

12

v.7 n.12
janeiro/junho 2019

Revista Parlamento e Sociedade

Legislativo, Controle Externo, Transparência e Participação Política

Apresentação

Alexsandro Santos

Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo: a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte
Eliane Xavier

“Câmara no seu Bairro”: uma leitura sobre a participação local e o empoderamento popular
Francisco José da Silva Junior

Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo
Debora Pereira

Transparência passiva no município de São Paulo
Henrique Sasdelli Vannucci e Alexandre Abdal

Auditorias Operacionais: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Fernando Fernandes Clemente e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Controle externo e qualidade da educação pública: aprendizagens a partir do Programa de Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Adriano Alves Doto, Alexsandro Santos, Barbara Popp e Sílvia Yuri Matsumoto

Mesa

2019

Presidente

Eduardo Tuma (PSDB)

1º vice-presidente

Milton Leite (DEM)

2º vice-presidente

Rute Costa (PSD)

1º secretário

Reis (PT)

2º secretário

Isac Felix (PL)

1º suplente

Soninha (CIDADANIA)

2º suplente

Claudinho de Souza (PSDB)

Corregedor Geral

Souza Santos (PRB)

Revista

**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.7 n.12 janeiro-junho 2019

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade

São Paulo

v.7

n.12

p.1-169

jan.-jun. 2019

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 7, n. 12 - (2019). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2318-4248

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Humberto Dantas de Mizuca, Ilza Valéria Moreira Jorge, Lara Elena Ramos Simielli, Roberto Nami Garibe Filho, Mateus Novaes Dias, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC – Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC – Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Maurício Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	Catuí Côrte-Real Suarez, Márcio Tadeo Tanabe, Maria Regina de Faria Vallado Costa
Revisão	Maria Regina de Faria Vallado Costa, Pedro Henrique Lopes Campos
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Legislativo, Controle Externo, Transparência e Participação Política

- 11** Apresentação
Alexsandro Santos
- 17** Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo:
a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte
Eliane Xavier
- 37** “Câmara no seu Bairro”: uma leitura sobre
a participação local e o empoderamento popular
Francisco José da Silva Junior
- 59** Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso
à informação na Câmara Municipal de São Paulo
Debora Pereira
- 89** Transparência passiva no município de São Paulo
Henrique Sasdelli Vannucci e Alexandre Abdal
- 119** Auditorias Operacionais: uma análise da atuação
do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Fernando Fernandes Clemente
e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
- 147** Controle externo e qualidade da educação pública:
aprendizagens a partir do Programa de Visita
às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Adriano Alves Doto, Alexsandro Santos,
Barbara Popp e Silvia Yuri Matsumoto

**Legislativo,
Controle Externo,
Transparência e
Participação Política**

Apresentação

Alexsandro Santos¹

Ainda que tenha se tornado o modo hegemônico de organizar as relações políticas entre sociedade e Estado no mundo contemporâneo, a democracia experimentada na maior parte dos países do mundo – em sua configuração liberal – tem sido encarada como uma resposta incompleta e insuficiente para quando comparada às promessas prodigiosas que foram feitas em seu nome. Não por acaso, a realidade que se apresenta, seja no debate acadêmico, nas formulações dos partidos políticos, na mídia especializada e não especializada e na opinião pública em geral, é um debate sobre a democracia muito mais fortemente concentrado em seus limites e problemas do que em sua potência e luminosidade.

Uma forma de compreender esse movimento é considerar que, de modo geral, uma vez superada a questão da necessidade ou da implantação da democracia mediante o convencimento amplo dos cidadãos a respeito de sua importância, de sua relevância e das vantagens que ela apresentaria frente a regimes autocráticos, a questão da qualidade desta democracia e de seus regimes de funcionamento passa a ganhar relevo e se torna a arena principal de luta em torno de sua materialização e de seu alcance prático e objetivo.

Todavia, pensar o conceito de qualidade da democracia é um desafio ético, epistemológico e operativo. Trata-se de um desafio ético porque impõe, necessariamente, o campo valorativo como variável a ser tratada e, ao menos explicitada. Qualquer proposta de delimitação da qualidade da democracia deveria, sob pena de desonestidade intelectual, enunciar quais foram os valores/princípios assumidos e quais foram os valores/princípios rejeitados na produção da noção de qualidade. Também é incontornável que seja enunciada a perspectiva epistemológica que enquadrou o fenômeno social democracia a fim de tornar nítidos os contornos singulares deste fenômeno e sua diferenciação frente a outros fenômenos sociais. Por fim, uma noção de qualidade de democracia deveria apontar – e, no limite,

1 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

explicitar com o maior grau de detalhamento possível – a operacionalização do conceito, permitindo que sejam feitas mensurações e comparações.

Um arranjo interessante nesse sentido foi proposto por Larry Diamond e Leonardo Morlino, inicialmente no artigo “The Quality of Democracy” (2004) e, posteriormente, no livro “Assessin the Quality of Democracy” (2005). Para os autores, seria possível discutir e compreender a qualidade da democracia considerando oito dimensões: a) respeito à legalidade; b) accountability vertical; c) accountability horizontal; d) participação; e) competência; f) responsividade; g) liberdade e h) igualdade.

Ainda que seja óbvio, vale assinalar que essa modelagem não é a única possível para o tratamento do problema empírico e teórico da qualidade da democracia. Todavia, ela se mostra abrangente e entrega ferramentas importantes para o enfrentamento dessa questão tão urgente para o destino das sociedades contemporâneas.

As questões relativas à participação, à accountability vertical, à accountability horizontal e à responsividade da democracia são o campo de convergência dos textos reunidos nesta edição da Revista Parlamento e Sociedade. Os autores dos diferentes artigos mobilizam, de diferentes formas esse conjunto de dimensões a partir de um vocabulário epistêmico comum que orbita em torno da questão da transparência ou da publicidade necessárias à qualidade da democracia.

Falar em transparência (ou, alternativamente, em publicidade) tem se tornado lugar comum no discurso daqueles que pretendem apresentar saídas à crise de responsividade da democracia. A narrativa que sustenta essa arena discursiva assume que qualificar a democracia será impossível se os cidadãos não puderem ter: i. visibilidade radical sobre como e porque as instituições do Estado fazem o que fazem; ii. compreensão sobre as razões, os procedimentos e os efeitos do fazer do Estado na vida social e iii. capacidade de controle e de sanção das escolhas finalísticas e dos processos de realização nas políticas públicas que o Estado está responsável por realizar.

De fato, os segredos sobre o processo decisório, o fazer e os resultados do agir do Estado não combinam com a democracia. Os governos efetivamente comprometidos com o regime democrático entendem que a transparência de seu fazer cotidiano é pedra fundamental do acordo que sustenta as relações políticas e sua própria legitimidade.

O uso do segredo tem potencial de corroer a legitimidade da ação do Estado que, em última instância, atua por delegação de seu soberano (a sociedade). Nos moldes da teoria da agência, os eleitores, mediante um processo institucional de

escolha, não abrem mão de seu poder soberano. Apenas promovem uma delegação a um conjunto de atores que devem se mover na perspectiva de assegurar o cumprimento de suas expectativas. Ora, ao instituir lógicas de segredo no fazer da administração pública ou em seu processo decisório, esse pacto de delegação entra em risco, na medida em que o segredo aumenta a assimetria informacional entre o grupo dos burocratas e agentes políticos do Estado e o grupo dos cidadãos que lhe delega poder mediante o processo eleitoral. (Dowdle, 2006; Stiglitz, 1999, Thompson, 1999).

A assimetria de informação deteriora a qualidade da democracia, também, criando mecanismos que favorecem a ocultação de interesses particulares e corporativos na tomada de decisão e no agir do Estado, desestimulando processos de engajamento, participação política e controle social, e tornando difícil que a imprensa, os pesquisadores ou grupos e movimentos sociais que dependem da informação pública de qualidade possam agir de modo autônomo e independente.

Mover a transparência para a ordem de prioridades do Estado significa assumir um compromisso com a diminuição dessa assimetria informacional.

Neste dossiê a partir de uma visada crítica a respeito dos caminhos assumidos pelo Poder Legislativo Municipal, pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo e pelo Poder Executivo, os diferentes autores exploraram questões como transparência pública, controle externo e participação política mobilizando referenciais teóricos e analíticos da ciência política e do campo de públicas.

No artigo *Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo: a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte*, Eliane Xavier apresenta uma análise dos processos de participação cidadã na Assembleia Municipal Constituinte de São Paulo. Decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988 e conectada com a promulgação da Constituição Estadual de São Paulo em 1989, a produção da Lei Orgânica Municipal de São Paulo tomou lugar na Câmara Municipal de São Paulo no final de 1989 e se estendeu até abril de 1990. A autora conclui que o modo como se deu a participação cidadã na elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo retrata o sentido de como as mudanças decorrentes do novo paradigma democrático ensejaram a criação de ferramentas visando a participação da comunidade de maneira ativa numa nova relação de interatividade com o poder público local, e que a abertura para participação possibilitou a manifestação de reivindicações que se refletiram na conquista de direitos em períodos posteriores.

Na mesma chave de discussão sobre poder legislativo local e participação política, o artigo *“Câmara no seu bairro”: uma leitura sobre a participação local e o*

empoderamento popular, escrito por Francisco José da Silva Junior, analisa a realização e os resultados do programa criado pelo Parlamento Paulistano para estimular a participação dos cidadãos a partir de uma itinerância de audiências e sessões parlamentares nos diferentes territórios da cidade. O autor conclui que o programa contribuiu para o empoderamento cívico e para o engajamento dos munícipes, democratizando instrumentos de participação no legislativo e incrementando a transparência e a compreensão da sociedade sobre seu funcionamento.

Avançando para o campo da transparência e responsividade do Poder Legislativo, o artigo de Debora Pereira, intitulado *Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo* é resultado de uma investigação, de caráter analítico-bibliográfico que teve como objetivo descrever e analisar o campo normativo que organizou a implementação dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Parlamento Paulistano. A autora conclui que o conjunto de elementos identificados permite afirmar que – ao menos no nível das regras de operação e dos processos de trabalho – os esforços do legislativo local neste campo são consistentes e que estão prontos para responder à altura a demanda por transparência e acesso à informação.

O tema da transparência segue no artigo *Transparência Passiva no município de São Paulo*. Nele, Henrique Sasdelli Vannucci e Alexandre Abdal examinam os processos de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.537/11) no município de São Paulo e investigam o funcionamento, o alcance e a efetividade dos procedimentos de transparência passiva no conjunto dos serviços de informação ao cidadão em diferentes órgãos da administração pública municipal. As conclusões da pesquisa sinalizam que há diferenças de efetividade considerando os diferentes órgãos e considerando aqueles vinculados ao poder executivo, ao Parlamento e às autarquias. Todavia, o estudo conclui que a maior parte das solicitações feitas via Lei de Acesso à Informação são atendidas dentro do prazo previsto e que $\frac{3}{4}$ das respostas oferecidas pelo poder público municipal são consideradas satisfatórias pelos solicitantes, após recurso. Ao mesmo tempo, identifica-se que o conjunto de informações exigidas para o cadastro do solicitante é exagerado e pode comprometer a efetividade do processo, dificultando a solicitação anônima ou a demanda de solicitação por parte de estrangeiros (no caso da Câmara Municipal de São Paulo e do Tribunal de Contas do Município).

Os dois últimos artigos tratam da temática do Controle Externo, ampliando o escopo do debate sobre transparência e *accountability* no setor público. Ambos focalizam a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. No primeiro caso, Fernando Fernandes Clemente e Maria do Carmo Meirelles Toledo

Cruz debruçaram-se sobre o conceito de auditorias operacionais e analisaram sua presença nos processos de fiscalização e controle externo promovidos naquela Corte. Os autores concluem que as auditorias operacionais foram institucionalizadas de modo gradativo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo e que é possível enxergar um processo incremental tanto na quantidade quanto na abrangência desse tipo de auditoria.

Por sua vez, no artigo *Controle Externo e Qualidade da Educação Pública: Aprendizagens a partir do Programa de Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, Adriano Alves Doto, Alexsandro Santos, Barbara Popp e Silvia Yuri Matsumoto estabelecem um diálogo interdisciplinar com o campo de pesquisa da educação, da ciência política e da administração pública para discutir a efetivação do princípio da garantia do padrão de qualidade da educação pública e tematizam o lugar dos tribunais de contas nesta arena conceitual. O foco é a participação desses órgãos de controle externo na indução de melhoria de qualidade tanto nos processos de formulação quanto nas estratégias de implementação de políticas educacionais. O artigo descreve e analisa os principais resultados da edição de 2019 do Programa de Visita às Escolas (PVE) iniciativa liderada por auditoras e auditores e que se inscreve nos esforços de fiscalização preventiva e corretiva.

...

Este número da Revista *Parlamento e Sociedade* acolhe quatro artigos escritos por ex-alunos do Curso de Especialização “Legislativo e Democracia no Brasil” (CLDB), da Escola do Parlamento. Dois dos artigos foram compartilhados com professores do curso. Tal destaque nos ajuda a reconhecer e compreender o resultado social e o impacto deste programa de formação. Aproveitamos o ensejo para agradecer e parabenizar todos os especialistas já formados e os professores que estiveram conosco nas três turmas formadas pelo programa. Aproveitamos, também, para reverenciar o professor doutor Leonardo Barbagallo, que liderou sua implantação e foi seu primeiro coordenador.

Referências Bibliográficas

- DIAMOND, L. MORLINO, L. The Quality of Democracy: An Overview. In: **Journal of Democracy** Vol. 15, n. 4, pp. 20-31, 2004
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. DOWDLE, M. W. 2006. Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings. In: .

(org.). **Public accountability: designs, dilemmas and experiences**. Cambridge: Cambridge University Press.

STIGLITZ, J. 1999. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures

THOMPSON, D. 1999. Democratic secrecy. **Political Science Quarterly**, v. 114, n.2, pp. 181-193.

Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo: a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte

Eliane Xavier¹

Resumo

A ampliação da autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988 ensejou a criação de uma lei orgânica exclusiva para cada Município, num momento em que a sociedade clamava por maior participação nos mecanismos de gestão do Estado. A cidade de São Paulo instituiu uma Assembleia Municipal Constituinte para a formulação da referida lei, privilegiando a participação popular no processo de sua elaboração. O presente trabalho buscou descrever o fenômeno da interação cidadã durante a tramitação legislativa, apresentando apontamentos sobre o perfil e os anseios externados pelos munícipes, no período que marcou a transição entre o exclusivismo autoritário e a participação democrática na administração municipal.

Palavras chave: Assembleia Constituinte; Lei Orgânica; Participação Popular; Transição Democrática; Administração Municipal.

Introdução

A promulgação da Constituição Cidadã em 1988 foi recebida pela sociedade como um marco quanto à conquista de direitos.

Numa tônica de repúdio a todas as arbitrariedades, obscurantismo e repressão vivenciados em momentos anteriores, especialmente no período comandado pelo Governo Militar logrado com o golpe de 64, a nova Carta trouxe

1 Licenciada em Pedagogia pela USP e Bacharela em Direito pela Universidade Paulista (UNIP), é especialista em Gestão Pública (UNIFESP), em Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política pela FESPSP. Mestranda do Programa de Mudança Social e Participação Política da EACH-USP. Atualmente é Assessora Especial Legislativa na Câmara Municipal de São Paulo

uma inovadora concepção com relação aos meios de interação entre o público e o privado.

Até então, o conceito de representação, por tradição, estava associado à defesa de modelos minimalistas de democracia, havendo anseios para elaboração de propostas de participação mais ambiciosas (LAVALLE, 2011, p.11).

Atendendo ao clamor pela implantação de mecanismos de participação democrática, galvanizou-se uma perspectiva pela qual ganhou vida a redefinição da ideia de público, que passou a incluir não apenas o governo, mas a sociedade civil de um modo geral.

Com o advento, verificou-se um deslocamento da noção de público “para além do Estado”, considerando as organizações não governamentais, as entidades privadas e os diversos organismos sociais como agentes transformadores, interligados numa rede de atores (FARAH, 2011, p.820).

Essa nova maneira de pensar o público e as diferentes formas de atuação junto à esfera governamental passou a se refletir gradativamente nas instituições oficiais, substituindo de maneira lenta, porém contínua, o modelo centralizador e excludente do governo anterior.

O processo em ascensão mostrava-se abrangente e inclusivo, visto que o novo paradigma voltava-se para um modelo de gestão democrática, cuja palavra de ordem era privilegiar a participação popular e o diálogo com a sociedade civil.

Nesse sentido, o modo pelo qual se deu a elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo no final da década de 80, ilustra como a participação cidadã no processo legislativo da referida norma teve o condão de retratar as mudanças vivenciadas naquele importante momento histórico, dando dicas sobre a nova postura do Estado e seu aparato político em relação à sociedade, bem como permitindo visualizar as aspirações desta última no sentido de obter maior espaço e voz nos processos de condução da coisa pública.

Convém consignar que a atmosfera dos novos tempos democráticos já se fazia sentir no legislativo municipal, uma vez que mesmo antes da promulgação da Lei Orgânica alguns mecanismos de participação popular haviam despontado, influenciando as discussões travadas na Câmara Municipal de São Paulo. Exemplo disso encontra respaldo na Resolução nº 01 de 17/02/1989, que alterou o Regimento Interno de 1968, promovendo mudanças no trabalho das comissões temáticas do parlamento.

A referida Resolução, num manifesto objetivo de adequação ao texto Constitucional, estabeleceu a possibilidade de participação popular nas atividades

das comissões permanentes, chegando a prever a conversão de demandas externas em medidas legislativas, no âmbito de atuação daqueles órgãos.

A abertura à comunidade ocorreu também com relação à previsão de realização de audiências públicas, que até então consistiam em um instrumento estranho aos trabalhos do Legislativo em todos os níveis da Federação (Federal, Estadual e Municipal).

Entretanto, o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal através da Assembleia Municipal Constituinte, elevou a tendência de aproximação entre a sociedade e o Estado a um nível nunca antes vivido.

Tal realidade retratou um terreno fértil para estudos objetivando compreender de que modo se desenvolveu essa dinâmica de interação, conferindo condições privilegiadas para descrever as transformações e peculiaridades do momento em análise.

O presente trabalho decorre da motivação em se inteirar sobre esse processo, buscando identificar como a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte refletiu as mudanças pelas quais passava a sociedade da época, vindo a estabelecer marcos que se perpetuariam nas relações sociais e políticas posteriores.

Como se verá adiante, vários foram os instrumentos arregimentados na Assembleia Constituinte para que a população pudesse participar de maneira ativa no processo de elaboração da Lei Orgânica.

Para melhor compreensão das atividades convém destacar os três momentos distintos durante os quais os cidadãos poderiam contribuir com sugestões:

- a. apresentação de propostas para formulação do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização no período compreendido entre 20 de outubro e 25 de novembro de 1989;
- b. apresentação de propostas durante as audiências públicas realizadas fora da Câmara Municipal pelas Comissões Temáticas, entre os dias 05 e 19 de novembro de 1989;
- c. apresentação de emendas ao projeto com a redação final definida pela Comissão de Sistematização, entre os dias 23 de janeiro e 11 de fevereiro de 1990.

A necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo direcionou a presente pesquisa à análise das **sugestões apresentadas no período inicial**, de modo que os levantamentos realizados consideraram apenas as **contribuições da sociedade civil para a formulação do anteprojeto de lei**.

