; a todas e todos aqueles que me ofereceram uma palavra de incentivo, de carinho e de esperança e, assim, me ajudaram a não desistir no meio do caminho. Obrigada!

Agradeço à professora Úrsula Peres pela generosidade com que me acolheu como aluna especial em sua disciplina, abrindo as portas para meu ingresso neste programa; aos professores que me ajudaram a trilhar o caminho até esta dissertação, inclusive meu orientador, professor Jorge Machado e os professores que aceitaram compor a banca de avaliação deste trabalho; aos servidores da USP, pela atenção no dia a dia, pelo auxílio nos momentos de necessidade ou simplesmente por tornarem a universidade um lugar mais agradável; aos colegas que pude conhecer e conviver ao longo destes anos de estudo; a todos vocês meu muito obrigada!

Registro, ainda, meu agradecimento e reconhecimento ao sempre presidente Lula, injustamente encarcerado por motivações políticas, ao seu então ministro da Educação, o professor Fernando Haddad, e à então gestora do MEC, professora Ana Estela Haddad. Quando vocês criaram o programa Universidade Para Todos permitiram que eu reescrevesse minha história. Acessar o ensino superior na primeira turma de prounistas, com bolsa integral, mudou meu destino. Não imagino o que seria da minha geração se as políticas de ampliação do acesso à educação não estivessem na agenda do País.

Por fim, obrigada ao povo de São Paulo, que com seus impostos financia esse espaço ainda tão distante da realidade popular, que é a Universidade de São Paulo.

- "- ¡Señora! Lo siento, pero su hijo no se encuentra disponible.
- ¿No está acá?
- No dispongo de esa información.
- ¿Y donde está?
- No dispongo de esa información.
- ¿Y de qué información dispone?
- De la que le di.
- Pero ¿qué información me dio?
- No dispongo de esa información."

(LA NOCHE..., 2018)

RESUMO

PEREIRA, Debora Francisco. **Excelências Arcanas**: uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo paulistano. 2019. 171f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2019. Versão Corrigida.

Este trabalho apresenta uma discussão acerca do acesso à informação nos marcos do Poder Legislativo, com o objetivo de analisar a interação da população da cidade de São Paulo com o direito de acesso à informação, tendo como estudo de caso a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo. Utiliza como método o Materialismo Histórico-Dialético e metodologias variadas, sendo elas: a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o estudo de caso. No primeiro capítulo apresenta uma discussão teórica sobre a relação Estado e sociedade civil, com base nas ideias de autores que contribuíram para a formulação do Estado Moderno e os ideais liberais. O segundo capítulo busca posicionar a discussão do acesso à informação pública como um direito humano, apresentando a evolução deste conceito ao longo dos anos. Já no capítulo três busca-se analisar a legislação brasileira e os marcos legais produzidos no âmbito do parlamento paulistano, para verificar seu alinhamento com os princípios de um regime de acesso à informação. O capítulo quarto é dedicado a verificar a atenção aos princípios da transparência passiva no âmbito do poder legislativo do município de São Paulo, analisando o banco protocolos de acesso à informação da Câmara Municipal de São Paulo, no período de 2015 a 2017, para verificar como se dá a interação entre o poder público e a sociedade civil nos marcos da LAI. Por fim, as considerações finais pontuam questões identificadas ao longo da pesquisa e apresentam sugestões que possam dialogar com estes desafios.

Palavras-chave: Informação. Transparência. Direitos Humanos. Legislativo. Parlamento Município. Poder Local.

ABSTRACT

PEREIRA, Debora Francisco. **Arccan Excellencies:** a dialectical analysis of the relation between secrecy and transparency in the Legislative Power of São Paulo. 2019. 171P. Dissertation (Master of Science) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Type version.

This paper presents a discussion about the access to information within the framework of the Legislature, aiming to analyze the interaction between the population of the city of São Paulo and the right of access to information, having as its case study the Ombudsman's Office of São Paulo. This paper uses the Historical-Dialectical Materialism method and other methodologies, as: bibliographical research, documentary analysis and the case study. The first chapter introduces a theoretical discussion of the relation between the State and the Civil Society, based on the ideas of authors who contributed to the formulation of the Modern State and the liberal ideals. The second chapter seeks to place the discussion of access to public information as a human right, presenting the evolution of this concept over the years. In chapter three, the aim is to analyze the Brazilian legislation and the legal frameworks produced within the scope of São Paulo City Council to verify its alignment with the principles of an access to information regime. The fourth chapter is dedicated to verify the attention to the principles of passive transparency in the scope of the legislative power of the city of São Paulo, analyzing the bank protocols of access to information of the São Paulo City Council, from 2015 to 2017, to verify how there is the interaction between the public power and civil society in the framework of Information Access Act. Lastly, the final considerations point out issues identified throughout the research and present suggestions that can dialogue with these challenges.

Keywords: Information. Transparency. Human Rights. Legislative. Parliament. County. Local Power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução da implementação de leis de acesso à informação no mundo38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pedidos de Informação por assunto	110
Tabela 2 – Perfil do demandante (Região)	112
Tabela 3 – Perfil do demandante (Natureza Jurídica)	112
Tabela 4 – Competência para a reposta	115
Tabela 5 – Canal de atendimento	115
Tabela 6 – Prazo de resposta	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese para aplicação dos princípios que caracterizam um regime de dis	reito à
informação	51
Quadro 2 – Evolução da Comissão de Avaliação de Documentos	84
Quadro 3 – Outras normativas sobre guarda de documentos	87
Quadro 4 – O dever de publicar, de acordo com as normas do parlamento paulistano	88
Quadro 5 – Ouvidoria da Câmara	97
Ouadro 6 – Descrição da Base de Protocolos da Ouvidoria	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI Associação Brasileira de Imprensa

ABO Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman

Abong Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

Abraji Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo

Adin Ação Direta de Inconstitucionalidade

Alesp Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ANC Assembleia Nacional Constituinte

ANJ Associação Nacional de Jornais

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAD Comissão de Análise de Documentos

CEDH Convenção Europeia de Direitos Humanos

CEIS Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

CF88 Constituição Federal de 1998

CGU Controladoria-Geral da União

CIDH Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

CMS Câmara Municipal de São Paulo

CNEP Cadastro Nacional das Empresas Punidas

CNV Comissão Nacional da Verdade

Consocial Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

Corte IDH Corte Interamericana de Direitos Humanos

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CTI Centro de Tecnologia da Informação (Câmara Municipal de São Paulo)

DOI-CODI Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa

Interna

DUDH Declaração Universal dos Direitos Humanos

Fapetec Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino, Tecnologia e Cultura

Fenaj Federação Nacional dos Jornalistas

GEFIP Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e

Informações à Previdência Social

GPS Guia da Previdência Social

GT Grupo de Trabalho

GRF Guia Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Inaf Indicador de Alfabetismo Funcional INSS Instituto Nacional do Seguro Social

LAI Lei de Acesso à informação

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOM Lei Orgânica do Município

LRF Lei de responsabilidade Fiscal

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

ODS Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA Organização dos Estados Americanos

OGP Open Government Partnership (Parceria para Governo Aberto)

ONG Organização Não-Governamental
ONU Organização das Nações Unidas

PDRAE Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIDCP Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PL Projeto de Lei

PLC Projeto de Lei da Câmara (Câmara dos Deputados)

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RI Regimento Interno (Câmara Municipal de São Paulo)

SBPC Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEFIP Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

SGA Secretaria Geral Administrativa (Câmara Municipal de São Paulo)
SGP Secretaria Geral Parlamentar (Câmara Municipal de São Paulo)

SIC Serviço de Informações ao Cidadão

Sicony Sistema de Convênios

Sindlex Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do

Município de São Paulo

Sisnama Sistema Nacional do Meio Ambiente

TIC Tecnologias de Informação e Comunicação

TSE Tribunal Superior Eleitoral

Unesco Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

Unicamp Universidade Estadual de Campinas

WSIS World Summit on the Information Society (Cúpula Mundial da Sociedade da

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A RELAÇÃO ESTADO X SOCIEDADE CIVIL	24
2.1 REFLETINDO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO A PARTIR DA DIALÉ	
2.2 PRINCÍPIOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO	
2.3 ENTRE A CONSTITUIÇÃO E LAI: LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS	
3 O ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO	74
3.1 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO	77
3.1.1 Lei Orgânica do Município de São Paulo	77
3.1.2 O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo	80
3.1.3 Outras normas municipais de acesso à informação	83
3.1.4 Ouvidoria da Câmara e a regulamentação da LAI	96
4 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO .	101
4.1 ANÁLISE DA ESTRUTURA DOS REGISTROS	103
4.2 ANÁLISE DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO	109
4.3 ANÁLISE DAS RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO)117
4.3.1 Procedimentos	118
4.3.2 Questões Políticas	124
4.3.3 Conteúdo	132
4.3.4 Boas práticas	139
4.4 APONTAMENTOS DIALÉTICOS	145
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS	151
APÊNDICE A – HISTÓRICO DOS OUVIDORES E OUVIDORES-ADJUNTOS	166
APÊNDICE B – HISTÓRICO DE AUXILIARES DE OUVIDORIA	168
APÊNDICE C – HISTÓRICO DE ESTAGIÁRIOS DA OLIVIDORIA DA CMSP	171

1 INTRODUÇÃO

Em 1784, Immanuel Kant disse: "Todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas". A reflexão deste, que é um dos principais filósofos do século XVIII, denunciando as razões de Estado que nem sempre estão alinhadas com os interesses comuns, denota a importância de tornar públicas as ações e decisões do poder, reflexão que marca a ruptura do Estado absolutista para o Estado de Direito. Mais do que um dever de ofício é uma questão que Kant aponta como necessidade moral.

Mais de 200 anos depois de Kant e de tantos outros que buscaram romper com os segredos inexplicáveis, injustificáveis, mas mesmo assim perpetuados, do Estado e nos marcos de uma sociedade baseada na produção e circulação intensa de informações, desfazer segredos e dar transparência aos atos públicos é, acima de tudo, possibilitar que outros direitos sejam assegurados. O direito à informação é, portanto, um instrumento para assegurar outros direitos.

As estruturas de poder se mantêm quando a parte mais vulnerável desconhece seus direitos ou não compreende os deveres da outra parte (a mais abastada ou a que detém o poder): uma família que desconhece a ordem da fila na espera por creche; um enfermo que aguarda por atendimento médico e não sabe quais os profissionais estão atendendo em determinado equipamento de saúde; uma comunidade que possui problemas de saneamento e desconhece os caminhos para dialogar com o poder público; esses são alguns exemplos simples de situações cotidianas em que o direito à informação sendo violado potencialmente pode inibir o exercício de outros direitos.

Trata-se de uma pesquisa que tem como tema o direito de acesso a informação pública no Poder Legislativo, que na proposta construída por Montesquieu (1996) seria o espaço delegado para aqueles que, em decorrência da impossibilidade do exercício direto da Democracia, teriam a atribuição de elaborar as leis que regulam o Estado, e se constitui como expressão da sociedade no Estado Democrático de Direito. E produzir esse recorte de análise demanda observar as peculiaridades que permeiam as relações nesta esfera de poder, idealizada como a representação do povo.

Abranches (1988) denominou a configuração política e constitucional brasileira como presidencialismo de coalizão, tentando sistematizar a realidade de um sistema presidencialista que possui grande fragmentação parlamentar (atualmente existem 35 partidos

políticos no Brasil¹, 26 com representação no Congresso Nacional²), obrigando o Poder Executivo a adotar práticas que costumam ser mais associadas ao parlamentarismo. Um exemplo disso é que, para governar, o chefe do Executivo precisa necessariamente construir maioria no Legislativo, mesmo que essas alianças não possuam alinhamento ideológico com o programa do partido ao qual o mandatário pertença.

Leite (2006, p. 28), ao retratar os problemas de governabilidade do sistema político brasileiro, aponta a prevalência do que classificou como uma "tendência à ingovernabilidade e à dispersão do poder", resumindo assim o sistema político do País:

Sistema eleitoral com representação proporcional com lista aberta, multipartidarismo, uma combinação entre alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos na arena parlamentar e formato federal, produzindo um sistema mais propenso ao veto do que às tomadas de decisões. (LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1997; KONZO, 1999; AMES, 2001; 2003 apud LEITE, 2006, p. 28)

Assim, com uma base no Legislativo formada por forças políticas heterogêneas e, muitas vezes, divergentes, são recorrentes os conflitos no campo de sustentação governista, configurando o que o autor classificou como "dilema institucional" brasileiro: se por um lado o presidente brasileiro é eleito diretamente (o que não ocorre no parlamentarismo, em que o Legislativo forma o gabinete governamental), o chefe do Poder Executivo, em uma nação presidencialista, passa a ser refém dos interesses do Congresso.

Também é importante observar o perfil daqueles que estão no exercício da representação do povo: em nível federal, há o predomínio de homens, brancos, na faixa etária dos 50 anos, com formação superior e patrimônio superior a R\$ 1 milhão, características que não refletem sequer a média da sociedade brasileira (CAESAR, 2018). Ao observar o perfil dos legisladores paulistanos, identifica-se certa semelhança com a esfera federal: segundo dados da Rede Nossa São Paulo (SAMPAIO, 2016), dentre os vereadores eleitos para a atual legislatura apenas 3,5% se declaram pretos e pardos, 20% são mulheres e 40% possuem patrimônio superior a R\$ 1 milhão.

Diante destes apontamentos, ressaltem-se as peculiaridades que permeiam a discussão do acesso à informação pública no âmbito do Poder Legislativo, que se constitui como um poder colegiado, imbuído de individualidades (cada mandato) que se sobressaem apesar das deliberações serem coletivas. Ou seja, há uma série de variáveis que permeiam as

² Dados da Câmara Federal e Senado Federal. Disponíveis em: http://www.camara.leg.br/Internet/ Deputado/bancada.asp>: https://www25.senado.leg.br/web/senadores/liderancas-parlamentares>. Acesso em 28 nov. 18.

_

¹ Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <a href="http://www.tse.jus.br/partidos

relações políticas no Legislativo, como as orientações construídas pelas bancadas partidárias, os grupos de interesses (religiosos, regionais, categorias profissionais, movimentos identitários etc.) que configuram a base social dos mandatos, ou mesmo os valores que cada parlamentar carrega em sua formação pessoal e acumula ao longo de sua trajetória política.

No que se refere à centralidade da discussão no âmbito dos entes subnacionais, Condé, Leite e Fonseca (2017, p. 11) afirmam que "Como Estado federado, o Brasil preserva um nível descentralizado de autoridade em um determinado arranjo para a distribuição de recursos, produzindo modalidade particular de federalismo fiscal". Os autores ainda apontam a dinâmica complexa da relação entre forças descentralizadoras e centralizadoras, na medida em que o federalismo brasileiro se caracteriza pela cooperação entre os entes federados, que desde a Constituição Federal de 1998 (CF88) passa por um processo de descentralização, com transferência autonomia e recursos, execução e formulação de políticas públicas e possibilidade de produção de receitas. "Por outro lado, persiste a importante capacidade de o Governo Federal interferir no âmbito municipal, impondo constrangimentos aos demais entes" (CONDÉ; LEITE; FONSECA, 2017, p. 11).

Os autores apontam que o arranjo federativo brasileiro resultou na "perfeita combinação de um gigantesco coletivo de pequenas áreas, aparentemente, com pouca capacidade estatal, governativa e financeira, no qual um pequeno conjunto concentra boa parte da renda nacional" (CONDÉ; LEITE; FONSECA, 2017, p. 11-12). O município de São Paulo, entretanto, foge dessa regra: com quase 12,2 milhões de habitantes (ou 20% da população brasileira)³ – portanto a cidade mais populosa – e um orçamento de R\$ 60,5 bilhões⁴ - portanto a cidade mais rica –, nacionalmente seus números só ficam atrás dos dados da União e do estado de São Paulo. De acordo com o estudo produzido pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FECOMERCIOSP, 2014), se a cidade de São Paulo fosse um país seria o 5º maior mercado da América do Sul e a 37ª economia do mundo.

A Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) acompanha essas dimensões, com 2.030 funcionários trabalhando em suas dependências, entre funcionários efetivos, servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), comissionados e em cargos em comissão, e uma estrutura administrativa altamente profissionalizada, o legislativo paulistano

³ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados no Diário Oficial da União. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=55&data=29/08/2018>. Acesso em 20 jan. 19.

⁴ Segundo Demonstrativos das Receitas constantes na Lei Orçamentária Anual de 2019.

não deixa de enfrentar questões para implementação de políticas públicas. Daí sua relevância como estudo de caso.

Sendo assim, é importante ressaltar que o estudo de caso deste trabalho concentra sua análise na atuação da Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo (também denominada Ouvidoria do Parlamento), estrutura comum e permanente do Legislativo paulistano e que, portanto, possui maior estabilidade para análise. Trata-se, ainda, do órgão que possui dentro de suas atribuições a reponsabilidade pela gestão da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ao longo desta pesquisa foi possível constatar que a cidade de São Paulo é vanguarda e detém uma importante produção legislativa no que se refere às regras e procedimentos para evitar o sigilo e possibilitar uma gestão mais transparente. Desta forma, diante de todo arcabouço legal vigente, resta a questão: a existência de um conjunto de legislações na cidade de São Paulo é suficiente para romper séculos de uma cultura voltada para o sigilo? Como articular o conjunto de normas existentes para assegurar os valores da LAI?

Estas questões são oriundas das características presentes no recorte aqui proposto para o objeto de pesquisa, que contribui para o debate acerca da necessidade da abertura das instituições públicas em tempos de questionamento da democracia representativa⁵. Considerase aqui como pressuposto que o Parlamento, estando imbuído da tarefa de legislar acerca das regras que definem a convivência em sociedade, não poderia se ancorar em segredos e sigilos de qualquer espécie. Também é importante mencionar a carência na produção de estudos que dialoguem com as especificidades do Poder Legislativo, especialmente em relação aos entes subnacionais.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é discutir a interação da população da cidade de São Paulo com o direito de acesso à informação, por meio da Ouvidoria do Parlamento.

Para tanto, são objetivos específicos deste trabalho:

- Reposicionar o debate do acesso à informação, qualificando-o na perspectiva de direito fundamental;
- Realizar um levantamento das normas de acesso à informação às quais a Câmara
 Municipal de São Paulo está submetida;

⁵ Esta pesquisa é o desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no primeiro semestre de 2017 como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu "Legislativo e Democracia no Brasil" na Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. As discussões apresentadas nos capítulos 2 e 3 tiveram início a partir deste trabalho.

- Analisar os pedidos de informação direcionados à Câmara Municipal de São Paulo, para compreender quais os tipos de informação são frequentemente buscadas pelos cidadãos;
- Analisar as respostas produzidas pela Ouvidoria do Parlamento às solicitações de informação, no sentido de aferir a atenção aos valores da LAI.

Para isso, utiliza como aporte teórico-metodológico o Materialismo Histórico-Dialético e elege procedimentos variados que permitem inserir o objeto de estudo na história e analisá-lo na contraditoriedade que constitui, sendo eles: a pesquisa bibliográfica, para produzir a sedimentação teórica do tema; a análise documental, para construir as referências de análise qualitativa da legislação relacionada à transparência no País, mas especificamente na cidade de São Paulo; e o estudo de caso, que se justifica diante da complexidade do tema e pela disposição deste trabalho em produzir opções para intervenções sociais que permitam o aprimoramento das atividades de transparência no poder público.

É importante salientar que as noções de sigilo e transparência constituem uma dicotomia que perpassa a relação Estado-Sociedade ao longo da história e corroboram ações públicas que buscam justificar o que se convencionou denominar cultura do sigilo. Para compreender tal conceito, Zepeda (2004) resgatou a expressão *arcana imperii*, utilizada pelo historiador Tácito (55-120 d.C.) para designar os segredos do Estado que possuem sentido inquestionável, os "mistérios inexplicáveis da política" (ZEPEDA, 2004, p. 15, tradução nossa). Admitindo a premissa de que informação e conhecimento, para além do saber, são fontes de poder, é possível compreender o que o autor considera ser um padrão na prática de evitar compartilhar seus conhecimentos e informações com o povo. "Acesso ao conhecimento e à informação são fundamentais para o desenvolvimento humano, social e econômico" (MACHADO, 2016, p.33).

Não por acaso a história do Ocidente está ancorada no sigilo e repleta de segredos, elementos comuns ao longo dos séculos, marcados pelo cultivo dos *arcana imperii* como regra para o tratamento de informações que poderiam, em marcos atuais, serem consideradas de interesse público.

Durante a Idade Média, com a relação adstrita entre religião e governo, as informações relacionadas ao poder político pertenciam exclusivamente aos governantes, detentores dos conhecimentos revelados pela fé (Clero) e aquelas relacionadas ao poder (Nobreza). Com o surgimento do Estado, no início do século XVI, houve uma ruptura na relação entre os segredos da religião e os da política: baseada na razão do Estado, na qual há

interesses na obtenção e preservação do poder que podem, muitas vezes, contrapor-se aos do povo e que não estão vinculados a valores morais, os segredos estatais se configuravam como partes articuladas de uma racionalidade própria da política, admitindo a mentira, a simulação e o segredo.

Os regimes absolutistas, predominantes na Europa durante os séculos XVI a XVIII, perpetuaram a ideia do poder político como patrimônio de um soberano ou de uma elite proprietária de terras e, portanto, as ações, deliberações, documentos e escritos não estariam submetidos ou à disposição dos interesses daqueles que não participavam da estrutura de poder político.

Foram as democracias liberais, que emergiram no final do XIX, buscando o equilíbrio entre os direitos civis e políticos e que entendia o Estado como um "mal necessário", que identificaram na transparência e no acesso à informação importantes instrumentos para que a sociedade pudesse, controlando os governos, manter suas individualidades (ANGÉLICO, 2012, p. 27).

As democracias liberais inspiraram importantes textos legais, inclusive a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujo artigo 19 indica: "Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de **procurar, receber e difundir**, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão" (negrito nosso).

A relevância histórica e política da DUDH é observada em seu ineditismo em rejeitar o autoritarismo como regime político e estabelecer as premissas de uma agenda de direitos humanos, nos marcos da então recém-encerrada Segunda Guerra Mundial (1939-1945) – que para além do terror diretamente relacionado a qualquer confronto bélico, ainda conviveu com as atrocidades cometidas pelo Nazismo – e no âmbito de uma organização intergovernamental de cooperação internacional – portanto, com um amplo espectro político e regional.

O texto inspirou povos e nações para a proteção universal dos direitos humanos. Adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948, portanto dialoga com o acesso à informação em sua amplitude – procurar, receber e difundir. Anuncia, ainda, o que depois seria consolidado por muitos países, inclusive o Brasil: a noção de informação como direito, o que se mostrou fundamental na compreensão da informação como porta de entrada para a garantia de outros direitos, especialmente direitos sociais, como educação, saúde, habitação, alimentação, mas também direitos civis, como liberdade religiosa e direitos homoafetivos.

Entretanto, o Liberalismo, apesar de se contrapor aos *arcana imperii*, ao defender a propriedade privada e a privacidade abriu caminhos para abarcar interesses econômicos

(especialmente sistema bancário e financeiro) e construiu a justificativa para informações sigilosas que ainda se resguardam na evasiva alegação de "segurança nacional". Assim sendo, a transparência dos atos do Estado e os interesses de grupos sociais detentores de poder econômico são publicados na medida em que atendem – ou ao menos não implicam – seus próprios interesses. Prevalece, portanto, o poder.

De toda forma, as discussões sobre transparência e acesso à informação pública, de modo geral, permaneceram referenciadas na noção liberal de controle do Estado por muito tempo, situada na ideia de que os cidadãos precisariam conter e vigiar as ações estatais para se proteger do Leviatã⁶ hobbesiano.

Norberto Bobbio (1909-2004), importante formulador sobre os riscos que o segredo como prática pode representar para a democracia, rejeitava a ideia de impor limitações ao direito de acesso à informação, privilegiando, assim, o interesse público — e apenas nele amparadas eventuais exceções. O autor considerou este como elemento fundamental para uma sociedade com controle social e na garantia de direitos, assim como no processo dos movimentos sociais em debater, influenciar e direcionar a formulação e execução de políticas públicas: "[...] o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção, que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção" (BOBBIO, 1997, p. 86).

Com o avanço da agenda de direitos civis e políticos, consolidados em diversos países do mundo ao longo do século XX, as noções de transparência e de acesso à informação pública foram ressignificadas, assumindo a condição de instrumentos para a garantia de direitos básicos por meio de ações estatais, sobretudo nos países em desenvolvimento. O direito de acesso à informação pública é, portanto, uma elaboração relativamente recente, sedimentado nas premissas de direitos individuais e de soberania popular (cada pessoa um voto) como elementos para as democracias constitucionais.

-

⁶ Alegoria elaborada por Thomas Hobbes na obra homônima publicada em 1651, que descreve um governo no qual o soberano detém a autoridade e todo o poder da sociedade.

2 A RELAÇÃO ESTADO X SOCIEDADE CIVIL

A formação do Estado Moderno está diretamente relacionada com a transição da Idade Média para a Idade Moderna e, segundo Skinner (1996), está conectada com a necessidade do povo em adquirir a liberdade de se autogovernar, libertando-se, assim, do poderio da igreja católica, movimento que se inicia na Itália com a constituição de "repúblicas independentes; cada uma delas governada 'pela vontade de cônsules mais que de príncipes'" (SKINNER, 1996, p. 25).

O poder sempre se relacionou com a posse da terra. Desde a Antiguidade o poder político se configurava pelo domínio de um soberano sobre um determinado território e, assim, a produção de conhecimento e informação se relacionava à manutenção desse poder. Desta forma, a constituição do Estado Moderno e, posteriormente, a construção de uma democracia liberal, está ancorada com a necessidade de ampliar a participação das pessoas no poder.

A seguir serão apresentadas algumas ideias que contribuíram tanto para a construção do Estado Moderno, quanto para a elaboração dos ideais liberais, que a partir da relação que apresentam entre governante e povo, evidenciam as suas concepções de Estado, cuja preocupação estava em estabelecer fundamento racional para o poder, para assim, garantir a sua legitimidade. São eles: Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Maquiavel, considerado o fundador da ciência política, em sua obra *O Príncipe* (2010) — caracterizada como manual para o bom governante — apresenta como tipos de governo (possíveis à época) a República ou o Principado, e a melhor maneira de conquistalos. Para ele, o Estado é imposto pela força, não necessariamente a força bélica, mas também a imagem do príncipe, pois um príncipe bem quisto facilitaria a manutenção do Estado, uma vez que o uso da força bélica não poderia ser banalizado, devendo ser estratégico. A importância dessa obra se dá principalmente pela retirada da ação política do campo do divino e sua passagem para o campo do humano — o poder é do príncipe e não mais de Deus.

Hobbes, Rousseau e Locke, partem da ideia de que o Estado surge a partir de um contrato estabelecido entre o povo e o governo, e as diferentes concepções entre os autores estão relacionadas à ideia de Estado Natural – período anterior à formação do Estado Civil – para cada um dos autores.

Hobbes (2003) parte do pressuposto de que em estado de natureza as pessoas são más e vivem em estado de guerra, permanecendo em constante perigo, ou seja, os homens são

incapazes de governarem sozinhos a si próprios, necessitando, assim, de uma base jurídica – o Estado – para mediar as relações humanas. Desta forma, por meio de um contrato social, as pessoas abrem mão de determinadas liberdades em nome da segurança do Estado e por isso o povo deve se submeter à vontade de um soberano – o Leviatã.

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (HOBBES, 2003, Cap. XVII)

Além disso, o autor destaca a importância dos pactos serem validados por meio da força – "pactos não passam de palavras se não for por meio da força" –, pois as pessoas não vão naturalmente aderir ao pacto.

Locke (1990), ao contrário de Hobbes, defendia que no Estado de Natureza pairava a paz e a igualdade e já existia a noção de direitos e deveres, defendendo como Direitos Naturais aqueles que eram garantidos por Deus a todos os seres humanos: o direito à vida, o direito à liberdade, o direito à propriedade privada (fruto do trabalho do homem na terra dada por Deus) e o direito de resistência à tirania. A passagem do estado de natureza para a sociedade civil se dá pela consolidação de leis, juízes e de um corpo político, consolidando e ampliando os direitos originários no estado de natureza. Aqui o poder não está mais no Leviatã, mas na sociedade civil.

Mas, embora os homens ao entrarem na sociedade renunciem à igualdade, à liberdade e ao poder executivo que possuíam no estado de natureza, que é então depositado nas mãos da sociedade, para que o legislativo deles disponha na medida em que o bem da sociedade assim o requeira, cada um age dessa forma apenas com o objetivo de melhor proteger sua liberdade e sua propriedade (pois não se pode supor que nenhuma criatura racional mude suas condições de vida para ficar pior), e não se pode jamais presumir que o poder da sociedade, ou o poder legislativo por ela instituído, se estenda além do bem comum; ele tem a obrigação de garantir a cada um sua propriedade. (LOCKE, 1990, p. 70)

Logo, a instituição do Estado não se dá por meio da força, mas a partir dos seguintes fundamentos: o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, o livre consentimento da comunidade para a formação do governo, a proteção dos direitos de sociedade pelo governo e o controle do governo pela sociedade.

Rousseau (1999) afirma que em Estado de Natureza o homem é essencialmente bom e isso garante que ele vivencie uma irmandade e uma fraternidade, ou seja, a natureza humana é caracterizada pela bondade, porém, está o tempo todo sujeito a forças que o alienam de si, estando sujeito à tirania ou à escravidão. O contrato se traduz em leis e normas, expressando a vontade geral e se caracteriza como a garantia da liberdade, da moralidade, livrando as

pessoas dos vícios, não é uma realidade externa porque essa vontade é corporificada pelos humanos, assim, a submissão ao pacto se dá livremente pelos indivíduos. Para Rousseau a soberania é a expressão da vontade geral e é inalienável, não havendo separação entre o indivíduo e o Estado.

As ideias dos autores acima apresentadas, evidenciam a maneira como, cronologicamente, o poder vai sendo retirado de uma força transcendental, com Maquiavel, e se transferindo para o povo. Essa transferência se dá de maneira gradual, pois tanto em Maquiavel quanto em Hobbes o poder pertence ao soberano, a diferença é que em Hobbes esse poder é legitimado pelo pacto, que permanece nos demais pensadores. Em Locke o pacto amplia os direitos naturais, em especial o direito à propriedade, por fim o pacto se torna, em Rousseau, o próprio desejo humano.

Posteriormente, Max Weber (1864-1920), considerado um dos pensadores clássicos da Sociologia, cuja obra contribuiu com a constituição da administração púbica tradicional, reconhece a complexidade que se estabelece na relação entre a sociedade civil e o Estado, complexidade esta marcada por conflito e luta pelo poder: "como as instituições políticas que o precederam historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima)" (WEBER, 1982, p. 98-99).

Para o autor, a materialização da relação entre o Estado e a sociedade civil se dá por meio da burocracia, que se caracteriza como um modo de organização estatal que se constituiu de uma estrutura de setores jurisdicionais estáveis e oficiais normatizados por leis ou ordenamentos administrativos; submetidos a normas de conduta rigorosamente hierárquicas; e é composto por profissionais altamente especializados, selecionados e por meio de critérios racionais (WEBER, 1982).

A burocracia seria um instrumento de controle, um meio de evitar que os políticos se beneficiassem da política para interesses próprios, garantindo o uso do aparato estatal em beneficio do coletivo "o meio de transformar uma 'ação comunitária' em 'ação societária' racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de 'socialização' das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem" (WEBER, 1982, p. 264).

O autor defende a necessidade do político de prestar contas (*accountability*, tema que será melhor apresentado posteriormente) indicando a necessidade da política ser orientada por uma ética que apresenta a responsabilidade do profissional político com a coletividade e com o futuro:

Há, porém, um contraste abismal entre a conduta que segue a máxima de uma ética dos objetivos finais — isto é, em termos religiosos, "o cristão faz o bem e deixa os resultados ao Senhor" — e a conduta que segue a máxima de uma responsabilidade ética, quando então se tem de prestar conta dos resultados previsíveis dos atos cometidos. (WEBER, 1982, p. 144)

Marilena Chauí (2000) apresenta uma crítica à noção de Estado Liberal, colocando-o como instrumento de legitimação da propriedade privada, uma vez que Locke a coloca como Direito Natural, conforme já apresentado, não cabendo ao Estado nem a sua criação e nem a sua instituição. Além disso, a partir da leitura que faz da teoria liberal, atribui como sendo a função do Estado:

- 1. Por meio das leis e do uso legal da violência (exército e polícia), garantir o direito natural de propriedade, sem interferir na vida econômica, pois, não tendo instituído a propriedade, o Estado não tem poder para nela interferir. Donde a ideia de liberalismo, isto é, o Estado deve respeitar a liberdade econômica dos proprietários privados, deixando que façam as regras e as normas das atividades econômicas;
- 2. Visto que os proprietários privados são capazes de estabelecer as regras e as normas da vida econômica ou do mercado, entre o Estado e o indivíduo intercala-se uma esfera social, a sociedade civil, sobre a qual o Estado não tem poder instituinte, mas apenas a função de garantidor e de árbitro dos conflitos nela existentes. O Estado tem a função de arbitrar, por meio das leis e da força, os conflitos da sociedade civil;
- 3. O Estado tem o direito de legislar, permitir e proibir tudo quanto pertença à esfera da vida pública, mas não tem o direito de intervir sobre a consciência dos governados. O Estado deve garantir a liberdade de consciência, isto é, a liberdade de pensamento de todos os governados e só poderá exercer censura nos casos em que se emitam opiniões sediciosas que ponham em risco o próprio Estado. (CHAUÍ, 2000, p. 520)

O filósofo Cássio Mochi (2009), também tece uma crítica que corrobora com a interpretação de Chauí, afirmando que:

A propriedade da terra não deve atender ao bem coletivo, mas num primeiro momento reduzir-se ao particular, para em seguida, quando da produção além do necessário à sua sobrevivência, possa ser negociado, permitindo assim o acúmulo de bens com a criação do dinheiro e a possibilidade de expansão da propriedade da terra. Doravante a condição para aquisição da propriedade estará condicionada pela existência de capital, e somente terá condições de produzir mais, e assim acumular mais, quem tem capital.

Mas o que fazer com o homem que não tem propriedade, e portanto está destituído da condição primária de produzir para acumular? Para Locke (2001, II, 27) esse problema pode ser resolvido se considerarmos que cada homem tem como primeira e inalienável propriedade a pessoa humana, portanto, o trabalho e qualquer ação resultante deste corpo são de sua propriedade, e se este homem não tem terras para produzir ele deverá vender o seu próprio trabalho, para garantir o seu sustento e poder acumular bens. Sem dúvidas de que no contexto atual esta teoria pode nos parecer ingênua, até porque o valor do trabalho não é regulado por quem detém a propriedade do mesmo, no caso o trabalhador, mas sim pela lei da oferta e da procura, atividades reguladas pelos detentores do capital. A questão da liberdade insere no direito à própria propriedade, que de forma física já cria um limitador ao estabelecer limites entre as terras, com a confrontação de suas divisas, na questão da humanidade, retira dos homens a possibilidade de reter o espaço suficiente para produzir com a finalidade primeira de garantir o seu sustento, e depois de que o excedente seja destinado à solução dos conflitos resultantes de uma desigualdade de condições materiais, procurando assim o equilíbrio de classes para num futuro, ainda que utópico, venhamos a ter a supressão de classes, dentro de uma construção ideal de mundo, para recuperarmos parte dos postulados de Marx. (MOCHI, 2009, p. 19-20)

As críticas acima, apresentadas por Chauí e por Mochi, evidenciam a contradição da democracia liberal, uma vez que coloca todas as pessoas em condição uma condição de igualdade subjetiva, tendo em vista que as condições concretas de existência apenas justifica e naturaliza a desigualdade. A liberdade – em especial a econômica, uma vez que o liberalismo sustenta o modelo econômico capitalista – se configura como um privilégio de alguns poucos grupos sociais.

Neste sentido é importante refletir acerca dos elementos que envolvem os processos de participação social, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos representativos de controle popular sobre o Estado. Ressalte-se que a história política brasileira possui significativos exemplos de organizações populares, cuja intensidade e pautas refletem a conjuntura de cada momento, demonstrando a capacidade de mobilização social do povo brasileiro, como ressalta Carvalho (1996).

A CF88 é um marco importante, na medida em que o golpe civil-militar de 1964 impôs um regime cuja gestão das políticas públicas não contemplavam uma estratégia de participação popular; ao contrário, foi marcada pela repressão e o esvaziamento da arena pública, incluindo o Congresso Nacional. Assim, a luta pela participação popular na esfera pública ganha intensidade com a resistência à ditadura militar, especialmente a partir dos anos de 1970 e ao longo dos anos de 1980, quando emergem movimentos populares e segmentos da classe média que se organizam em torno de reivindicações urbanas, como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo (ROCHA, 2008, p. 134).

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais. (ROCHA, 2008, p. 136)

Neste sentido, a reivindicação pela criação de espaços de participação da sociedade civil pautou a Assembleia Nacional Constituinte, cuja redação final incorporou reivindicações e emendas populares apresentadas pela sociedade civil organizada. A Carta Magna brasileira incorporou, assim, mecanismos de participação no processo decisório, estabelecendo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em nível federal e seus entes subnacionais, determina que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do

adolescente tenham caráter democrático e descentralizado e estabelece instrumentos de participação direta: referendo, plebiscito e iniciativa popular (ROCHA, 2008, p. 136).

Entretanto, se a existência de instrumentos de participação institucionalizados possibilita maior controle social, esses espaços participativos possuem limitações e contradições, que diferentes estudos atribuem ao contexto político brasileiro, permeado pelo clientelismo, o coronelismo e o mandonismo, assim como à cultura política autoritária enraizada na formação da nação (DAGNINO, 2002; AVRITZER, NAVARRO, 2003; NEVES, 2008).

Se o mercado não deve ser o regulador da existência humana, Estado e sociedade encontram na democracia participativa mecanismo de interação. É partir desta reflexão que Boaventura de Souza Santos discute novos arranjos sociais, a partir de modelos alternativos de se pensar o Estado, em perspectivas que dialogam com autores como Benevides (1991;1994) e sua elaboração sobre cidadania ativa, Jacobi (2002) e seus escritos sobre ampliação da cidadania, Montagno e Durigueto (2010) com a ideia de cidadania similar ao conceito de emancipação política.

Assim, Santos (2006) entende que o Estado pode ser concebido como toda forma de participação em que coexista a democracia representativa e participativa, ou seja, a interação entre atores estatais e sociedade civil organizada. Defende, ainda, que, diante do declínio da modernidade, a participação política possui papel fundamental no processo de redescoberta das práticas societárias, em que o Estado possa alargar sua compreensão democrática para de aproximar dos movimentos sociais – ideia que denominou "Estado como novíssimo movimento social".

Outra reflexão relevante é pontuada por Singer (2006), a partir de Maquiavel, na qual ilustra a contradição entre liberdade e Estado, que só pode ser superada por meio da participação política:

Olhando a história do pensamento político desde o ângulo de Maquiavel, percebe-se que a fórmula liberal de liberdade política individual, a ser garantida pelo Estado constitucional, como pretende Sartori, depende de uma terceira ideia, a de participação política. (SINGER, 2006, p. 348)

Singer chama atenção para o povo na obra de Maquiavel, alegando que mesmo que o Príncipe conquiste o Estado por meio da força, o poder só será estável e duradouro se a paz e a ordem forem garantidas ao povo e ao território que está sob seu domínio. A colocação de Singer se faz importante porque evidencia que a soberania só é possível se for garantida pelo poder do povo.

A discussão sobre democracia e participação social ganha nova perspectiva com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e seu potencial de transformar a noção de arena pública e ampliar as esferas de deliberação e participação são sem precedentes. Trata-se de um instrumento mediador entre sociedade civil e Estado, o que não significa automaticamente superar ou deixar de reproduzir a contradição que persiste entre esses sujeitos políticos, como pontua Vaz (2017, p. 85-86):

O referencial da formação e construção social da tecnologia é particularmente útil para entender a adoção de recursos de tecnologia nos processos de democratização da gestão. A simples existência de um recurso tecnológico não determina sua adoção pelos governos ou pela sociedade. [...] Movimentos e interesses dos atores envolvidos podem apoiar ou contrapor-se à pressão social por maior democratização da gestão dessa política. Ele não é um processo acabado, e a tecnologia é um dos elementos que pode influenciar seu desenvolvimento, mas não é, certamente, o único nem o maior dos fatores.

Esta pesquisa, entretanto, não tem seu foco no estudo acerca das potencialidades do uso das TICs.

2.1 REFLETINDO SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO A PARTIR DA DIALÉTICA

A presente pesquisa se inscreve em uma epistemologia que considera a relação dialética, conforme a concepção de Marx, entre o Estado e a sociedade.

A dialética permite superar a imediaticidade e a suposta independência de um fenômeno, possibilitando que ele seja analisado para além da aparência. Para Marx (2011), a compreensão de um fenômeno parte sempre de uma visão do todo, presente no contato com a realidade concreta, mas ainda de maneira imprecisa, ou seja, a aparência do fenômeno sempre vem à tona. Além disso, a dialética exige um olhar para as múltiplas determinações de um fenômeno, capturando o seu movimento ao longo da história, resultado da *práxis* social da humanidade. Segundo Marx e Engels (2007, p. 42):

Ela [a história] não tem necessidade, como na concepção idealista de história, de procurar uma categoria em cada período, mas sim de permanecer constantemente sobre o solo da história real; não de explicar a práxis partindo da ideia, mas de explicar as formações ideais a partir da práxis material e chegar, com isso, ao resultado de que todas as formas e [todos os] produtos da consciência não podem ser dissolvidos por obra da crítica espiritual, por sua dissolução na 'autoconsciência' ou sua transformação em 'fantasma', 'espectro', 'visões' etc., mas apenas pela demolição prática das relações sociais reais de onde provêm essas enganações idealistas [...].

Assim, a história – produto da ação humana – é um pressuposto básico para a compreensão da realidade, não podendo estar separada da materialidade. Para Marx (2011), a construção do conhecimento – elaboração teórica – só pode se dar a partir do contato com a

realidade concreta, o que significa que o método marxista carrega intrinsicamente uma teoria social.

Marx (2010) não sistematizou uma teoria do Estado, mas ao longo de sua obra apresentou elementos que indicam sua concepção a partir da crítica ao Estado liberal, como ao questionar a Filosofia do Direito de Hegel, afirmando que são os indivíduos, as famílias e o conjunto da sociedade civil, enquanto multidão, que dão sustentação ao Estado. Isso significa que a sociedade civil é a base que fornece substância ao Estado. "O fato é que o Estado se produz a partir da multidão, tal como ela existe na forma dos membros da família e sociedade civil" (MARX, 2010, p. 18). Ou seja, o Estado não se constitui fora da sociedade civil, não é uma abstração (MARX, 2010).

É por isso que em sua crítica, Marx aponta a existência de uma contradição entre Estado e sociedade civil, quando o primeiro é apresentado como sendo algo externo ao segundo, já que, neste contexto, o povo seria elemento passivo: sem Estado não pode haver mudança na sociedade, e a relação do Estado com a sociedade se daria de maneira meramente burocrática.

Hegel faz intervir, no interior da sociedade civil, o "Estado ele mesmo", o "poder governamental", para a "gestão" do "interesse universal do Estado da legalidade etc.", mediante "delegados" e, segundo estes "delegados do poder governamental", os "funcionários estatais executivos" são a verdadeira "representação no Estado", não "da", mas "contra" a sociedade civil". A oposição entre Estado e sociedade civil está, portanto, consolidada; o Estado não reside na sociedade civil, mas fora dela; ele a toca apenas mediante seus "delegados", a quem é confiado a "gestão do Estado" no interior destas esferas. Por meio destes delegados a oposição não é suprimida, mais transformada em oposição "legal", "fixa". (MARX, 2010, p. 68)

Para Marx, o monarca considerado soberano por si só falseia a hipótese de que ele mesmo se constitui como um estado autônomo.

Se o príncipe é a "soberania real do Estado", então "o príncipe" pode, também exatamente, valer como "Estado autônomo", mesmo sem o povo. Mas se ele é soberano porque representa a unidade do povo, então ele é apenas representante, símbolo da soberania popular. A soberania popular não existe por meio dele, mais ele por meio dela. (MARX, 2010, p. 48)

A crítica de Marx à divisão social do trabalho e à sua burocratização possibilita compreender a participação no Estado como privilégio de alguns, aqueles que ocupam cargos por meio de exames que aferem mera aptidão para o desempenho de função específica, sob tutela de um soberano (monarca). Segundo Marx, as funções do Estado deveriam ser desempenhadas por todos, assumindo a participação como prioridade.

Entretanto, nos marcos do capitalismo, em uma sociedade que se organiza a partir dos modos de produzir e reproduzir a vida, em que uma maioria tem a sua força de trabalho explorada por uma minoria detentora dos meios de produção, essa possibilidade fica anulada ou pelo menos limitada, tendo em vista que os cidadãos estão ocupados em construir estratégias de sobrevivência dentro desse modelo. Ocupar-se do que é público se torna, assim, secundário para estas pessoas – e, portanto, um privilégio para outras.

Diante da dificuldade da classe trabalhadora em participar ou de se ocupar plenamente das coisas públicas, a garantia ampla do direito de acesso à informação seria uma maneira alternativa, por exemplo, de possibilitar maior interação do indivíduo com sua comunidade ou mesmo identificar as pautas com as quais seria possível (ou necessário) se engajar. Entretanto, vale observar aqui as questões apontadas por Milani (2008), especialmente acerca das assimetrias nas condições de participação, bem como a construção e a manutenção do interesse coletivo nestes processos, na medida em que estes não se configurem como item protocolar de um *check-list* para a formulação de políticas públicas, mas como *práxis* – no sentido marxiano.

Para Marx, os indivíduos constituem uma multidão que compõe a força vital do Estado e, por isso, deles emana o poder soberano nele existente. Sendo assim, essa condição de parte é exatamente o que produz uma interação com o Estado, seja ela consciente ou inconsciente, passiva ou ativa. Isso significa que não participar das coisas públicas se torna, assim, a forma como se interage. Essa compreensão denota a relevância dessa tomada de parte da multidão sobre os assuntos do Estado, tomando-os para si e assumindo sua condição de partícipe conscientemente e ativo.