Tem-se, por conseguinte, o desenvolver de uma pesquisa cujo campo de análise é marcado pelo ineditismo uma vez que, primeiro, debruça-se sobre um diploma novo no ordenamento jurídico, a Lei Orgânica Municipal, revestida de profunda importância legal e política, por materializar a nova autonomia recém delegada ao Município pela Carta Magna; e, segundo, descortina a dinâmica sobre como se desenvolveu a participação popular no processo de elaboração legislativa.

O tema, portanto, tem um duplo caráter relevante. Ao mesmo tempo que merece ser estudado pela importância da Lei Orgânica em si, também é digno de análise por representar um momento de transição na história política do Município, onde a sociedade assume papel de destaque.

Desenvolvimento

Para a realização da presente pesquisa buscou-se analisar o processo de elaboração da Lei Orgânica de São Paulo, objetivando descrever a formatação utilizada para viabilizar a participação popular no processo legislativo, bem como identificar os anseios trazidos pela sociedade para composição do referido diploma.

A principal técnica utilizada foi a análise documental, através de consultas ao acervo histórico da Câmara Municipal de São Paulo, que incluíram visitas à biblioteca da Casa e levantamentos junto ao ambiente virtual da Instituição, entre os meses de maio e julho de 2016. As ações demandaram o auxílio de servidores da Consultoria Técnico Legislativa (História e Biblioteconomia) e da Supervisão do Arquivo Geral, pertencentes à Secretaria Geral Parlamentar – SGP 33 e 31.

O foco central do material analisado considerou o registro das 1.496 sugestões ao anteprojeto de lei, protocoladas no Balcão Central de Sugestões da Assembleia Constituinte pelos vereadores e populares, entre os dias 20.10.89 e 25.11.89. O material está distribuído em 10 volumes, contabilizando 2.896 páginas, e o acesso foi viabilizado com auxílio da Consultoria Técnico Legislativa da equipe de documentação.

A execução das atividades objetivou identificar o perfil dos autores das sugestões ao anteprojeto de lei, e elencar algumas das aspirações trazidas pela sociedade através da participação dos cidadãos e entidades comunitárias.

Para descrever os mecanismos estabelecidos pelos Constituintes para viabilizar a participação popular no processo de elaboração da Lei, o trabalho consistiu numa análise detalhada **das atas das principais sessões realizadas** na Assembleia Constituinte, assim compreendidas aquelas que culminavam com os

prazos estabelecidos no calendário dos trabalhos da Constituinte. Para a identificação do perfil dos autores das propostas, operou-se a análise individual das sugestões protocoladas no Balcão Central de Sugestões, levando em consideração apenas aquelas cujos autores não fossem os próprios vereadores. Na sequência buscou-se separar os autores de acordo com gênero, personalidade física ou jurídica e região de residência. Uma vez categorizados, buscou-se levantar as proposições de acordo com os temas, elencando, por ordem de incidência, as principais reivindicações apresentadas.

Reitera-se que em razão da necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo, a análise considerou apenas as contribuições apresentadas na primeira fase dos trabalhos da Constituinte, quando as comissões temáticas colhiam as propostas para elaboração do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização.

A escolha se justifica porque as propostas do período inicial, além de denotarem maior espontaneidade por parte dos participantes, não requeriam a reunião de signatários coletivos, como se impôs no caso das emendas apresentadas na fase de pré-votação, quando o anteprojeto se encontrava com redação já definida pela Comissão de Sistematização, precedendo à submissão ao Plenário para a votação final.

Na primeira etapa dos trabalhos, as sugestões eram apresentadas no Balcão Central de Informações, o que exigia que as pessoas se deslocassem ao parlamento municipal, de modo que, em tese, a autodeterminação em participar do processo restava melhor caracterizada, se comparada às manifestações durante as audiências públicas itinerantes em diversos locais da cidade.

1. Os trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte

A Constituição de 1988 reconheceu os Municípios como entes federados, dotados de autonomia e capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, elevando-os à condição de Entidades Federadas e conferindo-lhes o poder de elaborar a própria Lei Orgânica.

Ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal, no artigo 11 dos Atos das Disposições Transitórias, determinava que cada Assembleia Legislativa do País teria um ano, a contar daquela data, para elaborar as Constituições Estaduais, devendo as Câmaras Municipais criarem e promulgarem as Leis Orgânicas dos Municípios num prazo de seis meses a contar da promulgação das Cartas Estaduais.

Como a Constituição do Estado de São Paulo foi promulgada em 05 de outubro de 1989, a Câmara Municipal de São Paulo ficou com a incumbência de elaborar e promulgar a Lei Orgânica Paulista até o dia 05 de abril de 1990.

À época o Parlamento Municipal era composto por 53 vereadores que haviam sido eleitos no pleito de 1988, com representantes de 10 partidos políticos: PT, PMDB, PDS, PSDB, PTB, PFL, PL, PCB, PC do B e PDT.

A Lei Orgânica de São Paulo nasce assegurando o funcionamento de inúmeros mecanismos de participação popular, todos previstos e regulados no Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte.

A Constituinte Municipal foi instalada no Parlamento Paulistano no dia 6 de outubro de 1989, tendo os trabalhos se estendido até 05 de abril de 1990, com a promulgação da Norma.

O caráter democrático que permearia as novas diretrizes de ação na interação do Poder Público com a sociedade fez-se notar pela lógica de funcionamento da Assembleia Constituinte, que previu a participação popular de maneira privilegiada no processo de formulação da Lei.

O processo legislativo especial para a elaboração da LOM foi regulado pela Resolução AMC nº 01/89, que trazia a seguinte ementa: “Estabelece *normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo*”

A referida norma foi organizada em 71 artigos, distribuídos em 7 capítulos. O Capítulo I (arts. 1º ao 3º) dedicou-se às disposições preliminares, versando sobre as formas de organização dos trabalhos da Assembleia Constituinte, legitimando os vereadores da 10ª legislatura para o desempenho da competência constitucional e assegurando-lhes a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos nos termos da Constituição Federal.

O Capítulo II dispôs sobre os órgãos da AMC, compostos pelo Plenário, pela Mesa e pelas Comissões Temáticas, assegurando de maneira ostensiva **ampla participação popular no processo legislativo** (art. 4º, parágrafo único, grifo nosso) e determinando que **a realização das sessões² seriam sempre públicas** (art. 6º, § 1º).

A Seção II abordou questões atinentes à constituição da Mesa especificamente eleita para condução dos trabalhos da Assembleia Constituinte, com

2 Art. 6º – As sessões do Plenário da Assembleia Municipal Constituinte serão: I – ordinárias; II – extraordinárias; III – especiais; IV – solene.

considerações sobre o Colégio de Líderes, os Relatores e a Presidência da Comissão de Sistematização.

A organização das Comissões foi abordada na Seção III. Convém ressaltar a importância das Comissões uma vez que no interior das mesmas desenvolveram-se as minúcias da elaboração do projeto que deu origem à Lei Orgânica em sua formatação original.

Constituíram-se duas espécies de Comissões: as Temáticas, formadas, cada qual, por sete vereadores, e a Comissão de Sistematização, responsável pela elaboração geral do anteprojeto, formada por 21 vereadores.

Nos termos do art. 24, as **Comissões Temáticas**, em número de sete, agregaram-se em torno de diferentes temas, compreendendo:

- I. Comissão de Defesa dos Interesses do Cidadão, da Sociedade e do Meio Ambiente (incluindo a Defesa Civil e o Patrimônio Histórico e Cultural);
- II. Comissão do Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Município);
- III. Comissão do Poder Executivo (incluindo a organização e a estrutura político-administrativa);
- IV. Comissão de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Controle compreendendo, especialmente: Política Urbana e Metropolitana (incluindo transportes, saneamento e recursos hídricos);
- V. Comissão de Administração Pública compreendendo, especialmente, a gestão pública (incluindo os processos de licitação e outros), a política de recursos humanos, as normas quanto aos servidores e a previdência social dos servidores;
- VI. Comissão da Atividade Econômica e da Tributação compreendendo, especialmente, trabalho, desenvolvimento econômico no município, turismo, abastecimento, ciência e tecnologia, recursos minerais e as normas de tributação.
- VII. Comissão de Desenvolvimento Social compreendendo, especialmente, educação, cultura, saúde, habitação, esporte e lazer e comunicação.

Nos termos do art. 25, às **Comissões Temáticas** caberia elaborar anteprojetos dos Capítulos da Lei Orgânica referentes às matérias a elas destinadas, incluindo os Atos das Disposições Transitórias quanto a temas que lhes fossem conexos.

A Comissão de Sistematização, de acordo com redação do art. 30, recebeu as seguintes atribuições:

- I. elaborar os Princípios Gerais da Lei Orgânica, seu Preâmbulo e suas Disposições Preliminares;
- II. deliberar sobre o Projeto de Lei Orgânica, a ser apresentado ao Plenário da Assembleia Municipal Constituinte;
- III. deliberar sobre outros assuntos de sua competência, definidos no Regimento da AMC.

Coerentemente com a ênfase que se buscou conferir aos mecanismos de participação popular, o Regimento da Assembleia Constituinte dedicou o capítulo III exclusivamente à regulamentação do tema.

De acordo com a norma, a participação da sociedade e do cidadão no processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal, dar-se-ia pelos seguintes meios:

- I. acesso a todas as informações referentes aos trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte, bem como aos textos de anteprojeto, projetos, emendas e pareceres discutidos pelas Comissões e pelo Plenário;
- II. participação em audiências públicas promovidas pela AMC e pelas Comissões Temáticas e de Sistematização;
- III. apresentação de propostas às Comissões Temáticas e de Sistematização;
- IV. apresentação de emendas populares ao Projeto de Lei Orgânica;
- V. defesa das emendas populares;
- VI. encaminhamento de solicitação à Mesa para convocação da Comissão Especial de Sistematização ou da AMC para tratarem de matérias de interesse público referentes à elaboração da Lei Orgânica.

Nas audiências públicas das Comissões, os cidadãos poderiam usar a palavra para prestar informações sobre suas propostas ou sobre matéria específica, sempre que convidados para tal fim.

De acordo com o artigo 37, as propostas e as emendas de iniciativa popular deveriam cada uma se referir a um único tema e, uma vez protocoladas, tramitariam com as demais emendas, inclusive às apresentadas pelos vereadores, cabendo à Mesa a verificação do cumprimento dos requisitos formais para que fossem aceitas, sempre abrindo espaço para sua defesa.

Caso fosse suscitado algum questionamento, o signatário da proposta deveria ser notificado com antecedência mínima de 48 horas e poderia usar a palavra por 15 minutos para apresentar defesa.

Caberia aos responsáveis pela apresentação da emenda, desde que autorizados no próprio instrumento de formalização e desde que não modificasse o seu

conteúdo, fazer as alterações que fossem necessárias ao seu ajustamento a artigos, inciso ou parágrafos do Projeto de Lei.

Na hipótese de fusão entre emendas envolvendo as de iniciativa popular, caberia aos relatores da Comissão de Sistematização dar conhecimento do fato aos responsáveis pelo documento, consultando-os previamente, sempre que fosse possível.

No Capítulo IV, estabeleceram-se critérios para a realização dos debates e deliberações, incluindo modo de votação, apresentação e recebimento de emendas, uso da palavra para discussão e defesa das matérias, apresentação de questões de ordem e formatação da Ordem do Dia.

De acordo com o disposto no artigo 44, além da obrigatoriedade de serem públicas, a votação das matérias na Ordem do Dia também deveria observar sempre o processo nominal.

As diretrizes para a elaboração abordadas neste capítulo vislumbraram a realização das audiências públicas e as múltiplas oportunidades para apresentação de sugestões e emendas.

De acordo com o dispositivo, os membros da Assembleia Municipal Constituinte deveriam realizar, em locais distintos do Município e, concomitantemente, audiências públicas gerais de informação da população e suas entidades organizadas, sobre o caráter, o objetivo e o modo de elaboração da Lei Orgânica aprovado pela Assembleia Constituinte.

Além das audiências para divulgação dos trabalhos da AMC, o artigo 50 dispôs sobre a realização de uma série posterior de audiências públicas gerais, desta vez com o objetivo de recolher sugestões da população e suas entidades representativas para a elaboração do projeto de lei.

As Comissões Temáticas deveriam elaborar o anteprojeto sobre os assuntos de sua competência considerando, além dos princípios gerais aprovados pela Comissão de Sistematização, as sugestões recolhidas nas séries de audiências gerais (art. 51). As propostas decorrentes das reuniões públicas fora da Câmara poderiam ser encaminhadas por vereadores, bancadas, Poder Executivo Municipal e entidades representativas da comunidade, ou ainda apresentadas pelos cidadãos, desde que subscritas por um número mínimo de cem eleitores.

Os anteprojeto elaborados pelas Comissões Temáticas e aprovados pela maioria dos seus membros presentes deveriam ser encaminhados aos Relatores, que elaborariam, com base neles, o anteprojeto final, enviando-o à publicação.

Uma vez publicada a versão geral do anteprojeto, abrir-se-ia prazo para recebimento de emendas, devendo ser realizada uma terceira série de audiências,

com o objetivo de apresentar a versão do documento à população que poderia apresentar novas emendas, desde que subscritas por um mínimo de 1.500 eleitores. Também seriam admitidas emendas de entidades representativas da comunidade e dos vereadores.

Como se vê, os presentes dispositivos previram, em pelo menos três situações distintas, a realização de reuniões junto à Comunidade e fora da Câmara Municipal para assegurar a participação popular no processo de elaboração da Lei Orgânica:

1. audiências para divulgação dos trabalhos;
2. audiências para coleta de sugestões para confecção do anteprojeto;
3. audiências para conhecimento da versão fechada do anteprojeto, com nova possibilidade para formular sugestões através da apresentação de emendas.

Ressalte-se que, antecedendo a fase das emendas, considerou-se a possibilidade de apresentação das sugestões no Balcão Central de Informações, onde as propostas poderiam ser protocoladas diretamente por quaisquer interessados.

Os artigos do Capítulo VI que versaram sobre as disposições gerais, atribuíram ao Vice-Presidente da Mesa a coordenadoria da divulgação dos Trabalhos. Neles determinou-se a abertura de uma sessão especial intitulada “Boletim da Assembleia Municipal Constituinte” no Diário Oficial do Município, destinada a divulgar os trabalhos do Órgão.

Previu-se, ainda, autorização para adoção de outras formas de divulgação dos trabalhos e determinação para que o acervo documental da Assembleia Constituinte integrasse os anais da Câmara Municipal.

Quanto ao Regimento Interno da AMC, formalizou-se a legitimidade para proposição de eventuais alterações propostas pelos vereadores, especificando, para o caso, tramitação em regime de urgência e discussão e votação em um único turno, com a obrigatoriedade de manifestação da Comissão de Sistematização.

O Capítulo VII que abordou as disposições finais previu que todas as disposições do regimento Interno da Câmara Municipal fossem aplicáveis aos trabalhos da Assembleia Constituinte naquilo que não contrariassem o Regimento específico desta última. Previu ainda, que no caso de conclusão dos trabalhos antes do previsto no cronograma oficial, dar-se-ia início imediato às atividades subsequentes.

A redação do artigo 68 vedou o pagamento de subsídio adicional aos vereadores pela participação na elaboração da Lei Orgânica, que deveria ser

promulgada em sessão solene durante a qual todos os edis teriam assegurado o uso da palavra. Quaisquer casos deveriam ser resolvidos pela Mesa, *ad referendum* da Comissão de Sistematização, sempre cabendo recurso ao Plenário.

2. Análise da participação na Assembleia Constituinte da cidade de São Paulo

De acordo com o calendário dos trabalhos da Constituinte Municipal, o prazo estipulado para apresentação das sugestões, objetivando a elaboração do anteprojeto de lei orgânica, ficou estabelecido entre os dias 20.10.89 e 25.11.89. Posteriormente, esse prazo foi ampliado para 07.12.89.

Cada proposta foi registrada em formulário próprio, recebendo uma numeração identificada como etiqueta de balcão.

Ao todo, foram registradas um total de 1.496 etiquetas, número que, teoricamente, representaria a quantidade das propostas apresentadas.

Entretanto, a análise dos 10 volumes que agregaram as 2.896 páginas, compostas também pelos anexos, revela o efetivo registro de 1.451 sugestões, devido à existência de lacunas (saltos entre as sequências de certos números) e numeração de formulários em branco.

Deste total, 43 referiram-se a propostas repetidas, assim consideradas aquelas em que se verificou que o mesmo proponente repetiu a sugestão mais de uma vez. Deste modo, o número real de sugestões protocolizadas foi de 1.408.

Nos termos do art. 36 do Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte, tanto as sugestões dos vereadores quanto as dos populares, seriam recebidas sob os mesmos critérios.

Não houve distinção entre a maneira de apresentação, tendo todas sido registradas no mesmo formulário e protocoladas em ordem cronológica, segundo a data em que eram entregues à Assembleia Constituinte.

Para efeito de análise, considerou-se a existência de dois grandes grupos. O primeiro, composto pelas propostas de autoria dos vereadores, num total de 737 sugestões, e **o segundo, formado pelas reivindicações emanadas da sociedade civil, contabilizando 633 proposições.**

Como a pesquisa objetivou verificar os anseios dos cidadãos paulistanos no momento que antecedeu a construção do anteprojeto, **o principal recorte considerou os documentos do segundo grupo, isto é, as propostas advindas da sociedade** que, por sua vez, foi subdividido em duas categorias principais.

A primeira categoria agrupou as sugestões decorrentes das **entidades representativas** de diferentes seguimentos da comunidade e a **segunda** considerou as propostas apresentadas individualmente pelos **cidadãos**.

As entidades representativas foram responsáveis pela apresentação de 343 propostas, enquanto a participação de populares contabilizou 321 sugestões.

2.1. Perfil dos autores das propostas

A análise do perfil dos cidadãos que apresentaram sugestões individuais ao projeto de Lei Orgânica revela que no que concerne ao gênero, a participação dos homens mostrou-se expressivamente mais elevada em relação a das mulheres.

Os autores do sexo masculino foram responsáveis por 232 sugestões, contra 94 das mulheres, numa média de 2,07 propostas por cidadão (236/112).

No tocante à localização geográfica da residência dos autores, a identificação tomou por base os CEP's informados nos formulários, o que permitiu verificar as regiões das quais advinham as diferentes proposições, assim como a incidência de pessoas por bairro.

A **região central** da capital paulista foi a que contou com maior número de proponentes, com um total de 59 participações, com moradores da Bela Vista (16), Centro (14), Liberdade (13), Cerqueira Cesar (4), Consolação (4) e, com 1 proponente cada Barra Funda, Bom Retiro, Higienópolis, Jd. Da Glória, Jd. Paulista, Jd. Paulistano, Sumaré e Vila Buarque.

Na sequência despontou a **região sul** com 54 sugestões, apresentando a seguinte distribuição: Vila Mariana (18), Ipiranga (15), Paraíso (11), Itaim Bibi (3) e Americanópolis, Brooklin Paulista, Campo Belo, Jd. Paulista, Jd. Prudência, Jd. Saúde, e Jd. Olímpia com 1 proponente cada.

A terceira região com maior número de participantes foi a **oeste**, com um total de 34 participações, na seguinte proporção: Butantã (8), Alto de Pinheiros (8), Jd. Ademar (6), Lapa (3), Pompéia (3), Vila Madalena (3) e Cidade Jardim (3).