Os assuntos universais do Estado são assuntos estatais, o Estado enquanto assunto real. A deliberação e a decisão são a realização do Estado enquanto assunto real. Parece evidente, portanto, que todos os membros do Estado têm uma relação com o Estado como assunto real. Encontra-se já no conceito de membro estatal que eles são, cada um, um membro do Estado, uma parte dele, que ele os toma como sua parte. Mas, se eles são uma parte do Estado, é evidente que sua existência social é, desde já, sua real participação no Estado. Eles não são apenas parte do Estado, mas o Estado é sua parte. Ser parte consciente de alguma coisa é lhe tomar, com consciência, uma parte, participar nela conscientemente. (MARX, 2010, p. 132)

Salienta-se, portanto, que o modelo de democracia defendido por Marx pressupõe as pessoas assumindo a condição de parte constituinte do Estado, no qual tudo o que nele se desenvolve é criado pelo povo e para o povo. Desta forma, a Constituição, as leis e o próprio Estado não podem abrir mão de perceber os cidadãos como detentores do poder soberano.

Essa concepção marxiana possibilita refletir acerca das possibilidades que uma sociedade plenamente pautada pela cultura do acesso (em contraposição a atual cultura do sigilo) pode significar para superar os limites desta contradição Estado-sociedade, a partir do reconhecimento da existência de uma relação dialética entre acesso e sigilo. Isso porque as

TICs afetam essa dinâmica, na medida em que ampliam a capacidade de produção e difusão de informação, construindo o que Benkler (2015, p. 36) classifica como um novo ambiente informativo, "em que os indivíduos são livres para assumir um papel mais ativo do que era possível na economia da informação industrial do século XX".

Ou seja, diante do contexto de ampliação do acesso às TIC, em grande medida devido ao barateamento de processadores de grande capacidade e conectados em uma rede global, as produções e interações sociais passaram a desempenhar "um papel muito mais importante do que nunca tiveram nas democracias modernas" (BENKLER, 2015, p. 37). Assim, parafraseando o grande cineasta brasileiro Glauber Rocha, com um celular na mão e uma ideia na cabeça qualquer pessoa poderia se tornar um gerador de conteúdo – bastaria que tivesse acesso às informações corretas e, claro, os meios para difusão⁷.

Esta nova liberdade traz consigo grandes promessas práticas: uma dimensão de liberdade individual, uma plataforma para uma melhor participação democrática, um meio para fomentar uma cultura mais crítica e autorreflexiva, e, no contexto de una economia mundial cada vez mais dependente de informação, um mecanismo para alcançar um melhor desenvolvimento humano em todo o mundo. (BENKLER, 2015, p. 36)

Com isso, é possível compreender que a necessidade do povo em se autogovernar e deixar os domínios do clero, o que no pensamento de Maquiavel se consolida com o poder deixando de ser uma abstração divina e nos contratualistas aparece na elaboração dos termos que mediam as relações em sociedade, permanece presente ao observar os espaços de participação social, nos marcos de uma democracia representativa, que é resultado das limitações para o exercício da democracia participativa. Assim, a construção das condições para superar essas limitações se materializa em ações que visem aproximar as deliberações dos representantes de seus representados, ou seja, a transparência dos atos públicos daqueles que recebem a atribuição de exercer o poder político institucional não prescinde da prestação de contas para os cidadãos. Weber entendia que a burocracia seria a forma de materializar essa relação, incluindo a prestação de contas e transparência dos atos públicos como algo fundamental. Sendo assim, a escolha de um referencial teórico e metodológico que não desconsidera as contradições possibilita observar na complexidade das relações de poder, em um ambiente estritamente político como é o Parlamento, as questões que envolvem as noções de sigilo e transparência.

-

⁷ A grande circulação de *fake News* via redes sociais vem demonstrando que a informação não precisaria ser correta, se o meio para difusão for eficiente. No entanto, essa pesquisa parte da premissa de que a possibilidade de checar conteúdos é um caminho importante no combate à propagação de notícias falsas, assim como essa democratização dos meios pode atuar nesse contexto de disseminação de inverdades.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

A informação pública como direito é um conceito em disputa, cuja elaboração foi construída ao longo dos anos, na medida em que as relações sociais entre o público e o privado foram sendo ressignificadas ou minimamente contestadas. Assim, para trabalhar sua aplicação nesta pesquisa faz-se necessário reconstituir os marcos que sedimentaram tal compreensão.

Segundo Resende (2018, p. 25) a ideia de informação pública (conteúdo) e documento público (forma) se confundem, na medida em que o segundo é meio para acessar o primeiro. Destaca-se, portanto, a definição de Batista (2010, p. 40) sobre informação a ser utilizada como pressuposto conceitual:

[...] um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

Neste sentido, a dimensão pública da informação produzida pelo Estado é apresentada em oposição a privado e ao sigilo. De acordo com Angélico (2013), a melhor maneira de garantir o acesso a tudo o que é produzido ou está em posse da administração pública informações públicas é delimitar o que é informação sigilosa, tendo em vista que, delimitadas as restrições, toda a informação restante é passível de divulgação pública. Assim, transparência governamental e acesso à informação governamental são ideias complementares que não se esgotam em si:

Enquanto a ideia de transparência governamental carrega um sentido mais genérico, que pode estar relacionado à visibilidade e inteligibilidade das estruturas e dinâmicas de funcionamento do Estado, bem como dos atos e comportamentos dos agentes públicos que operam essa "máquina", o direito de acesso à informação governamental refere-se a algo mais específico, aos registros informacionais produzidos pelo funcionamento deste aparato político-administrativo. Ocorre que nas democracias modernas, o princípio da transparência do Estado é, via de regra, efetivado por meio do registro informacional de suas atividades, o que confunde ou mescla os dois princípios. (RESENDE, 2018, p. 25)

Como foi possível observar no capitulo anterior, a ideia de uma informação pública surge nos marcos da noção liberal de controle do Estado, o que configura a transparência pública como uma metodologia de gestão. Batista (2010, p. 42) ao discutir os contornos da relação Estado-sociedade, menciona a existência de "[...] distintas situações políticas em

busca da superação da contradição entre igualdade política e desigualdade social, relativizando a questão do poder do Estado e dos direitos do cidadão para a construção de uma relação democrática entre os dois". Isso sem desconsiderar que "Na sociedade contemporânea globalizada, o regime democrático representativo é marcado por transformações sócio políticas e econômicas que denotam uma crise no sistema de representação" (p. 43)

Diante disso, a noção de informação como direito foi sendo construída, interagindo com marcos globais significativos e perpassando as dinâmicas sociais em constante ebulição em diferentes locais. Para compreender esta afirmação, serão pontuados, a seguir, alguns marcos legais e contextos de maior relevância, considerando sua recorrência na literatura consultada.

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a liberdade de informação como direito humano fundamental desde as suas primeiras resoluções (MENDEL, 2009). A defesa do acesso à informação como direito humano é elemento estruturante de outro direito, o da liberdade de expressão, contemplado no artigo XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos especificamente a partir do verbo "receber".

A Declaração de Princípios de Genebra da *World Summit on the Information Society* (*WSIS*, em português Cúpula Mundial da Sociedade da Informação), realizada em 2003, reafirma a DUDH "como um fundamento essencial da Sociedade da Informação".

4 [...] A comunicação é um processo social fundamental, uma necessidade humana básica e o fundamento de todas as organizações sociais. Ela é essencial para a Sociedade da Informação. Todo mundo, em todo lugar, deve ter a oportunidade de participar e ninguém deve ser excluído dos benefícios que a Sociedade da Informação oferece. (UNIÃO INTERAMERICANA DE TELECOMUNICAÇÕES, 2014)

É interessante observar que o documento possui como princípio "capacitar os pobres, especialmente aqueles que vivem em regiões remotas, rurais e áreas urbanas marginalizadas, a acessar a informação e a usar as TIC como uma ferramenta de apoio aos seus esforços para se livrarem da pobreza" (UNIÃO INTERAMERICANA DE TELECOMUNICAÇÕES, 2014, p. 19). Ocorre que, em todo o mundo, cerca de 4,3 bilhões de pessoas não têm acesso a internet – o que é mais do que os outros três bilhões de pessoas que utilizam a internet no globo –, a maioria pessoas vivendo nos países em desenvolvimento e zonas rurais (90%)⁸. Isso significa que as tecnologias da informação não chegam a maioria das pessoas. Segundo Machado

-

⁸ Dados do Relatório Anual da União Interamericana de Telecomunicações (UIT), agência especializada das Nações Unidas para assuntos relacionados às TICs. Disponível em: https://nacoesunidas.org/brasil-ocupa-660-lugar-em-ranking-da-onu-de-tecnologia-de-informacao-e-comunicacao/. Acesso em: 8 jan. 2019.

(2016, p. 34), há uma vinculação entre acesso e compartilhamento de informações para promoção do desenvolvimento dos povos, o que é resultada do entendimento do direito à informação como um direito humano.

Retomando a citação aos marcos legais internacionais que reconhecem a informação como direito, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁹, ratificado pelo Brasil (BRASIL, 1992), reforça essa compreensão:

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de **procurar**, **receber e difundir** informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. (BRASIL, 1992, negrito nosso)

Por sua vez, a Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto de San José da Costa Rica, da Organização dos Estados Americanos (OEA), compreendeu o direito de acesso à informação como um direito fundamental e o artigo 13 do documento estabelece uma obrigação positiva (dar ou fazer) para os Estados-Membros, que devem permitir aos cidadãos o acesso às informações em seu poder:

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

- 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
- 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
- a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
- 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.
- 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2
- 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969)

De acordo com Angélico et al (2017, p. 14), em 1985, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que o direito de acesso à informação deveria ser preservado para que o direito à liberdade de expressão fosse exercido, este Artigo 13 assumiu o sentido

-

⁹ A DUDH, o PIDCP (e seus dois Protocolos Opcionais sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (e seu Protocolo Opcional), formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

da liberdade do individuo a livre expressão e a noção coletiva de acessar informações. Ou seja, "[...] para o cidadão médio, tão importante quanto o direito de expressar sua própria opinião é o direito de saber a opinião de outros ou de ter acesso a informações em geral, sendo que uma sociedade mal informada não poderia ser considerada verdadeiramente livre" (ANGÉLICO et al, 2017, p. 14)

Os autores ponderam que este entendimento de vanguarda foi ao encontro das deliberações de outros organismos, como a Corte Europeia de Direitos Humanos – que está reposicionando seu entendimento –, diante da ausência da dimensão "procurar" no artigo que trata da liberdade de expressão na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), não compreendia a relação entre acesso à informação e liberdade de expressão (ANGÉLICO et al, 2017, p. 16 e 17). "A importância dessa avançada proteção a esse direito não pode ser subestimada. O direito de acesso à informação pública não pode ser tratado apenas como um fim em si mesmo" (ANGÉLICO et al, 2017, p. 17).

Na linha da garantia de direitos, o princípio 2 da Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão, ou Declaração de Chapultepec, aprovada em 1994 pela CIDH, especifica que:

2. Toda pessoa tem o direito de **buscar, receber e divulgar informação** e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem **contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação** por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2000, negritos nossos)

Já o princípio 3 do mesmo tratado estipula que "toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la". E, por fim, o princípio 4 expressa a noção de informação como direito fundamental:

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Diante disso, observa-se que parâmetros de legislações internacionais modernas – inclusive o Brasil – concebem o direito à informação como dever do Estado para assegurar o outros direitos. "Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma

medida de governança administrativa, ao passo que hoje é cada vez mais considerado um direito humano fundamental" (MENDEL, 2009, p. 3).

O impulso para que governos e parlamentos adotem leis de acesso à informação ou de liberdade de informação vão desde campanhas da sociedade civil até a pressão de organizações intergovernamentais e doadores multilaterais, que cada vez mais lutam por iniciativas de transparência no combate à corrupção. Os governos que tentam ganhar a confiança de seus cidadãos aceitam a participação do público que resulta em uma maior abertura. Esses fatores oferecem oportunidades significativas para aqueles que trabalham para promover um governo aberto e responsável (accountability). (OPEN SOCIETY JUSTICE INICIATIVE, 2006, p. 23)

Essa distinção entre uma mera medida de governança e a compreensão de um direito fundamental é importante, porque significa que mis do que um instrumento de governo, que pode ser flexibilizado, reformulado e incorporado ou não à gestão pública, trata-se de um pressuposto para efetivação da cidadania. Sendo assim, é relevante observar como a ideia de *freedom of information*, que em uma tradução literal significa "liberdade de informação", é comumente identificada como "acesso à informação".

Pode-se dizer que a expressão "acesso à informação pública" trata da materialização do conceito de transparência. Em inglês, as leis que regulam a transparência pública são chamadas de "Freedom of Information Act" e são conhecidas pela sigla FOIA. Pode-se inferir, portanto, que "liberdade de informação" (freedom of information) tenha sido traduzida ao português para "acesso à informação", possivelmente para oferecer uma ideia de "livre acesso". (ANGÉLICO, 2012, p. 26)

Assim, a ideia de "direito à informação" supera expressão "acesso à informação" – como a *Right to Information Act* ou Lei do Direito à Informação, da Índia, aprovada em 2005 –, na perspectiva do direito à informação como mantenedor de outros direitos, percepção essa reforçada por Angélico (2012, p. 27):

[...] nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais — especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados "direitos da primeira geração", passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais. (ANGÉLICO, 2012, p. 27)

A transparência nas ações do Estado e o direito de acesso à informação constituem, portanto, alicerces do Estado Democrático de Direito contemporâneo, tornando-se indispensáveis para assegurar a participação, ponto recorrente nas reflexões relacionadas às contradições da democracia representativa. Milani (2008, p. 553) menciona diferentes estratégias adotadas por governos na América Latina e Europa a partir dos anos de 1980 e

início da década de 1990 para lidar com o que denomina de "crise do modelo burocrático de administração pública" ou "crise do Estado".

Desde o início dos anos 1990, no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e alhures, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. (MILANI, 2008, p. 553, 554)

O autor explica que a participação é uma demanda das organizações da sociedade civil organizada e que encontra teóricos de diferentes orientações ideológicas para defendê-la; esse alargamento conceitual aponta a necessidade de identificar o contexto do ponto de partida utilizado para trabalhar a noção de participação social.

As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. (MILANI, 2008, p. 554)

Sendo assim, para além de promover espaços formais de participação é preciso refletir sobre a qualidade e observar estes ambientes de participação – sejam eles presenciais ou virtuais. Ou seja, é necessário ter atenção ao perfil de quem participa, seus interesses, capacidade de influenciar nas deliberações, repertório para lidar com eventuais assimetrias de poder, a existência de multiplicidade de atores, sejam elas na perspectiva identitária (raça e gênero, por exemplo), regional (cidade e campo; periferia e centro; capital e interior), profissional (trabalhadores, sindicatos, empresariado, grandes corporações) etc.; ao mesmo tempo também envolve observar as relações de construção do interesse coletivo naquele tema, ou seja, porque as pessoas se envolvem e de que maneira o Estado responde – já que esta interação é o que pode determinar a manutenção desta como uma arena pública com legitimidade política.

Sabemos que a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da "qualidade" da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política. (MILANI, 2008, p. 560, 561)

Esta reflexão sobre participação está intimamente ligada com a discussão sobre transparência, já que, de uma maneira genuína, não é possível participar daquilo o que não se tem conhecimento, ou mesmo interagir com o desconhecido. Neste sentido, dialoga com a superação da cultura do sigilo, que legitima uma perspectiva elitista e privatista na gestão da coisa pública, configurando-se como instrumento de garantia do interesse público e para prevalência do bem comum. Considerando que o Capitalismo e a sociedade de classes são realidades a serem observadas na dinâmica social contemporânea,

[...] a ação planejada, democrática e participativa do Estado pode atenuar as desigualdades geradas pela dinâmica do mercado, fortalecendo áreas e populações que mais precisam de apoio para o desenvolvimento econômico, social e cultural Tratando-se especificamente de informação e conhecimento, para utilizar o amplo potencial em diferentes campos da atividade humana, há necessidade de articular distintas políticas públicas que a esse objeto se relacionam e direcioná-las a atender efetivamente ao interesse público de acesso – e não apenas a satisfazer as demandas do mercado. (MACHADO, 2016, p. 28)

Se a Suécia, em 1766, foi vanguarda na instituição de uma legislação de acesso à informação, assegurando tal mecanismo em sua Constituição, por meio do *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* (MENDEL, 2009, p. 109, GAITÁN, 2016, p. 114); 122 anos mais tarde, desta vez na América Latina, o *Código de Organización Política y Municipal* da Colômbia "permitia que os cidadãos solicitassem documentos públicos a organismos governamentais, salvo legislação contrária" (TORRES, 2012, tradução nossa) – de forma implícita, segundo Gaitán (2016, p. 114)¹⁰. Demoraria mais 63 anos para que a Finlândia se tornasse o terceiro país com uma lei similar (1951) e até o final da década de 1980 apenas outros 12 países investiram no tema: Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Estados Unidos (1966), Austrália (1982), Nova Zelândia (1982), Canadá (1983), Colômbia (1985), Grécia (1986) e Áustría (1987)¹¹.

_

¹⁰ Em seu trabalho Mendel (2009) não registrou a legislação colombiana mencionada por Torres (2012) e Gaitán (2016).

¹¹ Ravazolo (2016) menciona a extinta República de Veneza (que existiu entre os séculos IX – XVIII), que em 1781 teria adotado norma de acesso à informação. Contudo, não foi possível verificar esta informação na fonte original e as demais obras utilizadas neste estudo não apresentavam esta referência. No mesmo sentido, tendo em vista a incorporação do território à Itália, que a literatura aponta ter regulamentado o direito à informação em 1990, optou-se por não considerar neste estudo. O autor também considera a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, texto fundamental da Revolução Francesa e que se tornou o preâmbulo da Constituição aprovada três anos mais tarde, cujo artigo 15 especifica: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". Contudo, por não se tratar de uma legislação regulamentando a oferta de informação, também não foi admitida neste estudo.

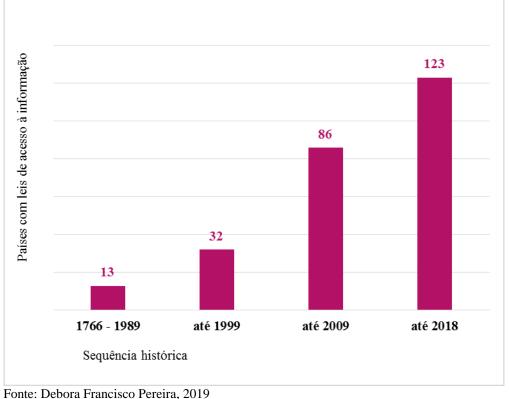


Gráfico 1 – Evolução da implementação de leis de acesso à informação no mundo

De acordo com a Global Right to Information Rating, organização especializada em direito de acesso à informação, atualmente são 123¹² países no mundo, mas como pode ser observado no Gráfico 1, ao longo de exatos 223 anos (1976-1989) apenas 13 países adotaram leis para possibilitar o acesso às informações do Estado por parte de seus cidadãos – dois na Oceania, três nas Américas e os outros oito na Europa (nenhum em África ou Ásia). A década de 1990 marcou o avanço do tema na agenda política de diversas nações, saltando para 32 países em 1999; Itália (1990) e Portugal (1993) são duas democracias importantes que aprovaram suas leis apenas no início dos anos de 1990, período em que legislações deste tipo mais que dobraram no globo; o primeiro país asiático a implementar sua lei de acesso à informação o fez neste período - Coreia do Sul, em 1996.

A primeira década dos anos 2000 teve outros 54 países com leis de acesso à informação, com destaque para os primeiros Estados africanos, dentre eles a África do Sul (2000), primeiro do continente; México (2002) e Índia (2005), cujas legislações foram bem avaliadas pela comunidade internacional (MENDEL, 2009) tiveram suas legislações aprovadas neste período; destaca-se, ainda, as legislações adotadas em países como Reino

¹² Disponível em: http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 31 jan. 19.

Unido (2000), Irlanda (2003) Suíça (2004), Alemanha (2005), China (2007) e Rússia (2009); a legislação iraniana também foi aprovada em 2009.

Na sequência, dos 37 países que implementaram legislações de acesso à informação até 2018, 17 estão localizados no continente africano. Destaca-se, ainda, a aprovação da legislação da Espanha, em 2013. Vale mencionar que na América do Sul apenas Suriname e Venezuela não possuem legislações de direito à informação; 13 dentre os 20 países da América Central, assim como os três países da América do Norte também já possuem suas respectivas leis sobre o tema. Contabilizando as demais regiões do globo, são 30 dentre os 49 países da Europa (considerando a Rússia), 29 dentre os 50 da Ásia, 22 dentre os 54 da África e seis dentre os 14 da Oceania.

Pereira (2016, p. 44) ressalta a

[...] aproximação da noção de transparência governamental com a ideia da garantia de direitos sociais básicos providos pelo Estado – sobretudo em países em desenvolvimento. Nestes países – caso do Brasil –, o Estado é o principal provedor de serviços de saúde, educação, segurança, moradia e outros 'direitos da primeira geração'. Assim, a transparência é uma forma de os movimentos sociais obterem acesso a informações governamentais, para poderem pressionar, cobrar e direcionar a implementação de políticas públicas sociais.

Neste sentido, Ravazolo (2016, p. 12) destaca duas características a serem consideradas para localizar o Brasil neste estudo: de um lado, as marcas da cultura patrimonialista de apropriação de bens públicos que se perpetuou no país por meio do próprio aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 12); outra questão relevante foi a instabilidade democrática que marcou o século XX, alternando períodos de liberdade com períodos de ditaduras e negações de direitos, sendo que nestes últimos imperou a cultura da opacidade informacional como um "meio estratégico na produção de hegemonia e de exclusão de classes sociais não dominantes" (JARDIM, 1999).

Segundo Bresser-Pereira (1997, p. 51), o contexto da Grande Crise Econômica dos anos de 1980, com a maior estagnação econômica do bloco capitalista no pós-guerra e as tensões do regime no bloco soviético, evidenciou o que o autor considera uma crise do Estado, com dimensões fiscais, mas especialmente econômica e social, marcadamente pelo regime burocrático de administração do Estado. Max Weber é o principal teórico deste modelo, que se caracteriza pela valorização do mérito e o enfoque tecnocrático, privilegiando aspectos formais, o controle dos processos de tomada de decisão e estabelecendo hierarquias rígidas e com base na profissionalização e o formalismo.

O modelo de administração pública patrimonialista, no qual se perpetuavam as relações ambíguas entre o público e o privado durante regimes absolutistas monárquicos, a

partir do século XIX deu lugar à administração pública burocrática que, diante do crescimento das funções do Estado, se inspirou na administração do exército prussiano. Isso porque "Esse tipo de administração [a patrimonialista] revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado [...]" (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior á administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real, no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantiria nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10-11)

No Brasil, esse modelo de gestão inspirou a Reforma Burocrática de 1936, durante a Era Vargas, que adotou estruturas mecanicistas e hierárquicas alinhadas com o modelo weberiano clássico, tendo como exemplo a criação de órgãos reguladores e o estabelecimento das primeiras carreiras de servidores, com a realização de concursos públicos. Três décadas mais tarde, o país implementou a Reforma Desenvolvimentista de 1967, essa nos marcos do regime militar, que considerava os princípios rígidos adotados por Vargas um entrave ao desenvolvimento nacional. Incorporou conceitos como descentralização, orçamento público e planejamento, assim como distinguiu as atividades das administrações direta e indireta e a possibilidade de trabalhadores celetistas (BRASIL, 1967b). Bresser-Pereira considera essa reforma não foi concluída, o que atribui à negligência dos militares com o núcleo estratégico do Estado.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, aio invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. AS consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo da baixa qualidade da administração pública brasileira. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9)

A ascensão neoliberal imprimiu uma nova agenda política e o ano de 1989 marca a entrada da América Latina no neoliberalismo, com o que ficou conhecido como Consenso de Washington, uma série de conferências realizadas pelo *International Institute for Economics*

com líderes políticos e empresariais da região, todas em Washington D.C. Naquele ano, a conferência, que reuniu os principais grupos que formavam a elite econômica, financeira e política de Washington e Wall Street tirou uma carta compromisso com dez pontos para combater a estagnação econômica na América Latina, resumidas pelo economista John Williamson (responsável por criar o termo "Consenso de Washington") em prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa (MATEUS, 2016, p. 83)

De acordo com o autor, tendo em vista que o receituário neoliberal dos governos ditatoriais de Chile e Argentina já haviam implementado parte considerável desta agenda, o documento, para além de consolidar o modelo, configurou-se como um acordo para a implementação de reformas econômicas. Não por acaso o Banco Mundial, ao publicar o Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial, em 1991, especificou "as novas atribuições estatais no campo econômico, tendo como objetivo intensificar o processo de desregulação financeira e ajustamento estrutural" (MATEUS, 2015, p. 1).

O autor menciona ainda, outro documento do Banco Mundial, este um informe sobre governança, especificando que os governos estabeleçam "regras para o bom funcionamento dos mercados e intervenções para corrigir as falhas do mercado" e assumindo a reponsabilidade de "auxiliar os países em desenvolvimento a construir os incentivos e a capacidade necessária [para isso]. A boa governança demanda uma engenharia institucional adequada, a qual é um assunto de gestão, e não de política" (MATEUS, 2016, p. 88-89).

Outra área estratégica de atuação da governança consiste na garantia de que os agentes econômicos tivessem acesso a informações relevantes, oportunas e confiáveis, tal como a garantia de transparência na ação governamental. Em todos os países, o governo seria a fonte principal e primária de informação, o qual também define os âmbitos para a atuação de outros provedores. Informações sobre a economia, condições de mercado e sobre os intuitos e políticas governamentais seriam de suma importância para o setor privado. Por sua vez, **a transparência é necessária para diminuir as possibilidades de corrupção em seu nível mínimo**. (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 39-46 apud MATEUS, 2016, p. 90, negritos do autor)

Nota-se aqui a ideia de transparência atrelada à perspectiva da governança, limitando-se, assim, ao controle do Estado pelos agentes econômicos. Ou seja, a noção de transparência pública para manutenção das estruturas de poder econômico.

Além disso, nos anos 1990, depois da realização da assembleia geral da ONU que teve foco na administração pública, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passaram a priorizar empréstimos para promoção de reformas do Estado

(BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 54) e, a partir de então, a reforma do Estado tornou-se uma das diretrizes dos anos 1990 (BATISTA, 2010, p. 51).

A adoção do modelo de Estado Gerencial no Brasil ocorreu com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, mas teve origem com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), produzida no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira, durando o governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Abrucio (2012), duas linhas constituíram a reforma: a descentralização e desburocratização do Estado para que este seja regulador e promotor do serviço público; e o ajuste fiscal e a redução de custos.

A gestão estatal patrimonialista, marcada pela ausência da impessoalidade, tem na LAI um importante instrumento para, segundo Abrucio (2012), "[...] tornar mais transparente a forma de funcionamento do governo e dar aos diversos grupos da sociedade a capacidade de controlar com inteligência o Estado. Mais que isso, poderá iluminar os principais problemas de organização da administração pública brasileira". No artigo, publicado por ocasião do início da vigência da LAI, o autor já indicava o que seria observado na prática: a dificuldade dos entes subnacionais (sobretudo os municípios) para atender a legislação, "simplesmente porque não terão muitas das informações requeridas". Assim, considera-se como mérito da norma desnudar o funcionamento das administrações subnacionais brasileiras.

A origem desse problema não está na falta de organização básica dos dados de prefeituras e governadorias. Está na falta de burocracia profissional e qualificada na maior parcela da administração pública. Sem um quadro de pessoal permanente, com capacidade para organizar e gerenciar o aparato estatal, as políticas públicas dos municípios e, em menor medida, dos Estados (particularmente dos mais pobres) são muito permeáveis ao patrimonialismo, com os donos do poder local loteando o Estado para fins particulares. (ABRUCIO, 2012)

No mesmo sentido, na medida em que a relação entre Estado e sociedade, por meio dos avanços tecnológicos, vai se transformando, é possível retomar a discussão apontada pela burocracia weberiana, a qual considera que "[...] toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimento e intenções [...]. O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente defendido pela burocracia quanto esta atitude" (WEBER, 1982, p. 269-270).

Assim, o segredo caracteriza-se como uma barreira ao controle efetivo sobre a burocracia, na perspectiva de preservar estruturas de poder, preocupação que surge com Maquiavel e foi elaborada pelo federalista James Madison (1751-1836) como *cheks and*

balances, isto é, se por um lado o Estado possui autoridade para controlar os cidadãos comuns, por outro as autoridades também devem ser controladas, seja por outros poderes – os três poderes de Montesquieu – ou pelos cidadãos.

Desta forma, Bresser-Pereira (1997, p. 88) ao pontuar os principais desafios da Reforma do Estado no Brasil incluiu "[...] contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência [...]". Por certo a LAI não garante necessariamente o sentido da informação como direito e, por isso, mais relevante que a legislação é a utilização das ferramentas capazes de promover o acesso às informações aos cidadãos de maneira organizada e efetiva.

A reforma do Estado da década de 1990 reforçava o paradigma da transparência na perspectiva da governança (BRASIL, 1995; 1998), com iniciativas que, ao menos na teoria, buscavam o aprimoramento da gestão e maior eficiência da administração pública, introduzindo medidas de participação social na elaboração e controle social das políticas públicas, resultando na elaboração da Emenda Constitucional nº 19, que incluiu na Carta Magna o princípio do acesso à informação pública na perspectiva da participação e do controle social (governança).

O PDRAE apontou uma série de iniciativas a serem adotadas pelo governo (BRASIL, 1995), dentre as quais três se destacam neste estudo: criação de Sistemas de Gestão Pública, com ferramentas de controle e produção de informações gerenciais, com vistas na transparência pública; no mesmo sentido, a Rede do Governo previa a interligação comunicacional da administração pública, no sentido do compartilhamento de informações de diferentes órgãos, possibilitando a circulação de informações com eficiência e de maneira adequada, permitindo, assim, maior transparência e eficiência da gestão do Estado; já o Projeto Cidadão teve a finalidade de aperfeiçoar as relações entre os órgãos da administração pública e os cidadãos, adotando entre outras medidas a simplificação de procedimentos burocráticos, mecanismos para atendimento de reclamações e sugestões dos cidadãos e a "implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados".

Foi o PDRAE que apontou as bases para a Emenda Constitucional n. 19 (BRASIL, 1998), originalmente Projeto de Emenda a Constituição n. 173, de 1995, de autoria do Executivo, apresentada ao Congresso com vistas a implementar as linhas gerais da reforma do Estado. Resende (2018, p. 254) explica que o texto inicial não mencionava aspectos relacionados à transparência ou acesso à informação, o que ocorreu por iniciativa da oposição, por meio de emenda substitutiva proposta pelo então deputado federal Jacques Wagner (PT-

BA), que "avaliava que as reformas do Estado deveriam considerar entre seus elementos centrais a democratização da gestão e o atendimento dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, legalidade e publicidade de todas as ações de governo".

O texto foi aprovado com a ideia de Wagner expressa no artigo 3°, alterando o § 3° do artigo 37 da Constituição¹³:

Art. 37. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5°, X¹⁴ e XXXIII¹⁵;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1998)

Com isso, o Estado brasileiro daria mais um passo no sentido de estabelecer as bases legais para um governo mais transparente, desta vez sob a perspectiva da governança pública, o que pode auxiliar o processo de materialização da informação pública como um direito, na medida em que estabelece os marcos da transparência na administração pública.

2.2 PRINCÍPIOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Ao alinhar o debate da informação como um direito fundamental, faz-se necessário adotar critérios que possibilitem analisar as normas implementadas para a atenção deste objetivo precípuo de um regime de informação. No ano de 1999, a Organização Não-Governamental (ONG) Artigo 19 apresentou um conjunto de nove princípios que pudessem ser adotados internacionalmente para auxiliar na avaliação desse tipo de norma que, como observado anteriormente, ganharam maior notoriedade a partir da década de 1990. A formulação foi elaborada por Toby Mendel, à época Chefe do Programa Jurídico da entidade, com base na experiência acumulada devido ao estudo e acompanhamento das normas e deliberações produzidas pela comunidade internacional; o objetivo foi identificar o nível de

¹³ O texto aprovado substitui a redação dada pela Constituinte, a saber: "§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei".

¹⁴ Art. 5° [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

¹⁵ Art. 5° [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

acesso à informação oficial. Dez anos mais tarde, para produzir sua análise comparada das legislações de diversos países¹⁶, Mendel (2009) utilizou os mesmos princípios.

O autor pontua que a jurisprudência internacional expressa a necessidade do que denominou como medidas positivas — ou seja, legislações — para assegurar o direito à liberdade de expressão (MENDEL, 2009); o mesmo se aplica, por analogia, ao acesso à informação. Neste sentido, considerando que os diferentes regimes de direito à informação possuem, em cada país, variáveis e especificidades, o autor reconhece e evidencia suas semelhanças, destacando que "Quando a prática possui regularidade, pode ser caracterizada como prática aceita que oferece compreensão ampliada de padrões comuns nessa área" (MENDEL, 2009, p. 31). São, portanto, parâmetros mínimos por meio dos quais "os governos podem alcançar a abertura máxima" (ARTIGO 19, 1999, p. 1).

A seguir, com base na leitura dos textos da Artigo 19 (1999) e de Mendel (2009, p. 32-42), serão descritos os princípios que fundamentam o direito a informação.

- Princípio 1: Máxima divulgação. Premissa fundamental de qualquer regime de informação, cuja abrangência "deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito" (MENDEL, 2009, p. 32). O primeiro aspecto trata de submeter todas as áreas e níveis do poder público, sejam elas eletivas, estatutárias ou organizações mistas ou privadas exercendo função estatal; o outro aspecto está relacionado com a dispensa de qualquer demonstração específica na informação. Assim, é necessário que a informação pública seja a regra e o sigilo uma excepcionalidade muito bem delimitada nos termos que serão descritos no Princípio 4.
- Princípio 2: Obrigação de publicar. É o princípio relacionado com a ideia de transparência ativa, ou seja, as informações que devem estar publicadas e divulgadas de maneira proativa, como práxis cotidiana. Apesar de não desconsiderar eventuais limitações de recursos, estabelece a necessidade de ampliação das informações disponibilizadas com o tempo, especialmente por meio da utilização de tecnologias que facilitem a publicação e divulgação de informações (TICs). As categorias de informações mínimas a serem publicadas são: informações operacionais como funcionamento, custos, auditorias, normas, realizações etc.; informações sobre solicitações, queixas ou outras manifestações dos cidadãos; orientações sobre processos por meio dos quais os cidadãos possam contribuir; informação sob a guarda e responsabilidade das organizações públicas; e qualquer conteúdo relacionado a

_

¹⁶ A primeira edição foi publicada em 2003, analisando 10 países; já a 2ª edição, atualizada seis anos mais tarde, aprofundou sua análise e incluiu outros quatro países, totalizando 14 países analisados. Nesta pesquisa foi utilizada a 2ª edição da publicação de Mendel.

decisões de agentes públicos, juntamente com as razões que motivaram bem como o material relevante para embasa-la.

- Princípio 3: Promoção de um governo aberto. Para garantir o direito à informação é preciso, por um lado, mudar um comportamento arraigado na conduta dos servidores, algo que não é possível por meio de normas e decretos, mesmo os mais progressistas; por outro lado, informar o público sobre os seus direitos em acessar informação pública. Assim, trata-se de estratégias para combater a perpetuação da cultura do sigilo e promover uma cultura de transparência, por meio da educação, das relações entre os poderes e demais ações que auxiliem essa mudança. A previsão de penalidades para casos de obstrução intencional à informação pública, inclusive de destruição de registros, também está no escopo desde princípio, assim como uma boa gestão de documentos oficiais e mecanismos de registro e manutenção.
- Princípio 4: Abrangência limitada de exceções. Na medida em que o direito à informação é parte do direito genérico à liberdade de expressão, as exceções que amparam seu exercício devem estar estabelecidas em lei, sem prescindir de reconhecer como legítima sua demanda. Assim, é possível prever um teste tripartite para reconhecer exceções legítimas: (1) a informação deve ser relativa a um objetivo legítimo de sigilo elencado na lei; (2) a divulgação da informação precisa ameaçar ou causar danos substanciais a esse objetivo; e (3) o dano ao objetivo precisa ser maior do que o interesse público de obter as informações. Essas exceções não podem incidir sobre um órgão por completo, para isenta-lo de fornecer informações ou utiliza-la para justificar a necessidade de proteger governos de "situações de embaraço ou de ilegalidades". No mesmo sentido, quando somente parte de um registro é confidencial, o restante da informação deve ser divulgado. Assim, as exceções devem estar baseadas no conteúdo ao invés de no tipo de documento e estipulada em um período limite. Sendo assim, entende-se que o próprio sigilo deve ser amparado pela informação sobre sua legitimidade.
- Princípio 5: Procedimentos que facilitem o acesso. Este é outro princípio que possui três dimensões distintas. A primeira trata de acessibilidade, ou seja, da possibilidade em acessar as informações desejadas independente de barreiras como analfabetismo, limitação ou deficiência física (como cegueira) ou mesmo desconhecimento do idioma no qual documentos possam estar formulados. No mesmo sentido, abarca a incumbência de auxiliar requerentes cujas solicitações estejam disponibilizadas via transparência ativa, em caso de demandas dúbias, vagas e desarrazoadas ou, ainda, que necessitassem de reformulação. A

segunda dimensão tem a ver com a adoção de sistemas internos de produção, armazenamento e consulta de conteúdos, produzidos de forma aberta e acessível; trata também da designação de servidores e funcionários para processar as solicitações de informação e garantir o cumprimento dos termos da lei, especificação de prazos razoáveis, porém exíguos, para o processamento das solicitações; por fim, especifica que as recusas sejam notificadas por escrito. Por fim, a terceira dimensão trata do estabelecimento de um fluxo de trabalho para a tomada de decisão sobre qualquer solicitação de informação, especialmente no que se refere à possibilidade de apelação em caso de negativas de informação, considerando três níveis de recurso: (1) apelo a um superior hierárquico do próprio órgão público; (2) apelo a um órgão administrativo independente; e (3) apelo aos tribunais. De acordo com Mendel (2009, p. 39),

Um importante aspecto das apelações, também amplamente respeitado nas leis nacionais de melhores práticas, é que os órgãos públicos que pretendam negar acesso a informação devem arcar com o ônus de provar que a recusa é legítima. Isso decorre — e, de fato, é parte fundamental — da ideia de que o acesso a informação constitui um direito, e também da presunção de abertura que deveria, em termos mínimos, determinar que o ônus da prova deveria recair sobre a parte com a intenção de negar o acesso.

- Princípio 6: Custos. Este certamente é o princípio cuja elaboração ficou mais distendida. A premissa é de que os custos não podem significar uma barreira de acesso. Entretanto, há que se considerar que alguns casos podem impor despesas aos órgãos públicos que precisariam de recursos para serem fornecidos, contudo o custo para se obter uma informação não deve ser elevado ao ponto de dissuadir potenciais requerentes. Assim, estratégias que possam mediar esse impasse e/ou minimizar eventuais restrições por meio de compensações financeiras, além do uso das TIC, são medidas com potencial para evitar os custos como uma barreira informacional. É fato, entretanto, que "os benefícios da abertura de informação, a longo prazo, superam em grande escala os custos de tal abertura" (ARTIGO 19, 1999, p. 11).
- Princípio 7: Reuniões abertas. A liberdade de informação inclui o direito do cidadão saber o que é feito no âmbito do poder público. Este princípio se refere a reuniões formais ou oficiais de agentes públicos no exercício de suas funções, formalidade essa identificada por espaços que exigem métodos para sua realização, como quórum ou mesmo convocação ou notificação prévia o que permite que os cidadãos possam ter a oportunidade real de acompanhar. Em circunstâncias apropriadas, os casos de reuniões realizadas sem a presença ou acompanhamento do público precisam que seus encaminhamentos, bem como as razões relevantes para a tomada de decisão, sejam publicados.

• Princípio 8: A divulgação tem precedência. Trata-se de outro princípio que visa a superação da cultura do sigilo. Assim, legislações preexistentes que sejam inconsistentes com o princípio de máxima divulgação deveriam ser revisadas ou revogadas com vistas a alinhá-las à legislação de direito a informação; entretanto, diante de empasses provocados por legislações contraditórias, regras que estabelecem o direito à informação devem ter precedência em relação ao sigilo. Desta forma, servidores estariam protegidos contra sanções nos casos em que, de maneira razoável e com boa fé, divulgassem informação que posterior à sua divulgação fosse incluída em critérios de sigilo, evitando a perpetuação da cultura do sigilo mediante condutas excessivamente cautelosas por parte de servidores preocupados de forma legítima em se preservar de sanções. Por fim, os critérios de excepcionalidades de sigilo estipulados em lei deveriam ser suficientes, dificultando legislações que ampliassem o rol de exceções.

Princípio 9: Proteção para os denunciantes. Este princípio lida com uma questão que está relacionada ao direito genérico à liberdade de expressão, já que trata de proteger indivíduos que possam denunciar eventuais atos ilícitos no âmbito do Estado. Trata-se de outro princípio cuja complexidade dificulta uma elaboração mais assertiva, tendo em vista que a prevalência do interesse público não pressupõe inibir sanções legais para eventuais denunciantes. Isso porque, se por um lado o fornecimento de proteção estimula um fluxo de fiscalização das coisas públicas por parte dos cidadãos, por outro lado não é possível exigir que indivíduos que estejam procurando divulgar essas informações sejam capazes de realizar uma complexa conciliação dos diferentes interesses que possam estar em jogo. Assim, o ideal seria que houvesse algum nível de proteção, mesmo que condicionada, em casos como este.

Quadro 1 – Síntese para aplicação dos princípios que caracterizam um regime de direito à informação (ARTIGO 19, 1999; MENDEL, 2009, p. 29-42)

Princípio		Resumo	Aplicação
1	Máxima divulgação	Qualquer informação sob a guarda de órgãos públicos está sujeita a divulgação; exceções devem ocorrer em circunstâncias limitadas.	Órgãos que estão submetidos à norma de transparência; necessidade ou dispensa de motivos; critérios que estabeleçam informação como regra e o sigilo como exceção.
2	Obrigação de publicar	Para além de atender solicitações de informação, o poder público deve dar transparência ao maior número possível de documentos de interesse público, considerando limites razoáveis que tenham a ver com recursos e capacidades.	Rol de informações mínimas que devem estar publicadas em transparência ativa, potencialmente com o uso das TIC.

(continua)

(continuação)

Princípio		Resumo	Aplicação
3	Promoção de um governo aberto	O direito à informação depende de mudanças na cultura do sigilo, pois não é possível forçar servidores a atuarem para a transparência mesmo com legislações progressistas; previsão de sanções em caso de desatenção ao acesso à informação.	Estratégias de combate à cultura do sigilo, com visibilidade às premissas da lei; penalidades para obstrução intencional de acesso à informação; boa gestão de documentos públicos.
4	Abrangência limitada de exceções	Conjunto de exceções restrito e especificado, mantendo os interesses legítimos de se manterem sob segredo contemplados, nos marcos do teste tripartite de sigilo.	Excepcionalidade baseadas no conteúdo, com limite temporal e amparada na informação sobre sua legitimidade. Teste tripartite de sigilo: previsto em lei; publicar ameaça ou causa danos maiores; dano causado é maior que o interesse público.
5	Procedimentos que facilitem o acesso	Solicitação e recebimento de informações em poder dos órgãos públicos por qualquer pessoa (sujeito apenas às exceções previstas na lei), por meio de procedimentos simples de serem seguidos por servidores e cidadãos, além de um sistema de recursos independente para as decisões internas em relação às solicitações.	Acessibilidade; estratégias de produção, armazenamento e disponibilização de dados; designação de gestor para o cumprimento dos termos da lei; prazos para o processamento das solicitações; possibilidade de apelação – a um superior hierárquico, a um órgão administrativo independente ou aos tribunais.
6	Custos	Disponibilizar informações pode gerar custos aos órgãos públicos, que apesar de ser legítimo recuperá-los, não pode significar uma barreira do acesso.	Estratégias para evitar que os custos se constituam como uma barreira informacional.
7	Reuniões abertas	O direito à informação aplica-se também no registro de reuniões oficiais de órgãos públicos.	Transmissão e/ou registro de reuniões formais ou oficiais de agentes públicos no exercício de suas funções e/ou publicação dos encaminhamentos.
8	A divulgação tem precedência	Revisão de todas as normas que possam restringir o acesso, de modo a alinhar a legislação do país com os princípios de um regime de direito à informação.	Instrumentos de superação da cultura do sigilo; previsão de revisão ou revogação de leis conflitantes com a cultura do acesso ou minimamente precedência do acesso em relação ao sigilo e estabilidade dos critérios; proteção a servidores contra sanções por divulgar informações posteriormente incluídas em critérios de sigilo.
9	Proteção para os denunciantes	Previsão de proteção contra a responsabilização de servidores, de boa fé, divulguem informações em conformidade com a legislação de direito à informação.	Estratégias para proteger eventuais denunciantes de atos ilícitos no âmbito do Estado.

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Apresentados os princípios, é preciso refletir suas limitações na medida em que se configuram como normas que precisam da adesão daqueles que executam o serviço público na ponta, no dia a dia, assim como por parte daqueles que se beneficiam da transparência pública. Ou seja:

Os princípios são importantes como normas mas, por si sós, não são suficientes. Têm que ser utilizados por militantes, por advogados, por representantes eleitos e por funcionários públicos. Há necessidade absoluta que os cidadãos que compreendem a sua importância e estão empenhados na transparência da governação os apliquem nas circunstâncias específicas das suas sociedades. Publicamos estes princípios como a nossa contribuição para o aperfeiçoamento da governação, aprofundamento da responsabilidade e ainda para a consolidação da democracia em todo o Mundo. (ARTIGO 19, 1999, p. 1)

Sendo assim, esses princípios contribuem, nesta pesquisa, para a análise das legislações sob às quais a CMSP está submetida. As próximas sessões deste capítulo apresentam a trajetória brasileira de produção de marcos legais relacionados à transparência e acesso à informação até a sanção da LAI, assim como uma análise da própria Lei de Acesso à Informação, à luz dos nove princípios que caracterizam um regime de direito a informação. Esta primeira leitura, entretanto, terá como foco localizar a LAI nestes princípios, que serão retomados no Capítulo 3, para orientar a análise dos protocolos disponibilizados para este estudo e que serão objeto de estudo no Capítulo 4.

2.3 ENTRE A CONSTITUIÇÃO E LAI: LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF88), comumente denominada Constituição Cidadã, incorporou um conjunto de direitos de cidadania, resultantes de um longo processo de mobilizações sociais e políticas ao longo dos anos de 1970 e 1980, compatibilizando valores da democracia representativa e da democracia participativa ao reconhecer, por exemplo, a participação social como instrumento de controle da ação estatal e a para a visibilidade das demandas sociais.