A **região norte** apareceu em seguida, com 34 propostas: Tucuruvi (9), Vila Mazzei (6), Santana (4), Lauzane Paulista (3), Jd. São Paulo (2), Carandiru (2), Bairro do Limão (2), Horto (2), Jaçanã (2), Vila Guilherme e Vila Nilo, ambas com 01 participante cada.

A **região leste**, com 33 participações, ocupou a quarta posição: Tatuapé (10), Brás (9), Carrão (3), Belenzinho (3), Mooca (3), Penha (3) e Burgo Paulista e Canindé com 01 proponente cada.

A análise buscou mapear as regiões partindo do Centro, cuja área contou com o maior número de participações, e seguindo em direção às áreas periféricas,

norteando-se pela divisão cardeal utilizada na Cidade (zonas norte, sul, leste e oeste).

Como a participação decorrente das áreas de maior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano se mostrou mais numerosa, optou-se por agregar num **sexto grupo as sugestões advindas de regiões cuja vulnerabilidade social é considerada mais significativa**. Dessa forma, obteve-se a seguinte composição, englobando 69 propostas:

São Mateus (11), Itaquera (10), Guaianazes (9), Vila Castro Alves (3), Jaraguá (2), Jd. Brasília (2), Jd. Damasceno (2), Perus (2), Pirituba (2), Vila Dalila (2), Vila Diva (2) e, com um proponente cada, Burgo Paulista, Campo Limpo, Cidade Dutra, Engenheiro Goulart, Jardim Peri, Jd. Acácio, Jd. Antártica, Jd. Nordeste, Jd. São Beto, Socorro, Sta. Terezinha, Vila Diva, Vila Nova York, Vila Progresso, Vila Ré, Vila Rosália, Vila Vera, Vila Arnoud e Paulicéia.

A análise considerando o IDH dos bairros pautou-se em dados extraídos do Mapa dos Distritos de São Paulo por Índice de Desenvolvimento Humano, integrante do Atlas de Trabalho e Desenvolvimento da Cidade de São Paulo disponibilizado no sítio do Executivo Municipal³ referente a2007.

Depreende-se das observações que o perfil predominante entre as pessoas físicas proponentes das sugestões alude ao cidadão do sexo masculino com propensão a residir nas áreas mais centrais da Cidade, onde o Índice de Desenvolvimento Humano é mais elevado.

Ressalte-se também, que em relação à contagem do numero total de propostas apresentadas, o levantamento com relação à localização residencial dos autores tem uma defasagem de aproximadamente 12%, (283/321), o que se deve ao fato de alguns formulários estarem sem informação sobre o CEP.

2.2. A participação de entidades comunitárias

As 343 propostas apresentadas por organizações da sociedade civil se originaram de 107 entidades – 75 delas encabeçaram as autorias das proposições e as outras 32 participaram como signatárias apoiadoras.

Entre as propostas apresentadas duas foram protocoladas pelo *Plenário Pró-participação Popular na Constituinte*, uma organização que havia se destacado na participação da Constituinte Nacional, pleiteando a inclusão de mecanismos de participação popular na Carta Federal. Fizeram parte desta entidade o então

3 Prefeitura de São Paulo: [//www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1_1.pdf](http://www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1_1.pdf)

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Dalmo Dallari, e o jurista Fábio Konder Comparato, com contribuições que compreenderam verdadeiros compêndios como sugestões ao anteprojeto de lei orgânica.

Embora o *Plenário Pró-participação Popular na Constituinte* tenha reunido mais de 40 entidades como signatárias destas propostas, elas não foram consideradas no levantamento realizado, devido a grande especialização que lhes eram características, destoando da espontaneidade das sugestões apresentadas pelas demais.

2.3. Temas e Reivindicações

Como sustentado ao longo do presente trabalho, a participação popular nas atividades da Assembleia Municipal Constituinte pôde acontecer de maneira privilegiada em três momentos distintos.

Tanto na segunda como na terceira fase, a coleta de sugestões permitiu aos proponentes algum tipo de referencial. As audiências públicas eram realizadas pelas Comissões Temáticas e ao serem operacionalizadas, necessariamente apresentavam pontos relativos às suas áreas de atuação, permitindo aos participantes vislumbrarem parâmetros para fundamentar suas reivindicações.

A fase de apresentação das emendas era, pela própria natureza, inteiramente direcionada, uma vez que quaisquer tipos de manifestações obrigatoriamente fariam alusão ao texto apresentado, objetivando acrescentar, alterar ou suprimir algo, sempre com base em pontos previamente estabelecidos.

Contrapondo-se à lógica inerente às segunda e terceira fases, o momento inicial, voltado à apresentação de sugestões para a elaboração do anteprojeto, era o que conferia ao cidadão **maior liberdade para apresentar seus anseios**. Isso porque qualquer pessoa que quisesse se manifestar acerca da elaboração do projeto de Lei Orgânica poderia se dirigir livremente à Câmara Municipal no prazo estabelecido pelo Regimento e registrar suas aspirações.

Não havia uma norma prévia sobre à qual situação o proponente deveria se ater e inexistia restrição quanto à natureza das reivindicações a serem externalizadas, devendo unicamente haver a submissão do tema pontuado a uma das sete Comissões Temáticas, de acordo com a natureza do assunto.

As propostas poderiam ser protocoladas individualmente exigindo-se dos municípios apenas a identificação pessoal através da apresentação do título de eleitor, endereço e indicação da entidade, no caso dos representantes de organismos comunitários.

Embora todas as sugestões individuais fossem protocoladas com peso idêntico às propostas dos vereadores ou àquelas ratificadas por múltiplos signatários, as proposições de autoria individual não tinham garantia de retorno ou parecer das Comissões Temáticas. Neste sentido, ressaltou Calderon:

Os cidadãos ou entidades que queriam uma posição por escrito sobre o encaminhamento dado às suas propostas, deveriam acompanhar a proposta com, no mínimo, 100 assinaturas. (CALDERON, 1996, p.59).

O formulário apresentado para o registro das sugestões obedeceu a uma forma padrão, prestando-se ao registro das sugestões tanto pelos vereadores quanto pela comunidade externa à Câmara, sem nenhum tipo de diferenciação. O único referencial a nortear o proponente com relação às reivindicações ou sugestões, foi a indicação de um dos sete temas dispostos no cabeçalho, que corresponderiam à respectiva Comissão. Assim, ao se manifestar, o cidadão deveria indicar um dos seguintes grupos: Defesa dos interesses do cidadão, da sociedade e do meio ambiente; Poder Legislativo; Poder Executivo; Desenvolvimento urbano, planejamento e controle; Administração pública; Atividade econômica e tributação; e Desenvolvimento social.

Algumas particularidades merecem consideração. Por ser um instrumento novo no ordenamento jurídico, inclusive dedicado a disciplinar uma situação completamente nova para o Município, que em razão da Constituição de 1988 passou a gozar de maior autonomia, a Lei Orgânica constituía um instrumento com o qual nem o cidadão e nem o próprio legislativo municipal tinham intimidade. A esse respeito destacou Caldeiron (1996):

Durante a primeira sessão da Comissão de Sistematização, depois de apresentados os critérios utilizados pelos relatores na elaboração do anteprojeto, surgiu uma polêmica: o Projeto de Lei Orgânica deveria ter caráter sintético ou analítico? (CALDEIRON, 1996, p. 116).

Em que pese a relatoria ter considerado que a Lei Orgânica devesse ser sucinta, deixando para a legislação complementar o aprofundamento e o detalhamento das questões colocadas em forma de princípios gerais, o fato é que, até para os legisladores, visualizar com clareza o que deveria ou não constar na lei maior do Município ensejou discussões.

Para a população, que além de não possuir conhecimento técnico quanto ao diploma legal ainda participava de maneira inédita do processo legislativo, a ideia sobre o que poderia ou não fazer parte da lei orgânica era algo destituído de parâmetros e sem contornos definidos.

Não por acaso, um número consideravelmente grande de sugestões referiram-se a questões relacionadas à adoção de políticas públicas e/ou a ações governamentais, cuja inserção na Lei Orgânica se faria completamente inadequada. Outras tantas também não poderiam jamais ser contempladas por extrapolarem a competência constitucionalmente atribuída ao Município enquanto ente federado.

Desse modo, embora as sugestões apresentadas tenham revelado inquestionável importância no plano da análise política, demonstraram vocação muito mais para externar a visão da sociedade sobre as questões inerentes à convivência social no âmbito do município, do que propriamente para nortear a estrutura de elaboração da Lei.

2.4. Áreas de interesse e temas das manifestações

As 633 sugestões apresentadas pela sociedade civil suscitaram o registro de 51 temas, retratados nos seguintes pontos: Administração municipal, Áreas verdes, Assistência social, Associações comunitárias, Atendimento ao cidadão, Bibliotecas, Câmara, Cidadania, Comunicação, Consumidor, Creches, Criança e Adolescente, Cultura, Deficientes, Discriminação, Educação, Eleição dos Administradores Regionais, Esportes, Favelas, Feiras livres, Funcionalismo, Guarda civil, Habitação, Ideologia, Idosos, Judiciário, Lazer, Limpeza urbana, Manifestação Popular, Meio ambiente, Migração Regional, Minorias, Mulher, Orçamento, Organização da Cidade, Participação, Pavimentação, População de Rua, Profissionalização, Questão imobiliária, Religião, Sociedades de Amigos de Bairros, Saneamento básico, Saúde, Segurança, Sindicatos, Trabalho, Trânsito, Transporte e Tributos.

A grande maioria das proposições não pôde ser contemplada no texto da Lei Orgânica pelos motivos expostos. Entretanto, **as inúmeras aspirações pareceram compor uma espécie de tecido embrionário que, reiteradas em inúmeras outras manifestações em outras instâncias e níveis de poder**, materializaram-se na formulação de leis futuras, tendo sido retratadas, posteriormente, em diplomas como o Código de Defesa do Consumidor, o Código de Trânsito, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei de Licitações, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a legislação de suporte às políticas afirmativas, a Lei de Acesso à Informação, entre tantas outras que nitidamente, trazem em seu bojo o acolhimento de muitos dos anseios externados naquela ocasião.

Em nível local, o mesmo se verificou em relação à legislação municipal, que posteriormente absorveu várias das reivindicações registradas no período, podendo-se citar, a título de exemplo, a implantação do rodízio municipal de veículos, as ações de

fortalecimento do transporte público em detrimento do particular, a construção de corredores exclusivos para ônibus, a difusão dos centros culturais nas periferias com a experiência dos Centros de Educação Unificados – CEUs, a redução da velocidade nas vias principais (Marginais) e nas vias de acesso transversal, a política de acessibilidade imposta à adequação de equipamentos públicos e privados, os gradativos avanços na política urbana retratados nos planos diretores e nas leis de ocupação do solo aprovados desde então, os mecanismos de participação popular instituídos na Câmara Municipal, a implementação do orçamento participativo no Legislativo e no Executivo, a criação dos conselhos paritários em diversas áreas, o fortalecimento dos conselhos tutelares, a aproximação da comunidade na gestão do ambiente escolar, a criação da ouvidoria municipal, entre outros.

A maneira como a teia dos atores envolvidos reverberou entre si, a interação que se deu do micro em relação ao macro, os embates entre os diversos temas, entre outras questões, constituem um terreno fértil para ampliação das análises e formulação de novas considerações.

No que diz respeito ao recorte considerado, depreende-se que a experiência de participação popular proporcionada pela Assembleia Municipal Constituinte permitiu a elaboração de pautas que continuariam sendo objeto de reivindicações, cujas conquistas se materializariam em normas formatadas posteriormente.

Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a participação popular na gestão da Coisa Pública como um direito do cidadão elevado à condição de princípio fundamental.

O modo como se deu a participação cidadã na elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo retrata o sentido de como as mudanças decorrentes do novo paradigma democrático ensejaram a criação de ferramentas visando a participação da comunidade de maneira ativa numa nova relação de interatividade com o poder público local.

A abertura para participação possibilitou a manifestação de reivindicações que se refletiram na conquista de direitos em períodos posteriores.

O transcurso da Assembleia Municipal Constituinte representou um marco na história política do Município, processando-se em consonância com as alterações vividas no cenário nacional.

A experiência contribuiu para nortear a formatação do ordenamento jurídico local quanto a outras iniciativas de interação cidadã, assegurando o exercício da democracia de maneira mais ativa na estrutura da administração municipal.

Convém ressaltar, por fim, que em razão do caráter peculiar que reveste a Lei Orgânica, qualquer proposta que defenda sua alteração requer quórum qualificado da Câmara Municipal, exigindo voto favorável de 37 dos seus 55 vereadores. Tal configuração amplia a garantia de manutenção dos temas consolidados em seu texto, uma vez que qualquer tipo de mudança requer a adesão de um maior número de representantes eleitos, a exemplo do que ocorre com as Constituições Estadual e Federal.

Desse modo, a inserção de mecanismos de participação no próprio texto da Lei Orgânica, ratificou de maneira definitiva o caráter de interação participativa que deveria nortear a relação entre a sociedade e a administração municipal, especialmente quanto aos trabalhos do Poder Legislativo.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **'A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas'**. In: **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

_____. **Os barões da federação**. São Paulo: Revista Lua Nova, 1994.

ALMEIDA, F.R. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em 29.dez.16.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

CALDERON, A. I. **"A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal"**. Cadernos CEDEC; n. 54; p 1-27; 1996.

CAMPANHOLE, A. H. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1989

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo :Difel; 1972.

CODATO, A. N. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. *Rev. Sociol. Polit.*; n.25; p.83-106.Nov/2005.

DOWBOR, L. **O que é Poder Local**. ed. rev. e atual. Imperatriz; MA: Ética, 2016.

FARAH, M. F. **Administração pública e políticas públicas - Rap** – Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em 30 dez.16.

GOHN, M.G. **Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais**. Caderno CRH; Salvador; v. 21; n. 54; p439-455; Set./Dez.2008

LAVALLE, A.G. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, 84: 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 1993

MOTTA, F.C.P. **Administração e participação: reflexões para a educação**. Educação e Pesquisa; São Paulo; v. 29; n.2; p 369-373; Jul./Dez. 2003

SÃO PAULO (Município), Câmara Municipal. **Resolução nº 03/68**. Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 20/12/1968.

_____ **Acervo de Memória Histórica da Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/memoria/atas-e-anais-da-camara-municipal-2/>> Acesso em 29. dez. 16.

_____ **Resolução nº 02/91**. Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 26/04/1991.SÃO PAULO (Município), Assembleia Municipal Constituinte.

Resolução nº 1. Estabelece normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo; e da outras providencias; 20/10/1989.

_____ **Lei Orgânica Municipal**; 1990;

TOURINE; A. **Na fronteira dos movimentos sociais. Sociedade e Estado**; Brasília; v. 21; n1; p 17-28; Jun/Abr. 2006.

“Câmara no seu Bairro”: uma leitura sobre a participação local e o empoderamento popular

Francisco José da Silva Junior¹

Resumo

Democracia e participação popular se tornaram uma dupla de elementos basilares na vida política da contemporaneidade. Contudo, historicamente, existe uma lacuna secular nesse tema. Um paradigma que perdura é o regime grego, com a *Ágora* se firmando como a gestão direta do cidadão, em igualdade de poder, com capacidade de influenciar no governo. Distante de lá, nota-se hoje o programa municipal “Câmara no Seu Bairro” (CSB). Entre os 12 mil participantes presentes nas audiências em 2015, havia condições de uso de tribuna, de propor projetos e/ou requerimentos correspondentes aos interesses por soluções de problemas e/ou de busca por melhorias. A iniciativa inédita do legislativo paulistano, realizada naquela ano, reproduziu o modelo de debate do Plenário nas sessões públicas feitas nas 32 subprefeituras com, inclusive, a montagem do cenário da Casa em cada um dos eventos. O cerne investigativo aqui é avaliar a ação do legislativo como experiência e como instrumento de participação popular em uma democracia representativa de uma sociedade plural, complexa e dinâmica. Essa proposta foi elaborada em 2016, após diálogo com a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e coleta de informações de municípios que participaram de pelo menos uma das sessões. No geral, observa-se que essa iniciativa contribui para empoderamento e engajamento dos municípios (via exercício da política e da cidadania), para a democratização dos instrumentos de participação popular sem, no entanto, significar prejuízo para o papel da edilidade nem para a função do edil. Eis, assim, poucas mas suficientes razões a fim de se valorizar o programa,

1 Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo (Universidade São Judas Tadel) e Bacharel em Teologia (Faculdade Teológica Batista de São Paulo) É especialista em “Legislativo e Democracia no Brasil” pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

aperfeiçoá-lo e mantê-lo como canal positivo também ao próprio Legislativo – Poder que fica, desta maneira, mais próximo dos cidadãos e de seus eleitores.

Palavras-Chave: Câmara no seu Bairro; Câmara Municipal de São Paulo; Democracia Participativa; Participação Popular.

Introdução

O interesse pelo assunto se nota na observação da existência de uma possível mudança no *modus operandi* da política local de São Paulo a partir da manifestação popular no modo de fazer política pública propiciado pelo programa do legislativo municipal “Câmara no seu Bairro” (CSB) durante o exercício de 2015.

Inspirada pela experiência da Eclésia grega, da qual a Ágora, por certo, é sua mais notória figura alegórica, a pesquisa pretende ser uma leitura da aproximação entre legisladores municipais e a população paulistana no ambiente da democracia representativa brasileira, através do CSB. O objetivo principal é questionar se a proposta local constituiu e construiu alguma forma de gestão participativa (direta ou indireta) na e/ou para a política pública da capital paulista, tal qual, a prática democrática de debate público e cidadão adotada no espaço da Ágora de Atenas, na Grécia Antiga.

Diante disto, indaga-se: Qual seria a contribuição (se houver) desta proposta da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) ao exercício da democracia brasileira e, em particular, ao praticado no ambiente paulistano?

Os referenciais teóricos para as leituras sobre democracia direta e moderna, participação social e popular na gestão da política pública, serão os textos apontados na bibliografia registrada ao final, onde, em especial, destacam-se as obras de Avritzer e Pateman.

Posto isso, faz-se necessária uma interpretação dessa iniciativa inédita do legislativo paulistano à luz de referenciais de participação popular, como atuação no fomento do engajar cidadão na vida política local e do diálogo com a vereança nesse processo social.

Para suprir carência de dados, foi elaborado pelo pesquisador, após diálogo com a Casa, levantamento para coletar informações de munícipes que participaram de ao menos uma sessão. O questionário consistiu de 10 (dez) perguntas encaminhadas a alguns dos participantes por correio eletrônico. O trabalho aproveitou o total (em percentuais), pois o volume geral atingido foi baixo – 48 respondentes segundo o banco de dados, com endereços de cerca de 50 *e-mails* disponíveis em poder da Assessoria da Presidência da Câmara (APC).

O número restrito se deu em razão de a maioria das pessoas presentes nas audiências não ter seus dados recolhidos durante os eventos (esse pormenor será explicado adiante). Por ora, basta dizer que entre os questionados, grande parte esteve nas sessões espontaneamente (72,3%), fez contribuições (75%), teve oportunidade de se manifestar de forma cidadã (81,3%), e envolveu-se posteriormente em alguma ação participativa (66,7%) – apesar de mesmo percentual (66,7%) afirmar que já pertencia a algum nível de associativismo.

Serão analisados ainda dados das avaliações de algumas subprefeituras acerca dos atendimentos prestados pelo CSB. De acordo com as tabelas enviadas pela APC, houve apenas seis subprefeituras (Ermelino Matarazzo, Ipiranga, Mooca, São Mateus, Sapopemba e Parelheiros) que transmitiram planilhas com relatório de andamento discriminando as situações de 739 demandas, das quais, 96 foram plenamente atendidas.

Também são observadas neste texto as informações sobre a cifra relativa aos repasses de emendas referentes ao programa e destinadas às subprefeituras a fim de executar melhorias (de acordo com queixas e solicitações de municípios), e de compor o cenário para as realizações das audiências.

1. Democracia: uma abordagem preliminar

A presença da democracia na maioria dos países² torna ponto pacífico a importância desse regime. Porém, ela apresenta face (re)nascida, via urnas e direitos dos indivíduos³ há poucos séculos⁴. É uma difícil tarefa explorar a complexidade acerca de sua aplicação, de sua definição e do seu surgimento⁵. No entanto, o ponto de partida para se debruçar sobre esse tema ainda é vasculhar o universo helênico, mais precisamente a Atenas da Antiguidade, pois lá melhor se manifestou e se teorizou a esse respeito, como afirma o historiador especializado no tema Moses Finley (1988).

2 Segundo indicador da revista *The Economist*, pouco mais da metade dos 167 países (79 nações) viviam sob o regime democrático em 2015 <<http://democracyranking.org/wordpress/rank/democracy-ranking-2015>> Acesso em 4. dez. 2016.

3 Held (1987) destaca que a “noção liberal moderna de que os seres humanos são ‘indivíduos’ com ‘direitos’ (...) não pode ser traçada diretamente a Atenas” (p.15). Isso realça uma das diferenças marcantes entre a “democracia dos antigos” e a “democracia moderna”, como analisa Finley (1988).

4 Até o início do século 18 quase ninguém registrou pontos de vista que consideravam a “democracia uma forma desejável de organizar a vida política” (HELD 1987, p.32).

5 Etimologicamente o termo grego significa, basicamente, povo (*demos*) e poder (*kratos*), então “poder do povo”. Daí, as pedras no caminho aparecem, pois, a expressão avança sobre questões complexas (“quem seria” e “quem pertenceria a esse tal povo?”, p.e.). Mais será dito adiante.

Na cidade ateniense, em particular entre os séculos VIII e V a.C., a democracia acontece em meio à vida cotidiana. Por isso o período permanece até hoje como “uma espécie de farol” (CORTELLA & RIBEIRO 2015, p.35) à reflexão para a ciência política, mesmo a atual. Porque a democracia não é tão-somente uma abstração e/ou um fato político, e/ou um fato social que, sob esse olhar, seria algo estático. É sim, antes, processo que se desenrola na história entre, pela e a partir da sociedade, esta última sendo composta de seres políticos (SILVA 2002, p.43). O filósofo Aristóteles já via o homem como necessariamente político por ser sociável (sendo a sociedade então, para ele, uma família de famílias) e ligado um ao outro pela linguagem e comunicação. Mas o regime ateniense do povo comum excluía mulheres e escravos⁶ porque ambos seriam “naturalmente inferiores”⁷, algo que dista das práticas atuais.

Uma crítica aristotélica era que a democracia “trata todos os homens como iguais, sejam eles iguais ou não” e garante que “cada indivíduo é livre para fazer o que quiser” (HELD 1987, p.27-8) e essas características, portanto, prejudicam-na. O filósofo grego temia um governo pelos interesses dos pobres⁸ em lugar de ser pelos pobres (FINLEY 1988, p.26).

Held (1987) e Finley (1988) citam detalhes da constituição da assembleia ateniense, reunião realizada mais de 40 vezes por ano com quórum de 6 mil homens, mínimo requerido para execução adequada ou válida das transações. A votação visava sempre à unanimidade por parte dos cidadãos, apenas homens nobres atenienses autóctones livres com mais de 20 anos. Os integrantes de famílias ricas, com tempo para tratar de seus interesses⁹ e estabelecer contatos, eram quem dominavam a assembleia. A condução da democracia ali era direta, com sessões públicas, ou seja, abertas a todo cidadão e com a gestão da maioria dos

6 Segundo Held (1987), a estimativa era de que a maioria da população de Atenas era de escravos (três para cada dois indivíduos livres), variando em um contingente entre 80 mil e 100 mil pessoas escravizadas.

7 Em *A Política* (Livro I, Capítulos 2 e 4), o filósofo aplica analogia entre fêmeas do Reino Animal para estabelecer que os machos e, com isso os homens (machos humanos), devem por *natureza* governar. Em relação aos escravos, a analogia é de semelhante submissão natural (o corpo que depende da alma ou um membro que depende do organismo). Quaisquer posições fora disso são consideradas pelo estagirita como aberração, já que alguns, “ao nascer, se veem destinados a obedecer; outros, mandar” (Livro I, Capítulo 2).

8 Vide acontecimentos relativos à Guerra do Peloponeso e o governo dos “Trinta Tiranos” (FUNARI, Pedro Paulo. *Guerra do Peloponeso*. In: MAGNOLI, Demétrio. *História das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2006).

9 Finley ressalva que apontar a escravidão em Atenas como um dos fatores estruturais da sociedade grega e, portanto, condicionante da prática da democracia, não basta para transformar a circunstância em “experiência irrelevante”. A elite que compunha o *demos* era acompanhada de maneira inédita por outras classes sociais, como artesãos, camponeses e comerciantes (1988, p.28-9).

cargos definida por sorteio. Cada homem dentro das condições citadas representava politicamente a si mesmo e era apto a assumir cargos e responsabilidades na administração pública (FINLEY, 1988).

A democracia antiga acontece diretamente com o povo na praça (a *Ágora*), embora pelas mãos de uma “elite minoritária” (idem, p.28). Mas omitir-se de participar da vida pública é vergonhoso, porque esse sistema exige a presença e a manifestação do povo enquanto povo para ser o que se é de fato e de direito: povo. A política é, portanto, consequência dessa associação racional para um bem maior (*eudaimonia*, o estado de bem-estar, em grego). “A participação política de que todo ser humano tem necessidade, e que por isso é direito e dever de todos, é aquela voltada para a consecução do bem comum” (DALLARI 1983, p.91).

1.1. Termos e conceitos

A premissa de que democracia¹⁰ é o poder do povo é algo difícil de defender (SARTORI 1994, p.41). Bonavides (2015) aponta que trazer o significado do passado serve para observar que a expressão sofreu e sofre “abusos e distorções” (p.287). O princípio basilar permanente nas análises verificadas é o que declara que o povo escolhe e controla quem governa (RIBEIRO, 2008), sendo isso um fundamento do regime. O conceito, nesta ótica, não é que o povo seja quem necessariamente administra, prática que vigora na democracia representativa adotada atualmente mundo afora¹¹.

A experiência democrática na Antiguidade consistia em uma vida devotada totalmente àquilo que era público (BONAVIDES 2015, p.288). Essa condição para os atenienses era resultado da relação entre Estado e cidadão, pois este último recebia tudo do primeiro e, daí, tudo devia a ele. Desta forma, é inimaginável a dissociação da vida pública e da vida privada (idem, p.289-90). É e tem de ser da natureza do cidadão¹² o participar na gestão pública, diferente do raciocínio de afastamento presente em parcela da sociedade pós-moderna. A cidadania¹³

10 Ao falar de democracia, Bobbio (1988) traz o conceito de “omnicracia”. Seria um governo, de fato, de todos; contudo, o autor mesmo vê esse regime como “um limite ideal” (p.24).

11 Silva (2002) vai dizer que esse tipo de democracia é aquele em que o povo participa indiretamente. Permanece como fonte primária do poder, porém não gere o Estado. O autor aponta, ainda, que a democracia representativa é que gera a noção de cidadania e, por isso, é um propulsor a fortalecer a democracia participativa (p.47).

12 Apesar da palavra de origem latina concebida a partir da experiência romana de República utilizada aqui, vale a opção pelo termo a fim de expor o princípio grego (RIBEIRO, 2001, e RIBEIRO, 2008).

13 “Cidadão, segundo nossa definição, é o homem vestido de um certo [sic] poder” (ARISTÓTELES. *A Política*, Livro III, Capítulo 1).

só existe por ser uma “multidão de cidadãos” e estes só são cidadãos porque a “especial característica” é a de poder participar da administração da justiça e de cargos públicos.

1.2. Quem é o “povo” (de lá e daqui)?

Sartori (1994) argumenta que a ideia “democracia” nasce da referência de uma “comunidade pequena e estreitamente unida operando no ato como um organismo decisório coletivo” (idem, p.46). O povo na Atenas da Antiguidade era moldado por homens livres e de posses, embora esse conceito, assim como o de cidadania, esteja mais ligado a Roma (BOBBIO 2010, p.986).

A disparidade entre a Grécia Antiga e o mundo atual (étnica, geográfica e economicamente, por exemplo) torna mais complexa a busca por definir mais restritamente quem compõe hoje esse povo, um grupo amorfo¹⁴ e sem identidade precisa (BONAVIDES, 2015; FINLEY, 1988; RIBEIRO, 2008). Pois, “quanto maior a sociedade política, tanto menos o conceito de povo¹⁵ pode designar uma comunidade concreta e tanto mais passa a conotar uma ficção jurídica ou, de qualquer forma, um construto extremamente abstrato” (SARTORI 1994, p.46). Isso desemboca na experiência das cidades modernas, diluindo totalmente a dimensão que era vista na Grécia (ibidem). O poder de governo ainda provém atualmente desse indistinto povo, mas este está mais distante do exercício dele em si, pois sua vontade é mediada pela representação¹⁶, que não é restrição para a participação¹⁷, característica inerente ao indivíduo.

Outro ressurgimento na história é o da República, que volta a aparecer no século 16. Esse sistema traz à tona a perspectiva fundamental de não estabelecer quem manda, mas para que manda (RIBEIRO 2001, p.18). Essa finalidade do

14 Kelsen (2000) argumenta que olhar o povo a partir de quem é comandado foge ao ideal da democracia, forma de governo em que o povo é que comanda, diz o autor (p.38). Ele considera que a noção de povo não existe mais, antes há uma massa de indivíduos que se agrupa na democracia atual e manifesta seu desejo mais diretamente via partidos (p.42).

15 Sartori (1994) apresenta seis abordagens para o conceito original de povo (*demos*), sendo: literal (“todo o mundo”), grande parte indeterminada (“muitos”), classe inferior, entidade indivisível (“um todo orgânico”), parte mais ampla (“princípio da maioria absoluta”), e parte maior (“princípio da maioria limitada”).

16 Nesta acepção, povo se aproxima mais de ser um sinônimo de eleitorado (FARHAT 1996, p.766).

17 Moroni (2009) aponta que os direitos à participação (votar e ser votado) “não são suficientes para a cidadania hoje” (p.112) e para o exercício desses direitos. Para ele, a participação se apresenta em duas frentes: política e pedagógica (ibidem). E, com isso, só existe de verdade “quando ela for real, assegurando a todos e a cada um a possibilidade de influir nas decisões políticas” (DALLARI 1983, p.94). Essa ideia é semelhante à defendida por Pateman.

poder que o torna um tipo de ferramenta para o bem comum, para a busca da vantagem do coletivo, é o pilar da República.

Para Ribeiro (2001), República é um “modo de exercer o poder, favorável à coisa pública” (a *res publica*, a coisa pública, em latim) e o poder popular estabelecido via eleições (p.25). A fórmula republicana atual implica em promover eleições e separar o bem público daquele do governante, porém há “uma participação do povo bem menor do que haveria em Atenas e uma entrega de si bem inferior à que ocorreria em Roma” (p.59), berço desse sistema. Para haver República, o próprio público precisa estar no controle.

A República é alicerce da relação entre cidadãos, condicionada aos papéis de governantes e governados. A Ágora, como fórum, é o “lugar ‘público’ ou ‘aberto’, adequado não só ao governo político mas ao convívio de cidadãos” (ARAÚJO 2009, p.59).

1.3. Atenas e São Paulo: além da lacuna tempo-espaço e cultura

Entre a prática do regime na Grécia e o exercício atual na cidade paulistana, há um abismo evidente. A experiência naquele período é singular, apontam teóricos analisados (FINLEY, 1988; KELSEN, 2000; RIBEIRO, 2008; RIBEIRO, 2001; SARTORI, 1994).

Bonavides (2015) afirma que a democracia direta grega deu lugar à presença do sistema representativo e diz, categoricamente, que o cidadão desse último Estado é “apenas acessoriamente político”, diferente da conduta do homem ateniense. É importante incluir que mesmo se a vontade do cidadão moderno fosse por dedicar-se integralmente à vida da *pólis*, a condução das relações de negócios impediriam e/ou frustrariam esse desejo. A busca por reproduzir aquilo que está lá, então no aqui-agora tende ao fracasso e pode ser uma romantização (LOPES 2002, p.27) e a fundação de um mito (CHAUI, 2000).

Contemporaneamente, a expectativa é pelo cidadão consciente, o qual se assenhora de suas responsabilidades (LOPES 2002, p.43-8). Isso porque a participação no governo, ou seja, nas decisões públicas, na criação e aplicação das regras legais para a sociedade, é uma característica essencial da democracia (KELSEN

2000, p.142), a expressão do poder¹⁸ nas mãos do povo. Kelsen (2000) argumenta que a base da democracia hoje está na “participação dos governados no governo”. “Um governo ‘para o povo’ significa um governo que atua no interesse do povo”¹⁹ (p.140).

Percebe-se que a democracia representativa enseja em si ferramentas que permitam a participação popular, mais do que a presença no sufrágio, como eleitor(a) ou candidato(a) (SILVA, 2002). Cademartori (2011) evoca estudo de Alain Touraine sobre o conceito de democratização, sendo este o processo inacabado da busca pelo ideal inatingível e utópico do exercício pleno da democracia. Avritzer (2010) vai apontar que há “efeitos democratizantes”, como “o empoderamento ou a democratização” (p.13) a partir das participações populares. Na esfera local, essa participação nasce também (senão principalmente) com a redemocratização nos anos 1980 e ganha musculatura com a criação de legislações específicas, como o Estatuto da Cidade, em 2000.

Para Duhram (1984), a mobilização via certos grupos sociais (partidos e sindicatos) ou por outros tipos de coletivos sinaliza a construção da cidadania, ainda que débil, por meio de movimentos populares²⁰. Essa perspectiva atrai também Avritzer²¹ (2004), que enxerga na participação em associações civis uma colaboração para os paulistanos entrarem em contato com o Estado e com a democracia, caso consigam “praticá-la em um microuniverso” [o poder local] e aprendam a defender seus próprios interesses (p.30).

Dowbor (2016) se debruça sobre o poder local a partir da experiência imobiliária de uma comunidade local francesa. Para ele, as forças do mercado financeiro e do Estado atuam como entes exclusivamente planejadores da sociedade

18 Poder é a manifestação da autoridade coercitiva na esfera das decisões da vida do Estado. É a essência na constituição da administração pública (BOBBIO, 2000; GIOVANNI & NOGUEIRA, 2015). Um parâmetro essencial do patrimônio das ciências sociais e central à ciência política. Diz Bonavides (2015) que, na democracia representativa, o poder é do povo, mas o governo está nas mãos de representantes em nome do povo (p.296).

19 O próprio autor destaca, contudo, que há distância entre “governo para o povo” e “governo do povo” (KELSEN 2000, p.141).

20 Uma das hipóteses mencionadas pela autora para o enfraquecimento dos movimentos sociais é a economia, percebida como industrial e capitalista (DUHRAN 1984, p.284-5). Ribeiro (2008) argumenta que, diferente do vivido pelos gregos, modernamente o fator econômico exerce predomínio na prática da política, assim, “a liberdade grega [de se viver só para as atividades da cidade] não faz sentido para nós” (p.29).

21 Levantamento descrito na sua obra aponta que a participação via associativismo (em particular o de caráter religioso, pois este se destaca em mobilização na cidade paulistana) é em sua maior parte (56%) motivada pelo intuito de beneficiar a comunidade na qual o grupo está inserido. Apesar disso, 83% dos 2.403 entrevistados da pesquisa afirmaram ter aprendido a defender seus interesses, e 61% declararam que a participação os ajudou a compreender melhor o governo (AVRITZER,2004).

e, contra isso, o engajamento cidadão no microcosmo (a rua, o bairro, a região, a cidade etc) é essencial. Assim, o estudioso entende que, quanto mais próximo do cidadão estiver a decisão, mais ligada às necessidades dele ela estará. Neste aspecto, a proposta do CSB é um mecanismo local semelhante que “empodera”²² os cidadãos, dando-lhes a capacidade de discutir com os legisladores os dilemas da vivência cotidiana e, desta forma, fazer e participar da vida política cooperando na construção de sua própria cidade como sujeitos sociais.

Assim, a democracia se institui na capacidade de poder, e também, melhor dizendo, de “empoderar” as pessoas. Assim, os indivíduos se estabelecem como atores sociais e/ou como sujeitos sociais²³, atuando por meio de instrumentos para solução de conflitos e/ou de interesses particulares.

2. A participação no CSB a partir do viés de Carole Pateman

Mediante o que se desenvolve até aqui, postula-se que o programa proposto pelo Legislativo paulistano foi um instrumento com condições de educar para a democracia (processo denominado de democratização) e uma forma de promover a participação dos cidadãos em meio às limitações da democracia representativa. Nessa seara, o estudo de Carole Pateman (1992) colabora por se debruçar sobre o prisma educativo da participação popular e, ao trazer reflexão sobre o ato de participar como um adubo a desenvolver a própria capacitação para uma participação de qualidade efetiva (p.61).

A estudiosa argumenta que a indústria é um ambiente propício para a democracia participativa (ibidem), pois há pesquisas indicando que a maioria dos trabalhadores quer ter capacidade (liberdade) para decidir como realizar suas tarefas (p.79). Participação pressupõe igual capacidade de tomar decisão. A sensação de “competência política”, mesmo em ambiente não-governamental (o do trabalho, por exemplo), é importante para apresentar instituições locais como “campo de treinamento para a democracia” e a oportunidade de participar é relevante para sustentar essa sensação.

22 Termo aportuguesado, como seus derivados, sob influência da expressão anglo-saxônica *to empower* (GIOVANNI & NOGUEIRA, 2015, p.300-3).

23 Atores sociais são partes integrantes, quer sejam pessoas ou instituições, de um ou mais movimentos sociais, enquanto sujeitos sociais são indivíduos propriamente (DUBAR, 2004; TOURAINE, 2006).

Segundo a autora, a “democracia industrial”²⁴ é uma das formas da participação local, neste caso, no ambiente do trabalho – tarefas públicas e econômicas –, mas não só ligada ao emprego (p.66-73). A indústria é escolhida como estudo de caso por estabelecer subordinação, o que a constitui como a “mais ‘política’ de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem” (p.113); ao democratizar o setor industrial, prova-se a condição de “empoderamento” das pessoas.