Das sete Constituições brasileiras, três não trouxeram qualquer referência a ideia de informação: a de 1824, durante o Brasil Império, a de 1891, já no Brasil República, e a de 1937, durante o Estado Novo (BRASIL, 1824; 1891; 1937). A primeira Carta Magna a fazer referência ao tema foi a 1934, na Segunda República, a qual reconhecia o direito dos cidadãos a requerem certidões sobre assuntos públicos, "ressalvados os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva" (BRASIL, 1934); a Constituição aprovada em 1946 retomou a disponibilização de informações com a ressalva dos assuntos sigilosos (BRASIL, 1946); as constituições de 1967, assim como a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, já sob a ditadura civil-militar, asseguravam ao cidadão solicitar certidões para defesa de direitos, sem ressalvas de sigilo, mas cujo acesso não abarcava assuntos públicos

(BRASIL, 1967; 1969); por fim, a Constituição de 1988 estabeleceu os marcos de sigilo atuais – "imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" –, limitando o direito de acesso a informação pública de interesse particular ou coletivo (BRASIL, 1988).

Ao analisar o processo de construção da agenda de acesso à informação em nível nacional, Resende (2018, p. 28), indica a segunda metade da década de 1970 e a primeira década da Nova República (1980-1990), como início das discussões sobre acesso a documentos públicos, sendo que nos anos 2000 o debate público sobre o tema ganhou maior relevância. O estudo aponta que até este período o tema estava ausente do debate público, surgindo de maneira pontual, difusa e fragmentada em grupos de interesse específicos (RESENDE, 2018, p. 71).

Os marcos relacionados ao tema que identificamos se expressam no âmbito do Congresso Nacional e no Executivo a partir do fim da década de 1970, no contexto de questionamento e revisão das políticas herdadas dos governos militares. O tema produz um debate relevante no contexto da Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988. A regulamentação do princípio do habeas data inscrito na Constituição de 1988, as diversas normas a respeito do acesso a documentos em arquivos públicos e a crescente institucionalização de mecanismos de controle e transparência da administração pública ao longo das décadas de 1990 a 2000 também representam a continuidade desse debate e a construção de um arcabouço normativo sobre o acesso a informação pública no período. (RESENDE, 2018, p. 29)

De acordo com Resende (2018, p. 228-229), mesmo antes da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) a conjuntura política da Nova República era propícia para que o tema do acesso à informação entrasse na agenda governamental e em 1985 o Ministério da Justiça anunciou, durante o encontro anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a elaboração de uma proposta a ser enviada ao Congresso Nacional ainda naquele ano; o tema, até então circunscrito a iniciativas legislativas sobre acesso a informações pessoais (habeas data), pela primeira vez encontrava eco no poder Executivo, onde haveria mais chances de se concretizar, tendo em vista a estrutura política brasileira.

O anteprojeto de lei de acesso à informação elaborado pelo Ministério da Justiça entre 1985 e 1986 tinha como referências as legislações dos Estados Unidos e, principalmente, a do Canadá que traz em um mesmo instrumento aspectos relacionados ao direito de acesso à informação pública e de proteção à privacidade. Bastante detalhada na definição de conceitos, a norma em 52 artigos já apresentava alguns princípios comuns nas legislações contemporâneas, como a máxima divulgação (a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção); a abrangência nacional, incluindo todos os poderes e entes federativos; a fixação de prazo para atendimento de solicitações (trinta dias); a disponibilização parcial de informações, no caso de trechos serem considerados sigilosos; a responsabilização e aplicação de sanções individuais a servidores que desrespeitam a lei, entre outros. Por outro lado, a proposta também trazia elementos que na perspectiva atual são vistos como limitadores do direito de acesso, como a precedência de expedição de certidões e não o acesso à informação primária; o direito de acesso à informação apenas por cidadãos brasileiros ou residentes no país; e a inexistência de determinações de transparência ativa pelos órgãos públicos, ou seja, da divulgação de certas informações mesmo sem que haja solicitações pelos cidadãos. (RESENDE, 2018, p. 230-231)

A proposta fazia parte de um conjunto de mudanças que o Ministério da Justiça planejava implementar no início do governo do presidente José Sarney, que, além de uma lei de acesso à informação, buscava eliminar legislações relacionadas à censura, propor um novo marco regulatório para a imprensa, uma política nacional de arquivos e uma regulamentação sobre a proteção da privacidade (RESENDE, 2018, p. 230) – o que não é possível deixar de atrelar à conjunta do processo de redemocratização no País. Entretanto, o autor menciona polêmicas e conflitos com a ala militar do governo, bem como a expectativa de uma constituinte, como motivação para que o projeto de lei de acesso à informação de 1986 não avançasse, especialmente após a substituição do alto escalão do Ministério Justiça, inclusive o chefe da pasta (RESENDE, 2018, p. 232).

Outro momento importante foi a criação, pelo poder Executivo, de um colegiado denominado Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (1985-1986), conhecida como Comissão Arinos, em referência a seu presidente o jurista, ex-deputado federal e ex-senador Afonso Arinos de Melo Franco¹⁷, durante o processo de debates que precedeu a ANC. De acordo com Resende (2018, p. 234-235), o texto do colegiado apresentava de maneira ambígua o direito de acesso à informação, na medida em que, por um lado, estabeleceria o acesso de maneira indireta ou secundária (por meio de certidão, como previam as Constituições do Estado Novo e do Regime Militar) e, por outro lado, retiraria da administração pública a autonomia em classificar as informações como sigilosas, submetendo essa decisão aos tribunais.

Já durante a ANC, as primeiras versões do texto constitucional em elaboração faziam referência ao direito de receber informações de interesse particular coletivo ou geral dos órgãos públicos e privados com função pública e também ao habeas data, no sentido convencional do direito de conhecer informações pessoais registradas por órgãos públicos e poder solicitar retificação desses dados; ao longo do processo, a Subcomissão dos Direitos e

¹⁷ Criado por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, o colegiado era composto por 50 membros

designados pelo chefe do Executivo, inclusive a indicação de quem presidiria seus trabalhos, com a finalidade de produzir "pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte". Contudo, o texto do anteprojeto não foi encaminhado ao Congresso, já que o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães, teria afirmado sua disposição em devolver o texto, que representaria uma intromissão do Executivo nos trabalhos do Legislativo. Vale ressaltar, entretanto, que Afonso Arinos, que presidiu a Comissão, foi um dos constituintes e presidiu a Comissão de Sistematização da ANC. De acordo com Resende (2018, p. 236) "[...] prática, o anteprojeto circulou na ANC e muitos princípios e dispositivos inspiraram ou foram aproveitados na elaboração da Constituição finalmente aprovada em outubro de 1988". Mais informações: . Acesso em 25 jan. 19.

Garantias Individuais ficou responsável pelos artigos relacionados ao direito de acesso à informação, que receberam numerosas sugestões e ajustes ao longo da elaboração da CF88, que vão desde a abrangência até procedimentos. (RESENDE, 2018- 238)

Os principais conflitos na construção do direito de acesso à informação durante a ANC giraram em torno da ideia de acesso pleno às informações *versus* restrições e sigilo motivados por questões de "segurança do Estado". É significativo perceber que nas primeiras versões do texto constitucional o direito de acesso à informação não aparecia limitado por ressalvas de sigilo e, conforme o processo de elaboração avançava nas comissões, essa restrição foi surgindo nas emendas apresentadas pelos parlamentares constituintes, até ser incorporada ao texto que estabelece o direito de acesso à informação governamental, expresso no inciso XXXIII do artigo 5º da CF88 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013b).

A bem da verdade, também os dispositivos constitucionais de acesso à informação presentes no artigo 5º não contemplam o princípio de transparência ativa: para ter acesso à informação governamental, cabe ao cidadão requere-la. E nada no texto constitucional registra expressamente a obrigação do Estado em garantir esse direito, uma sutileza importante que consta nas legislações mais recentes, para articular o direito do cidadão ao dever do Estado em fornecer informações. (RESENDE, 2018, p. 242)

No que se refere à temporalidade de sigilo, a proposta de estabelecer limites para a sua vigência foi derrotada no âmbito das discussões da ANC, com base na mesma discussão de segurança do Estado (RESENDE, 2018, p. 239-240), e apenas com a regulamentação da Lei de Arquivos (BRASIL, 1991; BRASIL, 1997) o sigilo eterno deixou de existir ¹⁹. É importante pontuar que a Lei de Arquivos, apesar de reconhecer o direito de acesso a documentos públicos, possui restrições relacionadas à segurança do Estado e à proteção da privacidade, honra e imagem das pessoas, estabelecendo o prazo de 30 anos, prorrogável por igual período, para sigilo, assegurada a possibilidade de recorrer ao Judiciário; além disso, a definição das categorias e procedimentos de classificação de sigilo ficaram a cargo de regulamentação posterior, o que manteve a vigência da regulamentação sobre Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (BRASIL, 1967c), decretada pelo Regime Militar.

De acordo com Pereira (2016, p. 62), durante a década de 1990 havia um conflito entre militares e os arquivos estaduais, que passaram a ser abertos a pesquisadores para consultas aos acervos policiais desde 1930, inclusive os períodos de ditadura militar. O

_

¹⁸ Resende (2018, p. 238) explica que essa é uma variação da ideia de "segurança nacional", expressão estigmatizada à época e que havia sido descartada no discurso até daqueles que a defendiam.

¹⁹ Atualmente a Lei de Arquivos é regulamentada pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

incêndio na base aérea de Salvador destruiu documentos sigilosos exatamente do período de 1964 a 1985.

A Carta Magna incorporou a publicidade dos atos públicos como premissa, da maneira preconizada no Princípio da Divulgação Máxima, entretanto havia a necessidade de aprovar Lei Complementar para regular sua execução e funcionamento, o que só aconteceu 23 anos depois, com a sanção da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI)²⁰. De acordo com Angélico (2012), o Brasil tornouse o 89º país no mundo a adotar uma lei de acesso à informação pública. Entretanto, neste intervalo de tempo, alguns instrumentos de transparência foram implementados no Brasil, na maioria das vezes com vistas exclusivamente ao controle orçamentário. Assim, de acordo com Resende (2018, p. 208)

[...] as políticas de acesso a informação governamental atualmente existentes no Brasil, que têm a LAI como principal instrumento normativo, também são resultado de um processo histórico de mudança gradual de crenças e valores e de aprendizagem social com as próprias políticas, que não pode ser reduzido às contingências dos contextos políticos pontuais e das estratégias racionalizadas dos atores.

Além da já mencionada Lei de Arquivos, é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que regulamenta a tributação e o orçamento das gestões públicas federal, estaduais e municipais, ao fixar limites para as despesas com a folha de pagamento e com a dívida pública, além de determinar que sejam criadas metas para controlar as receitas e as despesas dos governos. Além disso, impede que uma nova despesa continuada (por mais de dois anos) seja criada, sem a indicação de sua fonte de receita e define mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos eleitorais.

Mais tarde, a Lei de Transparência²¹ (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2010) alterou o artigo 48 da LRF, para determinar a divulgação, em tempo real e via meios eletrônicos de acesso público, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira das instituições do poder público: valores das transações, as informações constantes nas notas fiscais e a natureza do crédito ou débito.

²¹ Também denominada Lei Capiberibe, em referência ao autor do projeto que deu origem à lei, senador João Capiberibe (PSB/AP), que no início dos anos 1990, então prefeito de Macapá (AP, 1989-1992), passou a publicar a execução orçamentária de seu governo todos os meses em um quadro instalado na Prefeitura. À frente do governo do Estado do Amapá (1995-2002), implementou um programa para colocar as receitas e despesas do governo estadual na internet.

²⁰ Apesar dos princípios de transparências presentes na CF88, foi a sanção da LAI que colocou o Brasil no mapa de países com leis de acesso à informação.

O Pregão Eletrônico, modalidade licitatória utilizada pelo poder público brasileiro para contratar bens e serviços, tem origem no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal, para ampliar a quantidade de participantes nas compras públicas e, assim, baratear as aquisições do Estado. Por meio de Medida Provisória no ano de 2000²², o governo federal regulamentou a forma presencial do pregão (BRASIL, 2000b), com efeitos exclusivos sobre os órgãos da União. Posteriormente foi convertida na Lei do Pregão (BRASIL, 2002), desta vez com abrangência a todas as esferas federativas e abrindo margem para inclusão de ferramentas de tecnologia da informação (BRASIL, 2000c; BRASIL, 2005).

A Controladoria-Geral da União (CGU), por sua vez, foi criada com a publicação da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003)²³ para atuar, no âmbito do Poder Executivo Federal, em assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e questões relacionadas à transparência da gestão pública, desenvolvendo atividades de controle interno, auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. O Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaltransparencia.gov.br) foi uma iniciativa da CGU, que a partir novembro de 2004 passou a possibilitar o acompanhamento dos recursos públicos.

O Sistema de Convênios (Siconv), por sua vez, foi criado em 2008 e tem a função de administrar as transferências de recursos relacionados aos convênios firmados entre a União e estados, municípios e Distrito Federal, bem como entidades privadas sem fins lucrativos. A ferramenta contribuiu para a desburocratização da máquina pública, acelerando a efetivação de contratos, com transparência no repasse do dinheiro público (BRASIL, 2007; BRASIL, 2011d).

Já o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) é um banco de dados que desde 2008 organiza a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções e que perderam o direito de participar de licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública. Esta ação consolidou os vários cadastros organizados pelos diferentes órgãos da federação, produzidos com fontes e linguagens técnicas diversas, para que a medida pudesse objetivamente ser efetivada, ampliando a transparência sobre o assunto e possibilitando o controle da aplicação e do cumprimento das sanções. Com a aprovação da Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) passou a ser obrigatório a todos os entes públicos, de todos os Poderes e

-

 $^{^{22}}$ Originalmente MPv nº 2.026-1/2000, reeditada até a MPv nº 2.182-18/2001 até ser convertida na Lei Federal nº 10.520/2002.

²³ Tem origem na Corregedoria-Geral da União, implementada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso; em 2016 foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Esferas de Governo, de manter o Cadastro atualizado em Sistema Integrado de Registro do CEIS e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

Mas foram as legislações de meio ambiente as primeiras a incorporar indícios do que seria a efetivação do acesso à informação como direito no Brasil. É importante resgatar a contribuição da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, realizada para debater os problemas ambientais em todo o mundo, na qual houve o reconhecimento da comunidade internacional de que o desenvolvimento sustentável depende de boa governança. O documento final apresentou, dentre seus 27 princípios, o Princípio 10, com a seguinte redação:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992)

A Lei que trata do acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) (BRASIL, 2003) estabeleceu várias normas de acesso à informação que viriam a ser objeto da LAI, como transparência ativa (a disponibilização de dados independente de demanda prévia), dispensa de justificativa e prazo para disponibilização de dados e motivação por escrito para recusa de informações – elementos centrais da LAI.

O desenvolvimento sustentável depende de informações precisas sobre uma série de questões ambientais, incluindo aquelas relacionadas à economia verde e às mudanças climáticas. A divulgação das informações é, portanto, nitidamente uma questão de interesse público e serve para realçar a eficácia dos programas de desenvolvimento sustentável. Desde o evento Rio 1992, tem havido um aumento significativo no reconhecimento pelos países do direito de acesso à informação (ARTIGO 19; THE ACCESS INITIATIVE, 2011, p. 6).

Vale mencionar o caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte no Estado do Pará, quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ao analisar que o governo brasileiro não havia respeitado o direito a informações das comunidades que seriam afetadas pela construção da usina, requereu a paralização das obras. Dentre as alegações para a decisão constou o argumento de que o estudo de impacto ambiental não havia sido publicado em tempo suficiente para que pudesse ser analisado e contestado, bem como não

havia sido disponibilizado nas línguas nativas das tribos indígenas que eventualmente seriam afetadas (ARTIGO 19, 2013).

Avançando nas iniciativas que corroboram a tecnologia como instrumento de ampliação da transparência, em 2011 oito países – África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido – fundaram a *Open Government Partnership* (*OGP*, em português Parceria para Governo Aberto), iniciativa internacional para colaborar com a difusão de práticas governamentais de transparência pública, acesso à informação pública e participação social. É relevante analisar esta iniciativa tendo em vista que a ideia de Governo Aberto carrega a articulação de temas tratados neste trabalho, como acesso à informação, participação e transparência.

Já no ano da fundação da OGP foi lançado o 1º Plano de Ação do Brasil²⁴, no qual cinco órgãos do Governo Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Secretaria-Geral da Presidência da República e Controladoria-Geral da União – assumiram 32 compromissos concretos baseados nos princípios de governo aberto da instituição – transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação. O documento buscou fortalecer o compromisso do Brasil com a transparência dos atos governamentais, prevenção e combate à corrupção e ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios.

O 2º Plano de Ação²⁵ foi lançado em 2013, envolvendo 19 órgãos do poder público em sua formulação, acompanhamento e realização, e apontou 52 compromissos que, além de terem como base os quatro princípios de governo aberto mencionados acima, dialogam com os cincos grandes desafios propostos pela OGP: melhoria dos serviços públicos, aumento da integridade pública, gestão mais efetiva dos recursos públicos, criação de comunidades mais seguras e aumento da responsabilidade corporativa.

Até aqui, os planos da OGP, mesmo contendo compromissos diretamente relacionados à LAI, diante da ausência de representação de órgãos do Poder Legislativo na sua elaboração, não construiu propostas específicas tratando acesso à informação nos parlamentos. Apenas em 2016, com o 3º Plano de Ação²⁶, desta vez contando com a

-

Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/10-plano-de-acao-do-brasil. Acesso em 15 jul. 2018.

Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf. Acesso em 15 jul. 2018.

²⁶ Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/30-plano-de-acaoversao-final.pdf>. Acesso em 27 dez. 2018.

participação dos poderes Legislativo (Câmara dos Deputados, Interlegis²⁷, Laboratório Hacker e Senado Federal), bem como o Judiciário e o envolvimento de estados e municípios (aliás, a única Casa legislativa municipal a participar foi a de São Paulo). Outra novidade foi a articulação do documento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), também denominada Agenda 2030²⁸. A articulação destes dois temas (transparência e sustentabilidade) encontra respaldo na comunidade internacional e, de acordo com Burle, Bellix e Machado (2016, p. 9), "[...] a Parceria para Governo Aberto tem papel estratégico para a implementação da Agenda 2030, seja pela sua atuação transversal, pelos subsídios que oferece em seus planos e instrumentos, seja pelo reforço e comprometimento possibilitado em seus compromissos".

Outro aspecto relevante deste 3º Plano foi sua metodologia, que previu a realização de oficinas para discutir desafios e definir os compromissos a serem adotados; a partir daí, seis temas foram priorizados: mecanismos de participação social; transparência sobre os recursos públicos; fomento a governo aberto em estados e municípios; inovação e governo aberto na educação; dados abertos e transparência ativa em meio ambiente; e após a adesão do Poder Legislativo na construção do documento, foi incluído o tema Inovação Aberta e Transparência no Legislativo.

No detalhamento dos 16 compromissos assumidos pelo poder público²⁹ brasileiro é possível identificar o Legislativo como ator envolvido nos seguintes compromissos:

_

²⁷ Programa do Senado Federal, executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB, também do Senado) que existe desde 1997 e que até 2015 operou em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atua em parceria com as casas legislativas nas esferas federal, estadual, municipal e distrital estimulando modernização, integração e cooperação. Disponível em: http://www.interlegis.leg.br/. Acesso em 27 dez. 2018

²⁸ Trata-se de um documento elaborado pelos países membros da ONU, que foi concluído no ano de 2015, em Nova Iorque (EUA), com o objetivo de orientar ações para o desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza e promover a paz. Possui 17 objetivos e 169 metas complementares, baseadas em três pilares: social, econômico e ambiental. Merece destaque o objetivo número 16, que pretende "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". Além disso, as metas 16.6 (desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis), 16.7 (garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis) e 16.10 (assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais), estão alinhadas com os princípios de Governo Aberto e com os objetivos deste trabalho. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/. Acesso em 27 dez. 2018.

²⁹ É interessante observar como apesar da inclusão dos poderes Legislativo e Judiciário o documento ainda utiliza a o termo governo brasileiro de maneira indiscriminada. Isto parece inadequado, tendo em vista a prerrogativa autônoma de cada poder e ente federado na participação e cumprimento dos compromissos especificados no documento.

- Compromisso 1: Identificar e implementar mecanismo para reconhecer problemas solucionáveis ou mitigáveis a partir da oferta de dados pelo governo, que atenda expectativa de demandantes e ofertantes;
- Compromisso 3: Ampliar mecanismos para garantir mais celeridade e qualidade das respostas às solicitações de informação e divulgação adequada do rol de documentos classificados;
- Compromisso 4: Proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação;
- Compromisso 9: Consolidar uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade;
- Compromisso 11: Criar e difundir repositório para institucionalização de Parlamento Aberto, contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas. Neste a Câmara dos Deputados aparece como Órgão Coordenador e Senador Federal, Interlegis, Câmara Municipal de São Paulo e Assembleia Legislativa de Minas Gerais, além da própria Câmara dos Deputados, aparecem como atores do poder público envolvidos;
- Compromisso 12: Implementar ações de fomento a governo aberto com o envolvimento da sociedade civil, considerando experiências já existentes em estados e municípios. Este contou apenas com o Interlegis como ator envolvido.

Por fim, o 4º Plano de Ação³⁰ segue a mesma metodologia do anterior, mas possui 11 compromissos, priorizando os seguintes temas: Transparência Fundiária; Governo Aberto e Clima; Governo Aberto e Recursos Hídricos; e Transparência Governamental. Até a conclusão deste trabalho não havia sido publicada a relação de entidade e órgãos do poder público participantes, mas nas fichas de sistematização dos compromissos a única Câmara Municipal constante é a da cidade de Piracicaba, interior de São Paulo. A seguir, os compromissos nos quais constam atuação do Poder Legislativo:

• Compromisso 7: Incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo (elaboração de normas) a partir de esforços integrados que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação e promovam a inovação. O órgão coordenador é a Câmara dos Deputados e os atores envolvidos são o Senado Federal, Câmara de Piracicaba, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Câmara Distrital do Distrito Federal, além da própria Câmara dos Deputados;

³⁰ Disponível em: http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/copy_of_3o-plano-de-acao-brasileiro. Acesso em 15 jul. 2018.

- Compromisso 9: Construir de forma participativa um mecanismo transparente para avaliação de ações e políticas associadas a mudança do clima. O Tribunal de Contas da União (TCU) aparece como um dos atores envolvidos;
- Compromisso 11: Desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para solicitação de informações (e-SIC) com o objetivo de implementar a LAI em estados e municípios. São atores envolvidos Secretaria de Transparência do Senado Federal e o TCU

Os compromissos 9 e 11, que mencionam o TCU como um do atores envolvidos, foram incluídos nesta seleção por ser este um órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Percebe-se que a inclusão do Poder Legislativo na construção dos planos de ação possibilitou estabelecer compromissos que dialogam de maneira específica com as atividades típicas que caracterizam essa esfera de poder. Também é preciso ressaltar que a autonomia dos poderes, incluindo sua representação em relação aos entes subnacionais, pressupõe esse envolvimento para que se caracterize a efetivação de qualquer compromisso.

Apresentados os planos brasileiros da OGP, vale mencionar o Programa Parlamento Aberto, que atua por meio da *Open Parliament e-Network*³¹ no sentido de informar os parlamentares sobre a OGP e desenvolver programas voltados para a abertura legislativa. Nos países do continente americano, o programa é conduzido pelo ParlAmericas, instituição sediada em Ottawa, Canadá, responsável pela diplomacia parlamentar na região, por meio da Rede Parlamento Aberto, que desde 2015 realiza oficinas, facilita o intercâmbio e cria ferramentas para auxiliar o Poder Legislativo dos países membros a

[...] combater a corrupção, aumentar a confiança pública e fortalecer nossas instituições democráticas, construir sociedades pacíficas e inclusivas que proporcionem acesso à justiça para todos/as e tenham instituições efetivas, inclusivas e responsáveis em todos os níveis, em colaboração com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.³²

O ParlAmérica estima que cerca de 15% dos compromissos do OGP exigem ação legislativa, como a aprovação de legislações sobre governança, integridade, acesso à informação, regulamentação sobre *lobby*, financiamento político e dados abertos, mas também trata de realizar o controle político do governo, apresentar compromissos para os planos de ação nacionais, criar os próprios planos de parlamento aberto, promover a participação na OGP e comunicar os compromissos desta para os cidadãos³³.

³³ Disponível em: http://parlamericas.org/uploads/documents/OPNHandoutArgentina_POR.pdf>. Acesso em 8 jan. 2019.

_

³¹ Fórum que reúne 140 organizações de mais de 75 países; do Brasil participam o Movimento Voto Consciente e a Transparência Hacker. Disponível em: https://www.openingparliament.org. Acesso em 8 jan. 2019.

³² Disponível em: http://parlamericas.org/pt/open-parliament/about-opn.aspx>. Acesso em: 8 jan. 2019.

Retomando as ações do governo brasileiro, também merece menção a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), que fez parte dos compromissos estabelecidos no 1º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto (BRASIL, 2010b; 2011a). O evento foi realizado de 18 a 20 de maio de 2012, com etapas preparatórias de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, tendo reunido aproximadamente 1,2 mil delegados na etapa nacional para discutir "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública". Foram aprovadas 80 diretrizes e propostas relacionadas à promoção da transparência pública e voltadas a estimular a participação da sociedade civil. O relatório final apontou, ainda, para a elaboração de um Plano Nacional de Transparência e Controle Social³⁴.

Outra característica que sedimentou o caminho para a sanção da LAI foi o avanço da discussão sobre o direito à memória e à verdade, caracterizando-se como instrumento garantidor de direitos humanos e contribuindo para que vítimas e familiares de vítimas do Estado brasileiro ao longo do período da Ditadura Civil-Militar (1964 – 1985) pudessem ser acessar suas histórias, até então sob sigilo (ARTIGO 19, 2013). Este sempre foi um tema polêmico no Estado e os arquivos secretos dos órgãos de informação e segurança do regime militar permaneceram mantidos sigilosos por meio de instrumentos normativos publicados ao longo dos anos de 1990 e até 2002 (e que prevaleceram até a entrada em vigor da LAI).

O processo de discussão sobre o direito à memória foi longo, passou pelo debate da Lei de Anistia, ganhou a arena pública durante a redemocratização e um marco importante foi o ano de 1990, quando veio à tona uma vala clandestina no Cemitério Dom Bosco, em Perus – por isso comumente denominado Cemitério de Perus –, no município de São Paulo (SP), onde foram encontradas 1.049 ossadas de indigentes e vítimas da repressão e do Esquadrão da Morte, informação confirmada pelo funcionário que administrava o local (RESENDE, 2018, p. 248; DESAPARECIDOS..., 2012). A descoberta levou a então prefeita Luiza Erundina a criar uma Comissão Especial de Investigação, com a participação de familiares de desaparecidos políticos e de representantes de entidades de defesa dos direitos humanos, e firmar convênio com o governo do Estado de São Paulo para que o Departamento de Medicina Legal da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para identificação das ossadas; a CMSP instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a "origem e as responsabilidades quando às ossadas encontradas no Cemitério Dom Bosco, em Perus, e investigar a situação dos demais cemitérios de São Paulo" (SÃO PAULO, 1992a), também denominada CPI Perus – Desaparecidos Políticos, a primeira instalada em um

2

³⁴ Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf>. Acesso em 20 dez. 2018.

parlamento brasileiro com o objetivo de averiguar as circunstâncias das mortes e desaparecimentos de opositores do regime militar (DESAPARECIDOS..., 2012, p. 32).

> Os familiares fizeram pressão junto às autoridades de forma mais intensa e conseguiram ter acesso a alguns arquivos policiais como os do Instituto Médico Legal - IML e do antigo Departamento Estadual de Ordem Política e Social -DEOPS, em São Paulo (SP). O primeiro arquivo aberto, naquele período, foi na cidade de Recife, estado de Pernambuco, depois os do Paraná, em seguida São Paulo e mais tarde os do Rio de Janeiro. (DESAPARECIDOS..., 2012, p. 53)

A descoberta de outras valas colocou o tema dos desaparecidos políticos na agenda pública, evidenciando o direito de reivindicar acesso aos arquivos dos órgãos de repressão durante a Ditadura.

No ano de 2004, outros dois episódios causaram grande comoção e contribuíram para a entrada do acesso à informação na agenda pública: a divulgação na imprensa de fotografias atribuídas ao jornalista Vladimir Herzog antes de seu assassinato pelos militares nas dependências Destacamento de Operações de Informação-Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI)³⁵ e uma reportagem denunciando a incineração de documentos do período da ditadura militar clandestinamente na Base Aérea de Salvador

Em 2010 o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) por violações de direitos fundamentais na denominada "Guerrilha do Araguaia", movimento organizado na região amazônica do País criado pelo Partido Comunista do Brasil em resistência ao Regime Militar. A Corte IDH julgou que inviabilizar a busca dos corpos foi uma forma de tortura mental e, em sua sentença, declarou que o Estado brasileiro violou o direito humano de acesso à informação "ao negar que os fatos ocorreram, ou que possuísse informações sobre esses fatos, ou que essas informações eram sigilosas com fundamento na segurança de estado, negou o direito que os familiares tinham em saber a verdade - como foram mortos e onde estavam os corpos de seus parentes" (ARTIGO 19, 2013, p. 12-13).

O caso corrobora a ideia de que o acesso à informação é fundamental para que outros direitos humanos, como o direito à verdade, sejam garantidos.

³⁵ No dia 18 out. 2004 o jornal Correio Braziliense divulgou duas fotos que seriam de Herzog no DOI-CODI, que seriam inéditas e reforçariam a tese de que o jornalista havia sido torturado antes de ser morto. Até então, a única imagem conhecida era de Herzog enforcado. Clarice Herzog, viúva do jornalista, teria confirmado a veracidade das imagens. O Exército se manifestou de maneira agressiva e foi repudiado por diversas entidades da sociedade civil, além do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, levando a uma retratação do Comandante do Exército. No dia 21 de outubro a Secretaria Especial dos Direitos Humanos afirmou que as imagens não eram de Herzog, mas resultado de uma investigação ilegal, o que foi contestado por um perito da Unicamp. Mais informações: ; http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,OI407607-EI306,00-Entenda+o+caso+ Vladimir+Herzog.html>; https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2210200402.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

Para além de permitir um acesso mais ampliado às decisões do governo, o tema do direito à informação articula-se com os direitos humanos no ponto em que o direito à informação é visto não apenas como um direito em si, mas também como um instrumento para a promoção de direitos sociais (acesso à educação, por exemplo), direitos culturais etc. (ANGÉLICO, 2012, p. 30)

Em decorrência desta condenação, o Brasil criou a Comissão Nacional da Verdade³⁶ (CNV) (BRASIL, 2011c), cuja sanção, não por acaso, foi precedida pela da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011b). Ao expor os crimes, perseguições e torturas ocorridos no País durante o regime militar, a LAI repercutiu diretamente na efetivação dos princípios dos direitos humanos no Brasil, como pode ser observado no relatório final do colegiado:

9. Foi determinante, para os trabalhos da CNV, que o processo legislativo que produziu a Lei no 12.528/2011 tenha se dado simultaneamente àquele que conduziu à aprovação da Lei no 12.527/2011, de Acesso à Informação (LAI). A edição de uma lei de acesso à informação de interesse público garantiu maior transparência à administração pública, restringindo a possibilidade da classificação de informações, o que beneficiou o trabalho da CNV. Com efeito, o dispositivo da LAI que veda a restrição de acesso a informações ou documentos versando sobre violações de direitos humanos, praticadas por agentes públicos, foi, por vezes, utilizado pela CNV. Cite-se, a título de exemplo, que, após resistência inicial das Forças Armadas em permitir o acesso às folhas de alterações de militares, a CNV fez prevalecer a interpretação conjunta das duas leis para caracterizar tais informações como de caráter administrativo, sendo-lhe autorizado, pelo Ministério da Defesa, o acesso aos dados da vida funcional de mais de uma centena de oficiais. A vigência da LAI permitirá a continuidade, em momento posterior ao encerramento dos trabalhos da CNV, da busca da efetivação do direito à memória e à verdade histórica, possibilitando seu exercício por pessoas ou entidades, públicas e privadas, desejosas do acesso irrestrito a informações ou documentos que versem sobre violações de direitos humanos.

10. A edição da LAI conferiu, ainda, base normativa para o tratamento do vasto repertório documental sobre a ditadura militar disponível no Arquivo Nacional, do Ministério da Justiça. A partir de 2005, por determinação presidencial, foram recolhidas ao Arquivo Nacional mais de 20 milhões de páginas sobre a ditadura, inclusive os arquivos do extinto Serviço Nacional de Informações (SNI). No mesmo sentido, arquivos estaduais têm recolhido e tratado os acervos dos órgãos de polícia política, bem como de outros setores que estiveram a eles vinculados, como os institutos médicos legais e os órgãos de criminalística. Mesmo não se podendo concluir que a integralidade da documentação produzida pelo regime militar esteja recolhida aos arquivos públicos, a disponibilidade de documentos sobre o aparato repressivo não encontra paralelo em nenhum outro país. Nesse quadro, os trabalhos da CNV foram orientados pela consulta permanente aos acervos públicos, contando, inclusive, com escritórios destinados à pesquisa junto ao Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro e em Brasília, e no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ). (BRASIL, 2014, p. 22)

O processo de mobilização, discussão e elaboração da LAI levou 9 anos, combinando processos para a formação desta agenda

2

³⁶ Instituída em 16 de maio de 2012; em dezembro de 2013, o mandato foi prorrogado até dezembro de 2014 pela Medida Provisória nº 632. A CNV teve por finalidade apurar graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, incluindo, portanto, o período referente à Ditadura Militar (1964-1985).

Houve mobilização externa por parte de grupos sociais, notadamente a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo — ABRAJI e a Transparência Brasil que lideraram a formação de uma coalizão de várias outras organizações da sociedade civil denominado como Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, que atuou durante todo o período de discussão e tramitação da LAI, como um espaço de articulação entre os vários atores da sociedade civil envolvidos com a questão e que promoveu eventos, buscou tratar do tema na mídia e pressionou publicamente as autoridades pela aprovação da LAI. (RESENDE, 2018, p. 93).

Resende (2018, p. 282) destaca a criação, em dezembro de 2002, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), cuja plataforma incluiu a defesa de uma lei de acesso à informação pública no Brasil. A entidade realizou, no ano seguinte a sua fundação, o 1° Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas, onde representantes de diversas organizações e entidades da sociedade civil presentes – como a Transparência Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) –, bem como pesquisadores das áreas de comunicação e história, decidiram constituir um fórum para discussão e encaminhamento de propostas relativas à questão: constituía-se, assim, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, primeira rede temática dedicada ao assunto no Brasil (RESENDE, 2018, p. 284; PEREIRA, 2016, p. 23-24).

Para regulamentação dos artigos da Constituição Federal de 1988 relacionados ao direito à informação, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (BRASIL, 2009a), propositura que origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à CGU.

2 O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições. (BRASIL, 2009a)

Discutida e votada no Congresso Nacional entre 2009 e 2011, foi bem avaliada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) por incluir, além do governo federal, estados e municípios. Como particularidade determina a obrigatoriedade do poder público disponibilizar as suas informações, dados e documentos em arquivos eletrônicos de formato aberto. Machado (2016, p. 40) destaca que a LAI "[...] foi o resultado de longos debates no âmbito do Congresso Nacional. Em seu processo legislativo, foram incluídas as melhores práticas e princípios internacionais, em grande parte contemplados na redação final da lei".

O projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados e apensado a outros três projetos em tramitação que tratavam do mesmo tema (BRASIL, 2009a): o PL 219, de 26 de fevereiro de 2003, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT-MG), PL 1.019, de 9 de maio de 2007 e o PL 1924, 30 de agosto de 2007. A partir daí foi constituída uma Comissão Especial, que discutiu, aprovou e levou um texto substitutivo para deliberação do plenário, onde foi aprovado menos de um ano depois, em março de 2010. O projeto seguiu, então, para o Senado, passando a tramitar como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 41, de 2010; quatro comissões apreciaram a matéria e as três primeiras, Constituição, Justiça e Cidadania e Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e Direitos Humanos e Legislação Participativa, mantiveram a ideia geral da propositura; já a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que inicialmente não estava designada para instruir a matéria, o que só ocorreu após dois de seus membros apresentaram requerimento à Mesa para que o colegiado também a examinasse, foi o principal entrave para o texto que mais tarde seria a LAI.

O então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, senador Fernando Collor (PTB-AL), ex-presidente da República, avocou a relatoria do PL para si, apresentando relatório e texto substitutivo sugerindo a manutenção do sigilo eterno sobre determinados documentos públicos. O Regimento da Câmara dos Deputados (capítulo VI³⁷) determina que textos aprovados na Câmara dos Deputados que receberam algum tipo de alteração na instrução do Senado sejam novamente deliberados pelos deputados, o que retarda sua transformação em Lei³⁸.

De acordo com Pereira (2016, p. 25), Collor segurou a tramitação do PL da LAI para negociar a retirada do artigo que colocava fim ao sigilo eterno das informações públicas, entretanto, após ameaça pública da presidenta Dilma Rousseff em pedir caráter de urgência para avaliação da matéria, o que a levaria direto ao Plenário, sem o parecer da Comissão presidida por Collor.

Resende (2018, p 326) aponta que Collor, quando presidente, precisou lidar com uma crise diplomática às vésperas de sua visita oficial a Washington D. C., que colocava em risco seus esforços de aproximação do Brasil com os Estados Unidos, envolvendo a circulação de informação militar sigilosa do Brasil para o Irã, tradicionalmente hostil aos norte-americanos. Logo após essa crise, o então presidente encaminhou ao Congresso um projeto de lei sobre "salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado" que

2

Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf. Acesso em: 6 jan. 2019.

Tramitação disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96674/pdf. Acesso em 30 dez. 2018.

estabelecia prazo de trinta anos de sigilo para documentos ultrassecretos, que poderiam ser renovados indefinidamente pelo presidente da República. O autor também atribui ao contexto de reforço ao paradigma de sigilo no período a presença de outro ex-presidente, José Sarney, ocupando o posto chave de presidente do Senado e, portanto, com o poder sobre a agenda da Casa, opondo-se ao texto aprovado pela Câmara em relação à regulamentação do sigilo, sob os antigos argumentos da necessidade de manter em segredo documentos históricos sobre a Guerra do Paraguai e a definição de fronteiras com países vizinhos.

Apesar do processo conturbado no Senado e passados mais dois anos e dois meses nesta Casa, o projeto foi aprovado na forma do texto encaminhado pela Câmara dos Deputados e sancionado na forma da Lei Ordinária n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Em vigor desde 16 de maio de 2012 – já que o texto da sanção previu 180 dias de implementação –, a LAI regulamentou os seguintes artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3° A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5° , X e XXXIII; [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988)

A LAI também consolidou princípios fundamentais observados no artigo 37 da Constituição Federal: a impessoalidade e a publicidade. Com isso, a transparência dos atos da administração pública se tornou regra no Brasil – ao menos por força da Lei. Desta forma, trata-se de um importante marco para o país, já que disciplinou a matéria em território nacional e assegurou objetivamente que qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, receba informações públicas de seu interesse, advinda de quaisquer dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e

Ministério Público, além das entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos (CF88, artigos 1°, 2°).

A LAI adota diretrizes "em conformidade com os princípios básicos da administração pública" (BRASIL, 1988, art. 3°), as quais podem ser observadas a seguir:

Art. 3° [...]

I - observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública:

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 1988, art. 3°)

De acordo com a LAI, considera-se informação de caráter público todos os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato (BRASIL, 2011b, artigo 4°, inciso I).

A legislação brasileira determina duas formas de disponibilização de dados: transparência ativa, que consiste na publicidade mediante iniciativa do próprio poder público em meios de fácil acesso ao cidadão; e transparência passiva, relacionada aos procedimentos adotados para atendimento das demandas específicas apresentadas pelos cidadãos.

Sobre o mínimo de informações que deverão ser divulgadas de forma ativa, a LAI é específica:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 10 Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011b)

Em relação à transparência passiva, o artigo 10 da LAI assegura a possibilidade de apresentar um pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades mencionados no artigo 1º e, de acordo com o inciso I do caput artigo 9º da referida Lei, determina a criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Outra inovação a ser destacada na LAI do Brasil é que ela é a primeira do mundo a conceder o direito aos "dados abertos", ao expressamente afirmar que os sítios web

devem "possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina" (§ 3º do Artigo 8º). (MACHADO, 2016, p. 41)

Um dos méritos da LAI foi colocar fim ao sigilo eterno de documentos oficiais, apesar de permiti-los por 25 anos para documentos considerados ultrassecretos, 15 anos para os secretos e cinco anos para os reservados, bem como a justificativa para estas classificações.

Utilizando o quadro analítico apresentado nas páginas 47 e 48 deste trabalho (ARTIGO 19, 1999; MENDEL, 2009) é possível observar que a legislação brasileira, de modo geral, está alinhada com os Princípios ali estabelecidos. Apresenta, contudo, algumas limitações que serão pontuadas a seguir.

A estrutura para recurso às negativas é extremamente precário e não há um órgão com a função de centralizar e analisar, com a mínima independência, os recursos aos pedidos de informação negados. As instâncias recursivas são definidas pelo próprio órgão em cada ente federado e, em caso de recusa definitiva, a opção é recorrer ao Ministério Público, o que não está expresso na LAI.

Chile e México são exemplos de países que criaram um organismo de controle autônomos para garantir o direito de acesso à informação e orientar a política pública neste sentido (GAITÁN, 2016, p. 127). O autor explica que a lei chilena contempla a via judicial para os casos em que os solicitantes não se sintam satisfeitos com as resoluções do Conselho para a Transparência e que no caso mexicano as resoluções do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (IFAI) são "vinculatórias, definitivas e inatacáveis" ao poder público, com exceção do Conselheiro Jurídico do Governo Federal, que pode acionar a Suprema Corte do país em caso de risco para a segurança nacional, sendo que os cidadãos podem acionar o Judiciário para questionar as deliberações do órgão. No Brasil, a ausência de um órgão independente e centralizador das questões relativas à LAI³⁹ implica em uma multiplicação de interpretações das normativas de transparência e acesso à informação.

Em relação ao princípio da Máxima Divulgação, vale pontuar algumas questões que a LAI evidenciou ou não abarcou, neste caso em relação aos desdobramentos dados às normas

-

³⁹ É importante ressaltar que o pacto federativo e a separação dos poderes impede mudança de deliberação de cada ente federação em cada um dos poderes. Desta forma, uma negativa terminativa de pedido de acesso à informação pela Câmara Municipal de São Paulo não poderia ser revertida, pelo poder Executivo Municipal ou por qualquer das Casas Legislativas, estadual ou Federal, valendo o mesmo princípio para qualquer combinação de situações. Desta forma, caso o cidadão entenda que uma negativa de informação foi injustificada, deverá acionar o Ministério Público para discutir o caso.

que determinam sua execução em segmentos específicos, como é o caso do das entidades do terceiro setor que realizam ações com aporte de recursos públicos. Nestes casos, apenas as informações referentes a estes convênios estão submetidas à Lei de Acesso à Informação. Ou seja, caso uma entidade, por exemplo, gerencie dois projetos, um com recursos públicos e outro financiado pela iniciativa privada, apenas o primeiro estaria submetido aos princípios de transparência e passíveis de disponibilização de informações nos marcos da LAI.

A mesma questão fica pendente no caso de entidades que ofereçam serviços financiados com recursos provenientes de renúncias fiscais e tributações. Um exemplo é o denominado Sistema S⁴⁰, cujo financiamento é garantido pelo poder público, mas sem o envolvimento do poder público na sua gestão. A principal fonte de recursos do Sistema S é a contribuição compulsória sobre a folha de pagamento das empresas brasileiras, que recolhem tributos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o Ministério da Previdência e são repassados para as Confederações Nacionais de representação patronal do comércio, indústria e serviços; estas, por sua vez, repassam às onze entidades do Sistema. Essa contribuição é embutida pelas empresas no preço de seus produtos, e repassada ao consumidor. Portanto, pode ser considerado recurso público.

Entretanto, as regras da LAI não se aplicam às entidades do Sistema S e apenas a partir de 2013, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estipula anualmente regras para o uso do dinheiro público, passou a exigir que essas entidades publicassem na internet as seguintes informações: o valor que receberam de contribuições, o destino destes recursos, a estrutura remuneratória dos funcionários e o nome dos dirigentes e membros do corpo técnico.

Apesar disso, é possível admitir os avanços do ponto de vista de materialização do direito de acesso à informação que a aprovação da Lei de Acesso à Informação trouxe ao Brasil, especialmente ao colocar luz sob este tema. Não se pode ignorar, contudo, que cultura do sigilo ainda se perpetua na administração pública e está ancorada nos *arcana imperii*, constituindo uma relação de desigualdade para a manutenção de poderes e privilégios, tendo em vista que está relacionada à possibilidade de obter informação similar sobre as questões

⁴⁴

⁴⁰ "Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest)". Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s. Acesso em 15 jul. 18.

públicas, no mesmo sentido que em tem a ver com a definição daqueles que selecionam e determinam quem pode ou não acessar informações:

O conhecimento das verdades da política reserva-se àqueles que, membros da aristocracia intelectual, podem transcender o preconceito e a ignorância do povo. Este é o sentido de justiça que está na origem dos *arcana imperii*, ou seja, dos segredos do poder que estabelecem para dentro e para fora do poder político e, portanto, hierarquizam as pessoas em relação à prática política e com a qualidade dos conhecimentos e argumentos que podem ter à sua disposição. (ZEPEDA, 2004, p. 14, tradução nossa)

Com exceção de casos excepcionais expressamente descritos, o sigilo representa a manutenção das estruturas de poder na lógica do privilégio; o acesso à informação é, por sua vez, a possibilidade de ruptura destes padrões.

A questão premente é que a LAI possui redações que permitem um alargamento interpretativo substancial, o que talvez explique recorrentes mudanças que acontecem de ofício, como o Decreto rente assinado pelo governo federal autorizando servidores comissionados de segundo escalão a decidir sobre classificação de sigilo.

No mesmo sentido, a possibilidade de recorrer ao sigilo para atender a interesses políticos, tendo em vista que o rol de possibilidades é extenso e subjetivo, não é animadora. Percebe-se, ainda, que não há medidas de proteção contundentes para denunciantes.

Nota-se, ainda, que a LAI possui uma redação de direitos, mas se caracteriza como uma medida de governança. Essa demarcação de diferença tem sido reiterada ao logo deste trabalho, porque tem a ver com os objetivos deste trabalho, no sentido de reposicionar a discussão da informação na perspectiva do direito humano à informação. Não se trata de negar a relevância dos instrumentos de governança, mas de evidenciar o quanto, nesta perspectiva, duas limitações.