A partir dessa construção complexa, a professora diz que experiências de aumento na participação de trabalhadores na indústria garantem resultados positivos (p.82). Ela narra o caso de cerca de 50 mineiros britânicos e a autogestão da mineradora durante dois anos, com resultados crescentes (p.84-5). Outro caso é o da indústria automotiva (de motores e tratores), autogerenciada por três mil trabalhadores (p.85-6). A autora salienta exemplos de “participação parcial” (rotina administrativa e produtiva distintas do gerenciamento), onde há independência na perspectiva de supervisão, e migra para um de “participação plena” (possível em níveis baixos ou altos da administração) no qual cada indivíduo tem igual poder de decisão no processo como um todo, sem limites ou recortes na atuação – eis a “democracia industrial” (p.97-113). A partir disso, a pesquisadora trata da experiência plena de uma indústria britânica e o sistema iugoslavo de democracia e participação industrial. O alvo é demonstrar as “possibilidades de democratização das estruturas de autoridade” pela autogestão, iniciada na Iugoslávia nos anos de 1950 (p.117-20).

Diante das análises dos casos, Pateman argumenta que tais experiências mostram certa possibilidade da prática da democracia em uma sociedade participativa (p.136) e a democracia, na sua face teórica, pode trabalhar em favor da massa de classes mais baixas, em vez de servir elites minoritárias (p.138-9). Com isso, ela aponta que os estudos empíricos relatados apoiam a perspectiva de que um sistema participativo resulta em aumento de eficiência (p.143) e é a presença do indivíduo no processo decisório que fundamenta o poder de controle da pessoa sobre seu meio ambiente (p.145). A autora, no início de sua obra, já sinalizava que o sistema político precisa dar abertura para o cidadão se apropriar de seu direito de participar, pois o mero desejo do indivíduo não garantirá uma democracia participativa (p.15) caso lhe sejam restritas as vias de acesso para isso.

“Participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das pessoas mas, também, nos processos de tomada de decisão

24 “Um sistema de democracia industrial implica a oportunidade de participação plena de alto nível por parte dos empregados” (PATEMAN 1992, p.100). É quase a “omnicracia” de Bobbio.

do Estado e dos governos, o que, por sua vez, afeta de uma forma ou de outra a vida concreta das pessoas e o interesses [*sic*] dos diversos grupos e classes sociais” (MORINI, 2009, p.107). A participação é a condição de se estar envolvido no interesse de cada um (indivíduo) e, ao mesmo tempo, de todos (comunitário), dado que a essência da política é a capacidade de administrar conflitos na e da coletividade.

3. O programa CSB: novo canal para o município

Em 2015, a CMSP lançou o programa denominado “Câmara no Seu Bairro”²⁵ a partir de ato regimental da Mesa Diretora²⁶. O projeto sugerido pela Presidência da Casa à época objetivou a criação de um novo canal de participação para o município em relação ao Poder Legislativo a fim de que, conseqüentemente, acarretasse em ações de políticas públicas.

A iniciativa experimental²⁷ consistiu em levar as sessões para todas as 32 subprefeituras da Capital. A cada semana ao longo daquele ano foi realizada uma sessão pública regional com vistas a discutir problemas locais com os moradores. Os eventos foram abertos a toda população, cujo comparecimento estimado pela organização contabilizou aproximadamente 12 mil pessoas. Mediante inscrição prévia, o uso da tribuna era livre aos cidadãos com a finalidade de apresentar demandas aos vereadores presentes. As contribuições somaram 4.677 propostas, sendo a maior parte (929) na área de urbanismo. As ideias apresentadas passaram posteriormente por apreciação das comissões da Câmara a fim de serem transformadas em projetos de lei e algumas receberam recurso municipal.

25 O histórico e os dados do programa estão disponíveis na página virtual mantida pela CMSP (<<http://www.camara.sp.gov.br/camaranoseubairro>> Acesso em 28 nov. 2016). Outras informações complementares foram fornecidas em entrevista ao pesquisador feita em 04/10/2016 com Claudete Alves da Silva Souza, assessora da Presidência da Casa no exercício de 2015-2016.

26 O ato 1.293/2015 da Mesa Diretora regulamentou a execução das sessões públicas fora das dependências do Palácio Anchieta e uma das alíneas estabeleceu a regra para a tribuna popular, onde os municípios poderiam se manifestar por até cinco minutos para abordar assuntos de interesse local <<http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/Ato%20n%C2%BA%201293.pdf>> Acesso em 28 nov. 2016.

27 A fim de evitar possível configuração de campanha antecipada por parte de vereadores candidatos, o programa não foi realizado em 2016. E, por não existir projeto de lei, a continuidade dependerá de apresentação de nova proposta dos edis e, mais precisamente, de quem assumir a Presidência.

Para um olhar acerca do quadro gestacional do programa, ressalta-se o trabalho de Avritzer (2010). Segundo o professor, administrações mais à esquerda²⁸ do espectro político estão mais presentes no processo de criação de instrumentos participativos, em particular via Executivo.

Porém, a proposta paulistana do CSB surgiu do próprio Legislativo. Daí percebe-se a capacidade de esse Poder se articular na construção de se firmar como ponte para o debate público da mesma forma como se comporta o Executivo. E, de fato, cumprir com seu papel, deixando de se mostrar “fraco e fragmentado”, conforme diz Wampler (2010, p.396).

Na ótica desse autor, um instrumento dessa natureza devolve poder de decisão aos cidadãos e produz engajamento. Esses tipos de mecanismos colaboraram para fomentar associativismos, como se dá nos movimentos sociais, conectando cidadãos, líderes comunitários e representantes públicos (p.395), mais um item que emerge em favor do CSB. Segundo a Assessoria da Presidência da Casa (APC)²⁹, a maioria dos participantes das sessões públicas do programa era de pessoas que integravam algum tipo de movimento social. Uma barreira, no entanto, para o comparativo com o CSB é a carência de dados sobre esses movimentos³⁰.

Em razão da falta de instrumentos constituídos previamente para analisar e acompanhar os resultados desse programa e, a fim de conseguir melhor análise da proposta, o pesquisador elaborou questionário com dez perguntas, em consonância com as sugestões da APC, que ficou responsável por encaminhar diretamente aos endereços eletrônicos dos participantes que haviam fornecido esse contato em alguma das sessões públicas³¹. O total geral de retorno atingido chegou a 48 respondentes. Para evitar possíveis ambiguidades, as perguntas do questionário foram elaboradas em alternativa simples (“sim” ou “não”).

28 Fenômeno apontado na pesquisa do estudioso da UFMG é que em alguns municípios, como São Paulo, há descontinuidade de propostas instigadoras de maior participação popular, geralmente em razão de “constante alternância” de partidos, cujo perfil é de legendas não participativas, na gestão da cidade paulistana (AVRITZER, 2010, p.262).

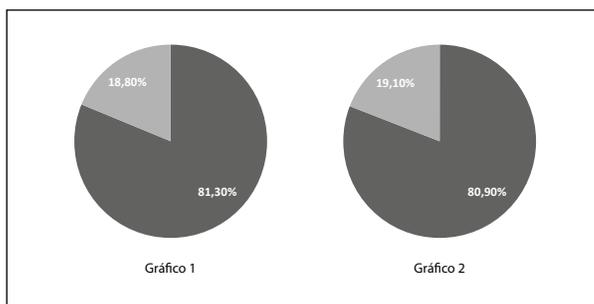
29 Conforme entrevista citada anteriormente e também com pesquisa feita pelo autor desta obra. Os dados coletados nesse levantamento mencionado serão discutidos mais adiante.

30 A transição de governo municipal paulistano entre partidos em 2016 também afetou o acesso do pesquisador a outras possíveis fontes de informação.

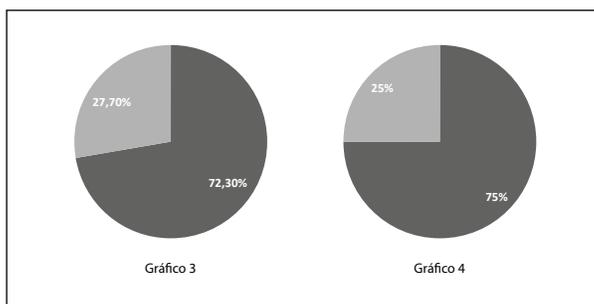
31 Apesar do número de participantes mobilizados nas 32 audiências ter chegado perto de 12 mil, a coleta de dados nas ocasiões foi fornecida voluntariamente pelos munícipes. Desta forma, poucos compartilharam seus contatos. A listagem, de posse da APC, continha cerca de 50 endereços eletrônicos (único canal de comunicação acessível), já eliminadas as redundâncias ou repetições, segundo informação prestada ao pesquisador antes do envio da pesquisa eletrônica pela instituição. Diante dessas circunstâncias, o volume de respostas obtido permitiu as ponderações que seguem, porém captou um espectro restrito do que teria sido possível caso houvesse informações mais abrangentes e mais precisas.

3.1. Abordagem primária da capacidade de “empoderamento” do programa

Segundo as respostas obtidas pelo pesquisador, para a maior parcela – 81% dos munícipes participantes do CSB que responderam ao levantamento –, a oferta desse programa por parte do legislativo paulistano lhes deu oportunidade para se manifestar como cidadão e munícipe (Gráfico 1). Número praticamente igual ao dos que pensam haver conseguido demonstrar, através da participação, seus interesses pela melhoria do bairro, da região ou mesmo da cidade (Gráfico 2).



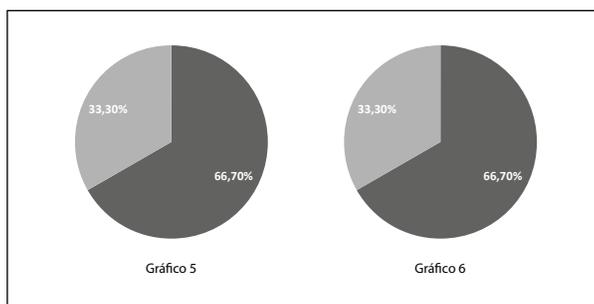
A participação nas sessões foi espontânea (72%), com alto volume de pessoas que disseram ter elaborado alguma proposta durante as audiências (75%), como se vê nos gráficos 3 e 4. A cobertura da mídia pelos eventos atraiu interesse para a presença³².



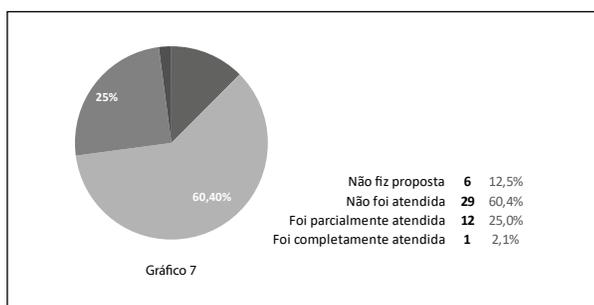
A meta principal da pesquisa era captar se houve algum tipo de engajamento cívico-social após participação no CSB. Quase 67% dos participantes se

32 De acordo com a entrevistada, as sessões antecipadas por reportagens televisivas apresentaram maior público. A participação da mídia, no que Rothberg (2011) chama de “jornalismo público” (cobertura capaz de levar elementos da vida política ao interesse cívico), serve à democratização e foi o que se observou nas divulgações das audiências do CSB.

engajaram posteriormente em algum tipo de ação participativa, como conselho estudantil, associação de pais, associação de bairro, ou movimento de reivindicação (Gráfico 5). Percentual idêntico afirmou ser mobilizado – integrantes de movimentos sociais e/ou associações e/ou partidos (Gráfico 6). Isso corrobora o fato de que atores institucionais já são envolvidos, principalmente aqueles com ligações partidárias, e estes estão mais propensos à participação³³ (AVRITZER:2004, p.315).



Comparar a análise dos teóricos aos dados práticos estudados acabou por revelar similitudes com as ideias apresentadas, mas também apontou itens destoantes. Cerca de 60% dos respondentes consideraram não ter recebido atenção às suas demandas e 25% entenderam que foram parcialmente atendidos em suas solicitações (Gráfico 7). Ao lado disso está a afirmação de que o CSB não gerou aproximação com os vereadores (52%), ainda que esse fosse um dos objetivos propostos pela iniciativa.



33 O modelo de questionário possível e permitido adotado aqui não permitiu captar quais os tipos de associativismo dos respondentes nem seus espectros políticos. Em Avritzer (2004), o perfil aponta que 26,3% também estão vinculados a organizações político-populares. Em geral, os mobilizados são pessoas ligadas ao cristianismo (católico ou evangélico) com finalidade de atender questões sociais, principalmente a luta por moradia. Assim, “o associativismo paulistano expressa um *mix* entre atividades religiosas e atividades político-populares” (itálico no original, p.29).

Destaque relevante é o de que nove entre dez afirmaram que participariam outra vez, em caso de haver uma nova edição do CSB – indicador de interesse da parte do município que implica credibilidade ao instrumento proposto pela edilidade.

Outro elemento importante é o direcionamento das verbas para atendimentos. De acordo com tabela encaminhada pela assessoria de comunicação da CMSP³⁴, a pedido do pesquisador, foram elaboradas 70 emendas pelos edis sob a rubrica do programa, a fim de destinar recursos a todas as subprefeituras ou a outros órgãos da administração municipal, cuja soma atingiu R\$ 49,5 milhões. A maior parte (64 delas) tratou de melhorias de urbanismo – coerente com o assunto principal nas queixas dos municípios.

Uma dificuldade para análises mais amplas de possíveis resultados e atendimentos de demandas feitos a partir do CSB ocorre em razão das contribuições realizadas durante as sessões terem sido encaminhadas diretamente às comissões da CMSP, algo que afeta as condições de acompanhamento dos respectivos trâmites. Outros procedimentos ficaram travados por ruídos de comunicação entre as partes, como subprefeituras que não responderam ofícios enviados pela Presidência da Câmara³⁵, por exemplo. Nas seis planilhas encaminhadas pelo órgão da Casa ao pesquisador, verifica-se que as subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Ipiranga, Mooca³⁶, São Mateus, Sapopemba e Parelheiros relataram as situações de 739 requerimentos feitos por municípios durante as audiências, dos quais 96 foram plenamente atendidos.

Tabela 1 – Número de demandas atendidas, em andamento e não atendidas

Subprefeitura	Total atendido	Andamento	Não atendido
Ermelino Matarazzo	16	16	63
Ipiranga	4	2	60
Mooca	-	-	-
São Mateus	56	0	47
Sapopemba	20	4	33

34 Listagem enviada no início de novembro de 2016.

35 Conforme revelou a integrante do Gabinete na entrevista.

36 Os parâmetros distintos das anotações da regional Mooca impossibilitam o comparativo entre as demais subprefeituras.

Subprefeitura	Total atendido	Andamento	Não atendido
Parelheiros	0	105	33
Acumulado	96	127	236

Entre os não-atendimentos, considerando a única tabela que apresenta justificativa – a da Subprefeitura da Mooca –, há diversas circunstâncias – como exigência enviada para a esfera indevida. Para as outras cinco listagens, não há explicações sobre a situação das etapas.

Considerações Finais

A participação popular nasce a partir da conscientização (o “auto-empoderamento”) em razão de os cidadãos serem necessariamente sociáveis e interdependentes (DALLARI:1983). Projetos e mecanismos que criem e fomentem esse participar é um indicador da maturidade do Estado no exercício da democratização. Segundo Avritzer (2004), a não-participação entre paulistanos (16%), que foram convidados a se engajar em associações, se dá mais como decisão condicionada. A alegação primordial para quase metade deles (48%) foi da falta de tempo (p.32) que, para o autor, está “mais associada à falta de recursos para participar do que à decisão de não participar” (p.33).

O fomento de mecanismos de participação se impõe como fio condutor da aspiração pelo bem-estar (*eudaimonia*) coletivo. Esse movimento maior denominado democratização é o berço do “empoderamento”. A inexistência de instrumentos, contudo, não inibe a presença popular, que pode acontecer via ação individual, como sujeito social, ou em coletivos, como atores (promotores) entre movimentos sociais. Porém, a oscilação entre administrações locais que criam gestões participativas e aquelas que não o fazem prejudica a continuidade das experiências democratizantes, e esta é uma constante marca negativa no controle do município paulistano (AVRITZER 2010, p.39).

A proposta do CSB manifestou pró-atividade do Legislativo de desempenhar seu papel de mediação entre cidadãos e ente público, no caso, o Executivo, permitindo propostas e cobranças por parte dos munícipes da efetivação de políticas públicas demandadas. A iniciativa se configura como mais um exemplo de experiência educativa nesse processo de democratização, “porque a preparação para a democracia desenrola-se através do exercício da prática democrática” (BOBBIO, 1988, p.40) e de empoderamento dos munícipes. A “participação aumenta a inclusão política e social” e resulta que “populações de renda mais

baixa e outras excluídas, cujos interesses são marginalizados nas instituições de representação clássica, ganham a oportunidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas vidas” (AVRITZER 2004, p.266). Se for possível operar medidas reais de democracia participativa no ambiente de negócios, como demonstra Pateman, é também concreto que a participação popular pode existir de fato mediante mecanismos como este de São Paulo. Tal educação política opera forças que colaboram para decodificar a linguagem burocrática e tecnocrata bem como, na outra via, coopera para retirar os participantes da ignorância alienante e alienadora. “A democracia assenta na hipótese de que todos podem decidir acerca de tudo”, afirma Bobbio (1988, p.44).

É ilusão estabelecer a Ágora como modelo para a atualidade (FINLEY, 1988; LOPES, 2002; RIBEIRO, 2008), mas não o é tê-la como horizonte utópico. Toda a sociedade precisa ter acesso a instrumentos de participação popular, ainda que nem todos possam e/ou desejem participar. O exercício da política é a capacidade de coordenar o *cada um por si* em *um por todos e todos por um* (CORTELLA & RIBEIRO, 2012) e a cidadania deveria impelir todos ao anseio pelo bem-estar de todos reciprocamente (OLIVA, 2000). Esse humano consciente é o cidadão em seu pleno sentido de ser e de existir. E também o é o seu ou a sua representante. Portanto, um instrumento como o CSB não ameaça nem prejudica a edilidade, como se apresentasse risco de diminuí-la ou de lhe reduzir o poder. Ao contrário, a vereança ganha mais olhos atentos e mais mentes pensantes para a complexa e difícil tarefa de zelar pelo município. O programa é um fórum e um canal para discussão da cidade, para a propositura de projetos e para o aperfeiçoamento de tantos outros ao encurtar o trânsito entre cidadão e Executivo, cabendo ainda como um meio para requerer a presença e a atuação da Prefeitura “empoderando”, portanto, também os edis em sua função.

Avritzer (2009) pontua que uma das tendências entre sociedade civil e políticas participativas é a de que o sucesso nas gestões participativas leva à continuidade e à pluralidade de modos de participar. Eis uma das fortes razões para que o CSB prossiga e, como foi aventado no princípio, seja transformado em projeto de lei a fim de se construir e constituir em ferramenta madura da participação popular promovida pelo Legislativo.

O encaminhamento de verbas por parte do Legislativo, com base nas demandas levantadas no CSB, é outro indicativo de que existe condição suficiente para criar diálogo proveitoso entre munícipe e vereança. O distanciamento entre eleitores (cidadãos) e eleitos (edis) captado na pesquisa não traz novidade, no entanto. Contudo, a expectativa de romper a barreira não foi vencida como

se pretendia. Algo mais é necessário para melhorar esse diálogo do que a mera presença de ambas as partes em um mesmo espaço.

A busca por informações, por uma melhor compreensão dos instrumentos democráticos e o anseio por participar, são sinais de “auto-empoderamento” dos cidadãos, porém geralmente firmado na desconfiança em relação ao Estado e aos seus representantes. Ao largo disso, esse “auto-empoderamento” no CSB é percebido no fluxo espontâneo dos participantes, na sessão pública e na manifestação efetiva por meio de propostas concretas. Infelizmente, a ausência de mais dados é um empecilho para avaliar se o programa em si conseguiu fomentar o engajamento cidadão dos que estiveram na(s) audiência(s) pública(s).