A implementação de uma agenda democrática de direitos a partir da administração pública passa pela incorporação de medidas que assegurem a transparência como um valor fundamental no exercício cotidiano do serviço público. Neste sentido, a sanção da LAI se configura como medida indispensável para viabilizar, numa perspectiva de direitos, a prática do controle social mais com mais efetividade sobre as instituições públicas. Neste sentido, as instituições do poder público passaram a ter, por força de Lei, que adotar como princípio a transparência dos atos administrativos, das despesas orçamentárias, das agendas de atividades internas, das condutas dos agentes no exercício de funções públicas etc.

3 O ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

Assim como a regulamentação dos artigos da Constituição Federal relacionados ao direito à informação foi necessária para assegurar sua aplicabilidade, a própria LAI – que aponta procedimentos de maneira genérica e possui incidência sobre os diferentes entes federados e seus respectivos poderes – também foi constituída passível de regulamentação. Algumas leis são autoaplicáveis e, portanto, não necessitam de norma complementar para o seu exercício – o direito à vida, por exemplo. Entretanto, há outros dispositivos cuja mera previsão legal é insuficiente e requer outra lei para sua aplicabilidade. O que significa que para dar mais concretude à lei, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dispõem da prerrogativa de produzir um marco legal próprio para especificar como será aplicada determinada lei no âmbito de suas atribuições (regulamentação). E a LAI é um caso exemplar disso, porque ela existe para concretizar uma previsão constitucional ao mesmo tempo em que carece, ela própria, de ser regulamentada para sua efetividade.

Um aspecto central desse processo de aprendizagem social foi o entendimento de que o direito de acesso a informação governamental só pode ser eficaz se, para além de intenções constitucionais genéricas, for garantido legalmente por uma regulamentação mais precisa que defina procedimentos, instrumentos e critérios para o acesso à informação, incluindo sanções aos agentes públicos que desrespeitem as regras. (RESENDE, 2018, p. 200)

Algumas das dificuldades e riscos trazidos pela ausência de regulamentação da LAI são apontadas pela Controladoria-Geral da União (2013, p. 6-7): os procedimentos de acesso à informação não ficam nítidos para os cidadãos e tampouco para os servidores públicos; não se prevê quem é o responsável pelo fornecimento das informações; há incerteza e desinformação quanto à possibilidade de interposição de recursos diante de negativa de informação; o órgão corre o risco de fornecer informações sigilosas indevidamente; informações sigilosas podem ser classificadas sem o devido respaldo legal. Além disso, no caso de ações judiciais a respeito de acesso à informação contra o município, a decisão se fundamentará apenas na Lei Federal, já que o órgão municipal e os servidores não poderão recorrer a outros normativos locais que os orientem.

A regulamentação considerando as especificidades, sejam elas relacionadas à atribuição de cada órgão ou de acordo com a localidade ou mesmo atendendo o perfil dos usuários, para estabelecer procedimentos e métodos no sentido da efetivação deste direito, tem ainda o aspecto de demonstrar maior comprometimento com o tema. Desta forma, "a elaboração de uma regulamentação local específica sobre a LAI nos municípios traz uma série

de benefícios aos gestores e cidadãos e evita diversos problemas e riscos para a garantia do direito de acesso à informação" (OLIVEIRA; GOMES; SANTOS, 2016, p. 6).

No âmbito do Poder Legislativo brasileiro, vale menção a considerável estrutura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para atender a legislação. No que se refere à Primeira Casa, menciona-se a regulamentação do acesso à informação e a criação de um Comitê Assessor da LAI para auxiliar o Diretor-Geral — responsável por zelar pelo cumprimento do acesso à informação no órgão — no planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e controle das atividades e projetos relacionados à sua adequação para atender à LAI (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Dispõe, ainda, da estrutura denominada Laboratório Hacker, espaço criado pela (CÃMARA DOS DEPUTADOS, 2013b), para articular uma rede que possibilite o desenvolvimento de aplicações digitais para o aprimoramento das informações e conteúdos produzidos pela Câmara dos Deputados.

Os pedidos de informação podem ser solicitados via telefone (Disque-Câmara: 0800 619 619), no *link* "Fale Conosco" do Portal da Câmara dos Deputados ou pessoalmente, no Serviço de Informação ao Cidadão Câmara dos Deputados (Anexo II, Térreo). Observa-se uma página eletrônica na internet intuitiva em relação à transparência ativa. Em 2012 foi editada a publicação Lei de Acesso à Informação: cartilha de orientação ao cidadão⁴¹.

Já o Senado Federal designou a Diretoria-Geral do Senado Federal para exercer a função de autoridade responsável pela LAI, além de criar uma Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos (SENADO FEDERAL, 2012). Criou, ainda, o Conselho de Transparência e Controle Social (SENADO FEDERAL, 2013), órgão consultivo cuja presidência é exercida pelo Diretor da Secretaria da Transparência – estrutura criada por esse mesmo Ato – e composto pelos diretores da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação, pela Coordenação de Pesquisa e Opinião, pela Secretaria de Comunicação Social e três representantes da sociedade civil organizada. Foi iniciativa do colegiado a construção do Índice de Transparência Legislativa, que possui 68 indicadores organizados em quatro dimensões de análise: transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI.

Os pedidos de informação podem ser solicitados via telefone (Alô-Senado: 0800 61 22 1), no *link* "Fale Conosco" do Portal do Senado (www.senado.leg.br) ou pessoalmente, no Balcão do SIC (Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho - Anexo II do Senado Federal, Térreo). Assim como o Portal da Câmara dos Deputados, observa-se que o Senado dispõe de

⁴¹ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/cartilha-do-cidadao-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em 15 jan. 2017.

uma página eletrônica na internet intuitiva em relação à transparência ativa. Em 2012 foi editada a publicação Acesso à Informação Pública: uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, em parceria do Instituto Legislativo Brasileiro/Programa Interlegis, a Consultoria Legislativa do Senado e o seu Núcleo de Estudos e Pesquisas com a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais⁴².

Em relação à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), não há regulação expressa para a aplicação da LAI, apenas a Resolução 32, de 28 de novembro de 2011, que criou a Comissão de avaliação de documentos de arquivo da ALESP e a publicação do Ato da Mesa n. 2, de 2013, publicado em 1º de Março de 2013, que criou o Programa de Gestão de Documentos da Assembleia Legislativa e o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos – em 2017, por meio do Ato da Mesa n. 6, de 2017 as tabelas de temporalidade foram atualizadas. Contudo, em 2018 foi lançado o Portal dos Dados Abertos da Alesp⁴³, que tem o objetivo de aumentar o controle das despesas e receitas no governo e "ser o ponto único referencial para a busca e o acesso aos dados públicos do parlamento paulista".

Os pedidos de informação podem ser solicitados via telefone (0800-77-25377), na aba "Central de Atendimento" do Portal da ALESP⁴⁴ ou enviando a solicitação por carta endereçada à Central de Atendimento ao cidadão/SGA da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Também é possível requerer informação pessoalmente, por escrito, na Divisão de Protocolo Geral e Arquivo (sala 1077, no 1º andar); caso a solicitação esteja disponível de maneira ativa no site o local presencial é o Departamento de Documentação e Informação (sala 3041, no 3º andar).

Diante disso, observa-se, especialmente em nível federal, uma estrutura significativa para auxiliar na oferta do direito de acesso à informação – considerando, entretanto, que não houve uma análise da efetividade destes instrumentos. De toda forma, este trabalho não se dispõe a construir uma análise comparativa entre as estruturas das diferentes Casas Legislativas do Brasil e o descritivo produzido até aqui tem a função de fazer referência à discussão sobre o direito de acesso à informação no âmbito do Poder Legislativo, tendo em vista a escassa literatura, especialmente se tratando dos entes subnacionais.

-

⁴² Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/lai/cartilha%20LAI.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017

⁴³ Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em: 25 jan. 2019.

⁴⁴ Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/alesp/central-de-atendimento/>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Michener (2018) aponta que há uma maior adesão das instituições da esfera federal, em especial o Poder Executivo, que assumiu a agenda do acesso à informação no País. Mesmo que este estudo não se constitua de uma análise comparativa, foi possível verificar essa maior estrutura construída no Senado e na Câmara dos Deputados. Os entes subnacionais, responsáveis por estabelecer as dinâmicas próprias para aplicação dos dispositivos da LAI, constituem-se como experiências relevantes de análise, já que possibilitam explorar as contradições para aplicação do regramento pré-estabelecido em nível nacional.

Com isso, parte-se para o foco deste trabalho, que são os dispositivos legais relativos à transparência na Câmara Municipal de São Paulo, com ênfase à regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

3.1 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Para compor a trajetória dos mecanismos de acesso à informação aos quais o Poder Legislativo paulistano está submetido, foram observados os principais instrumentos legais à disposição dos parlamentares: a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), lei fundamental que rege a municipalidade; o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, que regulamenta os dispositivos da LOM em relação ao Poder Legislativo, assim como estabelece normas gerais de funcionamento do Parlamento; e, por fim, procedeu-se busca ao conjunto de normatizações produzidas pelos próprios vereadores acerca da disponibilização de informações pelo Legislativo municipal de São Paulo.

Com o objetivo de identificar os artigos que tratam do direito à informação na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal, a leitura de tais normas legais considerou dispositivos que estivessem em sintonia com os elementos identificados no acúmulo do levantamento bibliográfico presente na apresentação e no capítulo anterior deste trabalho. Desta forma, tratam-se dos artigos que visam estabelecer sigilo ou transparência na administração pública.

Salienta-se que, desta forma, foram desconsiderados os artigos que tratam da informação na perspectiva da interação entre o Executivo e o Legislativo, tendo em vista que não contribuiriam para os objetivos deste trabalho.

3.1.1 Lei Orgânica do Município de São Paulo

A LOM de São Paulo (SÃO PAULO, 1990), faz duas referências expressas à palavra transparência, ambas elencadas dentre as características precípuas do poder público: a primeira no inciso III do artigo 2°, que trata dos princípios e diretrizes da municipalidade, dentre os quais inclui "a transparência e o controle popular na ação do governo"; a segunda no capítulo que trata das características da administração municipal, no qual é incluída como uma das condutas a serem observadas pelos parlamentares (artigo 81).

Ainda no artigo 2°, desta vez no inciso VIII, identifica-se "a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna" que, apesar de não tratar expressamente do direito de acesso à informação, quando combinada com o já mencionado artigo 5° da Constituição Federal e os demais artigos da LOM que tratam diretamente da disponibilização de informações, também pode ser considerado um princípio de acesso à informação. Isso porque o direito à informação é basilar para o exercício dos demais direitos.

Contudo, é no artigo 84 que está assegurado o direito de acesso à informação:

Art. 84 - Todo órgão ou entidade municipal prestará aos interessados, no prazo de lei e sob pena de responsabilidade, as informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível, nos casos referidos na Constituição da República.

Parágrafo único - Independerá do pagamento de taxa o exercício do direito de petição em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões junto a repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. (SÃO PAULO, 1990)

Assim como na Constituição Federal, observa-se a necessidade de mecanismos que regulem sua efetivação. Mais à frente será possível observar que, no Município e especificamente na Câmara, tais mecanismos ocorreram de maneira esparsa ao longo dos anos que se seguiram.

Nota-se, ainda, uma disposição para o exercício da transparência ativa, com diferentes artigos, tratando do dever de publicar informações produzidas pelo poder público municipal. No artigo 146, por exemplo, está prevista a elaboração de um sistema de informações relacionadas ao Município, com dados fornecidos por agentes públicos e privados, especificando que sua divulgação seja ampla, periódica e acessível aos munícipes, na perspectiva de "permitir a avaliação, pela população, dos resultados da ação da administração".

Já o artigo 129 especifica a publicidade como um dos elementos a serem observados nas licitações e nos contratos celebrados pelo Município, seja para compras, obras ou serviços.

Há ainda a previsão de publicação semestral de "informações completas sobre receitas arrecadadas, transferências e recursos recebidos e destinados à educação nesse período, bem como a prestação de contas das verbas utilizadas, discriminadas por programas" (artigo 209).

O artigo 85, por sua vez, define que a publicidade da administração "deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social" e determina que o poder Executivo publique semestralmente informações sobre gastos com publicidade (artigo 118 da LOM e também previsto no §1° do artigo 37 da CF88⁴⁵), sob pena de sanção administrativa.

Em relação às questões sobre meio ambiente – que no Brasil se observou ter protagonizado o direito de acesso à informação em legislação específica, antes mesmo da sanção da LAI –, a LOM determina a "divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do meio ambiente" (artigo 181, inciso IV).

A Emenda à Lei Orgânica 13 (SÃO PAULO, 1992c), incluiu o seguinte item:

Parágrafo único - O Executivo deverá apresentar e prestar contas anualmente à Câmara Municipal de São Paulo e à população projeto contendo metas sobre a preservação, defesa, recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente.

A LOM também assegura o acesso a informações sobre patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico (SÃO PAULO, 1990, artigo 194, incisos II e III).

Na área da saúde é expressamente indicada a necessidade de "divulgar, obrigatoriamente, qualquer dado que coloque em risco a saúde individual ou coletiva" (SÃO PAULO, 1990, artigo 216, inciso III).

Em relação à assistência social, especifica a necessidade manter um sistema de informações,

[...] publicizando e subsidiando a ação do Conselho Municipal, as Conferências Municipais, a rede sócio-assistencial. Compor tal sistema com: indicadores sobre a realidade social da cidade, índices de desigualdade, risco, vulnerabilidade e exclusão social; avaliação da efetividade e eficácia da ação desenvolvida; cadastro informatizado da rede sócio-assistencial da cidade com acesso pela rede mundial de computadores. (SÃO PAULO, 1990, artigo 221, VII)

_

⁴⁵ Art. 37 [...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Ao Poder Legislativo determina a realização de ao menos duas audiências públicas antes da aprovação definitiva de projetos que tratem de determinados temas⁴⁶, o que não necessariamente indica uma ampla publicização das informações relacionadas a estas questões, mas certamente possibilita uma maior circulação de ideias.

Observa-se, portanto, que a LOM reproduz os valores previstos na Constituição Federal no que se refere ao direito de acesso à informação, entretanto, assim como a Carta Magna, traz apontamentos e diretrizes que carecem de regulamentação posterior para assegurar seu pleno exercício. Identifica-se, ainda, que as medidas mais concretas de disponibilização de informações são aquelas cuja responsabilidade incide sobre o Poder Executivo.

Analisando sob a perspectiva da Artigo 19 (1999) e Mendel (2009), observa-se, portanto, que estão presentes os princípios da máxima divulgação e o alinhamento com a promoção de um governo aberto, neste caso apontando para uma conduta para a transparência por parte dos próprios vereadores, o que se contrapõe à cultura do sigilo. Note-se que aqui se discute a norma e não sua efetividade, portanto, o fato da LOM não ter sido suficiente para combater os *arcana imperi* não inibe a relevância do principal documento do município abarcar essa noção. Por outro lado, apresenta a transparência como estratégia de controle popular das ações dos parlamentares, o que abre caminho para a construção de uma gestão pública para a transparência. Também aponta para a limitação de sigilo e é nítido quanto a inibir que os custos representem uma barreira para se obter informação. A LOM também trata das audiências públicas, que podem ser compreendidas dentro do princípio das reuniões abertas.

3.1.2 O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo

A Resolução n. 2, de 36 de abril de 1991, que aprovou o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, possui diferentes artigos que tratam do dever de publicar conteúdos relacionados à produção legislativa e a existência de uma seção destinada à imprensa oficial. Apesar disso o documento não faz uma única menção às palavras "transparência" ou "transparente".

⁴⁶ Plano Diretor; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; orçamento; matéria tributária; zoneamento urbano, geo-ambiental e uso e ocupação do solo; Código de Obras e Edificações; política municipal de meio-ambiente; plano municipal de saneamento; sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e saúde do trabalhador; atenção relativa à Criança e ao Adolescente (este último acrescentado pela Emenda 17/94) (artigo 41 incisos I – XI). Para outras matérias a LOM prevê requerimento assinado por 0,01% dos eleitores do município (artigo 41 §2°).

Ressalte-se que, assim como no item anterior, que investigou a LOM, a seleção dos itens está orientada pela discussão da literatura até aqui trabalhada. Observe-se, ainda, que esta análise desconsidera o Ato das disposições transitórias, assim como não considera para efeito de acesso à informação, aquelas relacionadas a notificações, convocações ou qualquer tipo de comunicação obrigatória de maneira bilateral entre os poderes Executivo e Legislativo e que não tenha caráter público no sentido mais amplo que o diálogo interno entre os próprios parlamentares.

Dentre os deveres atribuídos aos vereadores e às vereadoras está o de prestar informações sobre suas atividades parlamentares (artigo 109) (SÃO PAULO, 1991).

O artigo 59 determina que as reuniões das Comissões Permanentes sejam públicas, exceto se houver deliberação em contrário da maioria de seus membros. O princípio da publicidade vale para as Sessões do plenário, com uma exceção: motivação relevante e o aval de dois terços (37) dos parlamentares (artigo 132).

No dia 3 de abril de 2019 os vereadores aprovaram um Projeto de Resolução para modificar o artigo 104 do Regimento Interno. Até o texto previa exceções ao voto aberto em plenário (I - julgamento político do Prefeito ou de Vereador; II - eleição dos membros da Mesa e de seus substitutos; III - aprovação prévia de Conselheiro do Tribunal de Contas); a nova regra, entretanto, determina o seguinte: "As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto" (SÃO PAULO, 2019).

Está especificado no artigo 295 que "o processo nominal de votação consiste na contagem dos votos favoráveis e contrários, com a consignação expressa do nome e do voto de cada Vereador" e no parágrafo único do mesmo artigo estão descritos os casos cuja votação nominal será obrigatória: I - Destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros; II - Parecer do Tribunal de Contas do Município sobre as contas da Mesa, do Prefeito e do próprio Tribunal; III - requerimento de prorrogação das sessões; IV - requerimento de convocação de Secretário Municipal; V - requerimento de inclusão de projeto em pauta, em regime de urgência; VI - Zoneamento Urbano; VII - Plano Diretor; VIII - Emenda à Lei Orgânica.

O Regimento determina, dentre as competências da Mesa (artigo 13, alínea "g"), do Presidente da Câmara (artigo 17, inciso V, alíneas "a"-"e") e dos Presidentes das Comissões (artigo 50, inciso XX; artigo 95 § único; artigo 99 § 2°), o dever de publicar as informações relacionadas ao funcionamento do colegiado, bem como à sua produção.

Há, ainda, um reforço relacionado à importância da publicidade para as audiências dos temas especificados no artigo 41⁴⁷ da LOM e aos editais e publicações oficiais da Prefeitura em pelo menos dois jornais de grande circulação.

Em relação às contas do Município, o RI determina que fiquem, anualmente, durante sessenta dias após sua chegada à Câmara, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação (artigo 388). Certamente este prazo se refere a um prazo mínimo de disponibilização da íntegra do documento físico, tendo em vista que na época da promulgação da norma não havia facilidade na circulação das informações, diferente do que ocorre nos dias atuais, com o uso da rede mundial de computadores e das tecnologias da informação.

Sobre a tramitação especial e urgente de proposituras de iniciativa dos cidadãos, o artigo 320 especifica prazo de antecedência para que seja dada publicidade à matéria e "afixar, em local público na Câmara".

Foram identificados os seguintes documentos que o Regimento, de acordo com a LOM, determina que sejam publicados:

- A representação numérica das Comissões (artigo 42);
- Composição nominal de cada Comissão, com designação dos locais, dias e horários das reuniões (artigo 43 § 2°);
- Instalação de Tribuna Popular, com a lista de inscritos convocados e respectivos temas a serem tratados e com 48 horas de antecedência (artigo 210);
- Declaração pública de bens das vereadoras e dos vereadores, no ato da posse e ao término do mandato (artigo 106);
- Os precedentes regimentais (artigos 313 § 2° e 314);
- Os balancetes mensais, assinados pelo Presidente, e o balanço anual, assinado pela Mesa, que também deverão ser "afixados no saguão da Câmara, para conhecimento geral" (artigo 29);
- A ata das sessões da Câmara, que se constitui do apanhamento taquigráfico (artigos 146, 148 e 201);
- Os projetos (artigos 154, 216, 240, 239, 330 e 318);
- Boletim de Apuração das votações secretas (artigo 300);
- Convocação de sessão no período do recesso (artigo 326 § 2°);

_

⁴⁷ Idem à nota 28.

- Matérias de elaboração legislativa, cuja promulgação (transformação em Lei) seja de atribuição do próprio Parlamento (artigo 370);
- Os discursos dos vereadores (artigo 150).

Observa-se, com isso, que a maioria dos artigos do Regimento Interno trata de transparência ativa, ou seja, dos dados que devem necessariamente ser publicados, e de quem é a competência de publicar. O conjunto de informações previstas para ser publicado é amplo e pode ser considerado satisfatório do ponto de vista das atribuições do Legislativo.

O que compete à análise deste trabalho, para além de aferir sua efetiva disponibilização, é observar de que maneira estas informações estão disponibilizadas, ou seja, verificar a forma em que está disponibilizada, se a linguagem é acessível e se o conteúdo é satisfatório.

O RI da CMSP possui importantes marcos de sintonia com a perspectiva de um regime de direito de acesso à informação, pois determina a publicação de um volume expressivo de documentos e conteúdos referentes aos trabalhos legislativos, combinando os princípios da máxima divulgação, do dever de publicar e as reuniões abertas.

3.1.3 Outras normas municipais de acesso à informação

A Secretaria de Documentação da Câmara Municipal de São Paulo – responsável pelas equipes de Biblioteca, de Documentação do Legislativo e Arquivo Geral – disponibiliza no Portal da Câmara⁴⁸ um importante material para consulta, cuja base de dados contém livros, documentos do acervo da Biblioteca, legislações municipais, proposituras, dados referentes a vereadores, requerimentos e relatórios das comissões da Casa. Em relação ao acervo legislativo, estão digitalizadas Leis, Decretos, Decretos Legislativos, Emendas à Lei Orgânica, Resoluções, Atos e Decretos-Lei a partir de 1892.

Esta base de dados serviu de fonte para elaborar uma breve consolidação das leis de transparência e acesso à informação a que estão submetidos os parlamentares da cidade de São Paulo. Sendo assim, e considerando apenas o regramento que incide sobre o Poder Legislativo municipal⁴⁹, foram realizadas buscas ao acervo da Câmara, utilizando as seguintes palavras-chaves: "acesso", "informação", "direito à informação", "transparência", "secreto", "segredo" e "sigilo".

4

⁴⁸ Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/legislacao/. Acesso em 11 jan. 2017.

⁴⁹ Foram desconsideradas as normas legislativas que tinham o propósito de alterar composições de grupos compostos por servidores, prorrogar tempo de funcionamento e ou quando não promoviam alterações significativas no texto original.

Em que pese a compreensão das limitações que essa busca eventualmente possa resultar, tais palavras foram identificadas como recorrentes durante o levantamento bibliográfico deste estudo.

A partir desta busca foram identificadas 26 normas, sendo uma resolução, sete leis ordinárias e 19 atos da Câmara⁵⁰; destes, sete tratam da Comissão de Análise de Documentos (CAD), cinco tratam de guarda de documentos, seis detalham conteúdos e formas acerca do dever de publicar, três tratam do site da Câmara, duas normatizam a ouvidoria, três estabelecem regras acerca de procedimentos e condutas para oferta de serviços públicos. Há ainda o marco legal que trata especificamente da regulamentação da LAI no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo.

Em relação à CAD, trata-se de um dos encaminhamentos apresentados pelo Grupo de Trabalho (GT) formado no ano de 1992 e composto por servidores da Casa para sugerir medidas acerca do tratamento e da destinação dos documentos produzidos e de interesse da CMSP, bem como elaborar uma tabela de temporalidade dos documentos. A leitura dos Atos da CMSP que tratam da CAD demonstrou como por muito tempo a Comissão atuou de maneira esporádica e para atender demandas específicas. Em 1999 ela deixou de ser sazonal, mas foi com a entrada em vigor da LAI que a CAD ganhou mais institucionalidade, ao assumir a responsabilidade pela avaliação e classificação de documentos, inclusive aqueles passíveis de sigilo nos termos da LAI. Esse processo pode ser observado no Quadro 2.

Ouadro 2 – Evolução da Comissão de Avaliação de Documentos

Norma	Resumo	Situação
Ato da CMSP 399 03 jun. 1992	Cria Grupo de Trabalho para estudar e propor medidas visando o tratamento e a destinação do acervo de documentos existentes no Departamento de Documentação e Informática, abrangendo: Diários Oficiais, notas taquigráficas, Processos/requerimentos, recortes de jornais (hemeroteca), fichas de protocolo e	Sem revogação expressa.
	Leis e decretos.	

(continua)

⁵⁰ De acordo com o artigo 34 da Lei Orgânica do Município, Resoluções e Leis Ordinárias fazem parte do Processo Legislativo, a primeira acerca de normas gerais da cidade e submetida à sanção ou veto do Poder Executivo (sob possibilidade de reversão de eventual veto por parte do plenário da Câmara; a segunda trata de questões pertinentes ao Legislativo municipal e, após deliberação do plenário, é promulgada pelo presidente da Câmara. Já os atos da CMSP são normas administrativas editadas pela Mesa da Câmara.

(continuação)

Norma	Resumo	Situação
Ato da CMSP 413 02 set. 1992	Cria a Comissão de Avaliação de Documentos - CAD, para estabelecer critérios de destinação e custódia dos documentos da CMSP, com vistas elaboração de planos de destinação de documentos e tabelas de temporalidade em um prazo de 90 dias para a conclusão dos trabalhos.	Ato da CMSP n° 512/1994 - Revoga este Ato, com exceção dos arts. 4° e 6°; Ato da CMSP n° 1.189/2012 - Revoga este Ato.
Ato da CMSP 512 27 set. 1994	Modifica as disposições para o funcionamento da CAD, atrelando suas atribuições ao Termo de Cooperação Técnica firmado pela Câmara e a Prefeitura de São Paulo em 13 de dezembro de 1993. Mantem o prazo de 90 dias para conclusão dos trabalhos.	Ato da CMSP n° 675/2000 - Revoga a alínea "a" do art. 6° deste Ato; Ato da CMSP n° 1.189/2012 - Revoga este Ato.
Ato da CMSP 534 14 nov. 1995	Adota as Tabelas de Temporalidade dos Documentos da Atividade Legislativa, atribuindo aos Diretores e Assessores Chefes de unidade as providências para adoção de rotinas para cumprimento do disposto. As dúvidas em relação à aplicação da Tabela ficam por conta da CAD.	Sem revogação expressa.
Ato da CMSP 655 31 ago. 1999	Reativa a CAD e acaba com sua temporalidade. Determina que a comissão apresente, em 15 dias, um plano de trabalho com objetivos, cronograma e procedimentos, e produza relatórios mensais.	Ato da CMSP nº 1.189/2012 - Revoga este Ato.
Ato da CMSP 1.189 18 jun. 2012	Atribui à CAD a avaliação e classificação de documentos com a finalidade de estabelecer critérios para sua destinação e custódia pela Câmara, agora de maneira permanente, inclusive realizar os estudos necessários para elaboração da tabela de aplicação de sigilo e caráter pessoal nos termos da LAI.	Sem revogação expressa.
Ato da CMSP 1.211 06 fev, 2013	Publica as Tabelas de Classificação de Documentos de Acesso Restrito da Câmara Municipal de São Paulo, construída pela CAD.	Sem revogação expressa.

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Trata-se de um instrumento voltado para a atenção de dois dos princípios para um regime de direito à informação: essencialmente em relação às características previstas no Princípio 3, no que se refere à boa gestão de documentos públicos, mas também em relação à atribuição de estabelecer as excepcionalidades de sigilo (Princípio 4).

A CAD foi responsável pela elaboração da Tabela de Classificação de Documentos de Acesso Restrito da Câmara Municipal de São Paulo, aprovada pela Mesa, e que, portanto, orienta o material que deve ser mantido sob sigilo:

- 1. Avaliação de estágio probatório;
- 2. Declaração de bens de funcionário;
- 3. Ficha financeira de pagamento de servidores;
- 4. Folha de pagamento;
- 5. Guia de autorização para consignação em folha de pagamento;
- 6. Processo de alteração de critérios de pagamento individual;
- 7. Processo de autorização para residir fora do município;
- 8. Processo de cancelamento de desconto consignado em folha de pagamento;
- 9. Processo de compensação previdenciária;
- 10. Processo de diferença de vencimentos;
- 11. Processo de pagamento de férias em pecúnia;
- 12. Processo de pagamento de indenização Pessoal;
- 13. Processo de pagamento de pensão alimentícia;
- 14. Processo de restituição Pessoal;
- 15. Processo de revisão de pagamento;
- 16. Prontuário de criança do Centro de Convivência Infantil;
- 17. Prontuário funcional;
- 18. Prontuário médico e/ou odontológico dos assistidos pertencentes ao quadro fixo e pensionistas;
- 19. Prontuário médico e/ou odontológico dos assistidos pertencentes ao quadro variável;
 - 20. Requerimento de isenção de imposto de renda;
- 21. Sistema Empresa de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (SEFIP), Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GEFIP), Guia da Previdência Social (GPS) e Guia Recolhimento Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (GRF);
- 22. Código fonte de sistema de computador de terceiros (restrição por força contratual);
- 23. Documentos (plantas, cortes, vistas, detalhes construtivos etc.): arquitetônicos, estruturais, de instalações elétricas, de instalações hidráulicas do Palácio Anchieta, com exceção da planta arquitetônica do pavimento tipo e perspectiva do edifício.

Observa-se que boa parte dos documentos estão relacionados à gestão de recursos humanos da CMSP e informações bancárias e médicas dos servidores, com exceção dos dois últimos itens, relacionado a uma restrição contratual e documentos arquitetônicos do prédio da sede do Poder Legislativo.

Nota-se, inicialmente, que a mencionada norma está em desalinho com a legislação vigente, já que o artigo 28 da LAI especifica que qualquer decisão acerca de classificação de informação como sigilosa deve conter, no mínimo, o assunto sobre o qual versa a informação, identificação da autoridade que a classificou, o fundamento da classificação e a indicação do prazo de sigilo – estes dois últimos observados os critérios para excepcionalidades reservadas, secretas ou ultrassecretas e os limites temporais (artigo 24 da LAI). Assim, dos itens estabelecidos pela LAI que não constam no Ato da CMSP que classificou os documentos de acesso restrito, não constam a temporalidade de sigilo e as respectivas justificativas para caracteriza-las.

Em relação à aplicação do teste tripartite de sigilo proposto pela Artigo 19 para analisar justificativas para não publicar, percebe-se que os documentos relacionados à gestão de recursos humanos classificados como sigilosos compõem a base material para justificar a não disponibilização dos salários abertos dos servidores — o que tem sido uma questão sensível na CMSP. Sobre este aspecto vale observar as normas que versam sobre a salvaguarda de documentos, que compõem outro conjunto de normas visando organizar essas informações sendo que, a partir de 2011, ano da sanção da LAI, passaram a abarcar os pressupostos do direito de acesso à informação em seus procedimentos.

Quadro 3 – Outras normativas sobre guarda de documentos

Norma	Resumo	Situação
	Constitui um Grupo de Trabalho para propor medidas	
	visando a destinação de documentos do Departamento de	
	Documentação e Informática, com prazo de 30 dias.	
Ato da	Justifica-se com base no relatório apresentado pela	Ato da CMSP nº
CMSP 466	Comissão constituída pelo Ato nº 399/92 e a necessidade	512/1994 - Revoga
28 set. 1993	de considerar não apenas o fato espaço, mas os aspectos	este Ato.
	de relevância para a CMSP (certamente aspectos	
	políticos) para a microfilmagem de documentos. [ato da	
	CMSP 471 26/10/1993 prorrogou por mais 30 dias]	

(continua)

(continuação)

Norma	Resumo	Situação
Ato da CMSP 666 29 dez. 1999	Considera o sensível aumento do número de documentos remetidos à Seção Técnica de Arquivo e veda o envio a este departamento pelas unidades administrativas, Subsecretarias Parlamentares, e pelos Gabinetes dos Membros da MESA, de papeis que não sejam considerados documentos de arquivo, conforme mencionado no texto. Determina que a dúvida seja remetida à Diretoria do Departamento de Documentação e Informação, para avaliação. Especifica uma tabela de eliminação destes papeis não considerados documentos de arquivo.	Sem revogação expressa.
Ato da CMSP 675 29 ago. 2000	Estabelece a estrutura, a competência e o funcionamento do Departamento de Documentação e Informação, além do Regimento da Biblioteca da Câmara.	Ato da CMSP 905/2005 - Altera o art. 12 deste Ato.
Resolução 3 1 set. 2011	Trata das diretrizes para guarda, armazenamento e preservação dos documentos produzidos e recebidos no exercício da atividade do Parlamento Paulistano, tendo como foco a preservação histórica, cultural e documental, incluindo mecanismos de atenção ao direito de acesso informação.	Sem revogação expressa.
Lei Ordinária 15.507 13 dez. 2011	Institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, programa destinado à procedimentos internos de informatização do processo legislativo, gerenciado pelo Centro de Tecnologia da Informação. Chama atenção a CAD não ser mencionada no documento, tendo em vista sua atribuição de salvaguardar documento, o que fica, nesta norma, remetido ao CTI e à SGP.	Sem revogação expressa.

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

O Quadro 3 apresenta uma série de normativas que tratam da gestão de documentos no âmbito da CMSP, sendo que, apesar de não haver menção à disponibilização destas informações de maneira ativa, é possível considerar seu alinhamento com o Princípio da 3 da Artigo 19, na medida em que a boa gestão de documentos pode dar celeridade ao atendimento de pedidos de informação e, assim, contribuir com a promoção do governo aberto.

Também é interessante observar como antes mesmo da sanção da LAI foram publicadas normas que trataram das informações relacionadas a disponibilização de dados relacionados aos servidores: em 1999, por meio de um Ato a CMSP passou a divulgar semestralmente a lista de servidores comissionados de cada departamento; passados nove anos, uma Lei Ordinária determinou que todos os órgãos da municipalidade disponibilizassem

em suas respectivas páginas na internet uma relação contendo o nome completo, o cargo que ocupa e unidade em que exerce o cargo, atualizada mensalmente, sendo que sete meses depois um Ato da CMSP regulamentou a forma de disponibilização destes dados (Quadro 4).

Quadro 4 - O dever de publicar, de acordo com as normas do parlamento paulistano

Norma	Resumo	Situação
Ato da CMSP 643 09/03/1999	O artigo 4º determina que a Diretoria Geral, os Departamentos e as Assessorias publiquem, semestralmente, no Diário Oficial do Município, a relação de servidores comissionados à sua disposição.	Atos publicados para alteração deste ato não modificaram o artigo 4°.
Lei Ordinária 14.720 25/04/2008	Determina que todos os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Fundacional ou Autárquica e do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas do Município, inclua em suas respectivas páginas da internet uma relação contendo:empregados e servidores, contendo nome completo, cargo que ocupa e unidade em que exerce o cargo, atualizada a cada 30 dias.	Sem revogação expressa.
Ato da CMSP 1.037 05 nov. 2008	Determina a publicação no site da Câmara as informações sobre funcionários, empregados e servidores, em ordem alfabética, e contendo nome completo, cargo que ocupa e unidade em que exerce o cargo. Inclui, ainda, os servidores de outros órgãos públicos que estejam prestando serviço na Câmara ou que sejam servidores da Câmara prestando serviço em outros órgãos públicos. As informações devem ser atualizadas mensalmente e elaboradas pela Secretaria de Recursos Humanos.	Sem revogação expressa.
Ato da CMSP 1.156 20 jun. 2011	Implementa o Programa de Dados Abertos do Parlamento, disponibilizando bases de dados atualizadas de informações não sigilosas, de forma eletrônica e em formato aberto, não proprietário e legível por máquina, assumindo como diretrizes o princípio da publicidade, do controle social e da divulgação de informações de interesse público independente de solicitação ou cadastro prévio (o que viria, meses depois a configurar-se como princípio da LAI).	Sem revogação expressa.
Lei Ordinária 16.051 06 ago. 2014	Determina que todos os dados e informações não sigilosos da administração municipal sejam publicados em formato aberto, ou seja, ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa ou máquina.	Sem revogação expressa.

(continua)

(continuação)

Norma	Resumo	Situação
Lei Ordinária 16.814 01 fev. 2018	Autoriza filmagem, gravação e transmissão ao vivo, via internet, das sessões públicas realizadas no âmbito dos procedimentos licitatórios, nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão presencial. Para os casos de licitações na forma eletrônica, determina que os órgãos municipais responsáveis deverão informar o link para acesso direto ao sistema eletrônico utilizado. Especifica, contudo, que Secretaria Municipal de Gestão edite um ato específico definindo as condições necessárias ao cumprimento da lei. Observa-se que a preocupação dos legisladores seria em oferecer transparência às licitações do Poder Executivo, entretanto, cabe ressaltar que a redação aprovada também se aplica aos procedimentos da CMSP.	Sem revogação expressa.

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Em 2011 houve a implementação do Programa de Dados Abertos do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo – em 21 de junho de 2011, portanto antes da sanção da Lei de Acesso à Informação, que aconteceria cinco meses depois –, que trouxe em seu texto referências diretas aos artigos da Constituição Federal que tratam do direito ao acesso à informação e que posteriormente seriam regulamentados pela LAI. Certamente por isso foi este o Ato que normatizou a o acesso à informação na Câmara até a promulgação de uma norma específica, em 2013. Tratou-se de uma iniciativa pioneira na esfera legislativa brasileira, que permitiu disponibilizar, de forma eletrônica e em formato aberto, bases de dados com informações não sigilosas.

Esta norma, juntamente com uma Lei Ordinária de 2014 que determina que todos os dados e informações não sigilosos da administração municipal sejam publicados em formato aberto, estabeleceu a utilização das TIC como instrumento para a geração e compartilhamento de conhecimento e informações, incluindo a formação e capacitação de servidores. O texto menciona a modernização da administração da Secretaria da Câmara Municipal de São Paulo para melhoria da eficiência, eficácia, efetividade e qualidade em seus projetos e ações (accountability). Importante citar a incorporação da acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do artigo 17 da Lei Federal n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do artigo 9º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008 (ambas as normas tratam da eliminação de barreiras e da construção de alternativas na comunicação para garantir o direito de acesso à informação, utilizando as TIC).

É inegável a proximidade e a complementaridade existente nas discussões entre acesso a informação e dados abertos, entretanto também é necessário compreender a distinção presente em ambas as discussões. A despeito do que já foi apresentado, acesso à informação se caracteriza como um direito dos cidadãos em acessar dados públicos, ou seja, informações produzidas ou em poder do Estado, ou, ainda, qualquer conteúdo de interesse público. Já os denominados Dados Abertos Governamentais, de acordo com a definição adotada pelo governo brasileiro e descrito pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos⁵¹, é inspirada no conceito de *Open Data* e se configura como "[...] uma metodologia para a publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis, visando o aumento da transparência e maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas colaborativamente pela sociedade⁵²." Trata-se, portanto, do formato que determina como a informação estará disponível para ser acessada, considerados abertos os arquivos em formato eletrônico possíveis de serem manipulados, reutilizados e distribuído livremente, ressalvandose, no máximo, a exigência de atribuição da fonte; ao contrário, são considerados fechados, passíveis apenas de consulta.

A Câmara Municipal de São Paulo inovou ao implementar um programa de dados abertos para, com o manuseio de dados públicos, possibilitar a produção de conteúdos que permitam melhor acompanhamento e fiscalização do poder público. A iniciativa se desdobrou principalmente na realização do seminário A Era dos Dados Abertos⁵³, em outubro de 2011, e em duas edições de *hackathon* (ou maratonas *hackers*), competições realizadas para estimular o uso criativo dos dados públicos, a primeira em 2012⁵⁴ e a seguinte em 2014⁵⁵. Recentemente não foram realizadas novas edições destes eventos.

Entretanto, resumir o acesso à informação à abertura de dados é um equívoco, tendo em vista que um dos princípios presentes na LAI é o da publicidade da maneira mais acessível e direta, enquanto que o manuseio de dados requer conhecimentos mínimos de *softwares*. Além dos dados da pesquisa TIC 2016 mencionadas no Capítulo 1, que demonstram as limitações e assimetrias no acesso a computadores e internet no Brasil, também é relevante considerar os níveis de alfabetismo: de acordo com o Indicador de Alfabetismo Funcional

-

⁵¹ Disponível em: http://dados.gov.br/paginas/dados-abertos>. Acesso em: 16 jan. 2017.

Disponível em: https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/dados-abertos/dados-abertos-governamentais. Acesso em: 16 jan. 2017.

Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/blog/galeria-de-audios/camara-municipal-debate-dados-abertos/>. Acesso em: 12 jan. 2017.

Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/blog/maratona-hacker-da-camara-e-destaque-na-imprensa/. Acesso em: 12 jan. 2017.

⁵⁵ Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/apartes/revista-apartes/numero-8-junho-julho2014/hackers-emmaratona/. Acesso em: 12 jan. 2017.

(Inaf) (AÇÃO EDUCATIVA et al, 2015 apud COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2016, p. 75), 27% dos brasileiros são analfabetos funcionais e 42% da população está alfabetizada de maneira Elementar e possui competências básicas de letramento e numeramento⁵⁶, ou seja, são capazes de realizar "a leitura de uma ou mais unidades de informação em textos diversos de extensão média realizando pequenas inferências e resolvem problemas envolvendo operações básicas com exigência de algum grau de planejamento e controle" (AÇÃO EDUCATIVA, 2016, p. 7).

Sendo assim, trata-se de uma maneira de potencializar o acesso à informação, afinal abertura de dados, apesar de uma medida de transparência, não necessariamente assegura o direito à informação pública.

Os primeiros dados publicados foram os contratos firmados pela Câmara, com detalhamento dos valores pagos, e aqueles relacionados às dotações orçamentárias, além de atribuição das atividades legislativas, como tramitação de projetos, presença dos vereadores nas sessões plenárias e votações de projetos. Outro protagonismo do Parlamento paulistano, este diretamente nos marcos da Lei de Acesso à Informação, foi a Decisão da Mesa⁵⁷ (SÃO PAULO, 2012) que determinou a divulgação dos salários e subsídios recebidos pelos servidores, ativos e inativos, incluindo gratificações e demais benefícios. Tratando-se do primeiro órgão do Poder Legislativo em todo país a disponibilizar tais informações, a medida ganhou significativa repercussão na imprensa (AGÊNCIA ESTADO, 2012; EXAME, 2012; SILVA, 2012) e houve questionamento judicial de servidores contrários à publicação de seus salários. Entretanto, importantes juristas (MILITÃO, 2011) e o próprio Supremo Tribunal Federal (2012) referendaram a abertura destes dados.

Importante perceber como foi avançando a forma de disponibilização de informações sobre os servidores da CMSP: inicialmente com uma medida administrativa prevendo a publicação semestral no Diário Oficial do Município com o nome dos servidores comissionados (aqueles que ocupam os chamados cargos de confiança); em 2008 uma Lei Ordinária determinou a publicação na internet da listagem total de servidores, com nome completo, o cargo e a função, isso mês a mês; em 2012, por deliberação da Mesa, a remuneração total dos servidores passou a complementar o conjunto de informações sobre servidores que já vinham sendo publicados; ressalte-se que atualmente a forma de

_

⁵⁶ "O Inaf contempla duas dimensões do alfabetismo: letramento, definido como a habilidade de ler e escrever diferentes gêneros e suportes, com coerência e compreensão crítica; e numeramento, que é a habilidade de construir raciocínios e aplicar conceitos numéricos simples, de uso da matemática para atender às demandas do cotidiano." (TIC Domicílios, 2016, p. 74)

⁵⁷ Publicada no Diário Oficial da Cidade em 1° jun. 12, p. 133.

disponibilização destas informações retrocedeu e desde novembro de 2017 apenas a numeração da matrícula aparece ao lado dos vencimentos, o que dificulta a identificação dos servidores e sua respectiva remuneração – há casos em que o cargo e/ou a matrícula também não estão disponíveis por determinação judicial, como o de um servidor da Equipe de Administração de Rede que recebeu R\$ 27.842,03.

Sobre este aspecto é interessante observar que a decisão ocorreu um ano depois do noticiário denunciar os chamados supersalários de servidores, ou seja, remunerações que ultrapassam o teto salarial⁵⁸. No início de 2017, o então presidente da Câmara, vereador Milton Leite, chegou a anunciar medidas para lidar com a questão, mas a última listagem de remuneração dos servidores e comissionados disponibilizada no Portal da Câmara, referente ao mês de novembro, ainda registrava servidores ganhando acima do teto do funcionalismo, como dois técnicos administrativos, um da Secretaria de Recursos Humanos que recebeu remuneração líquida de R\$ 32.153,66 e outro da Equipe de Finalização do Processo Legislativo com vencimentos de R\$ 35.717, 44. Também persistem os casos de salários nada condizentes com a categoria, como o ascensorista que recebeu R\$ 10.249,55, o auxiliar de copeira que recebeu R\$ 11.031,16, o garçom que recebeu R\$ 11.091,10 e operador de máquina copiadora que recebe R\$ 11.771,05.

Esse exemplo ajuda a ilustrar a dinâmica estabelecida em torno da discussão do acesso à informação pública. Até aqui a discussão girou em torno da informação como direito humano fundamental, o que se observa no caso concreto tendo em vista que aos cidadãos interessa saber de que maneira estão sendo aplicado o erário, já que a folha de pagamento é uma receita vinculada do orçamento público; quanto maior o gasto com funcionalismo menor é o valor disponível para investimento em outras áreas relevantes, como saúde, educação, cultura, zeladoria. Por outro lado, a categoria dos servidores públicos sempre foram resistentes à publicação dos salários e, de acordo com o gabinete da presidência da Câmara, a mudança na forma de disponibilização dos dados foi para atender uma reivindicação do Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (Sindilex), que representa os trabalhadores da CMSP. A pressão da imprensa diante da existência de uma discrepância remuneratória obrigou o presidente a assumir compromissos que o Judiciário impediu que se concretizasse, o que não deixa de ser uma questão a ser considerada nesta discussão acerca dos atores envolvidos no processo.

-

⁵⁸ O valor do Teto Salarial é de R\$ 24.165,87 em conformidade com o artigo 37 inciso XI da Constituição Federal e com as exclusões listadas no Ato da CMSP nº 1.142/2011 e do cargo de Procurador Legislativo, cujo teto salarial de R\$ 30.471,11.

É fato, entretanto que as questões que estão em torno da discussão proposta por este estudo são complexas e demandam uma na análise mais aprofundada dos atores. Por isso a opção de focar a análise nos objetivos elencados na apresentação do trabalho. Também é importante mencionar uma legislação mais recente (Lei n. 16.814, de 1º de fevereiro de 2018), para autorizar a filmagem, gravação e transmissão ao vivo, via internet, das sessões públicas realizadas no âmbito dos procedimentos licitatórios, permitindo, assim, o acompanhamento em tempo real.

Ao considerar os avanços promovidos pela LAI, nota-se que a transparência ativa, apesar das questões elencadas até aqui, ainda possui boas práticas a serem observadas. É o caso do Portal da Câmara (www.saopaulo.sp.leg.br), que tem sido uma importante ferramenta de disponibilização de conteúdos, incluindo informações e dados institucionais, e funciona como a principal ferramenta para atender às premissas de transparência ativa, sejam aquelas previstas na LAI ou aquelas em conformidade com as normas que tratam do dever de publicar, bem como aquelas relacionadas ao Portal da Câmara.

Outra Lei Ordinária relevante foi aquela que tratou da proteção e defesa dos usuários do serviço público (SÃO PAULO, 2005a). Seis anos antes da sanção da LAI determinou: "O direito à informação será sempre assegurado, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal" (artigo 3° § 1°); também prevê que as minutas de contratos sejam "redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão" (artigo 4° inciso V). Da mesma forma, especifica que o serviço público realize atendimento pessoal, telefônico e por meio eletrônico, priorizando informações "computadorizadas".

Em relação à dimensão do direto à qualidade do serviço público trata de condutas a serem adotadas pelos servidores no tratamento justo aos munícipes. A dimensão do direito ao controle adequado do serviço prevê que em cada órgão ou entidade prestadora de serviço possua uma repartição ou servidor designado para receber queixas, reclamações ou sugestões, tendo este a atribuição de oferecer o devido encaminhamento a estas manifestações.

Esta Lei trata ainda dos procedimentos para instauração, instrução e decisão de processos administrativos, bem como eventuais sanções. Também estabeleceu uma Política Municipal de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, que se constitui a partir da existência de um canal de comunicação direto entre os prestadores de serviços e os usuários, bem como o estímulo à fiscalização e acompanhamentos dos serviços e a disponibilização de ações educativas, além do envolvimento de atores representativos da sociedade civil. Prevê a tabulação dos dados coletados via este canal de informação para subsidiar a oferta do serviço e avaliar os serviços prestados e determina que a Administração Municipal divulgue

anualmente a lista de órgãos e entidades prestadores de serviços públicos contra os quais houve reclamações, indicando seus processos.

Os vereadores de São Paulo também se ocuparam de construir um conjunto de normas e condutas a serem adotados pelos servidores públicos no que se refere ao atendimento aos munícipes (SÃO PAULO, 2011b). Trata-se da definição de um conjunto de boas práticas de atendimento ao cidadão, com uma série de medidas a serem adotadas por todos os setores da Câmara, como por exemplo: estabelecer canais de comunicação abertos, objetivos e permanentes com o cidadão; atuar com conhecimento e agilidade; simplificar procedimentos; prestar informações e orientações objetivas, claras, precisas e de forma conclusiva; facilitar o acesso do cidadão aos serviços da Ouvidoria do Parlamento; resguardar o sigilo das informações atinentes ao serviço; adotar postura pedagógica e propositiva no encaminhamento das demandas dos cidadãos.

A norma também proíbe, entre outras, prevalecer-se, em razão da idade, saúde, conhecimento, condição econômica ou social do cidadão para impor-lhe exigências ou medidas iníquas ou inadequadas; usar terminologias, siglas, jargões ou gírias que dificultem ou comprometam o atendimento ao cidadão; adotar medidas administrativas que possam implicar em restrições ao atendimento ao cidadão.

Três meses após a publicação deste Ato, foi sancionada uma Lei Ordinária sobre o mesmo tema, fazendo menção expressa à Lei n. 14.029, 13 de julho de 2005, com a qual reitera possuir alinhamento – seu conteúdo é, inclusive, por vezes, idêntico ao da Lei mencionada. Elenca práticas e condutas no âmbito do serviço público para atendimento aos cidadãos. Há um capítulo sobre Divulgação e Publicidade, no qual prevê material explicativo sobre os serviços e disponibilização do telefone da Central de Atendimento, Ouvidoria ou outro canal de atendimento, com referência ao fato de se destinarem ao atendimento a denúncias, reclamações, elogios e sugestões.

Prevê a criação de um Comitê de Usuários dos Serviços Públicos da Cidade de São Paulo, para auxiliar, avaliar e propor boas práticas de atendimento, constituído paritariamente entre representantes da administração municipal, incluindo a Ouvidoria Geral da Cidade, e representantes dos usuários dos serviços públicos. A Lei trata, ainda, de avaliação anual de satisfação dos usuários, a ser produzida por este comitê. Não foi possível identificar a regulamentação deste dispositivo (previsto no artigo 16). Por fim, estipula condutas vedadas, como "usar terminologias, siglas ou jargões que dificultem o entendimento de forma clara e inequívoca". As regulamentações destas ações – comitê de usuários e avaliação anual dos usuários – não foram identificadas.

Esta seção apresentou um conjunto significativos de legislações que se alinham com a perspectiva de um regime de direito de informação, na linha do que pode ser observado na LOM e no RI, mas avança em relação ao princípio que trata de procedimentos que facilitem o acesso, o que não havia aparecido até aqui.

3.1.4 Ouvidoria da Câmara e a regulamentação da LAI

A Ouvidoria da CMSP e a regulamentação da LAI mereceram uma seção específica porque incidem diretamente sobre como se dá a gestão da LAI no Legislativo paulistano. Até aqui foram observadas normas que podem possibilitar maior transparência da Casa, mas a discussão a seguir será sobre o mecanismo de gestão deste arcabouço legal, o que significa observar diretamente a atenção ao princípio da promoção de um governo aberto. De um lado, a Ouvidoria é o órgão responsável pela LAI na Câmara e a regulamentação da LAI é o que determina como isso será regulado a partir das especificidades locais.

A Ouvidoria do Parlamento na Câmara Municipal de São Paulo foi inicialmente criada por um Ato dos vereadores membros da Mesa, com a finalidade de promover a interlocução entre o Poder Legislativo municipal e a sociedade, no recebimento, análise, encaminhamento e acompanhamento de solicitações, informações, reclamações, sugestões, críticas, elogios e demais encaminhamentos acerca de suas funções. Também recebeu a atribuição de auxiliar a Mesa em atos, condutas ou decisões questionáveis adotadas pela Câmara e na divulgação de seus mecanismos de participação social.

O órgão possui normas próprias de funcionamento, como o prazo máximo de 10 dias para devolutivas acerca de manifestações dos cidadãos, com possibilidade de ampliação em caso de demanda complexa, desde que devidamente informado ao demandante. Também especifica a criação de um formulário próprio para registro de solicitações via internet, além da disponibilização de uma linha de telefone sem custo de ligação, do atendimento pessoal e manifestação por correio.

Incialmente, quando criada (SÃO PAULO, 2011a) a Ouvidoria seria dirigida por um servidor de notória experiência administrativa no setor público, indicado pelo presidente da Câmara e com mandato de um ano, admitida uma recondução; estava vinculada ao Centro de Comunicação Institucional, sob supervisão da Mesa, sendo que esta teria a função de designar os demais servidores à disposição do órgão; a mudança na legislação manteve as atribuições e competências se mantiveram e foram criados os cargos de Ouvidor e Ouvidor-Adjunto. (SÃO

PAULO, 2011h). O Quadro 5 apresenta as mudanças que as diferentes legislações promoveram na estrutura da Ouvidoria.

Quadro 5 – Ouvidoria da Câmara

Norma	Resumo	Situação
Ato da CMSP 1.132 07 fev. 2011	Cria a Ouvidoria do Parlamento na Câmara Municipal de São Paulo, para promover a interlocução do Poder Legislativo municipal com a sociedade no recebimento, análise, encaminhamento e acompanhamento de solicitações, informações, reclamações, sugestões, críticas, elogios e demais encaminhamentos acerca das funções da CMSP.	Sem revogação expressa.
	-	Sem revogação
Lei Ordinária 15.507 13 dez. 2011	As atribuições e competências aqui previstas são similares àquelas do Ato da CMSP 1.132/2011, que criou a Ouvidoria do Parlamento. Cria, além do cargo de Ouvidor, um Ouvidor-Adjunto, ambos com prérequisito de diploma de nível superior, experiência no setor público e na área de atuação; o Ouvidor tem mandato de um ano.	expressa. Ação Direta de Inconstitucionalidad e nº 2076329- 92.2018.8.26.0000 suspende novas nomeações com base nessa Lei ⁵⁹ .
Lei Ordinária 15.799 07 jun. 2013	Lei que criou cargos na estrutura administrativa da CMSP, incluindo dois Auxiliares de Ouvidoria, com diploma de nível médio e experiência de auxiliar administrativo.	Idem

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Por sua vez, a regulamentação da aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2013d) especificou o conteúdo que deve estar disponível de forma ativa no site da Câmara, sob responsabilidade do CTI: estrutura organizacional, endereços, telefones, horários de atendimento, registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, execução orçamentária e financeira detalhada, informações sobre editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados e notas de empenho emitidas, indicando o nome do contratado, objeto, valor, prazo contratual e demais informações pertinentes; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; remuneração e subsídio recebidos por agentes políticos, comissionados de outros Órgãos Públicos e ocupantes de cargo, emprego e função pública, incluindo auxílios,

-

⁵⁹ Por meio de decisões liminares proferidas pelo Desembargador Dr. Sérgio Rui, do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 20 e 23 abr. 2018, essa Lei foi suspensa até o julgamento final da ação, impedindo novas nomeações para os cargos nelas previstos, incluindo os da Ouvidoria, conforme publicação do Diário Oficial da Cidade, em 27 abr. 2018, p. 182, c. 2-3. Retificação: 28 abr. 2018, p. 153, c. 2.

ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme Ato da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Incluiu no rol de atribuições da Ouvidoria do Parlamento o atendimento, a orientação, o registro e o acompanhamento dos pedidos de informação, bem como o encaminhamento à unidade responsável pelo fornecimento da informação. Para a disponibilização de informações especifica se seja exigido nome, documento de identificação válido, especificação do pedido e endereço, físico ou eletrônico, para devolutiva da informação. A norma impede, contudo, exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação e estabelece prazo de 20 dias para resposta, contados da datado protocolo do requerimento, prorrogável por mais dez dias, mediante justificativa e notificação ao requerente da informação. Em atenção à LAI, determina que as negativas de acesso, totais ou parciais, também sejam justificadas, assim como o prazo para recurso, que são dez dias a contar da ciência do requerente, que deverá ser encaminhado à Mesa da Câmara. Também fica especificado que os documentos das entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos da Câmara Municipal de São Paulo para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade.

Atribui à Diretoria de Comunicação Externa a competência para fomentar a cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; à Secretaria de Recursos Humanos promover o treinamento de agentes públicos para o exercício da transparência na administração pública; já à Ouvidoria do Parlamento, promover a publicação anual do relatório estatístico acerca dos pedidos de informação.

Ao receber, por força de um Ato, a atribuição de tratar das questões relativas à LAI sem que houvesse qualquer alteração na lei que trata da Ouvidoria, percebe-se uma sobreposição de procedimentos, que fica melhor evidenciado ao observar os prazos: enquanto a Ouvidoria estabeleceu prazo máximo de 10 dias para devolutivas acerca de manifestações dos cidadãos, com possibilidade de ampliação em caso de demanda complexa, desde que devidamente informado ao demandante a LAI determina prazo de 20 dias para resposta, contados da datado protocolo do requerimento, prorrogável por mais dez dias, mediante justificativa e notificação ao requerente da informação. É fato que o prazo menor da Ouvidoria poderia contribuir para otimizar os atendimentos de pedido de informação, inclusive porque a LAI especifica que a informação deve ser prontamente atendida quando estiver disponível. Ocorre que a ausência de compatibilização de prazo é uma das situações

que pode acarretar em dificuldade da operacionalização do atendimento por parte do servidor responsável pelo serviço.

Assim, ao longo da pesquisa foi possível identificar, ainda, outras questões que carecem de aperfeiçoamento na Ouvidoria do Parlamento. Acerca dos conflitos que o acumulo de atribuições resulta, existem algumas questões de procedimentos e fluxo de atendimento que despertam preocupação e foram identificados ao analisar o banco de dados com os protocolos de atendimento fornecidos pela Ouvidoria do Parlamento para subsidiar essa pesquisa. Antes de proceder com a análise dos registros (que será objeto do 3º Capítulo deste trabalho), optou-se por compreender o objetivo de cada um dos campos constantes na planilha, identificando sua origem e os requisitos para preenchimento. A conclusão é de que boa parte dos campos de preenchimento demanda repetição de conteúdo ou, como a finalidade não é intuitiva, estão ociosos. As questões relativas ao conteúdo do banco de dados não serão discutidas aqui, pois se trata do conteúdo do próximo capítulo.

Também chama atenção o perfil dos Ouvidores e Ouvidores-Adjuntos que têm estado à frente do órgão, tendo em vista os pré-requisitos determinados pela lei: nível superior e notória experiência administrativa no setor público e na área de atuação. É fato que estas características podem resultar em um número significativo de interpretações, contudo, a mais recorrente é que estes sejam designados para o cargo servidores oriundos da assessoria do gabinete de vereadores, alguns deles ocupando outras tarefas públicas, como é o caso do ex-Ouvidor Marcelino Atanes Neto, que assumiu a Subprefeitura da Casa Verde ao encerrar seu mandato e já havia sido candidato a vereador pelo Partido Verde (PV), em 2008.

Mesmo a primeira Ouvidora, Maria Inês Fornazaro, que foi Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo antes de assumir a Ouvidoria do Parlamento e hoje preside a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO Nacional), também esteve nomeada anteriormente no gabinete do vereador Police Neto, presidente da Câmara por ocasião da criação da Ouvidoria.

Além disso, com exceção da primeira Ouvidora, não foi possível identificar na biografia dos demais ocupantes dos cargos de Ouvidor e Ouvidor-adjunto qualquer intimidade com a temática da Ouvidoria, controle, transparência ou acesso à informação pública. Em relação à formação acadêmica, a maioria dos Ouvidores e Ouvidores-Adjuntos que ocuparam o cargo até aqui são formados em Direito, com exceção de Fornazaro, dentre os Ouvidores, e Queiroz, dentre os Ouvidores-Adjuntos, esta Engenheira Agrônoma.

Em 2013 foram criados dois cargos de Auxiliar de Ouvidoria, em livre provimento, ou seja, cargos que confiança, para integrar os quadros de servidores da Ouvidoria. Dentre

estes servidores se nota uma grande rotatividade, sendo que dos 13 nomeados para o cargo até dezembro de 2018, apenas quatro servidores estiveram nomeados por mais de um ano e o maior período no cargo foi três anos e oito meses. Desperta atenção, ainda, que três servidores tenham ficado nomeados por cerca de um mês, outros três por aproximadamente três meses, o que ocorreu especialmente em 2017. Atualmente, os servidores neste cargo estão nomeados desde junho e outubro de 2017, respectivamente, sendo que o último está na Ouvidoria desde abril de 2014 e já foi Ouvidor-Adjunto.

Não foi possível confirmar as motivações deste cenário, mas a hipótese de que as nomeações justificam interesses alheios às premissas da Ouvidoria parece se enquadrar. Os Apêndices A e B apresentam um quadro sistematizado desta movimentação.

Outro grupo observado foi o de estagiários, já que a dinâmica estabelecida de funcionamento da Ouvidoria conta significativamente com este tipo de mão de obra: seis estagiários no período da manhã e outros seis no período da tarde são divididos para operacionalizar as atividades atribuídas a este órgão. Foram identificados 53 estagiários atuando desde a criação da Ouvidoria, com uma média de permanência de 18 meses, índice elevado ao considerar o prazo máximo de estágio na Câmara, que são 24 meses; 37 estagiários (69,82%) estagiaram por mais de um ano na Ouvidoria e período mínimo de trabalho foi de cinco meses, com cinco pessoas nesta condição (Apêndice C)⁶⁰.

Soma-se a isso o fato de que a ampliação das atribuições não acompanhou o sucateamento do espaço físico da Ouvidoria do Parlamento, que quando foi criada ficava no 8º andar, ao lado da presidência, dois anos depois foi transferida para o térreo, sob alegação de visibilidade e acessibilidade, e hoje ocupa uma sala em um corredor pouco visível do 1º subsolo do Palácio Anchieta. Descaso? Falta de prestigio? Retirada da agenda? A presente pesquisa foi insuficiente para responder a esta questão.

dos dois períodos. Em relação aos estagiários que estão em exercício, considerou-se a data de 31 dez. 2018. Foi identificado um caso em que a pessoa ficou registrada por apenas um dia, o que foi incluído para calcular a média da permanência dos estagiários da Ouvidoria, mas não foi considerado como menor período mínimo de trabalho tendo em vista não haver possibilidade de trabalho neste intervalo de tempo.

⁶⁰ Para a produção destes dados foi considerada a média simples do intervalo de tempo entre a data de nomeação e exoneração. No caso das duas estagiárias que estagiaram em duas ocasiões diferentes, foi considerada a soma

4 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A escolha da análise documental como instrumento metodológico se deu por este permitir a aproximação da compreensão do objeto de pesquisa à sua contextualização histórica e social, pois atribui materialidade ao objeto. André Cellard (2008 apud SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, negrito nosso) chama a atenção para a avaliação do documento a ser analisado sob cinco critérios: o contexto: social, histórico e político que o documento foi criado; o(s) autor(es): conhecer a identidade do indivíduo ou grupo responsável pela autoria do documento, bem como a intencionalidade e interesses da escrita; a autenticidade e a confiabilidade do texto: assegurar-se da qualidade da informação documentada; a natureza do texto: avaliar a natureza do documento, pois diferentes naturezas podem apresentar diferentes estruturas e interpretações, como exemplo, natureza médica, jurídica ou teológica; e os conceitos-chave e a lógica interna do texto: compreender adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos utilizados no documento.

Sendo assim, procedeu-se com a análise de dois documentos: o Relatório de Protocolos LAI disponibilizado via e-mail pela Ouvidoria da CMSP em 15 de janeiro de 2018, documento em formato PDF contendo os pedidos de informação registrados no sistema deste órgão com base na Lei de Acesso à Informação durante o período de 2015 a 2017; também foi utilizada uma base com os registros dos protocolos da Ouvidoria (não apenas LAI), disponibilizada em 13 de agosto de 2018, esta em formato de planilha aberta, constando os dados na forma como estão armazenados na Ouvidoria. São 26.095 registros, dos quais foram selecionado 377 para análise, considerando critérios que os identificassem como solicitação de acesso à informação – isso porque o documento inclui outros tipos de atendimento da Ouvidoria.

Ambos os arquivos foram elaborados pela equipe da Ouvidoria a partir do sistema de gerenciamento de protocolos que passou a ser utilizado em 2015; até então, os pedidos ficavam registrados apenas no *e-mail* e não estavam sistematizados e nem havia previsão de fazê-lo, segundo o próprio órgão, devido às limitações de recursos humanos. Os dados de 2018 também não foram disponibilizadas, assim como os documentos anexados aos *e-mails* de resposta, o que dificultou a análise de alguns Protocolos.

O estudo foi desenvolvido por meio de uma discussão suscitada pelo tema e pelo problema desta pesquisa, tomando como referência o acúmulo teórico constante nos capítulos anteriores deste trabalho e na observação do método eleito para sua elaboração, pois conforme afirmam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 10):

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretálos, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência.

Desta forma, o Relatório se configura como base material de análise para auxiliar na compreensão da relação dialética entre sociedade civil e poder público (neste caso, o Legislativo) – que também poderia ser apresentada como poder público e sociedade civil.

Nesta relação sujeito-objeto, o objeto será sempre algo produzido pelo sujeito, resultando numa autoimplicação do sujeito ao objeto, o que evidencia uma relação muito mais de unidade com o objeto do que de identidade. Assim, ao mesmo tempo em que a sociedade produz o homem, ela também é produzida por ele [...]. (GOMIDE; JACOMELI, 2016, p. 70)

Significa dizer, ainda, que esta análise parte do pressuposto "de que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas acabadas, mas sim um processo de complexos" (GOMIDE, JACOMELI, 2016, p. 65).

Em cada pesquisa que se pauta pelo enfoque materialista existe um projeto de transformação para a sociedade. Assim, ao estabelecer as máximas relações possíveis para o desvelamento do real, buscando as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam determinada realidade, o fenômeno investigado passa a ser visto a partir e uma perspectiva de totalidade. (GOMIDE, 2012, p. 6-7)

Ainda sobre a apresentação desta análise, considera-se necessário ressaltar a opção por primeiro apresentar considerações acerca dos pedidos de acesso à informação, seguido de um tópico com comentários sobre as respostas produzidas pela Ouvidoria e, a partir daí, apontar as reflexões emergidas da compreensão da relação pergunta-resposta que os protocolos representam.

Há que se esclarecer a opção por utilizar os dados brutos e não aquele sistematizado e disponibilizado mensal e anualmente pela Ouvidoria, no Portal da Câmara, de acordo com a legislação vigente. Este é um documento oficial com dados quantitativos e que passam pelo filtro do manuseio e tratamento dos servidores da Ouvidoria, que elegem sua metodologia de produção do relatório. Sendo esta uma pesquisa que se ocupa da análise do conteúdo, fez-se necessário consultar a íntegra destes pedidos de informação e seus respectivos encaminhamentos. Sobre a análise de conteúdo, Sá-Silva; Almeida; Guindani, (2009, p. 11):

Ressalta-se que a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto. Consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor.

4.1 ANÁLISE DA ESTRUTURA DOS REGISTROS

Como mencionado acima, foram disponibilizados dois documentos que serão objeto de análise. O primeiro é o Relatório de Protocolos LAI, que contém os seguintes dados: nome do requerente da informação, número de protocolo sob o qual o pedido foi vinculado, data de registro do protocolo, descrição do pedido; na sequência constam as informações sobre o encaminhamento dados pela Ouvidoria: a data e o servidor responsável por produzir a resposta e os departamentos da Câmara eventualmente consultados no processo, agrupado por ano e em ordem decrescente.

Este arquivo foi utilizado para leitura dos pedidos de informação, bem como das respostas produzidas pela Ouvidoria, constituindo-se como a primeira parte da análise, que buscou conhecer o conteúdo a ser trabalhado e auxiliar na construção da metodologia da análise.

A primeira reflexão acerca do documento foi sua disponibilização em formato fechado (PDF), o que conflita com a Política de Dados Abertos e a própria LAI, que, como já foi tratado no capítulo anterior, orienta a elaboração de documento em formato aberto para facilitar o tratamento dos dados e sua reutilização. Ressalte-se que mesmo para a metodologia deste trabalho, que a é qualitativa e não utilizou *softwares* mais sofisticados – como aqueles que produzem análises estatísticas –, o formato que o arquivo foi produzido se mostrou inadequado, dificultando trabalhar sua classificação em planilhas simples ou mesmo a organização em tabelas de documento de texto. Desta forma, o arquivo foi utilizado exclusivamente como fonte de consulta.

O segundo documento é uma base de registros dos protocolos da Ouvidoria. Importante salientar que para a disponibilização deste arquivo foram necessários diversos contatos com a equipe da Ouvidoria. O primeiro contato resultou no encaminhamento do arquivo anterior, em formato fechado, e naquela ocasião não houve sinalização de abertura do documento. Alguns meses depois, ao retomar o contato, houve maior receptividade com o pedido, mas prevaleceu a constatação de limitações técnicas para a produção de um documento mais acessível – como foi mencionado pela ocasião do primeiro contato.

Ressalte-se que a produção e disponibilização do relatório em formato de planilha foi resultado da disposição dos estagiários da Ouvidoria em superar as dificuldades técnicas para encontrar uma solução tecnológica que possibilitasse a produção do documento no formato adequado para esta pesquisa. Com isso, a reflexão acerca da fragilidade da Política de Dados

Abertos da CMSP se consolida, tendo em vista que os servidores e seus instrumentos e normas de trabalho não estão alinhados com essa política.

Posto isso, passa-se à análise da composição da base de protocolos da Ouvidoria, que possui 25 campos assim identificados (Quadro 6):

Quadro 6 - Descrição da Base de Protocolos da Ouvidoria

Campo	Descrição do campo
1. Criado	Data e horário que o pedido foi registrado no sistema. Esse campo é gerado automaticamente. É a partir desta data que os servidores passam a contar os prazos de atendimento definidos pela LAI e pela lei da Ouvidoria.
2. Manifestante	Nome da pessoa que aciona a Ouvidoria. O número que consta ao lado do nome se refere a um cadastro para agrupar todas as manifestações do mesmo munícipe.
3. Protocolo	Número gerado automaticamente, em ordem crescente, pelo sistema e que identifica a manifestação.
4. Descrição	Conteúdo da manifestação na íntegra. Quando a manifestação se dá por telefone ou pessoalmente é redigida uma síntese da manifestação pelo servidor que fez o atendimento.
5. Categoria do Atendimento	Classificação oferecida pelo servidor que atualiza o sistema a partir da leitura da manifestação ou do atendimento, quando este é realizado via telefone ou pessoalmente. Há três categorias de atendimento: • OUV – para atendimentos que se enquadram nas atribuições originais da Ouvidoria (ou seja, exceto LAI) e geralmente tratam de críticas, sugestões e opiniões dos munícipes; • SAC – para registrar o encaminhamento do registro de demandas cujas atribuições não estão no escopo da Câmara Municipal de São Paulo; • SIC – para pedidos de acesso à informação. Importante ressaltar que essa classificação não depende do meio pelo qual o munícipe entrou em contato com a Ouvidoria da CMSP, mas sim o entendimento do servidor que registrou o pedido.
6. Forma de Manifestação	Trata-se de uma subcategoria para identificar o conteúdo da manifestação, que pode ser: crítica, denúncia, elogio, livre manifestação, reclamação, relato pessoal, solicitação de informação, solicitação de providência ou sugestão, também preenchida de acordo com o entendimento do servidor que fez o atendimento.
7. Categoria de Assunto	Aqui é identificado o órgão ao qual a demanda é destinada.
8. Assunto	Assunto principal que motivou a manifestação.
9. Item de Assunto	Objetivo da manifestação, o que o munícipe espera do atendimento.
10. Canal de Atendimento	O meio que o munícipe utilizou para registrar sua manifestação. São canais disponibilizados pela Ouvidoria: e-mail, formulário no Portal da CMSP, telefone, carta, <i>Facebook</i> , <i>Whatsapp</i> e presencialmente.

(continua)

(continuação)

CAMPO	DESCRIÇÃO DO CAMPO
11. Região da	DESCRIÇÃO DO CAMA O
manifestação	Região da cidade (ou outra localidade) informada pelo manifestante.
12. Status	Trata-se da situação do atendimento da manifestação por ocasião da produção do relatório: em andamento, caso ainda esteja sendo produzida a resposta para o munícipe, ou encerrada, caso o encaminhamento já tenha sido dado.
13. Observações	Comentário produzido pelo servidor que procedeu com o atendimento em relação ao munícipe, ou informações complementares em relação ao atendimento, informação sobre a existência de documentos anexos etc.
14. Período	Horário de trabalho de quem fez o atendimento, manhã ou tarde.
15. Tipo de Encaminhamento	Externo ou interno.
16. Orientação do Atendimento	Encaminhamento dado pelo servidor que atendeu a manifestação.
17. Prazo	Trata-se do prazo estabelecido em lei para atendimento da demanda: 10 dias para OUV e 20 dias para SIC; os casos de SAC geralmente são respondidos na hora.
18. Área de Encaminhamento	 Campo de preenchimento exclusivo em caso de demandas de LAI. Administrativa – LAI: questões gerais da CMSP; Legislativa – LAI: questões acerca de projetos e leis.
19. Natureza	Perfil do demandante de LAI – pessoa física, pessoa jurídica e nenhum.
20. Descrição de Encaminhamento	Servidor responsável pelo encaminhamento dado à manifestação?
21. Destino de Encaminhamento	Setor, órgão ou departamento para o qual foi encaminhada a manifestação.
22. Fluxo de	
Trabalho	Não identificado.
Atendimento	
23. Modificado	Não identificado.
24. Tipo de Item	Não identificado.
25. Caminho	Local no servidor da Ouvidoria em que os conteúdos relacionados à
	manifestação estão armazenados.

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Este arquivo foi o utilizado para organizar e categorizar os protocolos de acordo com as estratégias analíticas eleitas para este trabalho. Dos 26.095 registros constantes no arquivo, que engloba o período de 2015 a 2017, foram selecionados aqueles relacionados à LAI; ocorre que esta seleção se mostrou um pouco mais complexa do que uma primeira abordagem poderia retratar, tendo em vista que a simples seleção de protocolos registrados como SIC no

campo Categoria de Atendimento – e que deveria agrupar todos os protocolos de LAI – não conferiram numericamente com aqueles constantes nos relatórios de LAI produzidos pela Ouvidoria e disponibilizados no Portal da CMSP. Foi necessário, então, incluir na análise os protocolos em que o campo Área de Encaminhamento estavam preenchidos, já que seu padrão de preenchimento se refere exclusivamente às demandas de LAI. Entretanto, como esse campo possui muitas células vazias e persistia a discrepância nos números, optou-se por incluir também os protocolos cujo campo Categoria de Atendimento estava vazio, o que aproximou numericamente a quantidade de registros mencionados nos relatórios de LAI com aqueles a serem analisados por este trabalho.

Assim, observa-se que a segunda questão acerca dos trabalhos da Ouvidoria (a primeira foi a forma de disponibilização dos dados) esta na organização dos dados, ou seja, na forma como o conteúdo da própria Ouvidoria é produzido, registrado e armazenado. A ausência de uma metodologia eficiente de catalogação dos pedidos, para que o registro seja intuitivo, obstaculiza tanto a disponibilização dos dados quanto ao manuseio do sistema de registro de dados por outras pessoas. Desta forma, a dificuldade está presente na ausência de procedimentos nítidos, como um manual de utilização do sistema de armazenamento dos protocolos, bem como o próprio sistema denota ser ineficaz, na medida em que muitos campos se mostraram superados ou obsoletos. A alta rotatividade dos servidores, como relatado no Capítulo anterior, pode ter contribuído para a inexistência de planejamento do trabalho.

É exemplo desta obsolescência o campo *Fluxo de Trabalho Atendimento*, que não tem nenhuma célula preenchida, dificultando, inclusive, compreender sua utilidade, assim como o campo *Tipo de Item*, que tem todas as células preenchidas com a palavra "Item" de maneira automatizada; o campo *Prazo* também não aparece com nenhuma célula preenchida, sendo que sua utilidade apenas faria sentido para registrar a contagem do tempo que cada manifestação levou para ser atendida, o que poderia ser realizado de maneira automática no momento do encerramento do protocolo no campo *Status* – automatização essa que também poderia ocorrer caso a opção fosse por registrar o prazo legal, vinculando ao campo *Categoria de Atendimento*.

O campo *Categoria de Assunto* reforçou a necessidade de um manual de padronização do banco de dados, já que em alguns momentos aparece preenchido o órgão, departamento ou setor a que se refere a demanda, mas em outras vezes se confunde com o campo *Forma de Atendimento*, este extremamente discricionário diante das opções que o servidor possui para classificar o tipo de demanda apresentada pelo munícipe, algumas

extremamente subjetivas ou de definição pouco nítida e até repetitiva – como Livre Manifestação e Relato Pessoal, Denúncia e Solicitação de Providência.

O campo *Categoria de Atendimento* foi identificado como o mais problemático nesta análise, já que sua arbitrariedade se estende à possibilidade de reclassificar uma demanda, inclusive aquelas cuja manifestação tenha ocorrido via LAI. Isso significa que um pedido de informação, ao receber a interpretação de que se enquadra em outra classificação, fica sujeito às regras da Lei da Ouvidoria, que são mais flexíveis quanto aos prazos, encaminhamentos e consequências. A possibilidade de interpretação que permite a manipulação dos registros é preocupante, especialmente diante das dificuldades e limitações operacionais da Ouvidoria, e evidencia a precariedade da vinculação com os valores da LAI.

Área de Encaminhamento e Natureza são dois campos relacionados à LAI, o primeiro visando separar as demandas que tratam de projetos ou leis das demais questões que envolvem o funcionamento da Casa e a segunda para estabelecer o tipo de demandante, ambas absolutamente adequadas para produção de dados estatísticos, já que a utilidade deste tipo de produção precisa ir além de sua característica demonstrativa, possibilitando aperfeiçoar os procedimentos, especialmente para transparência ativa, a partir da identificação de grupos de interesse e das demandas recorrentes; observa-se, contudo, que estes também são campos pouco preenchidos, apesar da facilidade de compreender sua intencionalidade.

A análise dos campos de classificação da base de dados também evidenciou problemas de atenção às premissas da LAI. É o caso do campo *Criado*, cujo preenchimento é automático, mas como o sistema não é alimentado em tempo real pode gerar um conflito acerca de quando os prazos começam a contar, isto é, se por ventura ocorrer alguma demora na inclusão do registro de um pedido mais complexo pode ocorrer uma infração dos prazos. Essa questão dos prazos é relevante, especialmente porque já foi identificado que possui um conflito de prazos entre o que estabelece a LAI e o que está previsto na Lei da Ouvidoria, além do fato de que a LAI é explícita ao mencionar que sempre que a informação estiver disponível as demandas devem ser atendidas de imediato, bem como seu encaminhamento seja célere, prevendo inclusive a necessidade de notificação em caso de prorrogação de prazo.

Quanto ao campo *Manifestante*, que deveria agrupar as diferentes demandas de um mesmo solicitante, duas questões se sobressaem. De um lado a dificuldade para unificação dos cadastros, que pode ser técnica, diante de um sistema de registros que não seja capaz de buscar com facilidade pessoas já cadastradas, ou procedimental, diante da ausência de diretrizes nítidas de busca de cadastros previamente existentes, bem como formas de consultalos. Por outro lado, essa catalogação de pedidos de um mesmo munícipe pode se desdobrar

em prejuízo ao princípio da integridade das informações e da ausência de motivações, tendo em vista que o registro do histórico de pedidos pode remeter a interpretações acerca da utilização da informação (que não necessariamente seja a correta) ou mesmo identificar o perfil do demandante quanto a utilização das informações mesmo quando essa não for sua intensão. É compreensível que essa catalogação faça parte de uma estratégia de sistematização dos pedidos de informação, entretanto, o histórico do usuário não pode interferir no conteúdo das respostas que serão oferecidas a pedidos de informação.

Já o campo *Região da Manifestação* precisaria ser melhor explicitado, pois pode se referir à região onde a pessoa mora, milita, trabalha, estuda ou, eventualmente, a região a que se refere a manifestação – e todas estas são compreensões absolutamente relevantes e passíveis de serem adotadas por quem está realizando o atendimento. Salienta-se, que este é um campo em que muitas linhas estão em branco, ou seja, não foram preenchidas; uma explicação seria a de que estes não são dados obrigatórios para a disponibilização da informação.

O campo *Período*, por sua vez, dá indícios de como a força de trabalho dos estagiários é utilizada pela Ouvidoria: no Capítulo anterior foi mencionado que a equipe de estagiários da Ouvidoria do Parlamento está dividida em dois turnos, matutino e vespertino, assim, são eles que estão responsáveis pelo atendimento ao público. Uma das grandes polêmicas que se discute das relações de trabalho é a exploração do estágio como meio de conseguir força de trabalho barata para suprir falta de pessoal. Ocorre que durante o contato com a Ouvidoria foi possível perceber que os estagiários estão mais preparados que os servidores para lidar com as questões relacionadas aos procedimentos cotidianos da Ouvidoria.

Assim, observando o documento fornecido para este estudo, é possível afirmar que a catalogação dos registros da LAI pela Ouvidoria do Parlamento é realizado de maneira precária e pouco eficiente. Essa afirmação decorre da identificação de um método de armazenagem pouco intuitivo e repleto de contradições para o seu preenchimento. O banco de dados é extenso, com campos que se repetem e outros que são desprezados no momento do registro e não existe uniformidade no preenchimento. No mesmo sentido, a dificuldade na produção do relatório em formato aberto, como descrito no início da seção, anunciava o que viria ser identificado durante a análise dos protocolos da LAI: a política de dados abertos apresentada no Capítulo anterior não está sendo atendida nos processos de transparência passiva.

4.2 ANÁLISE DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Nesta parte do trabalho será analisado o conteúdo dos pedidos de informação disponibilizados pela Ouvidoria do Parlamento e selecionados de acordo com os critérios já apresentados. Vale mencionar que os registros citados neste estudo serão transcritos de maneira literal como foi registrado na base de Protocolos da Ouvidoria.

A análise do Relatório de Protocolos LAI e da base de protocolos da Ouvidoria possibilitou identificar um conjunto de pedidos de informação contendo demandas de dados que já estão disponibilizados no Portal da Câmara por meio de transparência ativa, majoritariamente aqueles que se referem a conteúdo, tramitação e deliberação de projetos de lei, presença dos vereadores nas sessões e nominata de servidores e custos relacionados à manutenção dos gabinetes de vereadores, inclusive os carros oficiais. Também existem diversas manifestações que tratam do salário dos servidores e dos vereadores, o que, a despeito da mudança na forma de disponibilização dos dados (registrada no Capítulo anterior), também se encontram em transparência ativa.

Para este estudo, os protocolos analisados foram agrupados em três categorias: Processo Legislativo, que reúne as demandas relacionadas às atribuições típicas do Poder Legislativo Municipal; Contratos e Informações Administrativas, que se refere às questões que envolvem a estrutura administrativa da Câmara; Outros Temas, ou seja, tudo o que não está abarcado na descrição das duas primeiras categorias, além daquelas que não estão classificadas.

Dentre os protocolos analisados, a ampla maioria (74%) refere-se a informações que deveriam estar disponíveis de maneira ativa. Ressalte-se, entretanto, que a categoria Contratos e Informações Administrativas pode incluir pedidos com informações que demandem pesquisa ou tratamento de dados, o que a diferencia da primeira em relação a uma maior tolerância em sua não disponibilização prévia. Contudo, após identificadas e/ou produzidas, são informações que necessariamente devem ser disponibilizadas de forma ativa. Outra questão relevante na Tabela 1 é o número significativo de protocolos não classificados (11%), o que reforça a ideia de que existe uma dificuldade na catalogação dos protocolos a partir da metodologia adotada atualmente pela Ouvidoria.

Esses dados podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Pedidos de Informação por assunto.

Pedi	ido de informação por assunto	Número P	articipação	
Processo Legislativ	70	180	48%	
	Legislação	59	16%	
	Projetos de Lei	50	13%	
	Audiências públicas	34	9%	
	Comissões	22	6%	
	Eventos	9	2%	
	Sessões plenárias	5	1%	
	Escola do Parlamento	1	0%	
Contratos e Informações Administrativas		137	36%	
	Setores CMSP	46	12%	
	Funcionários	29	8%	
	Gabinete de vereador	27	7%	
	Vereador LAI	24	6%	
	Cópia de documento	8	2%	
	TV Câmara	3	1%	
Outros Temas		60	16%	
	Não classificado	41	11%	
	Emprego	3	1%	
	Acesso à internet	3	1%	
	Endereços/Contato	3	1%	
	Dinheiro	2	1%	
	CET	2	1%	
	Ex-vereadores	2	1%	
	IPTU	1	0%	
	Resposta de protocolo	1	0%	
	Vagas dem serviços de acolhida	1	0%	
	SPTRANS	1	0%	
Total		377	100%	

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

É possível identificar uma preocupação significativa dos munícipes com temas relacionados a assiduidade dos vereadores, seja na realização de suas funções típicas ou na aplicação dos recursos públicos. Entretanto, a dificuldade de acessar essas informações se demonstrou recorrente, o que pode ser explicado, valendo-se do pressuposto fortemente perpetuado e ainda presente no imaginário popular de que tais informações seriam secretas – o que está ancorado na já mencionada cultura do sigilo; outra explicação seria uma

dificuldade de manuseio do Portal da Câmara, cujos *links* para acessar tais informações podem não ser tão intuitivos; também não é possível deixar de considerar a estruturante dificuldade de interação com as ferramentas eletrônicas e a baixa escolarização média das pessoas. Batista (2006, p. 25) discute a relação entre analfabetismo e exclusão social com a exclusão digital, considerando que "[...] todo cidadão tem direito ao uso integral das tecnologias da informação para seu bem-estar social". A autora explica que "A inclusão digital e alfabetização tecnológica como política pública é um novo desafio para o Estado" (BATISTA, 2006, p. 24). Assim, considerar esses pressupostos é indispensável ao estabelecer os procedimentos de acesso à informação, sejam eles para transparência ativa ou passiva.

Em relação à quantificação dos pedidos de informação classificados como "outros" no campo *Assunto*, uma variedade de temas foi identificada, que vão desde questões como a do Protocolo 2967, registrado em 17 de julho de 2015, que solicitava informações acerca da "quantidade de água consumida na Câmara Municipal de São Paulo nos últimos sete meses e nos primeiros sete meses de 2014", até pedidos de interesse pessoal, como o caso do Protocolo 13016, de 18 de julho de 2016, no qual uma ex-servidora solicita a certificação das atividades realizadas no período em que trabalhou na CMSP. Essa diversidade de temas demonstra a imprescindível condição do acesso à informação como um direito garantidor de outros direitos, informação essa que precisa ser simples, compreensível e intuitiva, sob o risco de se estabelecer outra barreira para o acesso.

Em relação aos demandantes de pedidos de informação, alguns perfis chamam atenção: a hoje vereadora Soninha Francine (PPS) solicitou informações sobre quantidade e quais projetos foram aprovados em congresso de comissão⁶¹ (Protocolo 12392, de 28 de junho de 2016) e a quantidade, forma de distribuição e os custos de carros oficiais disponíveis para os vereadores; entidades que atuam no acompanhamento das ações do poder público também foram identificadas, como o Movimento Voto Consciente e o Observatório Social do Brasil – São Paulo; também são recorrentes os pedidos formulados por estudantes e pesquisadores. Pessoas de outros estados e até de outros países também demandaram informações da Câmara Municipal de São Paulo e um produtor de reportagem da TV Globo também se identificou para solicitar informação.

Dos pedidos analisados, apenas 127 (33,69%) possuem informação acerca da região do demandante, o que dificulta uma análise georreferenciada (Tabela 2).

-

⁶¹ Reunião conjunta de diferentes comissões, convocada pelo presidente da CMSP para instruir projetos que, durante o processo normal de tramitação não tenham recebido parecer de todas as comissões para as quais foram designados, e, assim, estejam apto para votação em plenário.

Tabela 2 – Perfil do demandante (Região)

Pedido de informação segundo Região	Número	Participação
Centro	43	11,41%
Zona Sul	24	6,37%
Zona Leste	16	4,24%
Zona Oeste	8	2,12%
Zona Norte	6	1,59%
Outras cidades/estados	30	7,96%
Não classificado	250	66,31%
Total	377	100,0%

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

A única informação quanto ao perfil dos demandantes é em relação à Natureza Jurídica, em que se identifica a predominância de Pessoas Físicas; novamente observa-se um percentual significativo (21%) de protocolos com este campo sem classificação (Tabela 3).

Tabela 3 – Perfil do demandante (Natureza Jurídica)

Pedido de informação segundo natureza jurídica	Número	Participação
Pessoa Física	277	73,5%
Pessoa Jurídica	21	5,6%
Não classificado	79	21,0%
Total	377	100,0%

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Outro aspecto relevante é que, apesar da LAI ser taxativa em vedar a obrigatoriedade de fornecer justificativa para obtenção do acesso à informação, não é incomum encontrar pedidos formulados com explicações detalhadas. É exemplo o Protocolo 8845, de 16 de março de 2016:

Caros, sou professor coordenador do curso técnico legislativo da ETEC CEPAM (Gestão Pública) localizada na Cidade Universitária (Butantã). Queremos realizar uma aproximação com os gabinetes, por isso, solicitamos lista contendo os telefones e e-mails dos mesmos. E, ainda, considerando que nossos cursos são técnicos profissionalizantes de ensino médio, desejamos realizar uma aproximação para fins de estágio. Assim, solicitamos cópia do contrato (convênio) de estágio celebrado com o CIEE (agente recrutador) atualmente vigente somente ara ensino médio ou técnico profissionalizante. Grato e no aguardo"

Há quem defenda a inclusão da justificativa como um instrumento de auxílio aos servidores na elaboração de uma resposta mais assertiva para os demandantes. Ocorre que a avaliação positiva da legislação brasileira de acesso à informação possui como um dos elementos melhor avaliados a ausência de apresentação de justificativas para demandar informações públicas. A legislação brasileira ocupa a 22ª colocação no *RTI Rating*, que desde 2011 analisa os mecanismos legais de acesso à informação nos países que instituíram tal regra, incluindo dentre seus 61 indicadores o que atribui pontuação máxima quando os solicitantes não são obrigados a fornecer razões para seus pedidos 62 (indicador 13).

De acordo com Perlingeiro, Díaz e Liani (2016, p. 179), a Lei Modelo de Acesso à Informação da OEA também considera positivo que os requerimentos de informação sejam, inclusive, anônimos, diante do entendimento de que o exercício do controle social possibilitado pelo acesso à informação produzida pelo poder público pressupõe motivação suficiente para atender a um requerimento de informação sem a necessidade de expressar motivações complementares.

A leitura dos pedidos de acesso à informação apontou uma recorrente dificuldade na forma como as demandas são elaboradas, possibilitando interpretações diversas e, consequentemente, encaminhamentos e respostas que não necessariamente contemplem o demandante. Desta forma, muitas perguntas são formuladas gerando dúvidas quanto à sua real demanda, como a questão apresentada no Protocolo 12152, de 21 de junho de 2016, cujo pedido não aponta, por exemplo, o período a que se refere, ficando a cargo do servidor como produzir a resposta.