Acerca da carência de dados, observa-se que houve falhas durante o planejamento e no dia a dia da execução do programa. Um dos pontos notados foi a falta de metodologia e de mecanismos para captar e tabular as informações, tanto da maioria dos 12 mil munícipes participantes nas 32 sessões quanto dos atendimentos das contribuições posteriormente realizadas pelas subprefeituras e secretarias. Uma solução possível é a implementação de um campo no próprio *site* do programa de forma que a regional consiga, com poucos comandos, relatar informações essenciais sobre as situações das demandas (alimentação semelhante à feita naquele mesmo ano para o *site* do Plano de Metas, mantido pela Prefeitura). O desenvolvimento de tecnologia mais conhecida pela população (como aplicativo para celulares, por exemplo) é uma sugestão para possibilitar esclarecimentos e formação política ao cidadão (pormenorizando razões de negativas acompanhadas de explicações em vídeos, por exemplo).

Outro ponto negativo é a ausência de tabulações e métricas estatísticas que permitissem a avaliação (qualitativa e quantitativa) da participação e das demandas, bem como o desenrolar delas para o cidadão e para a sociedade (publicização e transparência). Isso também auxiliaria a própria vereança na constituição de políticas públicas talvez mais abrangentes. Seguindo raciocínio, a mesma plataforma sugerida acima seria capaz de fornecer essa retroalimentação de informações aos legisladores.

A narrativa contada por Carole Pateman (1992), acerca da experiência da gestão democrática de uma indústria por parte de seus funcionários, é um referencial para o exercício do “empoderamento” local. A iniciativa do CSB se mostrou eficaz em dialogar com movimentos sociais já constituídos e, com isso, ser capaz de se interpor como ponte entre munícipe e entes públicos. É, portanto, agregadora de (in)satisfações populares.

Em suma, o programa paulistano necessita de novos episódios para se fazer melhor (continuidade), a fim de romper a gangorra frequente de políticas públicas criadas e interrompidas. Métodos de avaliação das propostas e contribuições precisam ser elaborados como forma de catalogar e dar andamento às demandas, tanto internamente nos órgãos públicos quanto em retorno (de deferimento ou não) aos cidadãos. A tentativa de obter dados *a posteriori* a partir do questionário proposto pelo pesquisador se caracterizou em um esforço a fim de demonstrar o valor da iniciativa, pois existem possibilidade, necessidade e interesse social para se construir novos mecanismos de participação popular na cidade de São Paulo.

Referências Bibliográficas

- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Escala Educacional, 2006.
- ARAÚJO, Cícero. **República, participação e democracia**. São Paulo, set. 2012. Disponível em <<http://qualidadedademocracia.com.br/republica-participacao-e-democracia>>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- _____. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política: volumes 1 e 2**. 13ª ed. Brasília: UNB, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. **O futuro da democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CADEMARTORI, Daniela M. L. **O diálogo democrático**. Curitiba: Juruá, 2011.
- CALDERÓN, Adolfo. A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal. **CEDEC**, n°54, 1996, p.3-27.
- CHAUI, Marilena. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CHOMSKY, Noam. **Contendo a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

- CORTELLA, Mario Sergio; RIBEIRO, Renato Janine. **Política para não ser idiota**. Campinas: Papirus 7 Mares, 2012.
- DALLARI, Dalmo. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016.
- DUBAR, Claude. *Agente, ator, sujeito, autor: do semelhante ao mesmo*. Artigo apresentado no **Primeiro Congresso da Associação Francesa de Sociologia**, em fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/dubarclaude-agenteatorsujeitoautor-atoragenteautordosemelhanteaomesmo2004.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2016.
- DUHRAM, Eunice. Movimentos Sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, n°10, 1984, p.283-294.
- FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político**. São Paulo: Peirópolis e Melhoramentos, 1996.
- FINLEY, Moses. **Democracia Antiga e Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2015.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LOPES, Marcos Antônio. **Para ler os clássicos do pensamento político**. São Paulo: Editora FGV, 2002.
- MAGNOLI, Demétrio. **História das Guerras**. São Paulo: Contexto, 2006.
- MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- OLIVA, Alberto. **A solidão da cidadania**. São Paulo: Senac, 2000.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos

- municípios *brasileiros*. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. 3ª ed. São Paulo: Publifolha, 2008.
- _____. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001.
- ROTHBERG, Danilo. **Jornalismo público**. São Paulo: Unesp, 2011.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TOURAINÉ, Alain. *Na fronteira dos movimentos sociais*. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n°1, jan./abr. 2006, p.17-28.
- WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo

Debora Pereira¹

Resumo

O acesso à informação pública é um direito humano fundamental que assumiu relevância mundial no final do século XX, quando diferentes países adotaram legislações sobre o tema. No Brasil, a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) acaba de completar cinco anos de sanção e seus impactos sociais e desdobramentos para a administração pública carecem de reflexões permanentes e mais aprofundadas, especialmente em relação aos entes subnacionais. Este trabalho constitui-se de revisão bibliográfica, que apresenta os dispositivos legais relativos à transparência no parlamento paulistano, com ênfase na regulamentação da LAI, apresentando um descritivo da estrutura responsável pela regulamentação, implantação e execução do acesso à informação no Legislativo. Para tanto, utiliza-se, como metodologia de estudo, da revisão bibliográfica e análise documental. Identifica-se, com isso, um robusto arcabouço legal, por vezes vanguardista, com condições, ao menos potenciais, de constituir uma política municipal de transparência na Câmara Municipal de São Paulo.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação; Transparência; Democracia; Câmara Municipal de São Paulo.

1 Assessora da Liderança da Bancada de Vereadores do PT na *Câmara Municipal de São Paulo*; bacharel em Comunicação Social, com habilitação em jornalismo pela *Universidade de Santo Amaro* (UNISA); especialista em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, pela *Fundação Santo André*; especialista em Legislativo e Democracia no Brasil, pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*; e mestranda do Programa de Mudança Social e Participação Política da *Escola de Ciências, Artes e Humanidades da Universidade de São Paulo* (EACH/USP).

Introdução

Para compreender a denominada cultura do sigilo que ainda nos dias atuais se perpetua na administração pública, Zepeda (2004) busca no pensamento clássico dos gregos a origem de *arcana imperii*, expressão em latim cunhada pelo historiador Tácito (55-120 d.C.) para designar os segredos do Estado e as verdades que possuem um sentido quase sagrado – os “mistérios inexplicáveis da política” (ZEPEDA, 2004, p. 15, tradução livre). O autor destaca, ainda, a existência de uma relação de desigualdade e opressão incutida no termo, “Porque os *arcana imperii* não se reduzem à condição de informação similar sobre as questões públicas, mas a informação selecionada, privilegiada, que define como sujeito de poder quem a possui ou administra” (ZEPEDA, 2004, p. 15, tradução livre).

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 livre)

Com a premissa de que informação e conhecimento, para além do saber, são fontes de poder, observa-se que os detentores deste poder sempre buscaram evitar compartilhar seus conhecimentos e informações com o povo. Assim, a história ocidental tem no sigilo e no segredo elementos comuns a todos os regimes autoritários ao longo dos séculos, marcados pelo cultivo dos *arcana imperii* como regra para o tratamento de informações que poderiam, em marcos atuais, ser consideradas de interesse público.

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. Por mais de trinta anos as famílias dos guerrilheiros desaparecidos não tiveram acesso à grande parte das informações que o Estado possuía sobre o episódio e a Corte IDH julgou que inviabilizar a busca dos corpos foi uma forma de tortura mental pela qual passaram os parentes das vítimas.

Em decorrência da condenação, foi criada a Comissão Nacional da Verdade (Lei Federal 12.528/2011²), cuja sanção, não por acaso, foi precedida pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011).

O caso denota que o acesso à informação é fundamental para que outros direitos humanos, como o direito à verdade, sejam garantidos. Desta forma, a Lei de Acesso à Informação repercutiu diretamente na efetivação dos princípios dos direitos humanos no Brasil, ao expor crimes, perseguições e torturas ocorridos em períodos investigado.

A Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o direito à informação pública em território nacional, não prescindiu de remeter aos diferentes entes federados e seus respectivos poderes a atribuição de determinar o funcionamento da regra. Isso significa dizer que cada órgão deve produzir um marco legal próprio, tendo em vista que “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” (SÃO PAULO, 2016, p. 6).

Para compor a trajetória dos mecanismos de acesso à informação aos quais o Poder Legislativo paulistano se submete, observou-se os instrumentos legais, a saber: 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 sobre o tema no município de São Paulo.

Para 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 visam estabelecer uma administração pública aberta, cuja produção não tenha limites de acesso e que possibilite às cidadãs e aos cidadãos o exercício pleno de seus direitos. 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 seu caráter restrito no acesso. Também destaca-se que este estudo dedica-se à análise

2 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).

do arcabouço legal, sem pretensões de avaliar se tais normas estão sendo executadas, aplicadas e/ou efetivadas pelo Parlamento paulistano.

1. A Lei Orgânica do Município de São Paulo

A Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, promulgada em 1990, faz duas referências expressas à palavra transparência, ambas elencadas dentre as características precípua do poder público: a primeira, no inciso III do artigo 2º, 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.

Ainda no artigo 2º, 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 artigo 5º 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.

Mas é o artigo 84 da Lei Orgânica do Município que assegura o direito de acesso à informação às e aos munícipes de São Paulo:

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 - Independente 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.³

3 Assim como na Constituição Federal, observa-se a necessidade de mecanismos que regulem sua efetivação, o que ocorreu com a sanção da LAI. 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 de transparência ativa, com diferentes artigos, tratando do dever de publicar informações produzidas pelo poder público municipal. O artigo 146, por exemplo, prevê 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. Determina, ainda, a 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 §1º do artigo 37 da CF88⁴), sob pena de sanção administrativa.

Em relação às questões sobre meio ambiente – que no Brasil observou-se 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 13/1992 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 prevê acesso a informações sobre patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico (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” (artigo 216, inciso

4 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. (CF88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 13 jan. 17)

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. Compôr 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. (LOM, artigo 221, VII)

Ao Poder Legislativo, determina a realização de ao menos duas audiências públicas antes da aprovação definitiva de projetos que tratem de determinados temas⁵, o que não necessariamente indica uma ampla publicização das informações relacionadas a estas questões, mas pode possibilitar uma maior circulação de ideias.

2. O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo

Outro documento analisado foi a Resolução 2/1991, que aprovou o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Em que pesem diferentes artigos disporem sobre o dever de publicar conteúdos relacionados à produção legislativa e a existência de uma seção destinada à imprensa oficial, o documento não faz uma única menção às palavras “transparência” ou “transparente”.

Ressalte-se 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).

O artigo 59 determina que as reuniões das Comissões Permanentes sejam públicas, exceto se houver deliberação em contrário da maioria de seus membros.

5 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) (art. 41 incisos I - XI). Para outras matérias a LOM prevê requerimento assinado por 0,01% dos eleitores do município (art. 41 §2º).

O princípio da publicidade vale para as Sessões do Plenário, com uma diferença: a necessidade de motivação relevante e o aval de dois terços (37) dos vereadores e das vereadoras (artigo 132).

As deliberações do Plenário devem ocorrer por meio do voto aberto (artigo 104), exceto quando tratarem de: 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 do Município.

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; art. 95 §único; artigo 99 §2º), o dever de publicar as informações relacionadas ao funcionamento de cada instância, bem como sua produção.

Há, ainda, um reforço relacionado à importância da publicidade para as audiências dos temas especificados no artigo 41⁶ 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 Regimento determina que fiquem, anualmente, durante sessenta dias, após sua chegada à Câmara, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação (artigo 388). Certamente refere-se a um prazo mínimo de disponibilização da íntegra do documento físico por ter sido elaborado em uma época em que 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 proposições 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”.

6 Idem.

Foram identificados no Regimento Interno os seguintes documentos que, de acordo com a LOM, obrigatoriamente devem ser publicados:

- A representação numérica das Comissões (artigo 42);
- Composição nominal de cada Comissão, com designação dos locais, dias e horários das reuniões (artigo 43 §2º);
- 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 seus bens das vereadoras e dos vereadores, no ato da posse e ao término do mandato (artigo 106);
- Os precedentes regimentais (artigo 313 § 2º 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 constitui-se do apanhamento taquigráfico (artigo 146, 148 e 201);
- Os projetos (artigo 154, 216, 240, 239, 330 e 318);
- Boletim de Apuração das votações secretas (artigo 300);
- Convocação de sessão no período do recesso (artigo 326 §2º);
- Matérias de elaboração legislativa, cuja promulgação seja de atribuição do Parlamento (artigo 370);
- Os discursos dos vereadores (artigo 150).

3. Outras normas legislativas sobre acesso à informação vigentes no município

Em relação às demais normas legais analisadas, a Secretaria de Documentação – responsável pelas equipes de Biblioteca, de Documentação do Legislativo e Arquivo Geral – disponibiliza no Portal da Câmara⁷ um importante material para consulta, cuja base de dados contém livros, documentos bibliográficos do acervo da Biblioteca, legislação municipal, proposições, projetos de lei, dados referentes a vereadores, requerimentos e relatórios das comissões do parlamento paulistano. Em relação ao acervo legislativo, estão digitalizadas Leis, Decretos, Decretos Legislativos, Emendas à Lei Orgânica, Resoluções, Atos e Decretos-Lei a partir de 1892.

⁷ No link <<http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/legislacao/>>. Acesso em 11 jan. 16.

Esta base de dados serviu de fonte para uma tentativa de reconstrução das bases legais que norteiam a atuação do Poder Legislativo da cidade de São Paulo no que se refere ao tema do direito à informação. Sendo assim, foram realizadas buscas ao acervo, utilizando as seguintes palavras-chaves: “acesso”, “informação”, “direito à informação”, “transparência”, “secreto”, “segredo” e “sigilo”. Em que pese a compreensão das limitações que tal busca eventualmente possa resultar, tais palavras foram identificadas como recorrentes no levantamento bibliográfico deste estudo.

Desde 1992 a Câmara Municipal de São Paulo possui uma Comissão de Avaliação de Documentos (CAD), responsável pela guarda permanente e por determinar os prazos de arquivamento. Criada pelo Ato da CMSP 413/1992, com prazo de 90 dias para conclusão dos trabalhos, para: reduzir massa documental acumulada nos arquivos, sem prejuízo das informações; determinar o ciclo de vida útil dos documentos, identificando os conjuntos a serem eliminados a curto, médio e longo prazos; e identificar os documentos a serem preservados em caráter permanente. Foram estabelecidos 90 dias para conclusão dos trabalhos.

Dois anos depois, com a edição do Ato da CMSP 512/1994, foi atribuída a designação de cumprir com as obrigações decorrentes do Termo de Cooperação Técnica firmado pela Câmara e a Prefeitura, em 13 de dezembro de 1993. Apenas dois (1995) anos depois houve a disciplina para a observação de prazo, destinação, tempo de permanência e temporalidade dos documentos da atividade legislativa (Ato da CMSP 534/1995). Quatro anos mais tarde, o Ato da CMSP 655/1999 reativa os trabalhos da CAD, designa os novos membros e determina prazo de 15 dias para apresentar um plano de trabalho, além de estabelecer a produção de relatórios mensais sobre os trabalhos do colegiado.

Atualmente o grupo é orientado pelo Ato da CMSP 1189/2012, que consolidou as disciplinas existentes no Parlamento paulistano sobre avaliação de documentos, ampliou as competências do CAD e o adequou para atender à Lei de Acesso à Informação.

Neste mesmo sentido, não é possível deixar de mencionar a aprovação da Resolução 3/2011, que além de estabelecer diretrizes sobre a guarda de documentos relativos à Câmara Municipal de São Paulo, permite seu armazenamento fora das dependências da sede do Parlamento municipal na intenção de preservar a memória do Legislativo e liberar espaço físico na Casa.

A Lei Municipal 14.720/2008, por sua vez, determinou a publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público Municipal, no endereço eletrônico do órgão em lotação. O Executivo

vetou⁸ os artigos que determinavam a publicação do endereço eletrônico dos servidores, bem como a criação de *e-mails* para todos os servidores. Dentre outros argumentos, foi evocado o princípio da impessoalidade na administração pública, já que os órgãos públicos dispõem de endereços eletrônicos disponíveis para atender as/os munícipes. A regulamentação para esta Lei Municipal foi contemplada no Legislativo com a publicação do Ato da CMSP 1.037/2008.

Já o Portal da Câmara (www.camara.sp.gov.br) está submetido ao Ato da CMSP 1.126/2010, que disciplina a produção e disponibilização de conteúdo, determinando a responsabilidade de cada unidade na alimentação de conteúdos.

A Lei Municipal 14.029/2005, sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de São Paulo, determina como direitos básicos das usuárias e dos usuários I – a informação; II – a qualidade na prestação do serviço; III – o controle adequado do serviço público (artigo 2º). Percebe-se que a garantia do primeiro é indispensável para mensurar o segundo e realizar o terceiro.

A seção II da referida Lei Municipal, nos artigos 3º e 4º, trata dos dispositivos relacionados ao direito à informação:

Artigo 3º – O usuário tem o direito de obter informações precisas sobre:

I – o horário de funcionamento das unidades administrativas;

II – o tipo de atividade exercida em cada órgão, sua localização exata e a indicação do responsável pelo atendimento ao público;

III – os procedimentos para acesso a exames, formulários e outros dados necessários à prestação do serviço;

IV – a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;

V – a tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado;

VI – as decisões proferidas e respectiva motivação, inclusive opiniões divergentes, constantes de processo administrativo em que figure como interessado.

8 Íntegra do texto de razões de veto disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/veto/VEPL0617-2006.pdf>>. Acesso em 16 jan. 17.

§ 1º – O direito à informação será sempre assegurado, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

§ 2º – A notificação, a intimação ou o aviso relativo à decisão administrativa, que devam ser formalizados por meio de publicação no órgão oficial, somente serão feitos a partir do dia em que o respectivo processo estiver disponível para vista do interessado, na repartição competente.

Artigo 4º – Para assegurar o direito à informação previsto no Artigo 3º, o prestador de serviço público deve oferecer aos usuários acesso a:

I – atendimento pessoal, por telefone ou outra via eletrônica;

II – informação computadorizada, sempre que possível;

III – banco de dados referentes à estrutura dos prestadores de serviço;

IV – informações demográficas e econômicas acaso existentes, inclusive mediante divulgação pelas redes públicas de comunicação;

V – minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;

VI – sistemas de comunicação visual adequados, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos, crachás, além de outros;

VII – informações relativas à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos, recebendo o usuário, em tempo hábil, cobrança por meio de documento contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado;

VIII – banco de dados, de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações, de modo a permitir acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos por parte do contribuinte.