Estou participando de um grupo de estudos sobre o trabalho dos vereadores municipais. Estamos cruzando as informações de como cada vereador votou. Gostara de saber se é possível receber a planilha de cada lei que foi para votação em plenário e como cada vereador/bancada votou. Ou se é possível encontrar essa informação no site. Obrigado

Há demandas cuja amplitude de possibilidades acerca de seu conteúdo tornam inviáveis produzir uma resposta mais assertiva, como no caso do Protocolo 14353, de 5 de setembro de 2016, em que o munícipe questiona "se há uma relação com os vereadores que

⁶² O primeiro ranking foi publicado em 2011, ano da sanção da LAI, que entraria em vigor apenas em 2012;

legislações próprias, os números podem variar de acordo com a data da checagem. A maior nota possível de ser atingida é 150 e atualmente a nota do Brasil é 108 e no topo da lista está o México, com 136 pontos.

portanto, o Brasil não aparece na lista. Já em 2012, dentre 93 países o Brasil ocupou a 15ª colocação; em 2013 ficou com a 16ª colocação entre 95 países; em 2014, figurou na 18ª colocação entre 100 países; não está disponível a listagem do ano de 2015; em 2016, 21ª colocação dentre 111 países; e em 2017, 22ª dentre 111 países analisados. É importante salientar que os dados estão disponíveis online e são atualizados periodicamente, com a dinâmica de países que entram e saem da listagem de acordo com a atualização de suas normas e

mais enviaram a câmara projetos". É possível que a demanda seja por um ranking buscando toda a base de dados da CMSP, mas é possível que ele estivesse interessado em uma legislatura específica; também não é possível concluir se os números deveriam se referem a uma quantidade mínima de parlamentares. Essas questões são relevantes diante da necessidade de produzir uma resposta que de fato atenda à demanda do solicitante, evitando trabalho adicional para elaborar uma resposta que não atenda ao munícipe.

É possível considerar que em determinadas situações o munícipe não tenha dimensão dos resultados possíveis a partir das demandas que apresenta. É o caso do Protocolo 13001, de 18 de setembro de 2016: "Munícipe solicita uma lista com todos os Projetos de Lei aprovados pela CMSP desde 1948 até os dias de hoje, apresentando o conteúdo e respectivos autores da Lei. Ressalta que gostaria da lista impressa". O pedido gerou como resultado 16.018 leis e mais de oito mil páginas a serem impressas.

Chama atenção alguns pedidos que podem ser considerados como inusitados, por não possuírem relação direta com a Câmara Municipal de São Paulo, como é o caso do protocolo 3150, registrado em 27 de julho de 2015:

Bom dia! Solicito, por gentileza, o custo, em reais, para a implementação do site "euvoto.org", da Câmara dos Vereadores. Solicito também os valores, em reais, de qualquer tipo e manutenção e assistência do site. Solicito, ainda, o número de profissionais envolvidos na manutenção deste site, suas remunerações mensais. Solicito, por fim, o valor de qualquer custo adicional para manter o site, como uso de servidor, aluguel de imóvel caso haja alguma sede física, ou qualquer outro valor para que o site se mantenha ativo. Obrigado!

De modo geral, as demandas de informação referem-se a questões relativas ao Poder Legislativo Municipal (91%); há um percentual pequeno (4,5%) de demandas no âmbito da municipalidade cuja responsabilidade é do Poder Executivo; a mesma proporção (4,5%) refere-se a protocolos cuja informação não está relacionada ao poder público do município de São Paulo (Tabela 4).

Tabela 4 – Competência para a reposta

Órgão competente para responder o pedido de informação	Número	Participação
Câmara Municipal de São Paulo	343	91,0%
Prefeitura Municipal de São Paulo	17	4,5%
Assuntos Privados	5	1,3%
Solicitação de Providências	5	1,3%
Assuntos Federais	4	1,1%
Outras Prefeituras	2	0,5%
Assuntos Estaduais	1	0,3%
Total	377	100,0%

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

Há ainda aqueles cuja demanda exige mão de obra complementar e tratamento, como o pedido formulado no Protocolo 10240, em 28 de abril de 2016: "Gostaria de saber como faço para saber o nome dos vereadores de todas as legislaturas de 1947 até 1990, por partido e principais proposições".

Em relação ao Canal de atendimento utilizado para registro dos pedidos de informação, o mais utilizado ainda é o Formulário disponibilizado no Portal da Câmara e que concentra 63,1 dos protocolos; na sequência está o e-mail da Ouvidoria, com 18,3% dos pedidos; atendimentos via telefone ou presencial correspondem a 7,7%; já as redes sociais (*Facebook* e *Whatsapp*) juntas significam 3,2% (Tabela 5).

Tabela 5 – Canal de atendimento

Canal de Atendimento	Número	Participação
Formulário Portal	238	63,1%
E-mail	69	18,3%
Telefone	29	7,7%
Presencial	29	7,7%
Whatsapp	9	2,4%
Facebook	3	0,8%
Total	377	100,0%

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

A partir de 2017 a Ouvidoria passou a atender via *Whatsapp* e, desde então foram identificados pedidos de informação contendo como resposta o registro do Protocolo, mas solicitando que o munícipe informe nome completo, número de documento de identificação válido e endereço físico ou eletrônico para que haja o prosseguimento da solicitação. Isso inclusive para questões simples, que se encontram disponíveis via transparência ativa, como é o caso do Protocolo 26404, de 14 de dezembro de 2017, sobre a tramitação de um PL.

Se as demandas classificadas como LAI que chegam por esse meio só forem encaminhadas após retorno dos dados – o que muitos acabam não fazendo – os prazos de reposta podem ser duplamente penalizados, na medida em que o registro não é realizado em tempo real e ainda são necessárias informações complementares para andamento do protocolo, fazendo com que os prazos estabelecidos só passem a ser contados após esta complementação. Significa que a utilização desta ferramenta não facilita o acesso dos munícipes ao direito à informação e, na verdade, cria barreiras para o seu cumprimento.

Há que se mencionar, ainda, que constam como Protocolos registrados individualmente as negativas de informação na qual o munícipe recorreu da decisão da Ouvidoria (e não vinculado ao protocolo original), como é o caso do Protocolo 25485, de 13 de novembro de 2017, no qual o munícipe reclama de uma negativa de informação (Repetição) – o que reforça a constatação da análise do banco de dados de que é necessário reformular os critérios de registro dos protocolos. Deve ser ponderado aqui que a LAI especifica os prazos para recorrer da resposta oferecida. Ocorre que também existem prazos de atendimentos e estes, como poderá ser constatado no próximo tópico, não estão sendo atendidos pela Ouvidoria. Não se trata aqui de desconsiderar os marcos legais, mas de discutir a seletividade de atendimento, uma vez que, em relação à catalogação, essa verificação de prazos é importante, na medida em que um pedido pode levar semanas ou até meses para ser atendido e esse atraso deve ser considerado no desfecho de seu encaminhamento.

Ou seja, existe uma interação neste processo que envolve o pedido de uma informação, os procedimentos de elaboração da resposta até o seu envio e o devido recebimento. O período estabelecido em lei, mesmo exíguo, é o que está pactuado entre poder público e sociedade civil, e na medida em que uma das partes – justo aquela que possui mais instrumentos para zelar pelo seu cumprimento – infringe esse prazo, surge uma variável que é fundamental para verificar a atenção do direito de acesso à informação. Isso significa que o processo não pode ser desconsiderado diante do objetivo da LAI, que é garantir a informação como direito, já que cada registro é um dado público que deve ser preservado – como

preconiza a LAI. Daí a necessidade de estabelecer mecanismos de vinculação para o registro destas manifestações.

Por fim, diante de exposto até aqui, observa-se que a amplitude da dimensão de direito para assegurar outros direitos que a LAI carrega está presente nos registros das demandas dos munícipes que acionaram a Câmara Municipal de São Paulo. Ocorre que a dificuldade em acionar este canal para consolidar esse direito muitas vezes esbarra na dificuldade do próprio munícipe em formular seu pedido, seja pela perpetuação da cultura do sigilo que inibe uma compreensão mais ampla do serviço público e dos próprios direitos, seja pela dificuldade real de uma sociedade marcada pelo analfabetismo funcional e a exclusão digital.

4.3 ANÁLISE DAS RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Este tópico discute a maneira como a Ouvidoria da CMSP atende às solicitações de informação, por meio da análise dos arquivos disponibilizados para esse estudo. Durante a leitura dos protocolos de LAI, e com base nas premissas estabelecidas no capítulo anterior, foi possível identificar determinados padrões nos registros, agrupados em quatro grandes blocos.

O primeiro é aquele que reúne as questões relacionadas aos procedimentos para atender aos pedidos de informação, considerando os meios para registro de pedidos, atenção aos prazos, atendimento de recursos, classificação de sigilo, encerramento do protocolo e outras características relacionadas à Ouvidoria na aplicação da LAI.

O segundo bloco discute as dinâmicas sociais e políticas que influencias as relações e permeiam o atendimento da Ouvidoria, influenciando as respostas; são temas como o perfil do demandante, as polêmicas relacionadas ao conteúdo do pedido e a forma de lidar com a ausência da informação.

Já o terceiro bloco trata dos protocolos cuja análise identificou questões que têm a ver com o conteúdo das respostas, no que se refere à adequação da linguagem, amplitude e assertividade do texto em relação ao pedido e a capacidade de desmistificar a atuação dos parlamentares.

Por fim, o quarto bloco apresenta situações positivas resultantes da interação da Ouvidoria com a sociedade civil, sejam respostas que, na contraposição com o bloco 3, podem ser consideradas adequadas ou pedidos cuja produção da resposta contém elementos que podem auxiliar o trabalho da CMSP.

4.3.1 Procedimentos

Dentre as questões mais recorrentes nos protocolos analisados está o não cumprimento dos prazos estabelecidos pela LAI. Na Tabela 6 é possível observar que mais da metade dos pedidos (64,7%) foram respondidos fora do prazo de 20 dias estabelecido pela LAI; o tempo médio de resposta da Ouvidoria é de 50 dias.

Tabela 6 – Prazo de resposta

Faixa de número de dias para resposta	Número	Participação
Até 10 dias	89	23,6%
De 11 a 20 dias	44	11,7%
De 21 a 30 dias	59	15,6%
De 31 a 45 dias	70	18,6%
De 46 a 60 dias	34	9,0%
De 61 a 180 dias	56	14,9%
De 180 a 365 dias	23	6,1%
Acima de 1 ano	2	0,5%
Total	377	100,0%

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

É exemplo deste descumprimento o Protocolo 2916, 13 de julho de 2015, contendo as seguintes questões:

Gostaria de dados sobre: 1 - quantos projetos de iniciativa popular foram enviados à câmara no ano de 2013 e 2014; 2 - quantas solicitações foram realizadas pelo portal por meio da ferramenta "mandato participativo" desde seu funcionamento (se possível, dados divididos por vereadores).

Este protocolo só foi finalizado em 11 de novembro, quatro meses após o registro. Chama atenção o fato a realização do pedido via Formulário do Portal da CMSP no dia 8 de julho de 2015 e seu protocolo possuir o registro de data de cinco dias posteriores — o que exemplifica a crítica apontada no item 3.1 deste trabalho. O *e-mail* com o número do protocolo foi encaminhado para a munícipe apenas no dia 17 de julho, ou seja, quatro dias após a data do registro no sistema.

De acordo com o relato na base de Protocolos da Ouvidoria, no dia 17 de setembro a Secretaria Geral Parlamentar (SGP) encaminhou *e-mail* no qual relata que no dia 3 de

setembro já havia encaminhado uma resposta para que a Ouvidoria produzisse a devolutiva ao munícipe – como esta primeira mensagem de SGP não consta nos registros da Ouvidoria é possível que tenha havido algum erro no envio ou no recebimento. A SGP informou, então, a resposta para a primeira parte da questão (que não há projetos de inciativa popular registrados neste período) e que não dispõe, naquele momento, de informação para responder a segunda parte da mensagem. Entretanto, apenas no dia 25 de setembro, já passados 79 dias da data do pedido e 74 dias do registro do protocolo, a munícipe recebeu a informação parcial.

No dia 13 de outubro, passados mais 18 dias, a munícipe recebeu nova notificação, desta vez com a informação de que precisaria ser acionado um órgão externo e informando que a informação demoraria mais tempo para ser encaminhada. Antes da resposta definitiva, há um registro na base de protocolos, relatando que o Portal da Câmara estaria produzindo "o levantamento do item que lhes compete. Disseram ainda que é trabalhoso e por isso ainda não responderam". Ocorre que, no dia 11 de novembro, 126 dias depois do pedido e 121 dias após o registro, quando finalmente a informação pendente foi encaminhada e o Protocolo encerrado, a resposta evidenciou um mecanismo nada trabalhoso e que, certamente, não está em pleno funcionamento, tendo em vista a dificuldade para identificá-lo.

A ferramenta "Mandato Participativo" é um importante canal de diálogo direto entre o cidadão e o (a) parlamentar. O sistema do Portal abriga a ferramenta que constantemente passa por checagem para constatar seu bom funcionamento, mas não tem o objetivo de gerar estatísticas. Os vereadores têm mandatos estruturados de diferentes formas e o contato que estabelecem com a sociedade - inclusive via esta a ferramenta - depende de decisão do cidadão e do parlamentar, e nosso sistema não tem o objetivo de monitorar quantos diálogos têm cada gabinete.

Desta forma, constatamos que a ferramenta está em pleno funcionamento, entretanto o sistema não gera os dados que você solicita. Acreditamos que a única forma de obter tais números seja solicitando a cada gabinete os referidos dados.

Outro caso interessante de ser observado é o registrado no dia 4 de outubro de 2017 e constante no Protocolo 24607, em que o munícipe questiona as providências da procuradoria ou de alguma SGP da CMSP acerca o Decreto Municipal nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017, que tratou da reforma administrativa do Poder Executivo. A devolutiva foi encaminhada por *e-mail* no dia 30 de outubro, por meio de arquivo anexado, prejudicando, assim, sua análise. No dia 7 de novembro há o registro de novo protocolo, desta vez sob o número 25320, notadamente um recurso ao encaminhamento do protocolo anterior.

Quero manifestar minha contrariedade total com a resposta elaborada [...], pelo simples fato de que ela NÃO respondeu a minha demanda, que me parece muito clara

Ela começa questionando o fato de a demanda ter chegado às suas mãos SEM um "documento de identificação válido" - quando em menos de um minuto, em consulta à página da Ouvidoria ela teria visto que o Formulário pede, além do meu endereço

e telefone, o meu CPF; mas, o pior é que fica parecendo que ela desconhece o Ato da Câmara N. 1231/13, onde consta:

Art.2 - ... como princípio a disponibilização de dados e informações:

... VII – acessíveis e disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de cadastro ou qualquer outro procedimento que impeça o acesso, tendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção, atendendo aos mais diferentes propósitos.

Art.3 - ... possibilitando:

 $I-acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; <math display="inline">\dots$

Portanto, solicito que OU a Ouvidoria mude os encaminhamentos internos das solicitações, fazendo constar os dados do solicitante, OU tome providências para que o cidadão não precise ser questionado a respeito, bastando que a solicitação de informações tenha sido aceita pela Ouvidoria.

Mas, no último parágrafo tal Procuradora questiona o envio da minha solicitação à Procuradoria, que NÃO seria o órgão competente para prestar informações! Sobre este ponto, solicito que a Ouvidoria então reenvie meu pedido para quem tenha tal atribuição, e que também tenha competência para tanto! [...]

Está registrado no protocolo que houve cobrança formal à SGP, setor para o qual foi encaminhada a solicitação, nos dias 28 de novembro de 2017 e 19 de abril de 2018, mas somente no dia 20 de julho de 2018 (289 dias após o primeiro protocolo e 255 dias depois de recorrer) foi encaminhada a resposta definitiva, cujo conteúdo revela um contexto muito diferente daquele na ocasião do pedido – por exemplo, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) que revogou o Decreto que motivou o pedido de informação aconteceu no dia 17 de maio de 2018.

A fim de atender ao quanto solicitado pelo munícipe, informo o que segue: Com efeito, o decreto apontado foi editado pelo então Prefeito, com fundamento no disposto no art. 84, inciso VI, alíneas "a" e "b", da Constituição Federal, aplicáveis, por força do princípio da simetria, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Editado o Decreto, foi apresentado o Decreto Legislativo nº 002/2017, de autoria da Bancada do PT, com fundamento no art. 14, inciso XII, da Lei Orgânica do Município, que traz como competência privativa da Câmara: zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

O referido decreto legislativo recebeu parecer pela ilegalidade, por considerar que o decreto foi editado em consonância com o disposto na Constituição Federal. Portanto, no âmbito do Poder Legislativo, o controle parlamentar foi exercido. Assim, os que discordarem de tal entendimento, devem recorrer ao Poder Judiciário. Foi o que fez o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2117355-07.2017.8.26.0000, que foi julgada procedente em parte, com modulação de seus efeitos, na parte conhecida. Com essa decisão, o Decreto 57.263/2016 foi considerado inconstitucional.

Outro registro que vale ser observado é o Protocolo 20766, do dia 16 de maio de 2017, que não constou na base selecionada para este estudo, pois está classificado na Categoria OUV, contudo, sua *Descrição* faz referência a outro protocolo, o de número 23889, do dia 11 de setembro de 2017, este sim classificado na Categoria SIC. Em relação ao primeiro Protocolo, de fato não consta exatamente um pedido de informação e a forma como o texto está formulado possibilita diversas interpretações da intensão do munícipe.

Se a CMSP publica Leis definindo no Calendário de Eventos dias comemorativos disso e daquilo, sem constar no texto da lei a data (dia e mês) do que está comemorando, como a gente pode saber essas datas, se não souber por outros meios ????????????? Exemplo são as Leis 16.640 e 16.641 na página 86 do DOC (sic) (o nome legal é DOM-Diário Oficial do Município-Lei nº. 5.075, de 31/10/1956) de 12/05/2017. Os Vereadores deveriam fazer constar as datas nos Projetos de Lei.

Chama atenção que este protocolo foi classificado nos registros da Ouvidoria, no campo *Forma de Manifestação*, como Livre Manifestação, mesmo assim foi elaborada uma resposta contendo informações acerca do tema. Assim, no dia 12 de junho, o munícipe foi informado de que a

[...] pesquisa feita por SGP a respeito do solicitado pelo munícipe, informando que a Lei 14.485/2007 consolidou a legislação municipal referente a datas comemorativas, eventos e feriados do Município. Por isso as leis posteriores fazem referência a inclusão das datas comemorativas em dispositivos daquela lei.

O fato de ser classificado como Livre Manifestação não impediu de haver um encaminhamento para produzir uma devolutiva ao munícipe, já que em seu protocolo existe a incompreensão acerca de como se dá o procedimento de definição das datas comemorativas. Não há registro de que a Ouvidoria adote procedimentos distintos diante de cada uma das classificações possíveis neste campo, o que reforça sua obsolescência. Observa-se que o conteúdo da mensagem é uma resposta à dificuldade relatada pelo munícipe, mesmo que esta não tenha sido relatada como pergunta, ao passo que ele, não satisfeito com a resposta, aciona novamente a Ouvidoria, o que resultou no segundo Protocolo:

Uma droga de resposta desta demonstra que ninguém entendeu o que eu escrevi. Eu sei que a Lei 14.485/2007 consolidou a legislação municipal sobre datas

Eu sei que a Lei 14.485/2007 consolidou a legistação municipal sobre datas comemorativas e as leis posteriores inclui outros eventos ainda não inseridos naquela lei.

Eu escrevi que em muitas leis posteriores não consta a data do que se está comemorando, o que seria mais fácil saber se constasse nessas leis.

Não me venham respondendo que precisa pesquisar desde o começo lá no Projeto de Lei e suas justificativas, que às vezes pode dar muito mais trabalho. É só o Vereador escrever no próprio Projeto quando o elabora que evita todo esse trabalho.

Tendo o trabalho de pesquisar o PL 552-2015, que originou a Lei 16.641 citada na minha mensagem, vê-se que no final do seu Artigo 1º. conta a expressão "a ser comemorado anualmente, no dia 03 de dezembro". (Então o Vereador colocou neste caso. Será que em todos os outros casos em que não consta na Lei foram colocadas as datas nos PL's ?????????). Segue anexo.

Por quê não transcreveram na Lei ???????????

Teve substitutivo e foi retirada ?????????

Façam-me o favor de entender o que quero dizer com tudo isso e, se possível, dar uma resposta convincente. [...]

A mensagem de indignação do munícipe não resultou em nenhuma resposta definitiva até a elaboração dos documentos disponibilizados para este estudo e, passados 454

dias do primeiro protocolo e 275 do segundo, permanecia com o *Status* Em Andamento. Nos dias 6 e 28 de novembro de 2017 constam registros de notificação ao setor responsável em produzir a resposta (SGP).

A Ouvidoria da CMSP não tem conseguido atuar no sentido de zelar pelo direito de acesso à informação, o que fica evidente em relação à ação para garantir o cumprimento dos prazos. O Protocolo 16027, registrado em 18 de novembro de 2016 apresenta questionamentos acerca do pagamento de horas extras aos servidores da CMSP:

Solicito informações sobre o pagamento de horas extras a servidores e funcionários da Câmara Municipal de São Paulo em 2016. 1. Quantas horas extras foram pagas a servidores e funcionários da casa desde janeiro de 2016? Favor dividir por mês. 2. Quanto foi pago por horas extras trabalhadas desde janeiro a funcionários e servidores da Câmara? Favor dividir mensalmente. 3. Enviar lista de funcionários que fizeram horas extras com quantidade de horas trabalhadas e valores pagos pelo trabalho extra nos meses de junho, julho, agosto, setembro e outubro. Caso a lista de funcionários faça parte de um documento maior em que a separação desses nomes resulte em trabalho extra não previsto na Lei de Acesso, podem, sem problemas, enviar os documentos completos com os nomes, vencimentos, HE trabalhadas e valores pagos que eu mesmo faço a separação.

No mesmo dia o *e-mail* padrão com o registro do protocolo foi encaminhado ao munícipe e a solicitação direcionada ao setor responsável (SGA). No dia 9 de dezembro o departamento encaminhou solicitação de prorrogação de prazo à Ouvidoria: "Em virtude da sobrecarga de serviços em decorrência da transição para a próxima Legislatura, informamos que será necessário prazo adicional para responder ao protocolo, nos termos do art. 11, § 2°, da Lei nº 12.527/2011". Não há, entretanto, registro de que o munícipe tenha sido notificado da prorrogação de prazo e a resposta definitiva foi encaminhada apenas no dia 2 de janeiro de 2017 (45 dias depois do registro do pedido).

Outro aspecto que demanda atenção é ausência de especificação e orientação aos munícipes sobre a forma de recorrer quando a resposta não atender as expectativas do pedido.

No Protocolo 24823, de 16 de outubro de 2017, o munícipe solicitou

[...] informações sobre o teor das denúncias recebidas pela Ouvidoria da Câmara, separadas por data entre 1º de janeiro de 2013 e a data atual. Favor informar não só os números, mas os detalhes dos processos e, desses, quais estão em andamento, quais concluídos e qual foi a punição para cada um dos servidores/terceirizados/cargos de confiança, como advertência ou exoneração.

No dia 7 de novembro foi encaminhada uma reposta, que não está disponibilizada para esta pesquisa porque consta anexada ao *e-mail*, mas cujo registro de sua insatisfação, em 13 de novembro, oferece indícios do conteúdo:

Recorro da decisão.

O pedido não é genérico. É exato: a solicitação é de todas as denúncias no período descrito no texto do pedido, não de algumas.

Pedidos semelhantes foram feitos à Polícia Civil do Estado de SP (protocolo 659521716716 do sic do Estado de SP) e à Guarda Civil Metropolitana de São Paulo (conforme decisão recente da Comissão Municipal de Acesso à Informação, presente no site da Prefeitura de SP -http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/Paginas/CMAI-Comiss%C3%A3o-Municipal-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.aspx)

Em ambos os casos, as informações foram prestadas conforme a solicitação.

É preciso lembrar que o argumento do "trabalho adicional" só pode ser evocado em caso extremo, conforme decisão recente da Ouvidoria do Estado de São Paulo:

"O órgão invocou a inexigibilidade de trabalhos adicionais de tratamento e consolidação de dados. No entanto, conforme já decidido por esta Ouvidoria Geral, a necessidade de trabalhos adicionais para organização de dados somente poderá ser considerada tarefa inexigível após criterioso exame em que se demonstre sua inviabilidade operacional ou excessiva onerosidade, capaz de justificar a exceção à regra geral de fornecimento dos dados públicos. Mesmo no âmbito do Poder Executivo Federal, submetido à previsão regulamentar expressa a respeito da inexibilidade de tratamento de dados (artigo 13, inciso III do Decreto Federal 7.724 de 16 de maio de 2012) - disposição essa que não consta da regulamentação estadual -, a aplicação desse dispositivo não deve ocorrer de forma desmotivada, exigindo-se dos entes estatais a demonstração da desproporcionalidade entre o interesse na produção da informação e o custo necessário à sua disponibilização"

Além disso, caso seja impossível ou inviável fornecer as informações no formato solicitado, o órgão deve disponibilizá-los de alguma forma, seja de forma bruta ou dando ao cidadão o acesso físico aos processos — mas o recomendável é sempre pelo canal eletrônico.

Caso este não seja o canal para recorrer da decisão, solicito, por favor, o link correto. O Legislativo não possui tal canal como no caso dos governos municipal, estadual e federal, que têm dispositivos específicos nos sites da Lei de Acesso à Informação para entrar com recurso. Qual é o prazo para a resposta desse recurso?

Ao recorrer, o pedido foi convertido no Protocolo 25485, de 13 de novembro de 2017, e os dois processos contém os registros desta mesma solicitação. No dia 7 de dezembro o munícipe recebeu resposta de que houve apenas uma sindicância, contendo o número do processo (1753/2016), o assunto – "Alegada infringência a dispositivo do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (Lei 8989/79)" – e o resultado (arquivamento).

No dia 20 de dezembro (portanto fora do prazo considerado legal para recorrer das respostas) o munícipe retorna o *e-mail* e questiona a resposta:

Agradeço o retorno, mas não entendi a resposta.

A solicitação trata especificamente de denúncias, não de sindicâncias abertas a partir das denúncias.

Só uma sindicância (esta informada) foi aberta em todo o período solicitado? (desde 2013 até a data atual)

E as denúncias?

No dia 11 de janeiro ocorre nova devolutiva ao munícipe:

Em atenção à sua manifestação registrada nos protocolos 24823 e 25485, com relação a processos iniciados por meio de denuncias recebidas pela Ouvidoria desta casa, informamos que apenas foi localizado o mencionado no e-mail anteriormente encaminhado [...].

As demais denuncias foram analisadas pelos setores responsáveis, bem como resolvidas sem a necessidade da instauração de processo.

Novamente, diante de uma resposta insuficiente, o munícipe retruca:

Mas, insisto, o meu pedido inicial não é de informações sobre processos instaurados, e sim das denúncias.

A Câmara não armazena de nenhum forma as denúncias que foram recebidas, ainda que encaminhadas para outros setores?

Após esta mensagem, que estava sendo tratada com SGA, foi encaminhada cópia para a Imprensa da Casa e o Protocolo consta com o *Status* Encerrado, apesar de não possuir nenhum outro encaminhamento além daqueles descritos aqui.

Seria importante que a Ouvidoria da CMSP conseguisse atuar de maneira proativa, como uma zeladora da LAI, verificando sua aplicação na íntegra, ou seja, com os servidores capacitados para responder demandas simples já na ocasião de registro do protocolo, bem como informando a necessidade de prazo adicional para os munícipes e acompanhando os processos juntamente com os setores responsáveis, para evitar que as respostas superem o prazo legal. Especialmente neste último caso, seria fundamental a existência de um fluxo de cobrança para os casos de desatenção aos prazos, que poderia envolver tanto os superiores imediatos e cada departamento, quanto a Mesa ou, ainda, uma comissão criada para este fim, que possa ser acionada para identificar a dificuldade para produzir a reposta.

4.3.2 Questões Políticas

O último caso do item anterior (dos protocolos 24823 e 25485) aponta para outra questão que é muito recorrente na discussão sobre acesso à informação, que é a necessidade de identificação dos demandantes.

O princípio da neutralidade – que já um ideal subjetivo e distante de ser alcançado – que deve prevalecer na administração pública –, não pode ser afetado pela produção de respostas de acordo com quem solicita a informação. Note-se que, com exceção de pedidos muito específicos (como acesso a documentos), o desafio é estabelecer uma forma de oferecer respostas para as demandas de informação de uma maneira que possa ser compreendida por qualquer cidadão, independente do grau de instrução e o nível de conhecimento sobre o poder público.

No Protocolo 271, de 9 de fevereiro de 2015, o munícipe pergunta sobre a utilização de sistemas de custos e o método de custeio para controle de gastos, uma pergunta técnica,

que foi direcionada para o departamento de Contabilidade e Orçamento e recebeu a seguinte resposta:

Caro Professor,

O Portal da Transparência do Legislativo paulistano oferece ampla informação sobre os gastos com as atividades parlamentares, contratos em vigor, movimentação orçamentária e financeira, salários em aberto e demonstrativos contábeis.

Em conjunto com a Prefeitura Municipal e o Tribunal de Contas, estamos realizando reuniões periódicas para análise, discussão e adoção das novas normas para a contabilidade pública emanadas pelo Tesouro Nacional. No exercício de 2014, priorizamos a adoção do novo plano de contas unificado, que busca a adequação da consolidação dos demonstrativos financeiros e contábeis de todos os entes da Federação.

Com relação a sua pergunta, a adoção de sistema de custos para controle e transparência dos gastos é pauta de nossas reuniões, e será objeto de estudos para implantação neste exercício.

O artigo de sua autoria "Gestão de Custos no Legislativo Municipal", do qual eu já tinha conhecimento, com certeza irá fazer parte de nossos estudos.

Colocamo-nos ao seu inteiro dispor para maiores esclarecimentos.

Percebe-se que o servidor responsável pela resposta fez questão de mencionar que conhece o demandante, fazendo referência ao trabalho do demandante no texto, além do fato de que o registro do banco de protocolos não o cita como professor — mas uma consulta rápida de seu nome em mecanismos de busca aponta como resultado tratar-se de um pesquisador cuja tese de doutorado é sobre *accoutability* nas câmaras municipais. Nota-se, ainda, que houve uma preocupação em oferecer uma resposta mais completa e acabada, incorporando, inclusive, aspectos que não faziam parte da pergunta original.

Já no Protocolo 14473, de 12 de setembro de 2016, o munícipe solicita "dados acerca da cassação de prefeitos deste município com trâmite nesta Casa Legislativa". O demandante explica que o "pedido é motivada pela pesquisa acadêmica, no âmbito da pósgraduação, desenvolvida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP que investiga justamente o fenômeno de cassação de prefeitos pelas Câmaras Municipais do Estado de São Paulo". Pontua ainda dez questões acerca do tema para serem respondidas pela Ouvidoria.

A resposta foi encaminhada no dia 30 de setembro, contendo um texto dividido em quatro partes: uma explicação simplificada da demanda, seguida de resposta item a item das questões formuladas, há os arquivos gerados para subsidiar as respostas e uma explicação do conteúdo de cada documento anexado no *e-mail* e que serviu para embasar as respostas. Ou seja, houve cuidado em construir uma resposta completa, que possui linguagem simplificada, mas contém toda a documentação para embasá-la.

O processo de cassação de prefeito segue procedimentos determinados pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Para facilitar o entendimento dos dados informados, descrevemos abaixo, resumidamente, o trâmite estabelecido:

- a) Recebida a denúncia, é instalada uma Comissão Especial que analisa a sua admissibilidade. Esta Comissão pode decidir pelo arquivamento ou prosseguimento do processo.
- b) Caso a denúncia seja acolhida, será submetida ao Plenário que, por sua vez, pode também decidir pelo arquivamento ou pela continuidade do processo.
- c) Deliberando o Plenário pela continuidade, é instalada a Comissão Processante. Ao final, durante sessão de julgamento, o Plenário decidirá pela perda do mandato ou pela absolvição do Prefeito.

Isto posto, passamos a responder as questões formuladas:

1) Se houve instauração de processo de prefeito por esta Câmara entre os períodos de 1992 a 2012?

Em pesquisa realizada com o termo "impeachment" na Base de Dados "Comissões Temporárias", foram localizados 20 pedidos de impeachment que deram entrada na Câmara no período citado. De 2007 a 2012, não foi identificada nenhuma solicitação deste tipo.

A base de dados "Comissões Temporárias" está disponível no site da Câmara, no link: http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/comissoes/

O resultado dessa pesquisa está no arquivo anexo "ResultadoPesquisa-CMSP".

2) Se, sim quantos?

Dos 20 processos, apenas um chegou à fase de instalação de Comissão Processante e de julgamento do Prefeito.

3) Requer-se a especificação do número do(s) processo(s) e ano em que ocorreu (eram).

Todas as informações levantadas estão resumidas em uma tabela, a qual estamos encaminhando em anexo. (Arquivo "TabelaResumo")

Além disso, o arquivo do resultado da pesquisa contém informações mais detalhadas de cada processo, incluindo links para o texto integral das denúncias, relatórios, pareceres e outros documentos correlatos. (Arquivo "ResultadoPesquisaCMSP")

4) Se, sim, qual o crime/tipificação que foi imputado ao prefeito?

Essa questão pode ser respondida mediante a consulta das denúncias, requerimentos e relatórios constantes nos links dentro do resultado da pesquisa.

- 5) Ao final do processo, o prefeito foi cassado ou absolvido por esta Câmara? No processo que chegou à fase de julgamento, o Prefeito foi absolvido (Celso Pitta, em 2000, Processo ADM 243/2000).
- 6) Qual o quórum mínimo para a cassação do prefeito?

Seguem anexos trechos da Lei Orgânica e do Regimento Interno que tratam do quórum necessário para a cassação do prefeito (Arquivos "LOMp34-35" e "RICMSPp86-87")

7) A votação da cassação do prefeito foi secreta ou nominal?

Segue trecho do Regimento que estabelece votação secreta para o julgamento.

("Arquivo "RI-CMSPp34-35"".)

8) Como votou cada Vereador?

Não é possível identificar os votos, porém o boletim de apuração consta da sessão de julgamento que aparece no link "ver relatório – (parte2 de 2)" no registro do Processo ADM-243/2000 que consta do resultado da pesquisa.

- 9) Quem presidia a Câmara e qual o seu partido durante o processo instaurado de cassação do prefeito pela Câmara Municipal?
- O Presidente da Câmara era o Vereador Armando Mellão Neto, do PPB. Na tabela anexa constam os presidentes da Câmara e respectivos partidos à época dos 20 pedidos. (Arquivo "TabelaResumo")
- 10) Qual a base legal do trâmite/procedimentos nessa Câmara?

Os trechos da Lei Orgânica e do Regimento Interno anexos dizem respeito aos trâmites/procedimentos da cassação. (Arquivos "LOMp34-35", "RI-CMSPp34-35" e "RI-CMSPp86-87").

Descrição dos Arquivos enviados:

ResultadoPesquisa-CMSP: contém os registros da base de dados "Comissões Temporárias" com informações dos processos dos pedidos de impeachment. Nos registros estão os links para acesso ao texto dos documentos publicados (denúncias, requerimentos, relatórios, pareceres, sessões).

TabelaResumo: Dados principais dos processos, apresentados sob a forma de tabela. Apresenta coluna com o número correspondente ao registro dos processos no ResultadoPesquisa-CMSP.

LOMp34-35: trecho da Lei Orgânica do Município de São Paulo que trata da perda de mandato do Prefeito.

RI-CMSPp34-35: trecho do Regimento Interno da Câmara que trata da votação secreta para cassação de mandato.

RI-CMSPp86-87: trecho do Regimento Interno da Câmara que trata dos procedimentos para cassação de mandato do Prefeito.

Ressalte-se que, em seu pedido, o munícipe se apresenta, menciona o objetivo para a utilização dos dados e ainda faz referência à LAI, demonstrando conhecimento da lei acerca de como deve ser atendida a sua demanda.

Conforme se denota, as informações requeridas não se encontram protegidas pelos artigos 23 e 24 da Lei 12.527/2011. Portanto, não há óbice legal para o acesso aos dados. Ademais, não se requer informações pessoais que poderiam trazer prejuízos ao presente requerimento.

[...]

Com base no artigo 11, da Lei Federal nº 12.527/2011 requer-se que essas informações sejam fornecidas imediatamente, se disponíveis ou no prazo legal de 20 dias corridos, conforme artigo 11, §1º da lei citada. Cumpre ressaltar que a prorrogação de 10 dias deverá ser mediante justificativa expressa, conforme o artigo 11, §2º da Lei de Acesso à Informação.

Requer-se que as informações requeridas sejam enviadas via e-mail, no endereço eletrônico informado na qualificação.

Estes dois exemplos ajudam a identificar uma desatenção ao princípio da neutralidade de prevalecer no serviço público, nos marcos da CF88 e da LAI, conforme mencionado anteriormente. Na medida em que os demandantes de perfil qualificado recebem repostas diferentes de cidadãos cujo perfil não está qualificado, há desigualdade no fornecimento de informações. Assim como se considerarmos o tipo de pergunta: se houver maior disponibilidade para responder tipos específicos de questões, sem a adoção de um critério mínimo de referência para elaboração de respostas, persiste a desigualdade.

Considerando as dinâmicas sensíveis em um ambiente extremamente político e diverso, observa-se que a incompletude das respostas pode a tentativa do servidor em tentar evitar as polêmicas — o que muitas vezes não ocorre. No Protocolo 16928, de 19 de dezembro de 2016, a munícipe questiona: "Qual foi o custo da homenagem ao vereador Wadih Mutran, realizada pela CMSP, que consiste num busto dele. Gostaria que informassem qual a empresa que realizou o serviço e qual o valor". A primeira resposta da Ouvidoria, em 2 de janeiro de 2017, foi apenas o seguinte: "Informamos que tal despesa não foi realizada por esta Administração". Insatisfeito com a resposta, no dia 10 a munícipe questiona: "O que significa 'tal despesa não foi realizada por esta Administração'? Por favor, esclareça por qual Administração foi realizada". O complemento da resposta veio no dia seguinte:

A resposta quando relata que "al despesa não foi realizada por esta Administração", informa que a despesa não foi da Câmara Municipal de São Paulo. Os gastos do busto foram fruto de uma doação entre os 54 vereadores da legislatura anterior com intenção de homenagear o nobre vereador decano, quanto ao valor este não é divulgado pois é despesa privada e não pública.

Na sequência, está registrado um comentário, assinado por uma pessoa que não é a demandante ou mesmo um funcionário da Ouvidoria, mas que pode ter sido encaminhado para a Ouvidoria pela própria demandante, sugerindo novos questionamentos:

Acredito que você pode exigir via Lei de Acesso a Informação, comprovante da doação e o custo da festa, já que foi realizada no recinto da Câmara. Independentemente do valor gasto com o busto, existem as despesas com a festa de homenagem. Não interessa em que gestão foi, aconteceu na Câmara Municipal e deve haver comprovantes disso. Se realmente foi doado pelos vereadores a despesa é privada, apesar de ter sido as nossas custas, portanto não são obrigados a prestar contas, mas o resto devem sim. A resposta foi evasiva demais.

Tendo em vista que a métrica acadêmica não comporta especulações e que este estudo não incluiu entrevistas que pudessem desvendar o teor deste registro, resta a reflexão acerca do conteúdo deste comentário, que diz muito do que foi o atendimento, especialmente porque não há outro registro de encaminhamento posterior. Consta, entretanto, no banco de dados geral a Ouvidoria (ou seja, fora da seleção de Protocolos estudados por este trabalho) um protocolo (20011, de 11 de abril de 2017) registrado pessoalmente pela mesma munícipe e classificado com a *Categoria* OUV, no qual ela solicita respostas de cinco protocolos, inclusive este; não há registro da *Descrição de Encaminhamento* e o campo *Orientação* apenas relata que "Após preenchimento de formulário próprio entregamos as respostas, conforme solicitado".

Outro exemplo interessante sob este aspecto das repostas incompletas diante de tema sensíveis está no encaminhamento de pedidos de informação acerca da remuneração dos servidores, especialmente após as mudanças na forma de disponibilizar os salários no Portal da CMSP, em novembro de 2017, conforme já relatado neste trabalho. Chamam atenção, portanto, os protocolos a seguir.

No dia 11 de dezembro de 2017, foi registrado o Protocolo 26299, com a seguinte questão: "Você conseguiria, por gentileza, me passar a lista dos servidores e comissionados da Câmara com seus números de matrícula?". No mesmo dia o munícipe foi notificado de "que dados estão disponíveis na área 'Transparência' do *site* da Câmara", contendo os *links* da página da folha de pagamento do mês e da nominata dos servidores no Portal da CMSP. Entretanto, no dia seguinte o mesmo munícipe encaminhou outro pedido, este sob o Protocolo 26307, que possui a seguinte manifestação:

Solicito - com base na Lei de Acesso à Informação no 12.527/11, que entrou em vigor em maio de 2012 - lista completa em formato aberto dos atuais servidores e comissionados da Câmara Municipal de São Paulo com seus respectivos números de matrícula.

No dia 10 de janeiro foi encaminhada nova resposta ao munícipe, elaborada pela SGA e encaminhada pela Ouvidoria:

A Câmara Municipal de São Paulo possui cerca de 2000 servidores. Diante disso, devemos nos atentar para o disposto no art. 7°, parágrafo único, inciso I, do Ato 1231/13:

Art. 7º [...]

Parágrafo único. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

[...]

Dessa forma, o pedido protocolado sob nº 26307, tal como formulado, encontra óbice no disposto acima, dado que foi um pedido genérico.

No entanto, é importante salientar que a Câmara Municipal de São Paulo, em pleno respeito à observância do princípio da transparência e à Lei de Acesso à Informação, publica em seu Portal todas as informações relevantes ao conhecimento público, inclusive nomes e lotação de todos os seus servidores, bem como sua lotação, em formato aberto, os quais estão disponíveis em http://www.camara.sp.gov.br/institucional/recursos-humanos/funcionarios/.

Não há registro de que a informação tenha sido encaminhada ao munícipe.

Não é possível identificar tal pedido como genérico, tendo em vista a clareza de seu conteúdo – o nome e o registro das pessoas. Ocorre que desde que os salários foram disponibilizados no Portal da CMSP encontrou resistência por parte dos servidores e houve quem acionasse a justiça para que os dados não fossem disponibilizados. É possível identificar na página que contém as informações da folha da CMSP, mesmo despois da retirada dos nomes ao lado dos salários, que alguns valores estão omitidos por decisão judicial.

Ainda sobre os salários dos servidores, no dia 24 de agosto de 2017 o Observatório Social do Brasil – São Paulo encaminhou solicitação de informações, registrada com o Protocolo 23473, solicitando

[...] os dados referentes as Folhas de Pagamentos do ano de 2017, em formato Dados Abertos (.xml, .csv, .xls), incluindo Aposentados e Ativos (celetistas, efetivos e comissionados), com base nos art. 10 e art. 30 da LEI MUNICIPAL Nº 16.051/14, ATO CMSP 1156/11 e na LEI FEDERAL 12.527/11 (LAI).

No dia 28 de setembro a Ouvidoria respondeu a mensagem com o *link* para acesso à folha de pagamento disponível no Portal, que apenas disponibiliza os dados do mês anterior, ou seja, não atende ao pedido da entidade. No mesmo dia o coordenador da entidade recorreu da resposta "já que os dados dos outros meses NÃO foram localizados e os dados desse mês estão em um formato .html, precisamos deles no formato aberto (.xls, csv, . txt, . xml)".

Em 9 de outubro nova manifestação da Ouvidoria foi encaminhada à entidade, esta anexada ao e-mail e, portanto, não disponibilizada para esta pesquisa, prejudicando a análise do conteúdo. Este protocolo consta com o *Status* Encerrado, contudo outro Protocolo (24731, de 9 de outubro de 2017) foi aberto, desta vez no nome da pessoa física que respondia pela solicitação original da entidade, mas que nitidamente é uma continuidade do processo anterior.

Solicitamos reconsideração e reanalise do nosso pedido sob o protocolo 23473. Parece-nos que ouve algum mal-entendido. Não desejamos obter dados pessoais dos servidores da CMSP, apenas os dados das Folhas de Pagamentos que já são disponibilizados no site da Câmara (Nome, Cargo, Função, Remuneração líquida e o Gabinete ou Secretaria que está ligado), para todos os meses (jan, fev, mar, abr, mai, jun, jul, ago, set, out), incluindo ativos e inativos.

Pedimos também que esses dados sejam enviados de uma forma que possamos abrilos em um planilha, pois a divulgação feita no site, na forma HTML, NÃO nos permite trabalhar com esses dados. Aguardamos retorno.

A devolutiva do recurso foi encaminhada em arquivo anexo ao *e-mail*, em 7 de novembro, prejudicando mais uma vez a análise. Este Protocolo também consta com o *Status* encerrado. Há, entretanto, um terceiro protocolo (25342, de 7 de novembro de 2017) acerca do mesmo pedido, registrado no nome da mesma pessoa física do protocolo anterior, mais uma vez questionando a resposta.

Parece-me que novamente há um problema de comunicação. Reitero nosso pedido nos termos abaixo:

- 1- Gostaríamos somente das informações que já estão disponíveis no site da CMSP no Portal de Transparência para os demais meses (jan, fev, mar, abr, mai, jun, jul, ago, set, out) do presente ano, já que no site consta apenas do último mês (09);
- 2- Reafirmo que NÃO desejamos qualquer informação pessoal de servidores;
- 3- Solicitamos as informações exatamente no mesmo formato que já estão sendo divulgadas [...].

Por fim, informo que se tratam de informações disponíveis e que, portanto, solicitamos fornecimento imediato, conforme art. 11o da Lei 12.527/11 e o inciso VI do art. 4o do Ato CMSP Nº 1231/13:
[...]

No dia 24 de janeiro, enfim, a informação foi encaminhada ao solicitante.

O caso das ONGs é interessante porque a qualidade da reposta oferecida pela Ouvidoria da CMSP contrasta com a de outro perfil identificado aqui, que é a de pesquisadores, mas interagem com a percepção de que haveria uma tentativa de evitar polêmicas, já que estas entidades que atuam no controle social do poder público geralmente evidenciam contradições que ganham repercussão na imprensa.

Assim, vale observar também o registro do dia 15 de dezembro de 2016, Protocolo 16868, da ONG Transparência Brasil, solicitando:

Nos termos da Lei 12.527/2011, solicitamos acesso a todos os pedidos de acesso à informação feitos à Câmara Municipal de São Paulo de 2012 a 2016, bem como às

respectivas respostas aos pedidos, aos recursos, às respostas aos recursos e a todos os anexos.

Solicitamos, em conformidade com o §30 do art. 8º da Lei de Acesso, que os dados sejam enviados eletronicamente em formato aberto, sistematizados em planilhas, de forma a facilitar a análise.

Caso os arquivos sejam muito grandes para serem anexados ao email, solicitamos que se utilize um serviço de hospedagem online como o WeTransfer e que nos enviem os links.

Nota-se que o pedido se refere à produção de um documento similar ao que foi produzido pela mesma Ouvidoria para este estudo. Vale mencionar que a organização lançou, em março de 2017, uma plataforma denominada Achados e Pedidos (www.achadosepedidos.org.br), um banco de dados que reúne mais de cem mil solicitações e respostas obtidas via LAI, e certamente pretendia incluir os registros da Câmara Municipal de São Paulo.

No dia 13 de março foi encaminhada a seguinte resposta:

Conforme pedido registrado no protocolo número 16.868 envio, em anexo, a planilha que contém as informações solicitadas e relacionadas à Lei de Acesso à Informação, recebidas pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo durante o ano de 2016.

Ressaltamos que, devido à complexidade do pedido, ainda estamos elaborando as planilhas referentes aos demais anos. Informamos a impossibilidade de enviar em conjunto os anexos de cada protocolo devido ao tamanho dos arquivos e das mídias utilizadas. Muitos não comportam o envio por e-mail.

No dia 16 de março de 2017 foi registrado um novo protocolo (19121), este classificado como OUV (portanto, fora do recorte de análise inicial desta pesquisa) no qual a mesma entidade recorre da devolutiva dada ao primeiro protocolo:

Nos termos da lei 12.527/11, recorremos da resposta dada ao pedido de acesso nº 16.868 no tocante ao não envio dos anexos. Apesar do limite estabelecido pelo e-mail, é possível utilizar plataformas online como o WeTransfer (https://wetransfer.com/) ou similares para o upload de arquivos. Ao realizá-lo, vocês receberão um link que pode ser enviado a nós. Se for mais prático, também nos dispomos a receber os dados em mídia física [...]

Assim, solicitamos, no presente recurso, o envio dos anexos referentes aos pedidos já enviados (e aos que ainda nos serão enviados) em alguma das formas acima sugeridas. Em caso de impossibilidade, solicitamos que seja justificado, também com base na Lei de Acesso, o motivo da manutenção da negativa.

Ao passo que a resposta para este protocolo foi a seguinte:

No tocante ao não envio dos anexos, encaminhamos para nosso setor de informática, e fomos orientados à realizar via mídia, que está sendo compilada pelo CTI. Estamos também buscando neste mesmo setor, uma alternativa mais célere para resgatar as informações solicitadas, devido a complexidade solicitamos ampliação do prazo de resposta.

Na ocasião em que este relatório do banco de protocolos foi gerado a demanda ainda encontrava-se com *Status* Em Andamento, ou seja, o pedido não havia sido finalizado.

4.3.3 Conteúdo

Ao longo desta análise foi possível observar que não existe um padrão de atendimento para elaborar respostas às demandas dos munícipes. Existem casos de texto cuja linguagem não se preocupa com quem será o interlocutor, como no caso do Protocolo 2690, de 29 de junho de 2015, no qual o munícipe solicita uma informação que tem o objetivo de desvendar o que consta na lei:

Boa noite, Desejo saber o que poderá ser construído na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM), pois não encontrei essa informação no hotsite da Lei de Zoneamento, seção "Dicionário"? Caso o edificação já esteja construída numa ZEM e não enquadre nos critérios de classificação desta zona, o que deve ser feito?

A resposta da Ouvidoria foi a seguinte:

Em atenção à sua manifestação encaminhamos resposta do setor responsável:

"Quanto ao que poderá ser construído na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM), conforme o proposto no PL 272/15, a informação pode ser obtida no art. 8° do texto e nos Quadro 4 e 4b, que integram o referido Projeto de Lei.

No hotsite da Revisão da Lei de Zoneamento da CMSP, o texto da lei, assim como os mapas e quadros podem ser encontrados na opção "Arquivos".

No caso da edificação já estar construída em ZEM, não se enquadrando nos critérios de classificação desta zona, verificar no texto do Projeto de Lei o Título VI (Do Licenciamento, da Fiscalização e dos Procedimentos Administrativos), em particular o art. 124."

Apesar da agilidade na devolutiva, que foi encaminhada no dia seguinte ao registro, a Ouvidoria não se preocupou em produzir a resposta em linguagem cidadã. Portanto, se o munícipe não estiver familiarizado com o tema, não terá tido sua questão respondida. Da mesma forma, apesar de mencionar o caminho para acessar o arquivo o Portal da CMSP, também não se ocupou de incluir os *links* ou anexar os documentos que poderiam facilitar a compreensão do munícipe.

Há ainda as respostas que são incompletas, como a que foi oferecida ao protocolo 1628, de 11 de maio de 2015, o munícipe questiona sobra onde consultar "na internet, ou pessoalmente, as plantas que compõem a Lei 16.020/2014". A resposta, encaminhada em 26 de maio de 2015, foi a seguinte:

Em atenção à sua manifestação informamos que a Lei nº 16.020/14 foi publicada no dia 02/07/14, e no final dela consta o seguinte: "Os anexos estão disponíveis no

Suplemento DOC 03/07/2014". Assim, se o munícipe desejar consultar as plantas pela internet deverá acessar o Diário Oficial da Cidade da data indicada.

Sem disponibilizar o *link* de acesso ou uma cópia digitalizada do mencionado suplemento do Diário Oficial, o que seria simples para a Ouvidoria e tornaria a resposta mais completa.

Também merecem destaque as respostas que não são condizentes ao pedido. O Protocolo 2263, de 11 de junho de 2015, menciona um proprietário de imóveis na região da Bela Vista, bairro da região central do município, que

- [...] gostaria de saber sobre a nova lei de ocupação de solo, já que essa região é área tombada pelo patrimônio histórico:
- Se vai ser liberado o comércio, tais como construções de edifícios?
- Gostaria de comprar as plantas apresentadas junto ao projeto de Lei de uso e ocupação do solo, onde posso comprar?

No dia 22 de junho foi encaminhada a seguinte resposta:

Em atenção à sua solicitação, informamos que a encaminhamos ao setor responsável nos sendo esclarecido que o projeto de lei nº 272/15, que cuida da revisão do parcelamento, uso e ocupação do solo, está disponível no site da Câmara para consulta dos itens mencionados.

Inclui, ao final, o *link* para acessar o texto do projeto. Ocorre que acessar o texto do projeto de lei não foi a informação solicitada e a resposta sequer menciona os artigos do texto que poderiam conter as respostas para a dúvida relatada, assim como não explica que as plantas mencionadas não poderiam ser compradas, mas sim acessadas livremente na página da CMSP na internet.

Já no dia 4 de outubro de 2016 foi registrado o Protocolo 14987, que pergunta sobre o porquê da realização de apenas uma sessão plenária no mês de setembro, bem como questiona quem eram os vereadores presentes na CMSP neste período. Esta é uma dúvida muito recorrente entre as pessoas que desconhecem as dinâmicas de funcionamento dos trabalhos do legislativo. Assiduidade nas sessões é cobrança que desconsidera a possibilidade de obstrução como instrumento legítimo de oposição ou mesmo que a Casa possa estar em processo de diálogo para encaminhar matérias de interesse geral.

Portanto, elaborar uma resposta que dialogue com esta ideia é fundamental para não reforçar a noção equivocada que permeia o imaginário popular de que a qualidade da atuação parlamentar possa ser medida apenas considerando os registros de presença dos parlamentares. Assim, além da resposta da Ouvidoria não dialogar com a questão básica do munícipe – o porquê da suspensão das sessões – ela ainda é insuficiente para contribuir para

que o cidadão possa entender as dimensões pontuadas há pouco. A resposta só foi proferida no dia 14 de dezembro e ensina os caminhos para procurar as datas em que houve sessão. Definitivamente este não foi o pedido do munícipe.

Há os casos em que a ausência da informação solicitada pelo munícipe cumpriu exatamente a função de informar, como no pedido que consta no Protocolo 3150, do dia 27 de julho de 2015, no qual o munícipe solicitou informações acerca de despesas e mão de obra envolvida para a implementação do site "euvoto.org", o qual entendia ser da Câmara dos Vereadores (a íntegra da pergunta consta no tópico anterior). A resposta foi encaminhada três dias depois, informando ao munícipe que

O referido site não tem nenhuma ligação com a Câmara Municipal de São Paulo. Como é possível verificar no menu "Sobre" da referida página, o mantenedor é a Open Knowledge Network no Brasil. Sem fins lucrativos e apoiadores de plataformas de democracia digital, eles mantém o site em que projetos dos vereadores desta Casa ficam expostos para avaliação do cidadão. Neste sentido, a Câmara Municipal de São Paulo não tem nenhuma despesa relativa a este serviço.

Assim, a reposta desfez a confusão entre o munícipe e uma página que não tem relação direta com a CMSP.

Por outro lado, há os casos que a ausência de resposta cumpre apenas a função de não atender o pedido, como no Protocolo 15101, do dia 4 de outubro de 2016, contendo as seguintes questões:

- 1- Quantas licitações foram fiscalizadas, por V.Exas. no período de 2014/2016, com relação a locação de Taxi Aéreo/ Fretamento de aeronaves?
- 2- No período de 2014/2016, quantas e quais irregularidades foram encontradas nos processos administrativos das licitações fiscalizadas?
- 3- Os preços nas licitações, e seus participantes, estão de acordo com as regras do mercado?
- 4- Qual a demanda enviada a esta Câmara pelos responsáveis do Controle Interno no tocante as licitações?

O munícipe recebeu a seguinte resposta no dia 2 de janeiro de 2017: "Conforme informado pelos setores consultados, não há informações a respeito do assunto". A resposta não explica o que significa essa ausência do dado, especialmente sobre como e onde foi realizada a busca e se existe outra maneira de obter a informação.

Também existem respostas evasivas, como a do Protocolo 9602, de 07 de abril de 2016, no qual o munícipe solicita cópia da pesquisa de preços realizada pela CMSP para a contratação da Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino, Tecnologia e Cultura (Fapetec) para a gestão da TV Câmara. A resposta, seis dias depois da solicitação informa ao seguinte:

Respondemos o presente protocolo com a informação de que o processo administrativo em comento é público e está o seu conteúdo à disposição de todo e qualquer interessado, bastando para isso que requisite formalmente o acesso aos

autos, aponte as peças do seu interesse, recolha o preço público das cópias e as retire dentro do prazo que lhe será informado.

Parte da resposta é que o munícipe faça aquilo o que ele já fez – requisitar formalmente o documento; a outra parte, sobre como recolher o preço público para adquirir as cópias, não informa onde e quando retirá-las; da mesma maneira, não especifica a quem deve apontar as peças a serem demandadas. O texto também não sugere a opção de receber o material digitalizado, o que poderia agilizar o processo, já que o documento poderia ser disponibilizado no portal e o *link* informado ao munícipe, uma vez que tal documento não se enquadra nos critérios de sigilo, o que ampliaria o escopo dos conteúdos disponibilizados em transparência ativa.

Aliás, este protocolo e o Protocolo 9600, este de 07 de abril de 2016, evidenciam uma limitação da LAI no que se refere à sua abrangência em relação aos prestadores de serviço. No caso deste último registro, o munícipe apresenta questionamentos sobre a prestação de serviços da Fapetec, contratada para realizar a gestão da TV Câmara, no sentido de entender a relação com a empresa Rentalcine, subcontratada pela Fapetec para fornecer equipamentos. Os contratos de gestão da TV Câmara são sempre objeto de discussão pelo volume de recurso que movimentam (que neste caso, com os aditamentos, chegou a R\$ 22.641.806,76⁶³). E, a despeito da existência de ilicitudes, fiscalizar estes contratos é direito do cidadão.

Posto isso, é interessante observar a resposta fornecida ao munícipe:

1 - A Rentalcine continua prestando serviços à Fapetec?

Esclareça-se, antes de mais nada, que o Parecer nº 358/2015 em nenhum momento afirma que "a empresa Rentalcine foi subcontratada pela Fapetec (contratada em 2014 para prestar serviço de gestão técnico-operacional da TV Câmara, da Rádio Web e do Portal da Câmara), com dinheiro público do contrato com a Câmara", como argumenta em seu pedido de informações [...]. O referido Parecer apenas deixa claro que não há ilegalidade no fato de a Fapetec ter locado equipamentos da empresa Rentalcine para a boa execução do seu trabalho.

Por fim, sim, a Rentalcine continua prestando serviços à Fapetec.

2 - A Fapetec presta contas à Casa em relação às verbas públicas do contrato que tem com a Casa?

A Câmara Municipal tem conhecimento da relação entre a Fapetec e a Rentalcine por conta de autorização, aprovada pela Mesa Diretora em dezembro de 2014, para que a Fapetec pudesse subcontratar a Rentalcine como locadora de equipamentos. Não cabe à Câmara fiscalizar a relação comercial existente entre as duas empresas, mas, sim, checar se os equipamentos locados estão disponíveis e funcionando.

3 - Se presta, gostaria de ter acesso a cópias da documentação, referente aos últimos três meses. E também referente ao mês de setembro de 2015. Prontifico-me a pagar pelas cópias.

⁶³ Disponível em: http://www.saopaulo.sp.leg.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/contratos-de-comunicacao-ativos/. Acesso em: 8 de jan. 2019.

Toda documentação referente à prestação dos serviços e liquidação da despesa consta dos autos dos processos nº 1005/2014 e nº 1237/2015, à disposição para consulta e eventual extração de cópias.

4 - A empresa Rentalcine já foi subcontratada pela Fundac, à época em que esta tinha contrato com a Casa?

Sim, a empresa Rentalcine já foi subcontratada pela Fundac à época em que esta tinha contrato com a Casa.

De fato não é de competência da CMSP fiscalizar a relação comercial entre as duas empresas do ponto de vista legal (daí a limitação da LAI), mas seria relevante do ponto de vista da transparência que todas as relações envolvendo os contratos firmados pela administração pública pudessem ser fiscalizados para combater relações ilícitas já verificadas em outras ocasiões.

Desde 2017 a Ouvidoria passou a utilizar o *Whatsapp* como mais uma ferramenta de atendimento. Os critérios utilizados nesta pesquisa para selecionar os protocolos que comporiam a análise resultaram em nove protocolos. O primeiro Protocolo 20555, registrado em 5 de maio de 2017, no qual o munícipe pergunta sobre a aprovação de uma emenda durante a votação do projeto de lei que especifica. A resposta foi encaminhada sete dias depois.

Já o protocolo 22254, registrado no dia 11 de julho de 2017, o munícipe apresenta a seguinte demanda:

Gostaria de tirar uma duvida e ver se você pode me ajudar.

Estou tentando fazer um trabalho cultural aqui no meu Bairro (Parque Fernanda), que visa as pessoas conhecerem a historia da rua onde ela mora.

Exemplo: Moro na Rua Professor Gastão Ramos e por isso estou fazendo uma pesquisa na internet para descobri quem foi o Professor Gastão Ramos e confesso que estou tendo dificuldades.

Você saberia me informar onde posso obter a historia e de como é dado o nome de uma rua ou mesmo de uma avenida.

Apesar de ter sido classificado na Categoria OUV, o registro possui Área de Encaminhamento Administrativa-LAI, o que a incluiu no grupo classificado para esta análise. A resposta encaminhada, no mesmo dia, ao munícipe foi a seguinte:

O Professor Gastão Ramos nasceu em 16 de fevereiro de 1885 e faleceu em 25 de junho de 1972. Foi veterano na revolução constitucionalista de 1932. Nome oficializado pelo decreto n10.263, de 13 de dezembro de 1972. Processo nº 45.056/71.Link consultado: http://www.dicionarioderuas.prefeitura.sp.gov.br/ PaginasPublicas/ListaLogradouro.aspx

Nota-se que o pedido não foi devidamente categorizado, bem como a resposta da Ouvidoria não atendeu ao questionamento formulado, na medida em que não apresentou como se dá o procedimento para denominação de logradouros ou mesmo sugeriu consultar o

Executivo, que mantem um dicionário de ruas – é evidente que não cabe à Câmara responder sobre instrumentos mantidos pelo poder Executivo, como é o caso desta página, mas informar onde buscar a informação é uma diretriz da LAI.

O Protocolo 22534, de 18 de julho de 2017, por sua vez, consta que o munícipe deseja saber se sobre a existência de "algum ato legal em vigor que traga informações sobre a isenção do IPTU em São Paulo para portadores de doenças graves". A demanda só foi respondida no dia 15 de setembro:

Em resposta à sua solicitação, em anexo encaminhamos o ATO nº 972, de 24 de outubro de 1916 e, para referência, arquivo da Planta da Cidade de São Paulo, fornecido em outra oportunidade pelo Arquivo Histórico Municipal, e disponível em:

http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/1916.jpg

Esta e outras normas podem ser também acessadas por meio do site da Câmara Municipal de São Paulo em:

http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/legislacao/

Para outras informações recomendamos consultar o Arquivo Histórico de São Paulo, em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/arquivo_historico/.

No Protocolo 22630, de 21 de julho de 2017, o munícipe pergunta sobre a possibilidade de protocolar PL ou PDL sem a assinatura de um vereador. A resposta foi fornecida no dia 11 de agosto.

No dia 24 de julho, o protocolo 25775 questiona em que teria se baseado o aumento salarial dos vereadores. A resposta que conta descrita e que teria sido encaminhada no dia 10 de janeiro o 2018 não corresponde a pergunta do munícipe, desta vez não por ser evasiva ou por tergiversar, mas certamente por conter um erro no registro, pois menciona o protocolo 23372. A análise deste registro fica, portanto, prejudicada.

No mesmo dia foi registrado o protocolo 25816, solicitando o vídeo de duas audiências públicas realizadas no dia 29 de novembro. A munícipe foi informada que o evento mencionado por ela havia sido realizado na ALESP, bem como do *link* para realizar a solicitação de informação no mencionado órgão.

O protocolo 26299, de 11 de dezembro de 2017, por sua vez, é um pedido de listagem contendo nome e número de matricula dos servidores da CMSP, o que foi respondido e encaminhado os links no dia seguinte.

O Protocolo 26404, do dia 14 de dezembro de 2017, o munícipe busca informação sobre a situação da tramitação de um projeto de lei, que ele, inclusive, fornece o número. Contudo, a resposta padrão fornecida no mesmo continha o número do protocolo e sua classificação como LAI, sendo que o prosseguimento da solicitação demandaria informar

nome completo, número de documento de identificação válido e endereço físico ou eletrônico, sendo que não há registro de retorno do munícipe com os dados.

Todos os protocolos estão com o *Status* Encerrado. Nota-se que a incorporação desta ferramenta não diminuiu o prazo para atendimento dos pedidos de informação. Além disso, como a demandas só tem encaminhamento após fornecimento dos dados obrigatórios, mesmo respostas simples demoram para serem atendidas, o que não condiz com a dinâmica de uma ferramenta cuja principal característica é a de agilizar e facilitar o diálogo. Há, portanto, a necessidade de aperfeiçoar essa interação, inclusive no que se refere à catalogação dos registros, já que foi possível identificar que o diálogo não é registrado na íntegra.

No que se refere à classificação de sigilo, dentre os protocolos de pedido de informação só foi identificada uma situação, observada nos Protocolos 8881 e 8882, ambos de 16 de março de 2016 e elaborados pelo mesmo munícipe; o primeiro pedido é "uma listagem com todas as salas do prédio da Câmara Municipal de São Paulo com descritivo de numero da sala, setor/órgão ou função e o número de funcionários alocados para cada área"; o segundo "são as plantas baixas da Câmara Municipal de São Paulo. Preferencialmente em formato aberto". A resposta foi encaminhada ao munícipe no dia 17 de maio de 2016:

De ordem do Sr. Secretário Geral Administrativo, informamos que após consultas realizadas às unidades responsáveis pela coordenação das ações de segurança nas dependências e imediações do Palácio Anchieta, esclarecemos que em virtude de salvaguardar os parlamentares, funcionários, transeuntes e autoridades que circulam nas dependências da Edilidade, as solicitações contidas nos protocolos 8881 que trata das cópias das plantas estruturais e 8882 da listagem completa contendo dados como n. das salas, setores, funções e nº de funcionários de cada área, são questões relacionadas à segurança da Edilidade; razão pela qual estamos impossibilitados de atendê-los.

Com solicitação similar, o Protocolo 24420, de 28 de setembro de 2017, "solicita o Projeto da Arquitetura da Casa, bem como a planta e ao corte". A resposta, fornecida no dia 30 de maio de 2018, informa que "de acordo com o Ato nº 1211, de 7 de fevereiro de 2013, documentos (plantas, cortes, vistas, detalhes construtivos etc.) arquitetônicos, estruturais, de instalações elétricas, de instalações hidráulicas do Palácio Anchieta, são informações sigilosas".

Nos dois casos a resposta negativa mostrou-se abusiva, primeiro porque o Anexo I da norma mencionada para amparar a negativa ao colocar sob sigilo documentos (plantas, cortes, vistas, detalhes construtivos etc.) arquitetônicos, estruturais, de instalações elétricas, de instalações hidráulicas do Palácio Anchieta, excepciona a planta arquitetônica do pavimento tipo e perspectiva do edifício, que poderia ter sido disponibilizada aos dois solicitantes, mesmo que seja um atendimento parcial do segundo pedido, este com demandas que

justificam restrição de acesso. Entretanto, no que se refere às questões solicitadas pelo primeiro munícipe, não há amparo nesta normativa para justificar a negativa de informação sobre a localização dos departamentos, já que todas as salas são identificadas com o código e muitas vezes com o nome do departamento e em cada andar possui um painel de orientação com a mesma informação; no mesmo sentido o número de funcionários atuando em cada setor possui relevância para a fiscalização do serviço público e não há motivação que justifique a restrição.

Segundo Angélico (2013), "A literatura e os documentos de referência costumam apontar dois direitos que devem ser preservados quando se discute transparência pública: direito à privacidade e intimidade e direito à segurança (da sociedade ou do Estado)". Entretanto, o autor salienta que

Não basta, porém, que uma informação caia no âmbito de um objetivo legítimo colocado em lei para que essa informação torne-se restrita. É preciso que o Estado demonstre que a divulgação daquela informação específica causaria prejuízo substancial ao direito protegido pela lei. (ANGÉLICO, 2013)

O que não ocorreu neste caso e a própria tabela de restrições não apresenta as devidas justificativas.

No caso do campo *Status*, que trata do andamento ou encerramento do protocolo, portanto, em certa medida também dialoga com as questões de prazo, mas é o campo que exprime o encerramento do protocolo e, portanto, valida os dados para aferição do cumprimento da LAI. Algumas questões relevantes foram identificadas durante a análise deste campo, e a primeira delas é que quando se trata de uma informação direcionada aos vereadores, cuja resposta é de responsabilidade do próprio mandato, ao ser encaminhado para o gabinete o protocolo seja dado por encerrado. No início deste trabalho foi explicitado que a estrutura dos mandatos diante de sua complexidade, não seria objeto deste estudo e esta noção ficou reforçada durante a análise, mas vale o registro de que essa relação sensível também influencia no funcionamento da Ouvidoria e, portanto, na forma como o direito de informação é ou não protegido. O segundo aspecto deste campo dialoga com a utilização das redes sociais como meio para registro de manifestações, já que o protocolo é dado por encerrado assim que a pessoa é notificada de que precisa fornecer informações complementares para o andamento do pedido.

4.3.4 Boas práticas

É preciso ressaltar, entretanto, interações extremamente positivas, que mesmo diante de pedidos incompletos geraram respostas além das expectativas. É o caso do Protocolo 6644, registrado em 8 de 2015, no qual o munícipe aponta duas questões relacionadas à revisão a Lei de Zoneamento – que estava sendo debatida pelos vereadores na ocasião –, primeiro para saber se determinada rua seria incluída na matéria e a seguinte sobre previsão para a finalização das votações e aprovação do projeto. A questão foi encaminhada à Equipe de Assessoria e Consultoria Urban. Meio Ambiente para instrução:

Esclareço que seria necessário informar a qual trecho da Rua Luís Fernando Calheiros o munícipe se refere, pois, de acordo com o substitutivo aprovado em 1ª votação no plenário, a via em questão forma um arco que envolve uma área verde. Na área externa ao arco, parte dos lotes está classificada como Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1) e parte como Zona Mista (ZM). Quanto ao PL, informamos que está previsto para ser votado, em segunda discussão e votação, em fevereiro próximo.

Ou seja, apesar da questão ter sido apresentada de maneira incompleta houve um esforço para incluir elementos que pudessem compreender o real questionamento do munícipe.

Já o protocolo 2028, de 08 de junho de 2015 traz a seguinte demanda: "Solicito informações sobre como obter as atas das reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo", sem especificar o período desejado. A resposta, que demorou oito dias para ser encaminhada, orienta o munícipe a solicitar as atas de interesse diretamente à Secretaria das Comissões Permanentes fornecendo um *e-mail* de contato direto com o departamento responsável. Em face da demanda, a resposta ainda afirma o seguinte: "Esclareço que estamos em tratativas com o setor competente para restaurar o campo 'Atas das Comissões' no portal da Câmara. Esperamos em breve disponibilizar ao público".

A demanda do munícipe despertou uma ação de potencialização dos materiais disponibilizados em transparência ativa e esse é o tipo de conduta que deveria prevalecer nessa relação que a Ouvidoria media, no sentido de ser uma ativista da promoção do acesso à informação pública, buscando mecanismos de transformar as demandas pontuais em políticas universais. Assim como a LAI prevê que haja um campo para as dúvidas mais buscadas, a identificação de conteúdos que possam sem disponibilizados mediante transparência ativa é outra ação desejada.

Ainda dentre as respostas que se destacam, merece menção o Protocolo 14844, de 27 de setembro de 2016, no qual consta o seguinte pedido: "Gostaria de obter o número de todas as leis (aprovadas ou não) que tratam de ações afirmativas na cidade de São Paulo". Em que

pese a demora no envio da resposta, que foi encaminhada no dia 24 de novembro, a resposta fornecida pela SGP explica de maneira detalhada o procedimento de busca no Portal da Câmara, tendo em vista que as leis e projetos de lei estão disponíveis de maneira ativa. Há também um passo a passo contendo os *links* para consultar a base de projetos e a página da biblioteca, explica que "Devido à amplitude do tema 'ações afirmativas', fizemos um levantamento de termos em nosso vocabulário controlado" para sugerir nove estratégias de busca com as palavras chaves que podem gerar o resultado buscado no pedido.

No mesmo sentido de evidenciar respostas consideradas ideais, é possível mencionar a oferecida ao Protocolo 14326, de 5 de setembro de 2016, no qual o munícipe pede informações sobre legislação referente a realização de bailes funks, inclusive procedimentos para denuncia de irregularidades durante estes eventos. No dia 4 de outubro foi encaminhada a seguinte resposta:

Em nossas bases de dados não localizamos nenhuma Lei que especificamente proíba a realização de bailes funk na cidade de São Paulo. Mesmo assim existem outras normas que podem ajudá-lo a obter uma resposta satisfatória das autoridades municipais.

- Lei Municipal nº 15.777/2013, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 54.734/2013, que dispõe sobre a emissão de ruídos sonoros provenientes de aparelhos de som instalados em veículos automotores estacionados;
- Lei Municipal nº 16.402/2016, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo (Seção II, artigo 146 poluição sonora).

Os textos, regulamentações, alterações e informações adicionais das normas municipais estão disponibilizados no endereço:

http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/legislacao/ (por exemplo: Lei 15777 + clicar pesquisar).

Câmara Municipal de São Paulo Legislação www.camara.sp.gov.br

Legislação. Leis, Decretos, Decretos Legislativos, Emendas à Lei Orgânica, Resoluções, Atos e Decretos-Lei a partir de 1892. Página com facilidades para acesso...

Quanto ao Projeto de Lei nº 2/2013, de autoria dos vereadores Coronel Camilo e Conte Lopes, que proibia a realização desses eventos musicais, denominados "bailes funk", recebeu VETO TOTAL do Poder Executivo Municipal.

Informamos vossa senhoria que ainda tramitam neste Legislativo Municipal projetos de lei sobre o assunto:

- PL 60/2014, de autoria do vereador Conte Lopes, dispõe sobre a utilização do Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo "Sambódromo do Anhembi" para a realização de festas de baile funk;
- PL 414/2015, de autoria do vereador Salomão Pereira, que dispõe sobre a aplicação de multas aos estabelecimentos comerciais e os proprietários de veículos nos termos do Programa de Silêncio Urbano (Psiu).

Os textos dos projetos e informações adicionais podem ser obtidos no endereço: http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/projetos/ (por exemplo: PL 60 2014 + clicar pesquisar).

Persistindo dúvidas, recomendamos contatar a Subprefeitura local para outras orientações.

A resposta formulada responde diretamente a dúvida do munícipe e traz elementos complementares que dialogam com a demanda, como a existência de um projeto aprovado

pela Câmara, mas vetado pelo Executivo, tendo em vista que a imprensa noticiou e repercutiu o referido projeto e que o munícipe pode ter tomado conhecimento da matéria, sem, contudo, acompanhar o desenrolar da tramitação; outros projetos relacionados ao tema de modo que ele, caso queira, possa conhecer e se engajar na matéria; legislações vigentes que, apesar de gerais, possam ser aplicadas ao que o demandante espera. Por certo que para este último caso seria necessário, muitas vezes, que o demandante apresentasse justificativa, o que a lei veda como exigência do órgão público, ou mesmo que o demandante conseguisse elaborar de maneira nítida o que deseja. Neste caso o pedido deveria conter questionamento sobre legislação ou proposta de legislação específica acerca do tema e mencionar que fossem incluídas nas buscas as normas municipais que pudessem ser evocadas em caso de irregularidades. Entretanto, o que pode ser observado na maioria dos pedidos de informação é ausência de objetividade quanto ao pedido que possam resultar em resultados mais satisfatórios aos próprios munícipes.

Portanto, se a cultura do sigilo permanece, a dificuldade da população em demandar informações é uma arma a serviço deste mecanismo. Não se trata aqui de responsabilizar o cidadão por uma prática equivocada de gestão, que resulta em descumprimento de direitos, mas de discutir os desdobramentos de uma conduta que dificulta a interação. Da mesma forma, não se trata de apresentar o servidor público como um soldado a serviço do Leviatã, mas de demonstrar como ele próprio fica impossibilitado, muitas vezes, de romper com essa estrutura. Sigilo e transparência, portanto, possuem uma relação dialética.

Outra resposta que se destaca por ser completa é a registrada para o Protocolo 12552, de 4 de julho de 2016: "Gostaria de saber quantas vereadoras a cidade já teve. Se possível informar dividindo por legislatura, indicando nome completo e partido". No dia 10 de agosto de 2016, a munícipe recebeu a seguinte resposta elaborada pela Supervisora de Biblioteca da CMSP e encaminhada pela Ouvidoria:

A Biblioteca da Câmara Municipal de São Paulo disponibiliza, pela internet, no site da Casa http://www.camara.sp.gov.br/, uma base de dados que contém informações acerca de vereadores com mandatos a partir de 1892. Para consultá-la o usuário deverá acessar o link BIBLIOTECA e em seguida "Pesquisa em base de dados - Vereadores".

Tendo isto em vista, encaminhamos informações acerca das vereadoras eleitas para a Câmara Municipal de São Paulo:

Segundo nossa documentação, tivemos 39 vereadoras eleitas ou suplentes. Destas, a primeira, Elisa Kauffmann, não pode exercer seu mandato. Elisa Kauffmann Abramovich foi eleita vereadora, com 2.940 votos, para a 1ª Legislatura (de 01/01/1948 a 31/12/1951). Entretanto, teve seu mandato cassado em 31/12/1947 pelo Tribunal Superior Eleitoral. Este deu provimento ao recurso interposto pelo diretório nacional do PST, pelo PSP e pelo PDC e declarou inexistentes os registros dos candidatos do PST no Estado de São Paulo. Assumiu em seu lugar Sebastião Gomes Caselli, suplente do PSP. Através da Resolução nº 20, de 26/09/2013, a

CMSP reconheceu como ato antidemocrático e repudiou a cassação de seus direitos políticos. Como forma de reparação entregou diploma de restituição simbólica de seu mandato e seu nome foi fixado em placa de metal no saguão do piso térreo do Palácio Anchieta e inscrito nos anais da Casa.

Para a 2ª Legislatura, em 1952, Anna Lamberga Zeglio assumiu como primeira vereadora eleita e cumpriu seu mandato até o fim.

A seguir, listamos, em ordem alfabética, as 38 vereadoras da história da Câmara

Na sequência são nominadas todas as mulheres que assumiram mandato na Câmara Municipal de São Paulo, com a ressalva de que "muitas vereadoras foram eleitas para mais de uma legislatura" sugerindo que a pesquisa se dê pelo nome da paramentar na base de dados do Portal da Câmara, já que uma mesma parlamentar pode ter atuado em diferentes partidos.

O texto, apesar de não trazer respostas para todas as questões da munícipe, explica de maneira ampla todas as questões que envolvem a demanda apresentada e ainda sugere mecanismos para buscas complementares no Portal da Câmara.

Há casos em que o pedido de informação pode auxiliar a própria Câmara a refletir sobre suas limitações e fragilidades, o que é absolutamente compatível com um processo democrático mais participativo. No Protocolo 25403, de 10 de novembro de 2017, o munícipe solicitava uma série de registros de comissões e sessões, que deveriam estar disponibilizadas como transparência ativa, mas que não constavam no Portal da Câmara. Mediante este registro, os departamentos responsáveis foram acionados e identificaram uma lacuna na disponibilização dos conteúdos no Portal.

No Protocolo 23403, de 23 de agosto de 2017, o munícipe registra a seguinte demanda:

Preciso saber quantas petições ou pedidos de lei foram recebidos pela Câmara com base em petições online ou abaixo assinados coletados pela internet. Gostaria de saber ainda quantos foram acolhidos, votados em plenario, aprovados ou reprovados. Ou seja, uma lista de petições recebidas, seus objetos e o que cada uma gerou.

A resposta encaminhada para o munícipe, em 15 de setembro, foi a seguinte: "Os projetos de lei são protocolados diretamente em SGP-2 pelos Vereadores, Comissões Permanentes, pelo Prefeito ou por cidadãos através da iniciativa popular. Não existe a possibilidade de apresentação de projeto de lei via internet".

Na mesma data o munícipe questionou a devolutiva: "Acho que a resposta não se adequa ao solicitado. A pergunta foi: quais vereadores ou cidadãos propuseram algo que considerava ou fruto de um abaixo assinado produzido na internet? Seria possivel revisar a resposta?". No dia 17 de outubro a seguinte resposta definitiva foi encaminhada ao munícipe:

A solicitação do munícipe é pertinente, considerando que o Portal da CMSP apresenta, em sua página inicial, uma série de ferramentas de participação online,

contudo praticamente nenhuma delas tem encaminhamento e tramitação formal, deixando o usuário sem ideia de como e se suas sugestões foram efetivadas. São as ferramentas elencadas no portal:

MANDATO PARTICIPATIVO direciona o usuário para uma lista dos Vereadores ativos, com biografias, algumas informações sobre projetos apresentados, mas não disponibiliza nenhum canal para envio de mensagens e sugestões para as equipes dos parlamentares, tampouco acompanhamento formal de demandas ou sugestões encaminhadas.

ABAIXO ASSINADO VIRTUAL é uma área sem nenhuma funcionalidade ativa até o momento:

AUDIÊNCIA PÚBLICA VIRTUAL, direciona o usuário para o serviço de "Auditórios Online", que permite assistir passivamente a transmissão dos eventos em tempo real

(após, as gravações são transpostas para a Galeria de Videos), contudo não apresenta nenhuma ferramenta interativa de participação que permita o usuário encaminhar manifestações passíveis de serem lidas no evento em curso ou encaminhadas a posteriori aos vereadores, por exemplo.

OUVIDORIA é a única ferramenta permanente do site onde o munícipe de fato tem sua manifestação convertida numa demanda com protocolo, passível de acompanhamento e com resposta direta. No entanto, o serviço funciona majoritariamente como uma ponte para obtenção de informações ou para encaminhamento indireto de demandas aos Vereadores; eventuais providências desencadeadas por essas manifestações não são passíveis de acompanhamento individualizado.

Efetivamente, hoje, os mecanismos de participação direta não-presenciais mais eficazes são o contato direto com os Gabinetes ou o encaminhamento de sugestões por escrito, seja via ouvidoria, seja em contato direto com as unidades administrativas, porém em ambos caminhos o munícipe terá apenas protocolo de encaminhamento formal de sua demanda aos parlamentares, sem nenhum controle formal posterior para saber se sua demanda ensejou algum tipo de iniciativa legislativa. Em projetos protocolados por parlamentares, essa informação PODERÁ (sem qualquer garantia) constar da justificativa do projeto, identificando o idealizador da sugestão, mas trata-se de informação não sistematizada, não sendo possível portanto o levantamento de quais projetos são oriundos desse tipo de encaminhamento, exceto talvez os projetos de alteração de denominação de logradouro, que demandam seja anexado abaixo-assinado dos moradores afetados. Exceção a essa regra são as vias formais de iniciativa popular ou legislação participativa, previstas na lei orgânica e no Regimento Interno da Casa, respectivamente. Acredito, porém, que a solicitação do munícipe não diz respeito a esses mecanismos, mas sim a ferramentas análogas ao que o Senado Federal disponibiliza no portal e-cidadania, onde é possível encaminhar sugestões de projetos e aquelas que atingem 20.000 apoios são encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa:

Ou mesmo o modelo da Câmara dos Deputados, que optou pelo "Banco de Idéias Legislativas" alimentado por propostas de cidadãos:

Entretanto, a Câmara Municipal, até o momento, não dispõe de mecanismos análogos. Hoje, a apresentação de sugestões pode ser feita diretamente aos parlamentares ou através da Ouvidoria da Câmara, mas não há nenhuma ferramenta institucionalizada que permita rastrear a origem das idéias por trás das proposituras em trâmite ou já aprovadas, devendo a parte interessada consultar individualmente as justificativas dos projetos ou entrar em contato direto com o Vereador proponente.

O questionamento do munícipe, bem como seu recurso, mais do que uma resposta, auxiliaram os servidores da CMSP a produzir uma reflexão a cerca de seus mecanismos de interação social *online*. Mesmo diante da ausência de encaminhamentos práticos nota-se que

há uma interação que pode servir como referência de método a ser adotado como prática. A Ouvidoria da CMSP possui uma relação passiva na atuação com a comunidade.

No Protocolo 24061, de 15 de setembro de 2017, a "Munícipe solicita informações sobre alguma lei que garante ao consumidor o direito a duas sacolas em suas compras". O texto cumpriu o papel de responder a questão e ainda elucidou a origem da questão suscitada pela munícipe:

Em nossas bases de dados não identificamos nenhuma norma que disponha sobre a obrigatoriedade da distribuição gratuita de até 2 (duas) sacolas plásticas nos estabelecimentos comerciais.

Destacamos que em 2015, diante de inúmeras reclamações sobre a aplicação da Lei Municipal nº 15.374/11, estabeleceu-se entre o PROCON-SP e a Associação Paulista de Supermercados – APAS um acordo pelo período de dois meses (de 11 de maio a 10 de julho) obrigando o fornecimento gratuito pelos supermercados de até 2 (duas) sacolas plásticas aos consumidores. O acordo valeu somente para esse período de transição.

Recentemente, por meio da Nota Técnica nº 1/2017, o Procon Paulista deu novo entendimento sobre a comercialização da sacola bioplástica.

Constam, ainda, como anexados ao *e-mail* os arquivos com o inteiro teor dos documentos mencionados na resposta. Assim, é possível perceber a potencialidade para o fortalecimento das instituições democráticas que as informações públicas podem promover:

4.4 APONTAMENTOS DIALÉTICOS

Carone (2004) apresenta uma síntese acerca do método dialético, utilizado por Marx, em O Capital, separando o método da pesquisa e o método da exposição: o primeiro é tratado como uma investigação de ordem empírica, a coleta de dados e sua classificação e o conjunto de técnicas e procedimentos adequados para a apropriação analítica do material empírico; já o segundo seria a construção racional e teórica da realidade pesquisada, o que só é possível após a elaboração da pesquisa empírica. Assim, é na exposição analítica que a dialética fica mais evidente.

A autora explica que Marx parte de uma perspectiva de totalidade para investigar o regime de produção capitalista e as relações de produção e de circulação que a ele correspondem, adotando o conceito de mercadoria na busca por unidades de análise que possibilitem a compreensão de diferentes dimensões de sua pesquisa. Assim, a mercadoria é a aparência do fenômeno e está relacionada a algo que se precisa para satisfazer necessidades, sejam elas básicas ou aquelas resultantes de desejos. Essa mercadoria passa a ter, então, um valor de uso, abarcando assim uma nova dimensão, já que valor e uso não necessariamente

estarão ligados à noção inicial de mercadoria. Ou seja, a necessidade e o custo da mercadoria geram uma contradição que transforma as dimensões da mercadoria, que passa a se constituir em uma unidade de análise que ajuda a compreender a mais-valia, a desigualdade, a exploração, o Capital etc, e conforme vai destrinchando o conceito é possível visualizar um movimento que evidencia a complexidade de seu significado.

Partindo desta explicação e considerando que dialética esteve presente neste trabalho e, especialmente, neste capitulo, que se constitui a partir de um conteúdo empírico, é possível compreender sigilo e transparência como unidades de análise que complexificam a noção de direito à informação pública. Mais ainda, a relação assimétrica dos diferentes atores com esta política pública (munícipes, servidores e parlamentares) evidencia questões que estão para além da possibilidade de tratar o sigilo como algo típico daquilo o que é público e a transparência algo afeto aio privado – assim como valorar de maneira pejorativa aquilo o que se pública ou deixa de publicar como proposital ou deliberada má fé.

Neste sentido, a análise dos protocolos LAI possibilitou verificar que a dificuldades dos munícipes em utilizar essa ferramenta no município, assim como dos próprios servidores em operacionalizar a oferta de informações. No mesmo sentido, é possível identificar munícipes extremamente inteirados acerca de seus direitos e servidores aplicando a equivocadamente, quando não, deliberadamente descumprindo as determinações. E, neste jogo, ainda tem as decisões dos parlamentares que (deliberadamente ou não) deixam de contribuir para o fortalecimento da Ouvidoria do Parlamento como um órgão zelador dos princípios da LAI, com estabilidade e, de modo geral, com alguma independência e autonomia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da elaboração deste trabalho foi possível identificar a relevância do acesso à informação pública como um direito provedor de outros direitos e, assim, sua relevância como objeto de pesquisa - neste caso, para discutir a interação entre a sociedade e o Poder Legislativo. Esta afirmação se ancora na discussão teórico-metodológica apresentada no primeiro capítulo, em que se debate a relação do Estado com a sociedade. Desenvolver esta reflexão foi importante para conhecer as bases teóricas sob a qual se estabeleceu a discussão do Estado liberal, bem como pontuar questões que emergem deste processo, como participação e controle social. Nos marcos do acesso a informação, construir essa reflexão, juntamente com o reposicionamento deste conceito a partir da perspectiva dos direitos humanos foi fundamental para que esta pesquisa alcançasse o seu objetivo principal de discutir a interação mediada pela LAI da população paulistana com o Poder Legislativo local. Interação esta analisada em uma perspectiva dialética, já que evidenciar a contradição é exatamente a finalidade deste processo, considerando-a indispensável para a análise do objeto e aprofundamento do estudo de caso.

A Dialética possibilitou evidenciar a complexidade do objetivo, identificar diferentes dimensões e construir uma análise que não desconsidera as contradições, ao contrário: as considera como elemento indispensável para compreender os fenômenos. Isso contribuiu para evitar observações maniqueístas e superficiais. Isso é importante porque existe um conjunto de sensibilidades nas quais o Poder Legislativo está envolto: as relações partidárias, os conflitos de interesse dos diferentes grupos sociais que cada mandato representa e as dinâmicas entre oposição e situação. Constitui-se, assim, como uma arena de disputas e tensões que potencializam os desafios para a aplicação da LAI.

Exatamente por este motivo a Câmara Municipal de São Paulo mostrou-se um estudo de caso interessante, na medida em que permite discutir as especificidades que recaem sobre o Legislativo, diante da complexidade de sua composição, assim como se estabelece em uma instância subnacional, o que possibilita analisar uma esfera que após a Constituição Federal de 1988 passou a ter competências exclusivas na administração pública.

É possível afirmar que a CMSP deu importantes demonstrações em sua elaboração legislativa no que se refere à transparência e predisposição para pautar o tema do acesso à informação no município. Entretanto, isso não exclui a importância de verificar seus efetivos desdobramentos em nível local, bem como nas diferentes esferas públicas. Assim como é indispensável que se identifique se os objetivos determinados pelo poder público e ensejados pela sociedade civil organizada tem encontrado efetividade no cotidiano, bem como discutir as dinâmicas de funcionamento, execução e implementação.

Para além de discutir a prática da transparência no âmbito da governança pública, trata-se de incorporar a noção da publicidade como um valor a ser perseguido pela administração pública democrática e participativa. Portanto, acesso à informação não é um instrumento, mas uma premissa. Ao analisar o caso da CMSP, que atribuiu à sua Ouvidoria a responsabilidade pela aplicação da LAI, nota-se que suas normas, bem como as demais

legislações existentes, são insuficientes para construir um regime suficientemente robusto de acesso à informação, resultando em uma relação que torna essa apenas mais uma demanda para a Ouvidoria, que não foi estruturada de modo a executar sua tarefa com condições plenas, o que fica nítido no fluxo de trabalho da Ouvidoria e na forma de armazenamento das informações. A preocupação meramente discricionária e formal de atender normas mais gerais da LAI (como produção de relatórios mensais) não contribui para alteração do *status quo*.

A criação da Ouvidoria e a implementação da LAI sem um processo de sensibilização do conjunto de servidores nos diferentes departamentos reforça esta característica, tendo em vista que a LAI como mera medida administrativa não altera os paradigmas da administração pública. Quem executa a política pública precisa estar alinhado com as diretrizes do programa e convencido de sua efetividade, sob pena dos resultados não serem alcançados. A análise dos protocolos da Ouvidoria evidencia como esta é uma questão sensível, na medida em que premissas mínimas de disponibilização da informação não estão sendo atendidas: tempo longo para obtenção de reposta, devolutivas incompletas, justificativas infundadas de sigilo, dentre outras.

O Brasil, ao acompanhar a tendência internacional de abertura de dados e disponibilização de informações públicas, materializando as premissas constitucionais de publicidade estatal, estabeleceu novos paradigmas para a administração pública em contraponto com a cultura do sigilo sob a qual o país se estabeleceu. Diante disso, estabelecer em lei como disponibilizar informações é um passo importante para pautar estados e municípios, mas insuficiente para mudar uma cultura já estabelecida.

Não é possível, entretanto, atribuir exclusivamente aos servidores a responsabilidade pela dificuldade para aplicação da LAI. Há um conjunto de normas dispersas que tratam de acesso à informação, alguns conflitantes (como a diferença de prazos de atendimento na LAI e na Ouvidoria) outras complementares, com regramento diferente em normas diferentes. Se os servidores não estiverem capacitados e devidamente inteirados sobre este regramento a consequência será o desuso e, consequentemente a manutenção do modelo atual de uma cultura voltada para o sigilo.