Nota-se aqui uma preocupação do legislador em listar uma série de informações que devem estar disponíveis, sem entrar no mérito, entretanto, daquelas que devem ser oferecidas sem demandar pedido ou o contrário. A referida legislação foi sancionada em 13 de julho de 2005, seis anos antes da LAI, o que explica parte de seus limites. Observa-se, ainda, que a norma orienta-se pelo modelo de serviço público inspirado pela reforma gerencial do Estado brasileiro na década

de 1990, que identifica o cidadão como cliente. Não por acaso, há previsões tão detalhadas de sanções e punições para os casos de descumprimento da regra

A Política Municipal de Defesa do Usuário de Serviços Público determina, ainda, no artigo 27 § 3º, que a “Administração Municipal divulgará, anualmente, a lista de órgãos e entidades prestadores de serviços públicos contra os quais houve reclamações em relação à sua eficiência, indicando, a seguir, os resultados dos respectivos processos”, regra que coaduna a afirmação do parágrafo anterior.

Nota-se que a referida Lei é de autoria do vereador José Police Neto, que, posteriormente, sob a presidência da Câmara (2012-2013), levou à aprovação do Ato da CMSP 1143/2011, complementar à Lei Municipal 14.029/2005, pois institui “boas práticas de qualidade” no atendimento ao cidadão no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. Novamente, o legislador adota uma regra de condutas ao servidor público na oferta de serviços para o cidadão e à cidadã sugerindo que estes, na condição de clientes dos serviços públicos, possam recorrer de um eventual tratamento considerado, mesmo que sob aspectos subjetivos, inadequado ou insatisfatório, para punir quem os atendeu. Ressalte-se a legítima preocupação com oferta de informações de maneira objetiva e simples, algo que pode ser resumida como linguagem cidadã, ou seja, adaptada ao contexto social do interlocutor.

A aprovação da Lei Municipal 16.051/2014, que estabeleceu diretrizes a serem observadas para a publicação de dados e informações pela Prefeitura do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com disponibilização deste conteúdo em formato eletrônico e pela Internet, complementa a agenda de transparência da municipalidade, a disponibilização de conteúdo em formato eletrônico aberto na Internet, possibilitando diferentes formas de uso e se caracterizando como um relevante instrumento de acesso à informação.

Já o Ato da CMSP 1323/2015, que institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, foi um dos mais recentes instrumentos publicados que podem auxiliar na celeridade e integridade à rotina parlamentar, o que, de certa forma, está atrelado às condições para garantia do direito à informação.

Tratando especificamente dos instrumentos de acesso à informação nos marcos da LAI, inicialmente a Câmara Municipal de São Paulo adotou como instrumento de regulamentação da Lei de Acesso à Informação o Ato da CMSP 1156/2011, publicado em 21 de junho de 2011 – portanto antes da sanção da LAI, que aconteceu cinco meses depois – que trata da implementação do Programa de

Dados Abertos do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, cuja promulgação está ancorada nos artigos da Constituição Federal que tratam do direito ao acesso à informação e que são regulamentados pela LAI, uma iniciativa pioneira na esfera legislativa brasileira, que permitiu disponibilizar, de forma eletrônica e em formato aberto, bases de dados e de informações não sigilosas.

Os primeiros dados publicados foram os contratos e detalhes dos valores pagos e dados relacionados às dotações orçamentárias, além daqueles de atribuição das atividades legislativas, como tramitação de projetos, presença dos vereadores nas sessões plenárias e votações de projetos.

É inegável a proximidade e a complementaridade existente nas discussões entre acesso à informação e dados abertos. Entretanto, é necessário compreender a distinção presente em ambas as discussões. A despeito do que já foi apresentado, acesso à informação caracteriza-se 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 Abertos⁹, são inspirados no conceito de *Open Data* e configuram-se por meio de “(...) 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 sociedade¹⁰”. Trata-se, portanto, de dados que qualquer cidadão possa utilizar, reutilizar e distribuir livremente, ressaltando-se, no máximo, a exigência de atribuição da fonte.

A Câmara Municipal de São Paulo inovou ao implementar tal programa de dados abertos para, com o manuseio de dados públicos, possibilitar a produção de conteúdo que permita o melhor acompanhamento e a fiscalização do poder público. A iniciativa desdobrou-se principalmente na realização do seminário *A Era dos Dados Abertos*¹¹, em outubro de 2011, e em duas edições de *hackathon*

9 Disponível em: <<http://dados.gov.br/paginas/dados-abertos>>. Acesso em: 16 jan. 17.

10 Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/dados-abertos/dados-abertos-governamentais>>. Acesso em: 16 jan. 17.

11 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/galeria-de-audios/camara-municipal-debate-dados-abertos/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

(ou maratonas *hackers*), competições realizadas para estimular o uso criativo dos dados públicos, a primeira em 2012¹² e a seguinte em 2014¹³.

Contudo, resumir o acesso à informação à abertura de dados é um equívoco, tendo em vista que a LAI se constitui de duas dimensões de transparência, ativa e passiva, e tais dados enquadram-se exclusivamente no primeiro caso.

Outro protagonismo do Parlamento paulistano, nos marcos da Lei de Acesso à informação, foi a Decisão da Mesa nº 1.449/2012¹⁴, 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 (FOLHA DE SÃO PAULO; O ESTADO DE SÃO PAULO; EXAME, 2011) e houve questionamento judicial de servidores contrários à publicação de seus salários. Entretanto, importantes juristas (CONGRESSO EM FOCO, 2011) e o próprio Supremo Tribunal Federal (2012) referendaram a abertura destes dados.

Todavia, a regulamentação expressa da LAI ocorreu com a aprovação pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, em 25 de junho de 2013, do Ato da CMSP 1231/2013, que “regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo”. Além do intervalo entre a sanção da LAI e a regulamentação pelo Legislativo paulistano – observadas as consideráveis medidas adotadas até então, mas que tratam de temas específicos focados na transparência ativa –, é importante avaliar o instrumento legal escolhido para a normatização, que foi um Ato da CMSP, instrumento cuja revisão e revogação, mas também a publicação, é, em tese, menos complexa, já que não demanda tramitação em colegiados diversos e depende apenas da anuência da maioria dos sete membros da mesa.

Dada a relevância da matéria, essa análise será realizada no próximo item.

12 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/maratona-hacker-da-camara-e-destaque-na-imprensa/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

13 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/apartes/revista-apartes/numero-8-junho-julho2014/hackers-em-maratona/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

14 Publicada no Diário Oficial da Cidade em 1º jun. 12, p. 133.

Desenvolvimento

1. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Legislativo paulistano

Uma pesquisa do governo do Estado de São Paulo¹⁵ (2016, p. 6) apontou, com relação aos instrumentos normativos para a regulamentação da LAI, que nos Poderes Legislativos locais a LAI, quando regulamentada, foi detalhada, sobretudo, por meio de Leis (37 cidades). As Resoluções (18), os Atos da Mesa (8), as Portarias (6), as Leis Complementares (1) e o Decreto Legislativo (1), somados, constituem menos da metade dos dispositivos legislativos utilizados para a regulamentação. Isso demonstra que a Câmara da capital paulista optou por um instrumento jurídico pouco utilizado em relação aos demais municípios do Estado para regulamentar a LAI – apesar de ser normatização similar aquelas adotadas pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Vemos assim que as Leis Ordinárias e as Leis Complementares – que garantem, ao menos teoricamente, uma maior estabilidade às normativas, dada à maior qualificação de quórum e necessidade de articulação política para a sua aprovação – somadas representam 128 normas ou 44,3% de um total de 289 instrumentos legais encontrados para a regulamentação da LAI, o que denota a existência de bastante espaço de avanço para a consolidação formal do direito de acesso à informação nos municípios do Estado. (SÃO PAULO, 2016, p. 15)

A regulamentação da LAI nos executivos municipais constitui o maior número de casos em São Paulo (apesar de serem poucos frente ao total); os municípios com normas em ambas as esferas de poder também se apresentam com alguma relevância; excepcionalmente os municípios apresentam regulamentação apenas no Legislativo.

Em relação à transparência ativa, a coleta dos dados da pesquisa do governo do Estado de São Paulo considerou apenas os links ativos dos sites e portais municipais e categorizou os demais como “não encontrados”. Apesar da abrangência da LAI, o estudo estabeleceu apenas alguns de seus itens como imprescindíveis de

15 Estudo produzido pela Unidade de Melhoria e Desenvolvimento das Organizações da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2016) com base no Decreto Estadual 58.052/2012 e em parceria com a Ouvidora Geral do Estado de São Paulo, elaborado a partir dos dados extraídos do levantamento sobre a Regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado de São Paulo, que analisou a criação de normas específicas ao nível municipal. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/component/content/article/109>>. Acesso em 30 dez. 16.

detalhamento via regulamentações locais aos legisladores suplementares, sobretudo os artigos 8º, 9º, 15, 27, 28, 29, 31 e 45 da LAI (SÃO PAULO, 2016, p. 6). A partir desta perspectiva que se procedeu à análise do Ato da CMSP 1.231/2013.

Tal norma determina que todos os setores da CMSP sejam cientificados e instruídos da obrigatoriedade de atender a LAI (artigo 1º), bem como determina que sua realização aconteça “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os Princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei Federal nº 12.527/11” (artigo 2º). Esse mesmo artigo, no parágrafo único, especifica que “acesso a informações será assegurado também mediante a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação”.

Em atenção ao artigo 8º da LAI, a Câmara especifica os itens que serão disponibilizados de maneira ativa no *site* da Câmara:

- I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades, horários de atendimento ao público e identificação e contato da autoridade designada na forma do art. 22 deste Ato;
- II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III. execução orçamentária e financeira detalhada;
- IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados e notas de empenho emitidas, indicando o nome do contratado, o objeto, o valor, o prazo contratual e demais informações pertinentes;
- V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;
- VI. remuneração e subsídio recebidos por agentes políticos, comissionados de outros Órgãos Públicos e ocupantes de cargo, emprego e função pública, incluindo auxílios, 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
- VII. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (art. 4º)

De acordo com o Ato, a Ouvidoria do Parlamento é a unidade responsável pelo serviço de informações ao cidadão (artigo 5º). Entretanto, o artigo 21

especifica as atribuições para três unidades da estrutura da Câmara, sob a observação da Mesa:

- I. a Diretoria de Comunicação Externa – DCE promova campanha de abrangência municipal com enfoque no fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;
- II. a Secretaria de Recursos Humanos promova o treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;
- III. a Ouvidoria do Parlamento promova a publicação anual em sítio eletrônico na internet de relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

O artigo 6º especifica que os pedidos poderão ser realizados no site da Câmara, via e-SIC ou pelos canais da Ouvidoria do Parlamento, “recebidos por qualquer meio legítimo”, inclusive:

- telefone: 0800 3 226272;
- e-mail: ouvidoria@camara.sp.gov.br;
- carta: Viaduto Jacaré, nº 100, Bela Vista, São Paulo-SP, CEP 01319-900;
- pessoalmente: Sala da Ouvidoria¹⁶.

A ressalva é que, independente do meio escolhido pelo munícipe, sejam atendidos os requisitos do artigo 7º, que são indicação do:

- I. nome do requerente;
- II. número de documento de identificação válido;
- III. especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida;
- IV. endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

A instância recursora para os casos de indeferimento dos pedidos de informação é a Mesa da Câmara.

16 Apenas como forma de registro, não é possível deixar de mencionar que, na ocasião de sua criação, a Ouvidoria estava localizada no 8º andar da sede do Legislativo paulistano, próxima à sala da Presidência; depois de algum tempo passou a realizar seus trabalhos no piso térreo; e agora está instalada no primeiro Subsolo do prédio.

Importante ressaltar alguns elementos da regulamentação da LAI na Câmara. Primeiro, o texto não faz menção expressa em sua redação sobre classificação de sigilo (conforme determina os artigos 27, 28 e 29 da LAI). Em que pese a existência da já mencionada Comissão de Avaliação de Documentos, restabelecida logo após a entrada em vigor da LAI, a ausência de uma referência direta da regulamentação a tal comissão, dificulta a percepção dos dispositivos dentro da ideia de uma legislação consolidada em relação à transparência.

Também é questionável a exigência de mencionar documento de identificação para registrar o pedido, já que se trata de uma medida que não consta na Lei Federal. Michener, Moncau e Velasco (2014, p. 105 e 106) falam da necessidade de revogar ou alterar regras que determinam a obrigatoriedade de que o solicitante se identifique formalmente, já que isso pode gerar discriminação e intimidação. Em um cenário ideal, o cidadão deveria ser obrigado a informar somente um meio de contato, como indica a lei modelo de acesso à informação da Organização de Estados Americanos.

Outro aspecto é que a indicação da Mesa como única instância recursora não deixa muita margem para rever eventuais casos de infração dos dispositivos previstos na LAI, isso porque trata-se de um colegiado que, apesar do peso político, possui representação menor do ponto de vista numérico (são sete membros dentre os 55 vereadores) e da expressão partidária, já quem nem todos os partidos políticos possuem membros de sua bancada na condução dos trabalhos da Casa. Não prever a possibilidade de recorrer minimamente ao plenário da Câmara pode resultar em prejuízo para casos que demandem um processo de reflexão mais aprofundado na tomada de decisão.

Por fim, a designação da Ouvidoria do Parlamento como unidade responsável pelo acesso à informação merece atenção na observação.

Tendo em vista o conjunto de suas atribuições e a complexidade das relações estabelecidas, o próximo item realiza uma reconstituição do marco legal de criação da Ouvidoria do Parlamento, bem como uma análise crítica de sua atuação como unidade responsável pela LAI na Câmara Municipal de São Paulo.

2. Ouvidoria do Parlamento

Instituída pela Lei 15.507, de 13 de dezembro de 2011 (ainda sob a presidência do vereador José Police Neto) a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo recebe sugestões, reclamações e observações podem ser encaminhadas por meio de formulário (disponível no seguinte endereço: <http://www.camara.sp.gov.br/fale-conosco/ouvidoria/>) ou por um dos canais identificados a seguir.

- Telefone: 0800 3 226272, horário: das 8h às 19h
- pessoalmente: na Sala da Ouvidoria, na Câmara Municipal de São Paulo, Viaduto Jacareí, 100, 1º subsolo horário: das 9h às 18h;
- carta: Ouvidoria do Parlamento: Viaduto Jacareí, nº 100, Bela Vista, São Paulo-SP, CEP 01319-900
- e-mail: ouvidoria@camara.sp.gov.br

Há a menção de um página do *Facebook*, mas que não está disponível.

O prazo máximo de resposta no contato com a Ouvidoria do Parlamento é de 10 dias, exceto aqueles relacionados à LAI, já que, além das atribuições que lhes foram designadas por ocasião de sua promulgação, incorporou a responsabilidade de responder pelas demandas enviadas ao Legislativo municipal com base na Lei de Acesso à Informação.

A Ouvidoria da Câmara Municipal está diretamente vinculada à Mesa e é dirigida por um Ouvidor ou uma Ouvidora, sob designação da Presidência da Câmara Municipal, com cargo de livre provimento em comissão, dentre portadores de diploma com nível superior, e notória experiência administrativa no setor público e na área de atuação, com mandato de um ano, e admitida sua recondução.

Criada para ser um canal de interlocução entre a Câmara e as cidadãs e os cidadãos, a atribuição de responder pela LAI pode gerar distorções e contradições, assim como a ausência de procedimentos definidos de avaliação dos pedidos de informação, já que as demandas que chegam à Ouvidoria são classificadas em três categorias antes mesmo de seu encaminhamento (independente da forma de registro): Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), Ouvidoria (OUV) e Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), este último referente aos pedidos de acesso à informação.

A equipe conta com sete servidores, incluindo o Ouvidor e seu adjunto, e doze estagiários, que são responsáveis por todas as atribuições previstas na referida lei:

Art. 2º Compete à Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo:

I - receber, analisar, encaminhar e acompanhar as manifestações da sociedade civil dirigidas à Câmara Municipal;

II - organizar os canais de acesso do cidadão à Câmara Municipal, simplificando procedimentos;

III - orientar os cidadãos sobre os meios de formalização de manifestações dirigidas à Ouvidoria;

IV - fornecer informações, material educativo e orientar os cidadãos quando as manifestações não forem de competência da Ouvidoria da Câmara Municipal;

V - responder aos cidadãos e entidades quanto às providências adotadas em face de suas manifestações;

VI - auxiliar a Câmara Municipal na tomada de medidas necessárias à regularidade dos trabalhos ou sanar violações, ilegalidades e abusos constatados;

VII - auxiliar na divulgação dos trabalhos da Câmara Municipal, dando conhecimento dos mecanismos de participação social.

De acordo com a resposta ao pedido de informação direcionado à Ouvidoria do Parlamento e registrado sob Protocolo 10644, apesar de haver uma rotina para o encaminhamento dos pedidos de informação, não existe arquitetura organizacional para definir as funções de cada servidor na gestão do órgão, assim como é inexistente o desenho de fluxo de processos para determinar o encaminhamento dos pedidos de acesso. A interpretação das demandas encaminhadas que chegam até a Ouvidoria é discricionária e depende exclusivamente de interpretação do servidor responsável pela gestão de controle.

Há que se mencionar a não identificação de atividades realizadas pela Ouvidoria no sentido de promover e divulgar o trabalho desenvolvido, tampouco aquelas relacionadas a orientar as e os municípios sobre o direito de acesso à informação.

3. O Acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo

Em que pesem as limitações objetivas apontadas acima, os instrumentos delimitados pela LAI para promoção da transparência ativa vêm sendo executados de maneira satisfatória pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, inclusive com a publicação dos relatórios periódicos previstos no artigo 30 da Lei Federal.

Nesta parte da pesquisa a proposta é analisar os relatórios anuais da LAI para verificar como as pessoas estão utilizando a LAI e buscar indícios dos efeitos provocados pelo arcabouço legal relacionado à transparência adotado pela Câmara, bem como seus efeitos.

3.1. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2013

O relatório de 2013 aponta aspectos relevantes em relação à Lei de Acesso à Informação, indicando a quantidade de pedidos recebidos no período de doze meses, por meio do Sistema de Informação ao Cidadão e do Sistema de Atendimento da Ouvidoria do Parlamento.

Consta também que, embora não estabeleça padrões técnicos de dados abertos, a legislação define que as informações devem aparecer “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, além de estipular formatos abertos e que facilitem a análise. Os metadados (úteis para identificar, localizar, compreender e gerenciar os dados) também devem estar disponíveis. (CMSP, 2013, p. 1)

O relatório salienta que a legislação “já é totalmente respeitada pela Câmara, pioneira entre as casas legislativas do país na implementação de uma política de dados abertos”, mencionando que “O portal da transparência do legislativo paulistano oferece amplo acesso a documentos sobre contratos, despesas e atividades parlamentares” (CMSP, 2013, p. 1). Consta, ainda, que a Ouvidoria criou o e-mail sic@camara.sp.gov.br para recebimento de dúvidas sobre a Lei de Acesso à Informação.

De acordo com o documento, muitas solicitações referentes à LAI foram encaminhadas pelos já mencionados canais da Ouvidoria, além do endereço eletrônico criado para dúvidas – que neste caso, de acordo com o relatório, recebeu o devido encaminhamento.

O documento indica não ter havido solicitações passíveis de classificação sigilosa e que todas as solicitações foram integralmente atendidas.

Ainda de acordo com o texto, no período de 18 de maio de 2012 a 17 de maio de 2013 a Ouvidoria do Parlamento registrou o total de 301 manifestações, sendo que 201 foram estritamente relacionadas à Lei de Acesso à Informação, independentemente do tipo de veículo para tal fim, e 100 manifestações que não estão diretamente ligadas à Lei, mas viabilizadas pelo SIC (CMSP, 2013, p. 2).