A relação dialética entre transparência e sigilo evidencia valores de uma sociedade cujas dinâmicas sociais foram historicamente marcadas por interesses e disputas para manutenção do poder, e também os cidadãos não podem ser responsabilizados sob o argumento do desinteresse e da baixa participação, tendo em vista que nos marcos do capitalismo a preocupação com a subsistência precede a possibilidade de se ocupar das coisas públicas. Assim, pensar as condições de assegurar a informação como um direito humano fundamental é sim tarefa do Estado e o primeiro passo para a superação das assimetrias informacionais.

Assim, observou-se um número significativo de pedidos de informação sobre temas que não estão dentro das atribuições do Legislativo. Diante da autonomia dos poderes e da própria legislação que impõe responsabilidade ao servidor pela informação fornecida, não é correto admitir que um órgão busque ou forneça informações sob guarda de outro órgão; no

mesmo sentido, não é razoável que um problema social que é estrutural (as limitações de conhecimento sobre as coisas públicas), resultem em barreira para acessar uma informação.

A análise dos Protocolos da Ouvidoria revelou uma grande dificuldade por parte das pessoas em elaborar questões nítidas e objetivas, que pudessem ser atendidas de maneira assertiva pelos servidores. Desta forma é impensável um processo de transparência pública sem identificar o perfil e envolver o conjunto da população no processo. Assim, a construção de uma política de transparência, acesso e abertura de dados, precisa considerar as assimetrias sociais no processo de solicitação e compreensão das informações. No mesmo sentido, atuar de maneira ativa na interação com a sociedade, capacitando-a para buscar e compreender informação, bem como as formas de exercer o direito de ser informado. Esse aspecto é relevante, na medida em que as pesquisas de Pereira (2016) e Resende (2018) apontam quem a construção da agenda da LAI não se formou a partir de uma demanda popular.

Neste sentido, a Ouvidoria atuando como mais um órgão da CMSP, com regramentos estabelecidos pelos próprios parlamentares e sem autonomia para lidar com a mediação das relações entre a sociedade civil e o Poder Legislativo corrobora para manutenção da dificuldade na relação entre requisições e respostas. A pesquisa identificou que as nomeações para os cargos da Ouvidoria, inclusive os Ouvidores, possuem critérios estritamente políticos, já que os nomeados nestes cargos possuem o padrão de terem sido nomeados em algum gabinete de vereador ou de representação de bancada partidária antes ou depois da passagem pela Ouvidoria. Além disso, com exceção da primeira Ouvidora — que também esteve nomeada em gabinete de vereador e na Ouvidoria do Município de São Paulo antes de ocupar o cargo na CMSP —, os demais ocupantes do cargo não possuíam experiência anterior de trabalho ou pesquisa com Ouvidorias. Especialmente os Auxiliares de Ouvidoria, cargo de alta rotatividade dentro do órgão, nota-se essa relação de nomeação e exoneração flutuando entre a Ouvidoria e os mandatos de vereadores, o que denota não haver exatamente uma preocupação do parlamentar que faz as indicações em criar as condições para construir um regime de direito à informação.

Apesar do arcabouço normativo identificado na pesquisa e de uma significativa estrutura de recursos humanos e financeiros e apesar de ter adotado iniciativas interessantes de transparência, a pesquisa identificou que persiste a dificuldade da CMSP em superar a cultura do sigilo. Mesmo a criação da Ouvidoria do Parlamento e a implantação de um programa de dados abertos não foram suficientes, já que foi identificada uma alta rotatividade de servidores comissionados na Ouvidoria —, bem como houve reinterpretações da ideia de disponibilização de dados – como no caso da publicação dos salários dos servidores.

No mesmo sentido, as dificuldades relatadas no capítulo 4 para obtenção dos protocolos da LAI na Ouvidoria denotam como a política de dados abertos não foi exatamente assimilada ou, pelo menos precisa ser revisada. A forma de atender aos pedidos de informação também se mostrou inadequada e, de modo geral, sem compreender os princípios que norteiam uma política de acesso à informação.

Diversas questões emergiram da análise do banco de protocolos LAI e que demandariam uma metodologia de estudos que incluísse entrevistas aos munícipes e testes de usabilidade do Portal da CMSP – o que não fez parte da metodologia eleita neste trabalho,

mas se apresenta como sugestão de análises futuras. Foi possível identificar uma série de processos na Ouvidoria que demandam aperfeiçoamento para efetivação desta legislação como prática cotidiana. Assim, algumas sugestões se apresentam como possibilidade para interagir com as dificuldades identificadas ao longo da pesquisa:

- 1. Alterações no sistema de gestão da informação, incluindo a catalogação dos atendimentos da Ouvidoria, para proporcionar um arquivamento mais intuitivo, excluindo os campos obsoletos e incluindo a formação;
- 2. Mudanças no fluxo de interação com os demais departamentos da CMSP, com foco na atenção aos prazos de atendimento dos protocolos;
 - 3. Capacitação dos servidores;
- 4. Elaboração de um manual de redação para respostas às demandas de acesso à informação, especificando padrões mínimos de conteúdo;
- 5. Criação de um colegiado, composto por servidores e entidades da sociedade civil, para acompanhar o cumprimento dos prazos, analisar os padrões de resposta, verificar a disponibilização de dados em transparência ativa e auxiliar a Câmara nos procedimentos relacionados à LAI, inclusive a formação dos servidores, e demais regramentos relacionados à transparência pública no âmbito do Poder Legislativo;
- 6. Aprovação de um texto normativo para consolidação das leis de transparência, disponibilização de dados e acesso à informação no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo;
- 7. Elaboração de um termo de cooperação técnica envolvendo os órgãos da administração pública municipal (administração direta e indireta do município, CMSP e TCM) de São Paulo para integração o e-SIC no âmbito da municipalidade;
- 8. Realização de consulta pública para discutir alterações na Lei da Ouvidoria, de modo a realizar eleições para nomeação do Ouvidor e Ouvidor-Adjunto, além de autonomia pra indicação de ao menos parte da equipe do órgão;
- 9. Implementação de um plano de divulgação sobre a LAI e demais instrumentos normativos do município de São Paulo, voltado para os cidadãos, incluindo materiais de formação e orientação sobre o tema, bem como a realização de oficinas periódicas e abertas à população.

Algumas medidas são mais simples e outras demandam o aceite de outros atores políticos, contudo a CMSP pode ser mais uma vez protagonista de um importante processo de mudança social, que poderia servir de referência para outras casas legislativas no Brasil. Espera-se que este trabalho contribua com os estudos para transparência e direito de acesso à informação no Poder Legislativo e que abra caminhos para investigações que aprofundem as diferentes relações que envolvem as dinâmicas entre o poder público e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. **Época**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2012. Disponível em: http://revistaepoca.globo.com/opiniao/fernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- AÇÃO EDUCATIVA. Indicador de Alfabetismo Funcional INAF. Estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho. São Paulo, SP: 2016. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/09/INAFEstudosEspeciais_2016_ Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- AGÊNCIA ESTADO. Salário de motoristas varia 2.100% na Câmara de SP. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 4 jul. 2012. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/geral,salario-de-motoristas-varia-2100-na-camara-de-sp,895597>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciências) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ANGÉLICO, F. Clareza em sigilo é fundamental para transparência. **Consultor Jurídico**, 6 jun. 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-jun-06/fabiano-angelico-clareza-sigilo-fundamental-transparencia. Acesso em 27 fev. 2018.
- ANGÉLICO, F.; CRAVEIRO, G.; MACHADO, J.; MARTINS, P. Desafios da transparência no Sistema de Justiça brasileiro. Artigo 19; CEAPG-FGV; COLAB, São Paulo, 2017. Disponível em: http://www.forum-global.de/docs/Transparencia_no_Sistema_de_Justica_do_Brasil_2ed_com_entrevistas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- ARTIGO 19. **O Direito Público a estar informado**: princípios para uma legislação sobre acesso à informação. Londres, 1999. Disponível em: https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf. Acesso em: 12 dez. 18.
- ARTIGO 19. Acesso à informação para a garantia de direitos humanos. 2013. Disponível em: http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2013/04/Acesso_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_para_a_garantia_de_direitos_humanos-1.pdf>. Acesso em 16 jan. 17.
- ARTIGO 19; The Access Initiative. **De Princípios a Direitos**: Rio 2012 e a garantia de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça para todos. 2011. Disponível em: http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2012/01/De-Princ%C3%ADpios-a-Direitos1.pdf>. Acesso em 16 jan. 17.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BATISTA, S. G. **A inclusão digital**: programas governamentais e o profissional da informação reflexões. Inclusão Social, Brasília, v. 1, n. 2, p. 23-30, abr./set. 2006. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/960/2/ARTIGO_Inclusao Digital.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2019

BATISTA, C. L. **Informação pública:** entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>. Acesso em: 20 fev. 2018

BENEVIDES, M. V. M. A cidadania Ativa. São Paulo, Editora Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 5-16, Aug. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 31 jan. 19

BENKLER, Y. **La riqueza de las redes. Barcelona**, 2015. Disponível em: http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/la%20riqueza%20de%20las%20redes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia:** Uma Defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª Edição, 1997

BRASIL. **Constituição** (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 30 mai. 2018.

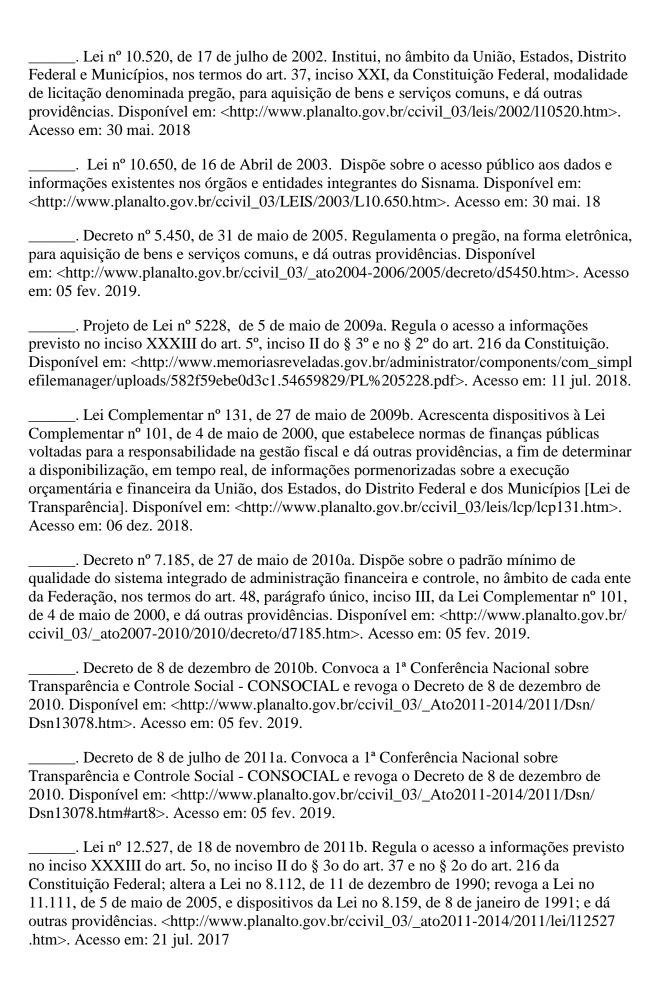
____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 05 fev. 2019. _. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 05 fev. 2019. . Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 05 fev. 2019. . Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 05 fev. 2019. _. **Constituição** (1967a). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

_____. Decreto Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967b. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 05 fev. 2019.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

Acesso em: 05 fev. 2019.

Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967c. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60417.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.
Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.
Constituição (1988) . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.
Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.
Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf >. Acesso em: 06 jan. 2019.
Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2182.htm >. Acesso em: 06 jan. 2019.
Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm . Acesso em: 06 jan. 2019.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm . Acesso em: 06 dez. 2018.
Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000b. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm >. Acesso em 05 fev. 2019.
Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000c. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm . Acesso em: 05 fev. 2019.



Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011c. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm . Acesso em: 21 jul. 2017.
Portaria Interministerial nº 507, de 27 de novembro de 2011d. Diário Oficial da União , Seção I, 28 nov. 2011. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/11/2011&jornal=1&pagina=85&totalArquivos=128 . Acesso em: 12 dez. 2017.
Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm . Acesso em: 30 mai. 2018
Relatório da Comissão Nacional da Verdade . Brasília: CNV, Volume 1, 2014. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf >. Acesso em: 09 dez. 2018.
LA NOCHE de 12 Años. Direção: Alvaro Brechner. Argentina, Espanha, Uruguai: International Pictures, 2018. Netflix (2h02)
BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial . Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf >. Acesso em: 20 set. 2017.
A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.
BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. Revista de Administração Pública , Lisboa, v. 34, n. 4, 2002. p. 7-26.
BURLE, C; BELLIX, L; MACHADO, J. Como a Parceria para Governo Aberto pode contribuir com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina? In: VII CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS – GIGAPP. Anais Madrid, Espanha, 2016. Disponível em: http://www.forum-global.de/jm/2016-2017/Governo_Aberto_Agenda_2030_ Desenvolvimento_Sustentavel_%20Machado_Burle_Bellix.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2019.
CAESAR, G. Perfil médio do deputado federal eleito é homem, branco, casado e com ensino superior. G1 – Eleições 2018, 21 out. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml >. Acesso em: 03 fev. 2019
CÂMARA DOS DEPUTADOS. A construção do artigo 5º da Constituição de 1988. Edições Câmara. Centro de Documentação e Informação: Brasília, 2013a. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15176 >. Aceso em: 12 mar. 18.
Resolução nº 49, de 17 de dezembro de 2013b. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o

Laboratório Ráquer; e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacam aradosdeputados-49-17-dezembro-2013-777698-publicacaooriginal-142376-pl.html>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CARONE, I. A dialética marxista: uma leitura epistomolígica. In: **Psicologia social**: o homem em movimento, 2004.

CHAUÍ, M. Convite à Filosofia. Editora Ática: São Paulo, 2000.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão. Washington, D.C., Estados Unidos, 2000. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosLE.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação – Genebra e Túnis, 2013 e 2005. International Telecommunication Union (ITU): Genebra, 2014. Disponível

em: https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernosCGIbr_DocumentosCMSI.pdf. Acesso em: 22 abr. 2018.

CONDE, E. A. S.; LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Políticas Sociais no âmbito subnacional e capacidades estatais: reflexões conceituais à luz das cidades-polo. In: 9° CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA – ALACIP. **Anais**... Montevideu, Uruguai, 2017. Disponível em:

< http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI1MjYiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiNTA0N2MxNTM1OGQ2ZGJkZTYzYzMwZDM1MDUyZDlhZTAiO30%3D>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e Check List. CGU, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas: Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 28 dez. 2018

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. In: Estudos Avançados, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 Mai. 19.

DESAPARECIDOS POLÍTICOS: um capítulo não encerrado da história brasileira. 1ª Ed. São Paulo: Ed. do Autor, 2012.

EXAME. Salário de encanador da Câmara de SP é de R\$ 11 mil. Rio de Janeiro, 3 jul. 2012. Disponível em: http://exame.abril.com.br/brasil/salario-de-encanador-da-camara-de-sp-e-de-r-11-mil/. Acesso em: 05 fev. 2019.

- FECOMÉRCIO SP. Capital paulista é o 5º maior mercado da América do Sul. Economia, 21 jan. 2014. Disponível em: http://www.fecomercio.com.br/noticia/capital-paulista-e-o-5o-maior-mercado-da-america-do-sul. Acesso em: 05 fev. 2019.
- GAITÁN, A. E. F. L. Acceso a la información pública en América Latina: Análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 111-140, jan.-abr. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.22456/1982-5269.62629>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- GOMIDE, D. C. O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: XI JORNADA DO HISTEDBR, 2013, Cascavel. **Anais...** Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/2/artigo_simposio_2_45_dcgomide@gmail.com.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.
- GOMIDE, D. C.; JACOMELI, M. R. M. O método de Marx na pesquisa sobre políticas educacionais. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 64-78, 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/69759/39300>. Acesso em: 05 ago. 2018.
- HOBBES, T. Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil (1651). Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva Martins Fontes : São Paulo, 2003.
- JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. FGV Editora: Universidade do Texas, 2ª Edição, 2002a
- _____. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 7(3), p. 443-454, 2002b. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/Imagens/95b_0 7.pdf"
- JARDIM, J. M. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: **Mesa Redonda Nacional de Arquivos**,. Caderno de textos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- LEITE, C. K. S. O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2006. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/pt-br.php. Acesso em: 6 jun. 2018.
- LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo** (1689). Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes. 1990.
- MACHADO, J. A. S. **Políticas públicas de informação para o conhecimento aberto**. 2016. 276 f. (Tese de livre docência). Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.forum-global.de/docs/tese-livre-docencia-Jorge-Machado.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- MAQUIAVEL, N. O Príncipe. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- MARX, K. A crítica da Filosofia do Direito de Hegel (1843). Tradução: Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2.ed revista, São Paulo: Boitempo, 2010.

- MARX, K. **Grundrisse:** Manuscritos econômicos de 1857- 1858 Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K; ENGELS, F. A **ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas 1845- 1846, São Paulo: Boitempo, 2007.
- MATEUS, R. P. F. O Consenso de Washington e as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado em perspectiva política (1989 1997). XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Florianopolis-SC, 27 a 31 jul. 2015. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428334352_ARQUIVO_Textooriginal2.pdf>. Acesso em 29 Jan. 19.
- _____. **Da reforma à (re)construção**: as prescrições do Banco Mundial para os Estados nacionais (1989 2011). 2016. 175f. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2016. Disponível em: https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/2105>. Acesso em: 02 jan. 2018.
- MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado (2ª Ed., Rev., Trad. Marsel N. G. de Souza). Paris: Unesco, 2009. Disponível em: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/liberdade_de_informacao_pt.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2018.
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2019.
- MILANI, C R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: **Revista de Administração Pública RAP**. Rio de Janeiro: FGV, 42(3): p. 551-79, maio/jun. 2008.
- MILITÃO, E. Por que estamos publicando a lista. **Congresso em Foco**, 2011. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/por-que-estamos-publicando-a-lista/>. Disponível em: 05 dez. 2017.
- MOCHI, C. M. A constituição do estado moderno: do ideal de liberdade para o Princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 1-26 jan/abr. 2009.
- MONTAGNO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- MONTESQUIEU, C. S. B. **O Espírito das Leis**. (2ª Ed., Trad. Cristina Murachco). São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- NEVES, A. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, Faperi, 2008.

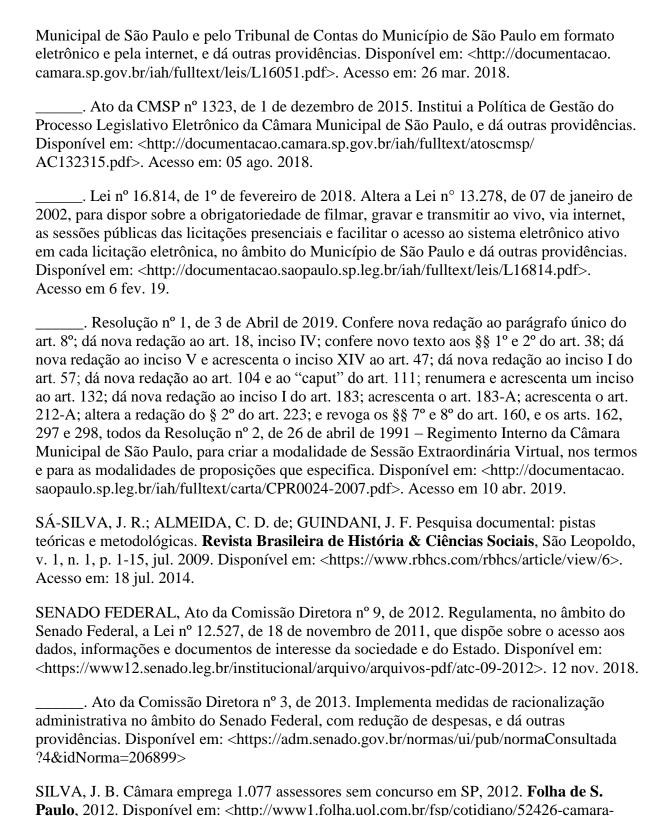
- OLIVEIRA, M. F.; GOMES, J. M. S.; SANTOS, E. C. F. Nota Técnica sobre a Regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado de São Paulo. **Secretaria de Planejamento e Gestão** (SPG) Unidade de Melhoria e Desenvolvimento das Organizações (UDEMO): São Paulo. Disponível em: http://gestaolai.sp.gov.br/attachments/article/109/Nota%20t%C3%A9cnica%20levantamento%20LAI%20ESP%202015.pdf. Acesso em: 05 jan. 2017.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INICIATIVE. **Transparencia y Silencio**: Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países. Open Society Institute, 2006. Disponível em: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf>. 05 set. 2017.
- PEREIRA, T. C. A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo no monitoramento da burocracia pública brasileira. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/pt-br.php. Acesso em: 07 dez. 2017.
- PERLINGEIRO, R.; DÍAZ, I.; LIANI, M.. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016. <Disponível em: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.4645>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- RAVAZOLO. R. F. **Barreiras à implementação da lei de acesso à informação**: estudo de caso nos três poderes do Estado do RS. 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Negócios) Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em:http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7083. Acesso em: 23. dez. 2018
- SAMPAIO, A. Raio X da futura Câmara Municipal de São Paulo. Rede Nossa São Paulo, 6 out 2016. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/2016/10/06/raio-x-da-futura-camara-municipal-de-sao-paulo/>. Acesso em 23 dez. 2018
- RESENDE, J. F. **Da opacidade à publicidade**: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. 390 f. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-25062018-124118/pt-br.php. Acesso em: 30 jan.2019.
- ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: **20 Anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seuridade social. VAZ, F. T. (Org.) Ed. ANFIP, p. 131-148, 2008.
- ROUSSEAU, J. J. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens (1754). São Paulo: Martins Fontes, 2ª Ed., 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 0, de 4 de abril de 1990. Lei Orgânica do Município de São Paulo (texto consolidado). Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei-Organica.pdf >. Acesso em: 16 mar. 2018.
Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (atualizado até a Resolução nº 10, de 2 de abril de 2013). Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/regimento-interno-2013-RC291C.pdf >. Acesso em: 12 dez. 2017.
Relatório da CPI Perus - Desaparecidos Políticos realizada pela Câmara Municipal de São Paulo, Serviço Gráfico da CMSP 1992a.
Ato da CMSP n° 392, de 18 de março de 1992b. Dispõe sobre a informatização dos Gabinetes e Subsecretarias Parlamentares, e da outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC39292.pdf >. Acesso em: 12 jul. 2018.
Emenda à Lei Orgânica nº 13, de 24 de março de 1992c. Acrescenta parágrafo único ao artigo 181 da Lei Orgânica do Município. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/emendasleiorganica/E1392.pdf . Acesso em: 05 fev. 2019.
Ato da CMSP n° 399, de 3 de junho de 1992d. Cria Grupo de Trabalho para estudar e propor medidas visando ao tratamento e à destinação do acervo de documentos do Departamento de Documentação e Informática (DT.9). Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC39992.pdf >. Acesso em: 10 jul. 2018.
Ato da CMSP nº 413, 2 de setembro de 1992e. Cria a Comissão de Avaliação de Documentos - CAD destinada a estabelecer os critérios para destinação e custódia dos documentos da CMSP. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC41392.pdf . Acesso em: 20 nov. 2018.
Ato da CMSP nº 512, de 27 de setembro de 1994. Altera o Ato nº 413/1992, e da outras providencias. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC51294.pdf >. Acesso em: 12 ago. 2018.
Ato da CMSP nº 534, de 14 de novembro de 1995. Confere Caráter obrigatório às Tabelas de Temporalidade dos Documentos da Atividade Legislativa e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC53495.pdf >. Acesso em: 10 nov. 2018.
Ato da CMSP n°. 655, de 31 de agosto de 1999. Altera a composição da Comissão de Avaliação de Documentos - CAD, e da outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC65599.pdf >. Acesso em: 02 out. 2018.
Ato da CMSP nº 666, de 28 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o fluxo e a eliminação de papéis na Secretaria da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC66699.pdf . Acesso em: 07 set. 2018.
Ato da CMSP nº 675, de 29 de agosto de 2000. Regulamenta o Departamento de Documentação e Informação - DT.9 e dá outras providências. Disponível em:

http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC67500.pdf >. Acesso em: 19 set. 2018.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm . Acesso em: 16 mar. 2018.
Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003a. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.650.htm . Acesso em: 26 mar. 2018
Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003b. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm . Acesso em: 26 mar. 2018.
Lei nº 13.637, de 4 de setembro de 2003c. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal, procede às adaptações necessárias às normas das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98 e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L13637.pdf >. Acesso em: 26 mar. 2018.
Lei nº 13.638, de 4 de setembro de 2003d. Dispõe sobre a organização administrativa direta e institucional da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L13638.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.
Lei nº 14.029, de 13 de julho de 2005a. Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L14029.pdf >. Acesso em: 26 mar. 2018.
Ato da CMSP nº 905, de 24 de novembro de 2005b. Dá nova redação ao artigo 12 do Ato nº 675, de 29 de agosto de 2000. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC90505.pdf >. Acesso em: 08 out. 2018.
Ato da CMSP nº 981, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a organização em equipes, por fluxos de trabalho, dentro da estrutura administrativa da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/ atoscmsp/AC98107.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.
Lei nº 14.720, de 25 de abril de 2008a. Dispõe sobre a publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público Municipal, no endereço eletrônico do órgão em que se encontram em exercício, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L14720.pdf >. Acesso em: 26 mar. 2018.

Ato da CMSP nº 1037, de 5 de novembro de 2008b. Regulamenta a Lei nº 14.720, de 25 de abril de 2008, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC103708.pdf >. Acesso em: 20 nov. 2018.
Ato da CMSP nº 1126, de 6 de outubro de 2010. Disciplina a produção e disponibilização de conteúdo no site da Câmara Municipal de São Paulo na Internet. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC112610.pdf . Acesso em: 13 mar. 2018.
Ato da CMSP nº 1132, de 7 de fevereiro de 2011a. Institui a Ouvidoria do Parlamento na Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC113211.pdf >. Acesso em: 11 fev. 2018.
Ato da CMSP nº 1143, de 4 de abril de 2011b. Institui boas práticas de qualidade no atendimento ao cidadão, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC114311.pdf Acesso em: 20 fev. 2018.
Ato da CMSP nº 1156, de 20 de junho de 2011c. Dispõe sobre a implementação do Programa de Dados Abertos do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC115611.pdf >. Acesso em: 07 jun. 2018.
Resolução da CMSP nº 3, de 1 de setembro de 2011d. Dispõe sobre a Guarda, Preservação e Armazenamento de Documentos da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/resolucoescmsp/RC311.pdf >. Acesso em: 12 dez. 2017.
Ato da CMSP nº 1168, de 3 de outubro de 2011e. Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, adota normas do Executivo pertinentes à espécie, revoga os Atos nºs 1015/08, 1046/09, 1094/09, 1101/09 e 1115/10, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC116811.pdf >. Acesso em: 02 mar. 2018.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011f. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 50, no inciso II do § 30 do art. 37 e no § 20 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acesso em: 26 mar. 2018.
Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011g. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em:

em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L15507.pdf >. Acesso em: 26 mar. 2018.
Ato da Comissão Diretora nº 9, de 16 de maio de 2012a. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado. Disponível em: https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4&idNorma=203925 . Acesso em: 12 nov. 2018.
Decisão da Mesa nº 1.449, de 31 de maio de 2012b. Disponível em: http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/salarios-abertos/ >. Acesso em: 05 fev. 2019.
Ato da CMSP nº 1189, 18 de junho de 2012c. Consolida a disciplina existente sobre a Comissão de Avaliação de Documentos – CAD, amplia suas competências, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/ AC118912.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.
Ato da Mesa nº 45, de 16 de Julho de 2012d. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-normaatualizada-cd-mesa.pdf . Acesso em: 15 out. 2018.
Ato da CMSP nº 1211, de 6 de fevereiro de 2013a. Aprova Tabelas de Classificação de Documentos de Acesso Restrito da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/ atoscmsp/AC121113.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018
Ato da Comissão Diretora nº 3, de 19 de fevereiro de 2013b. Implementa medidas de racionalização administrativa no âmbito do Senado Federal, com redução de despesas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.senado.gov.br/transparencia/SECRH/BASF/2013/02fev/bap5165_2.pdf >. Acesso em: 03 set. 2018.
Ato da Mesa nº 2, de 1 de março de 2013c. Institui o Programa de gestão de documentos da ALESP, e aprova o Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/ato.da.mesa/2013/ato.da.mesa-2-01.03.2013.html . Acesso em: 09 dez. 2018.
Ato da CMSP nº 1231, de 25 de junho de 2013d. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso a Informação, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: http://documentacao.camara.sp.gov.br/ iah/fulltext/atoscmsp/AC123113.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.
Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013e. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências [Lei Anticorrupção]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm . Acesso em: 26 mar. 2018.
Lei nº 16.051, de 6 de agosto de 2014. Estabelece diretrizes a serem observadas para a publicação de dados e informações pela Prefeitura do Município de São Paulo, Câmara



SINGER, A. Maquiavel e o liberalismo: a necessidade da República. In: **Filosofia política moderna.** De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/35172362.pdf. Acesso em: 02 mai. 2018

emprega-1077-assessores-sem-concurso-em-sp.shtml>. Acesso em: 03 mai. 2010

SKINNER, Q. **As fundações do pensamento político moderno.** Trad. de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF permite divulgação de salários de servidores públicos na internet. Supremo Tribunal Federal: 2012. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TORRES, N. T. Acceso a la información en Colombia: 124 años después. Disponível em: http://www.freedominfo.org/2012/07/acceso-a-la-informacion-en-colombia-124-anos-despues>. Acesso em 16 jan. 2018

UNIÃO INTERAMERICANA DE TELECOMUNICAÇÕES. Declaração de Princípios de Genebra. In: **Documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação**: Genebra 2003 e Túnis 2005[traduzido por Marcelo Amorim Guimarães]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, p. 16-20, 2014. Disponível em: https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernosCGIbr_DocumentosCMSI.pdf>. Acesso em: 15. jan. 2019.

VAZ, J. C. Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 22, n. 71, abr. 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/63284. Acesso em: 03 jan. 2019.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. Rio de janeiro: Zahar Editores, 1982.

ZEPEDA, J. R. **Estado y Transparencia:** Un Paseo por la Filosofia Política. (Cuadernos de Transparencia, n. 4), México-DF: IFAI, 2004. Disponível em: <a href="mailto: mailto://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/247.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

APÊNDICE A – HISTÓRICO DOS OUVIDORES E OUVIDORES-ADJUNTOS

Nome	Lotação	Cargo	Nomeação	Exoneração
	36° GV	Chefe de	09 jan. 05	02 fev. 05
	(Police Neto)	Gabinete	07 Jan. 03	02 100. 03
	26° GV	Assistente	03 fev. 05	04 dez. 06
Maria Inês	(Natalini)	Parlamentar	03 101. 03	01 462. 00
Fornazaro 36° GV		Assistente	18 ago. 10	11 jan. 11
(ciências sociais)	(Police Neto)	Parlamentar	10 480. 10	11 Juli 11
	Gabinete da	Assessor	21 jan. 11	01 fev. 12
	Presidência	Legislativo		000
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	02 fev. 12	02 fev. 13
	Gabinete do 1°			
	Secretário			
	(2010 – Chico	Assessor	11 mai. 10	29 fev. 12
	Macena; 2011 –	Legislativo		
	Netinho de Paula;			
Fabio	2012 – Ítalo Cardoso)			
Pierdomenico	Gabinete da Liderança	Coordenador	01 mar. 12	02 ion 12
(direito)	de Representação Partidária - PT	de Liderança	01 mar. 12	02 jan. 13
, ,	Partidaria - Pr	Diretor		
	Escola do Parlamento	Executivo	18 jan. 13	04 jan. 13
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	05 fev. 13	02 fev. 15
		Diretor	02.5 1.5	
	Escola do Parlamento	Executivo	03 fev. 15	31 jan. 17
Marcelino Atanes	47° GV – Doutor	Chefe de	00:00 12	04 fev. 13
Neto	Calvo (PMDB)	Gabinete	08 jan. 13	04 lev. 13
(advogado)	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	05 fev. 13	17 mar. 16
Joao Claudio	23° GV – Nelo	Assistente	03 jan. 13	17 mar. 16
Silva de Quintal	Rodolfo (PMDB)	Parlamentar	03 Jan. 13	1 / mar. 16
(advogado)	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	18 mar. 16	18 mar. 17
Flavia Benedictini	40° GV – Camilo	Assistente	03 jan. 17	20 mar. 17
Sanches (direito)	Cristófaro (PSB)	Parlamentar	03 Jan. 17	20 mai. 17
Sanches (diferto)	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	21 mar. 17	05 abr. 18
	53° GV	Assistente	26 jan. 17	13 jun. 17
	Zé Turim	Parlamentar	20 Jan. 17	13 Juii. 17
		Assessor	14 jun. 17	14 jul. 17
Claudio Castello		Parlamentar	1+ juii. 17	1+ jui. 17
de Campos	11° GV – Caio	Assessor		
Pereira	Miranda Carneiro	Parlamentar	01 ago. 17	01 mar. 18
(advogado)	(PSB)			
(Coordenador	00	
		Especial de	02 mar. 18	04 abr. 18
	0 11 1 0160	Gabinete	05.1.10	A . •
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor	05 abr. 18	Atual (continua)

Nome	Lotação	Cargo	Nomeação	(continuação) Exoneração
	36° GV – Police Neto	Assistente Parlamentar	20 fev. 09	09 fev. 11
Francisca Ramos de Queiroz	Gabinete da	Assistente Legislativo II	10 fev. 11	01 mar. 11
(engenheira agrônoma)	Presidência – Police Neto	Assistente Legislativo III	02 mar. 11	01 fev. 12
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor Adjunto	02 fev. 12	11 abr. 14
	54° GV – Wadih Mutran	Auxiliar de Gabinete de Subsecretaria	01 abr. 93	30 set. 93
	54° GV– Wadih Mutran	Oficial de Gabinete de Subsecretaria Parlamentar	01 out. 93	01 mar. 94
	54° GV– Wadih Mutran	Subsecretário Assistente	02 mar. 94	31 ago. 94
	54° GV– Wadih Mutran	Secretário Assistente I e II	01 set. 94	31 mai. 95
Wilson Roberto Thomazini (advogado)	54° GV– Wadih Mutran	Secretário Assistente III e IV	01 jun. 95	06 jan. 04
	54° GV– Wadih Mutran	Assistente Parlamentar	07 jan. 04	30 set. 08
	53° GV– Wadih Mutran	Chefe de Gabinete	01 out. 08	27 dez. 12
	53° GV– Wadih Mutran	Assistente Parlamentar	28 dez. 12	02 jan. 13
	53° GV– Wadih Mutran	Chefe de Gabinete	03 jan. 13	10 abr. 14
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor- Adjunto	11 abr. 14	13 jun. 17
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	14 jun. 17	Atual
David Santos	40° GV – Camilo Cristófaro	Assistente Parlamentar	03 mai. 17	13 jun. 17
David Salitos	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor Adjunto	14 jun. 17	Atual

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

APÊNDICE B – HISTÓRICO DE AUXILIARES DE OUVIDORIA

Nome	Lotação	Cargo	Nomeação	Exoneração
Barbara Aparecida Diniz	40° GV	Assistente Parlamentar	03 jan. 17	13 jun. 17
		Assessor Especial Parlamentar	14 jun. 17	02 ago. 17
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	03 ago. 17	01 set. 17
	40° GV	Assistente Parlamentar	03 jan. 17	06 fev. 17
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	07 fev. 17	20 mar. 17
	40° GV	Assistente Parlamentar	21 mar. 17	13 jun. 17
Carmine Sposato	40° GV	Assessor Especial Legislativo	14 jun. 17	09 ago. 18
	40° GV	Assessor Especial de Apoio Parlamentar	10 ago. 18	Atual
Daiane Fernandes	40° GV	Assistente Parlamentar	17 jun. 11	08 jan. 13
do Vale	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	12 jun. 13	01 fev. 17
	Gabinete da Liderança do Governo	Coordenador de Liderança	02 fev. 06	08 mar. 07
	Gabinete do 2º Vice- presidência	Assistente Legislativo III	09 mar. 07	06 jan. 09
Eulisio Antonio da Cruz	29° GV	Assistente Parlamentar	16 jan. 09	09 abr. 14
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	10 abr. 14	13 mai. 14
	Gabinete da Presidência	Assistente Legislativo III	14 mai. 14	Atual
Gisleine Tayuni dos Santos	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	01 fev. 17	03 mai. 17
Jaqueline Sorrayla Alves Martins	35° GV	Assistente Parlamentar	13 fev. 08	26 mar. 14
	Gabinete da Presidência	Assistente Legislativo III	27 mar. 14	13 mai. 14
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	14 mai. 14	15 jan. 15
	35° GV	Assistente Parlamentar	16 jan. 15	17 mar. 15

Nome	Lotação	Cargo	Nomasaãa	
			Nomeação	Exoneração
	50° GV	Chefe de Gabinete	02 fev. 07	25 jun. 07
	50° GV	Assistente Parlamentar	26 jun. 07	01 ago. 07
Luiz Gabriel de	Gabinete da Presidência	Assessor Legislativo	05 fev. 13	11 jun. 13
Pieri	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	12 jun. 13	09 abr. 14
	40° GV	Assistente Parlamentar	05 jan. 17	13 jun. 17
	40° GV	Coordenador Especial de Gabinete	14 jun. 17	15 ago. 17
	40° GV	Assistente Parlamentar	03 jan. 17	02 mai. 17
Marcos Roberto Scalone	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	03 mai. 17	02 ago. 17
Scarone	40° GV	Assessor Especial Parlamentar	03 ago. 17	Atual
Meire Regina	Gabinete da Presidência	Assessor Legislativo	03 jan. 13	06 jan. 15
Hernandes	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	21 mar. 17	14 jun. 17
Ronaldo do Prado	Gabinete da Presidência	Assistente Legislativo III	18 mar. 13	31 mar. 16
Farias	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	01 abr. 16	01 fev. 17
	11° GV	Assistente Parlamentar	12 jan. 05	04 ago. 05
	11° GV	Assistente Parlamentar	30 set. 05	01 jan. 09
Rubens de Sousa Veiga	Gabinete da Liderança de Representação Partidária - PR	Assistente Legislativo III	01 jan. 16	13 jun. 17
	09° GV	Assessor Parlamentar	14 jun. 16	03 out. 17
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	16 out. 17	Atual
Uderma Neves Nascimento	49° GV	Auxiliar de Gabinete de Subsecretaria	04 mar. 93	31 ago. 93
	49° GV	Auxiliar de Gabinete II	01 set. 93	04 jan. 94

<u> </u>	(continuação)			
Nome	Lotação	Cargo	Nomeação	Exoneração
	49° GV	Auxiliar de Gabinete de Subsecretaria	05 jan. 94	03 fev. 99
	42° GV	Assistente de Gabinete Subsecretaria	12 fev. 99	02 set. 99
Uderma Neves	23° GV	Assistente Parlamentar	03 jan. 13	11 jun. 13
Nascimento	Corregedoria	Assistente Legislativo III	12 jun. 13	07 jan. 14
	Gabinete do 2º Vice- presidência	Assistente Legislativo III	08 jan. 14	06 jan. 15
	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	05 fev. 12	31 mar. 16
	23° GV	Assistente Parlamentar	01 abr. 16	01 jan. 17
Wilson Roberto Thomazini	54° GV – Wadih Mutran	Auxiliar de Gabinete de Subsecretaria	01 abr. 93	30 set. 93
	54° GV– Wadih Mutran	Oficial de Gabinete de Subsecretaria Parlamentar	01 out. 93	01 mar. 94
	54° GV– Wadih Mutran	Subsecretário Assistente	02 mar. 94	31 ago. 94
	54° GV– Wadih Mutran	Secretário Assistente I e II	01 set. 94	31 mai. 95
	54° GV– Wadih Mutran	Secretário Assistente III e IV	01 jun. 95	06 jan. 04
	54° GV– Wadih Mutran	Assistente Parlamentar	07 jan. 04	30 set. 08
	53° GV– Wadih Mutran	Chefe de Gabinete	01 out. 08	27 dez. 12
	53° GV– Wadih Mutran	Assistente Parlamentar	28 dez. 12	02 jan. 13
	53° GV– Wadih Mutran	Chefe de Gabinete	03 jan. 13	10 abr. 14
	Ouvidoria da CMSP	Ouvidor Adjunto	11 abr. 14	13 jun. 17
Fonte: Dahora Francisco	Ouvidoria da CMSP	Auxiliar de Ouvidoria	14 jun. 17	Atual

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019

APÊNDICE C – HISTÓRICO DE ESTAGIÁRIOS DA OUVIDORIA DA CMSP

Nome	Gênero	Nascimento	Nomeação	Exoneração
Alan Gabriel Teixeira	Masculino	19 set. 95	15 jun. 16	15 jun. 18
Amanda Santiago Silva de Macedo	Feminino	07 ago. 90	21 fev. 11	01 dez. 11
Amapola Fernandes da Silva	Feminino	22 mar. 87	21 fev. 11	31 dez. 11
Ana Cristina Fernandes Alves Lamounier	Feminino	27 mai. 86	31 mar. 14	30 mar. 16
Andre Luiz da Silva Pereira	Masculino	27 fev. 95	17 abr. 18	Atual
Andrezza Mieko Richter Lourencao	Feminino	28 abr. 94	20 jan. 14	20 jan. 16
Anna Carolina Marcal	Feminino	09 abr. 84	22 fev. 13	15 jun. 14
Ariovaldo Santa Cruz Caetano	Masculino	27 out. 66	19 jun. 18	Atual
Barbara Alves Melo	Feminino	31 out. 96	24 jun. 14	29 nov. 14
Barbara Aives Meio		31 Out. 90	06 abr. 15	23 fev. 16
Barbara Medina de França	Feminino	30 set. 87	03 jul. 18	Atual
Camila Pereira dos Santos	Feminino	13 nov. 91	17 dez. 14	01 jul. 16
Carolina do Prado Puerta	Feminino	13 jun. 91	04 jun. 12	01 jan. 14
Carolina Helena Rodrigues	Feminino	01 jan. 96	17 jul. 18	Atual
Carolina Oliveira Lima	Feminino	18 dez. 88	21 fev. 11	21 fev. 12
Carolina Wolff Nunes	Feminino	14 abr. 89	31 out. 13	30 mai. 15
Caroline Alves Trindade	Feminino	28 mai. 95	01 jul. 16	01 jul. 18
Catharina Araujo Nogueira de Freitas	Feminino	08 mar. 95	26 ago. 15	30 jan. 16
Celso Palermo Junior	Masculino	25 jul. 92	21 fev. 11	22 fev. 11
Cintia Kelly Sena da Silva	Feminino	30 mar. 88	15 abr. 16	15 abr. 18
Claudia Antonia Briese	Feminino	11 jun. 94	16 abr. 14	15 abr. 16
Cristiane Teixeira dos Santos de Jesus	Feminino	24 ago. 85	12 jan. 17	01 fev. 18
Diego Ferreira da Silva	Masculino	08 ago. 95	07 ago. 13	14 mar. 15
Edmo Marcelo Salazar Oliveira	Masculino	02 jan. 92	05 ago. 14	01 jul. 16
Eliezer Giazzi Teles	Masculino	28 jan. 88	21 fev. 11	20 fev. 13
Fernanda Cristina Ferreira Lima	Feminino	10 out. 88	21 fev. 11	20 fev. 13
Fernanda Silva Santos	Feminino	18 nov. 91	10 mar. 16	10 mar. 18
Francisco Alencar Pimenta	Masculino	19 set. 84	27 mai. 14	21 jul. 15
Isadora Silva Teles de Menezes	Feminino	24 abr. 90	20 mar. 12 06 mar. 13	26 out. 12 28 jul. 14
Jeferson Braga Pereira	Masculino	22 nov. 88	19 mar. 12	19 mar. 13
Jessica Barbagallo Camara	Feminino	17 nov. 94	01 jul. 16	01 jul. 18
Jessica Idalina Ribeiro da Silva	Feminino	14 dez. 90	21 fev. 11	31 dez. 11
Jessica Pereira dos Santos	Feminino	12 jan. 93	07 dez. 15	07 dez. 17

Nome	Gênero	Nascimento	Nomeação	(continuação) Exoneração
Jhonny Grilo Pereira De Oliveira	Masculino	11 mar. 97	12 dez. 17	Atual
Juliana Aparecida Bispo Inacio	Feminino	01 abr. 93	30 mar. 16	01 jan. 18
Leticia Gonçalves de Paula	Feminino	15 jun. 92	09 jan. 18	Atual
Luana Almeida Souza	Feminino	21 ago. 84	17 dez. 14	01 jul. 16
Luana de Souza Silva Ribeiro Tuburcio	Feminino	05 dez. 83	16 jun. 14	15 jun. 16
Lucas Brito dos Santos	Masculino	07 set. 95	23 fev. 16	22 fev. 18
Luis Phelipe Silva Lopes	Masculino	09 jul. 96	09 fev. 15	09 fev. 17
Maiara Santos de Oliveira	Feminino	28 nov. 97	01 jul. 16	01 jul. 18
Marcos Vinicius Justino Santos	Masculino	22 mai. 91	21 fev. 11	20 fev. 13
Marianna Membribes Figueiredo Barbosalima	Feminino	29 jun. 93	03 jul. 18	Atual
Mario da Costa Ferreira Silva	Masculino	09 fev. 86	19 mar. 12	13 mar. 14
Mayara Christina Mariz Amaral	Feminino	16 mai. 91	27 fev. 12	05 jun. 13
Mayara de Oliveira Brito	Feminino	27 nov. 92	16 mar. 16	16 mar. 18
Pedro Henrique Rodrigues da Silva	Masculino	24 dez. 97	13 mar. 18	Atual
Reginaldo Alves Santos Filho	Masculino	27 fev. 92	16 dez. 13	09 dez. 15
Ricardo Sanches Tomazoli	Masculino	12 jun. 97	20 mar. 18	Atual
Stefanny Aparecida Ribeiro Papaiano	Feminino	12 out. 82	21 mai. 15	14 abr. 16
Tamas Istvan Agardi	Feminino	10 dez. 90	23 abr. 13	01 out. 13
Thais Brandao Ruffo	Feminino	21 dez. 97	22 fev. 18	Atual
Vinicius Daniele	Masculino	26 jul. 96	20 fev. 18	Atual
Vivian Ramalho de Alcantara	Feminino	06 ago. 81	14 fev. 17	Atual

Fonte: Debora Francisco Pereira, 2019