O documento destaca:

- O Atendimento pessoal com 119 manifestações relacionadas a questões sobre dados relacionados à remuneração e local de atividade dos Funcionários da casa;
- Informações sobre remuneração, quadro de composição de assessores dos Vereadores;

- Valores despendidos na realização de eventos efetuados;
- Solicitações de material de multimídia das reuniões, comissões e palestras efetuadas;
- Informações gerais sobre a Lei 12.527/2011;
- Dados gerais de ex-vereadores.
- As manifestações destacam-se da seguinte forma (CMSP, 2013, p. 4):
- Informações ligadas a dados como remuneração, local de Trabalho de Funcionários da Câmara Municipal de São Paulo;
- Remuneração de Assessores;
- Links (para acesso a vídeos, documentações, entre outros) do Site da Câmara Municipal de São Paulo;
- Documentação (Tabela de Temporalidade; Parecer Jurídico de Projetos de Lei; Digitalização de Documentos);
- Emendas de Vereadores;
- Informações gerais para pesquisas de trabalhos acadêmicos.
- Destaques apontados pelo relatório (CMSP, 2013, p. 6):
- Críticas e Reclamações relacionadas a Projetos de Lei como: Dia da Independência Corintiana; Mudança de nome referente ao Viaduto do Chá; A verbas dispensadas na construção de Estádios de Futebol; Relacionadas a parlamentares;
- Reclamações referentes a moradores de rua e centros de acolhimentos;
- Solicitações ligadas a serviços de zeladoria;
- Sugestões para Projetos de Lei;
- Vagas em escolas e creches.

3.2. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2014

O documento reproduz o conteúdo do relatório anterior (deixando, inclusive, de atualizar o tempo de vigência da Lei). Contudo, apresenta-se de maneira mais estruturada: inclui expediente (da Mesa e da equipe técnica), divide-se em tópicos, apresenta apontamentos metodológicos, além de incluir um perfil dos demandantes.

O texto salienta que este relatório foi produzido após a regulamentação da LAI pela Câmara, até então sendo atribuída à política de dados abertos (confirme descrito no item anterior). A Ouvidoria acabou, portanto, de receber a atribuição de atuar “como porta de entrada da implementação da LAI” (CMSP, 2014,

p. 7), certamente em referência ao Ato da CMSP 1231/2013, que regulamenta a aplicação da LAI no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. O texto também indica que o órgão buscou atender de forma mais efetiva as solicitações de informações públicas e de competência da Câmara Municipal de São Paulo. Dessa forma, houve, no início de 2013, a readequação do gerenciamento dos fluxos de atendimento buscando atender prazos previstos em lei, assim como romper possíveis barreiras de comunicação interna da Ouvidoria e com os demais setores acionados. (CMSP, 2014, p. 7)

O relatório ainda explica que os sistemas de controle foram aprimorados, incluindo a elaboração de um relatório dos pedidos de acesso à informação separado do relatório geral da Ouvidoria, além da incorporação gradual de novas metodologias de análise e tabulação de dados, o que justificaria uma possível disparidade no número de atendimentos a partir do meio do ano de 2013.

O documento indica que no período compreendido entre 18 de maio de 2013 e 17 de maio de 2014, foram registradas 98 solicitações de informações, não havendo registro de solicitações passíveis de classificação sigilosa, mantendo a afirmação anterior de que todas as solicitações foram integralmente atendidas.

Em relação ao perfil, o relatório indica que a maioria dos demandantes é do sexo feminino e, apesar da maioria das solicitações não terem localização informada, dentre aqueles informados observa-se que a maioria é residente na zona leste; a maioria dos atendimentos ocorreu via e-mail; a maioria das solicitações se refere a informações de atividades Legislativas da CMSP; observou-se um comportamento similar nos dois períodos, com maior volume de solicitações no meio do ano; por fim, houve queda nas solicitações quando comparados os dois períodos (201 solicitações no ano 1 e 98 no ano 2).

Por fim, consideramos que no período os solicitantes, em sua maioria, entraram em contato com o órgão correto para o atendimento de suas respectivas demandas, o que indica a legitimação cada vez maior da Ouvidoria do Parlamento como instrumento de controle social do Legislativo municipal de São Paulo. (CMSP, 2014, p. 9)

3.3. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2014/2015

O relatório repetiu o padrão do anterior (inclusive na repetição do erro quanto ao tempo de sanção da LAI). De acordo com o documento, no período de 18 de maio de 2014 a 18 de maio de 2015 foram registradas pela Ouvidoria 67

solicitações de informações, queda de 32% em relação ao ano anterior. O documento aponta uma solicitação classificada como sigilosa no período, relacionada a informação pessoal (CMSP, 2015, p. 6).

O estudo indica uma média de cinco solicitações mensais, sendo que os meses de Agosto e Novembro de 2014 registraram o maior número de solicitações. A maioria dos demandantes foi do sexo masculino; mais da metade não informou localização, mas dentre os que informaram observou-se uma distribuição proporcional entre todas as regiões da Cidade, com destaque para um pedido oriundo do Japão; a maioria dos atendimentos foram realizados por meio eletrônico e referem-se a informações de atividades Legislativas, assim como não houve solicitações que não fossem de competência da CMSP no período.

Considerações Finais

A transparência dos atos do Estado e o acesso às informações produzidas por seus agentes públicos são alicerces fundamentais do Estado Democrático de Direito, porque não se esgota em si: trata-se da pedra fundamental para a efetivação plena de direitos.

A realização deste trabalho possibilitou compreender o direito de acesso à informação como uma política pública. Mas a demora em regulamentar o pleno exercício deste direito engendrou ainda mais a cultura do sigilo, perpetuando os *arcana imperii* no Estado brasileiro.

Apesar deste trabalho ter se concentrado no processo descritivo e analítico das normas legais, alguns elementos saltaram à vista. A Câmara Municipal de São Paulo tem condições reais de constituir-se como um referencial para outras Casas Legislativas em termos de instrumentos normativos sobre transparência e acesso à informação pública. Entretanto, tais mecanismos não repercutem para além das paredes do Palácio Anchieta e permanecem como normas finadas da legislação paulistana.

Para atribuir uma mudança de perspectivas, poderia ser constituído um plano voltado para a sensibilização dos munícipes em relação ao direito à informação, alinhado com uma ação de formação de multiplicadores das ações de transparência no poder público. O envolvimento da sociedade civil organizada neste processo, bem como por meio da criação de um conselho, à luz do que acontece no Senado Federal, também poderia auxiliar neste aprofundamento democrático.

Neste mesmo sentido, reorganizar a estrutura e o funcionamento da Ouvidoria, para que o atendimento aos cidadãos pudesse ser melhor efetivado, integrando e capacitando os diferentes órgãos da Câmara envolvidos diretamente

no processo de atendimento aos pedidos de acesso à informação – a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo tem peso político para tornar-se um instrumento de diálogo social, acolhendo e pautando a Mesa em relação às condutas, ações e interação com a sociedade.

Por fim, ressalte-se a compreensão do direito à informação como um eixo que se articula diretamente com a participação social, legitimando os processos e promovendo o *empoderamento* dos atores sociais. Cunhada por Paulo Freire para rebater a ideia de tutela sobre os oprimidos, constitui-se de um complexo e dinâmico processo de ações desencadeadas por elementos cognitivos e afetivos. Na mesma medida em que indica a emancipação dos indivíduos, com a ampliação de sua autonomia e do apego à própria liberdade, em sua dimensão coletiva estabelece o respeito recíproco e apoio mútuo como práticas do bem viver, promovendo, assim, um sentimento de pertencimento.

Talvez seja essa a chave para o tão evocado engajamento popular e a participação social na perspectiva da cidadania. Cidadania incapaz de se consolidar sem a garantia de direitos, inclusive o do acesso às informações.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade** – Volume 1. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em: 17 dez. 16.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Relatório Estatístico** – Lei de Acesso a Informações. 18 de maio de 2012 a 17 de maio de 2013 (anual). Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio_Lei_de_acesso_a_informacao.pdf>. Acesso em 14 nov. 2016.

_____. **Relatório Estatístico** – Lei De Acesso A Informações. 18 de maio de 2013 a 17 de maio de 2014 (Balanço Anual). Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio_LAI_anual_2013a2014.pdf>. Acesso em 14 nov. 2016.

_____. **Balanço Anual 2014/ 2015**. 18 de maio de 2014 a 18 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/relatorio_lai_anual_2014_2015.pdf>. Acesso em 15 nov. 2016.

_____. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo** (Aprovado pela Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 e atualizado até a Resolução nº 10, de 02 de abril de 2013). Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/>

wp-content/uploads/2014/10/ regimento-interno-2013-RC291C.pdf>. Acesso em 8 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 392/1992** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 399/1992** [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 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 534/1995** [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 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 666 /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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 675/2000** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 981 /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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1037/2008** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1126/2010** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1132/2011** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1143/2011** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1156/2011** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1189/2012** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1211/2013** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1231/2013** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1323/2015** [Institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC132315.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 905 /2005** [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 10 jan. 17.

_____. **Ato da CMSP 1168/2011** [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 10 jan. 17.

_____. **Lei Municipal 13.637/2003** [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 10 jan. 17.

_____. **Lei Municipal 13.638/2003** [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 10 jan. 17.

_____. **Lei Municipal 14.029/2005** [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 10 jan. 17.

_____. **Lei Municipal 14.720/2008** [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 10 jan. 17.

_____. **Lei Municipal 16.051/2014** [Estabelece diretrizes a serem observadas para a publicação de dados e informações pela Prefeitura do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo em formato eletrônico e pela internet, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16051.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

_____. **Resolução 3/2011** [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/resolucoesmsp/RC311.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

CONGRESSO EM FOCO. **Por que estamos publicando a lista.** (Eduardo Militão) 2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/por-que-estamos-publicando-a-lista/>>. Acesso em 12 jan. 17.

EXAME. **Salário de encanador da Câmara de SP é de R\$ 11 mil.** (José Benedito da Silva) 3 jul. 12. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/salario-de-encanador-da-camara-de-sp-e-de-r-11-mil/>>. Acesso em 12 jan. 17.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Câmara emprega 1.077 assessores sem concurso em SP**, Cotidiano, 3 jul. 17. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/52426-camara-emprega-1077-assessores-sem-concurso-em-sp.shtml>>. Acesso em: 12 jan. 17.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Salário de motoristas varia 2.100% na Câmara de SP.** 4 jul. 12. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,salario-de-motoristas-varia-2100-na-camara-de-sp,895597>>. Acesso em: 12 jul. 17.

SÃO PAULO [Município]. **Lei Orgânica do Município de São Paulo** (com suas alterações). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em 13 jan. 17.

SÃO PAULO [Estado]. **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 (UDEMOM) : São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/component/content/article/109>>. Acesso em 23 dez. 16.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF permite divulgação de salários de servidores públicos na internet.** 11 jul. 12. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003>>. Acesso em 12 jan. 17.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. **Cuadernos de Transparencia**, n. 4, México-DF: IFAL, 2004. Disponível em: <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/247.pdf>>. Acesso em 15 dez. 16.

Transparência passiva no município de São Paulo

Henrique Sasdelli Vannucci¹
Alexandre Abdal²

Resumo

A Lei de Acesso à Informação (12.527/11) recupera as transformações da noção de liberdade de expressão, que resultaram em regulamentos do acesso à informação pelo mundo, bem como na contribuição para a construção de conceitos como transparência pública, *accountability* e democracia monitorial. Este artigo examina se e como os mecanismos criados pela Lei estão sendo aplicados, reforçando a *accountability* democrática. Uma vez que a lei deve ser cumprida por todos os entes federativos, o recorte foi avaliar se o serviço de informação ao cidadão, que constitui a chamada “transparência passiva”, no município de São Paulo, é efetivo. A intenção é avaliar se os órgãos municipais estão cumprindo a lei de acesso e sendo transparentes.

Palavras-Chave: Transparência Passiva, Accountability, Lei de Acesso à Informação, Poder Executivo Municipal

Introdução³

O inciso I do artigo 3º da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, prescreve que a “*observância da publicidade como preceito*

- 1 Cursa o Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas na FGV-EAESP, Servidor no MPSP. Concluiu o curso de Pós-graduação *Latu Sensu* do CLDB da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo em 2015)
- 2 FGV-EAESP, FFLCH-USP e Cebrap, e Observatório das Metrópoles-Núcleo SP. Foi professor e orientador do CLDB da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo entre 2014 e 2015)
- 3 O artigo deriva da monografia intitulada “Transparência passiva no município de São Paulo: análise da Lei de Acesso à Informação e de seu cumprimento na administração local”, realizada em 2015 no âmbito do Curso de Especialização Legislativo e Democracia no Brasil da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, por Henrique Sasdelli Vannucci e orientada por Alexandre Abdal.

geral e do sigilo como exceção” é uma diretriz do diploma legal e um dos vetores para “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”.

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, entendeu que “*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. 5º, inc. XXXIII, da CF).

Em comum a ambos os documentos, ressalta-se a previsão da garantia da publicidade das informações públicas como regra e o sigilo restando residualmente como exceção. Mas por qual razão a Lei de 2011 precisou reafirmar a ideia constitucional da ampla publicidade das informações públicas?⁴

Em 1988, o país que acabara de se redemocratizar promulgara uma nova Carta Magna. Iniciara um importante processo de afirmação dos direitos individuais e coletivos e de valorização das instituições republicanas. Era um momento de contraposição ao período autoritário anterior, no qual o Estado servia mais à proteção da *segurança nacional*⁵ do que para garantir a publicidade dos seus atos, a transparência dos procedimentos, a garantia do direito à informação e da liberdade de expressão. O ciclo democrático iniciado em 1985 foi virtuoso no sentido de ter possibilitado o desenvolvimento de legislações administrativas importantes para o fortalecimento das instituições públicas republicanas (ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 5).

Contudo, estas mesmas instituições públicas ainda não conseguiram se concretizar como modelos de eficiência, moralidade, transparência, publicidade e qualidade da prestação do serviço público. Mesmo após 30 anos da Carta de 1988, as instituições públicas brasileiras não se livraram da pecha da *incompetência*, da *inoperância*, do *obscurantismo* e da *corrupção*.

Norberto BOBBIO qualifica a democracia como “*O governo do poder público em público*”, ou seja, o governo do “*poder visível*” (BOBBIO, 1984, p. 83), dos procedimentos transparentes e da informação aberta a todos. Somente assim o controle

4 O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal é norma de eficácia contida, conforme classificação do constitucionalista José Afonso da Silva, ou seja, sua aplicabilidade é direta e imediata, porém lei posterior pode restringir sua abrangência. Antes da LAI, outros regulamentos trataram do aludido inciso, como a Lei 8.159/91, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos, a e Lei 11.111/05, que foi revogada pela LAI, porém nenhuma dava ênfase à publicidade ao direito fundamental de acesso à informação.

5 O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, conhecida como Lei de Segurança Nacional e que vigeu durante o período mais autoritário e violento da ditadura militar, revela uma preocupação excessiva na proteção do Estado, com punições duras a qualquer movimento que contrapusesse a ordem vigente.

da sociedade e de uma instituição por outra pode ocorrer plenamente. Há, contudo, uma distância entre a norma e a prática – o *dever ser* e o *ser*. Uma mudança de cultura das instituições públicas e na própria sociedade civil exige tempo, esforço, vigilância de todos: do indivíduo, da coletividade, do público e do privado. (ALVES, 2011, p. 124)

Partindo da premissa de que as instituições públicas ainda terão de se adaptar às normas previstas na LAI e de que é indispensável a vigilância constante da sociedade civil, este artigo investiga como os órgãos da administração pública estão prestando as informações. Para tanto, a pesquisa se concentrou em testar como as instituições estão cumprindo as regras e prestando informações públicas: realizou-se requerimentos de dados mediante a LAI em instituições do município de São Paulo.

1. Transparência, *accountability* e democracia monitorial

Transparência constitui a possibilidade de um indivíduo visualizar um corpo através de uma barreira. Para a administração pública, transparência significa a possibilidade de a sociedade visualizar seus atos através da sua burocracia. Quando se tem conhecimento do que está por detrás da barreira, pode-se controlar e, se for o caso, cobrar atitudes e punir os erros (JARDIM, 1999, p. 49).

Para Fabiano ANGÉLICO, contudo, não basta a visibilidade, é necessário também que as informações possam ser decifradas: “(...) um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas também disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.” (ANGÉLICO, 2012, p. 25).

Um governo que almeja ser transparente não pode manter uma informação em sigilo eterno ou dificultar que suas contas sejam acessadas por qualquer interessado ou, ainda, maquiagem dos resultados de suas políticas. A gestão transparente deve promover a transparência através de mecanismos, procedimentos e atos específicos para possibilitar o acesso por todo e qualquer cidadão. Ou seja, não basta uma postura passiva, acomodada. É necessário agir para que as informações sejam *publicizadas* e para incentivar que a população tenha interesse em acessá-las.

O sistema para alcançar a transparência recebe o nome de *accountability*.

Considera-se *accountability* o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir

se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. (...) (JARDIM, 1999).

ANGÉLICO, contudo, embasado por produção acadêmica mais recente, expande o conceito de *accountability*, abrangendo também a prestação de contas, a responsabilização e a fiscalização. Nesse sentido, a transparência governamental seria um dos aspectos de um sistema de ações governamentais (ANGÉLICO, 2012). O próprio autor admite que o conceito ainda gera muita controvérsia e o termo não está consolidado, necessitando de uma atenção especial.

Fato é que os novos mecanismos de tecnologia que possibilitaram um maior fluxo de informações, como as mídias sociais e o *wikileaks*⁶, conjugados com movimentos de indignação às instituições democrática, determinam novos paradigmas para a gestão pública e para a democracia. Segundo Karina RODRIGUES estaríamos em um processo de mudança de paradigmas da democracia que “não se resumiria mais nas relações de representação político-partidárias” (RODRIGUES, 2013, p. 20). Os indivíduos e a sociedade desejam ter conhecimento das ações governamentais, supervisionando todo o processo e, quando possível, atuando nas políticas públicas.

A esse novo estágio da democracia, RODRIGUES, referindo-se à construção teórica de John KEANE, denomina *democracia monitorial*:

A democracia monitorial seria aquela que dissemina informação, instrumentos de monitoramento e de poder dos cidadãos, respaldando-se em processos políticos contínuos de pressão, como a mídia, o orçamento participativo, as petições online (KEANE, 2011), e (...) as leis de acesso à informação (RODRIGUES, 2013, p. 20).

2. A aplicação da Lei de Acesso no Município de São Paulo

A LAI tem vigência iniciada em junho de 2012, sendo que os órgãos deveriam regulamentar seus procedimentos para à garantia do acesso à informação. O Decreto Municipal número 53.623, de 12 de dezembro de 2012, cumpriu esse papel no âmbito do Poder Executivo da cidade de São Paulo⁷. No âmbito do Poder

6 *Wikileaks* é uma plataforma que publica todo o tipo de documentos vazados de governos, empresas e outras organizações. Sua missão é contribuir com a transparência e, conseqüentemente, com a redução da corrupção e a melhora da democracia (<https://wikileaks.org/wiki/WikiLeaks:About/pt>, acesso em 16/08/2017).

7 Em 2014, o Decreto 53.623/11 sofreu alterações em razão da publicação do Decreto 54.779/2014. Neste trabalho sempre se fará referência ao primeiro (Decreto 53.623/11), já considerando as alterações do regulamento posterior.

Legislativo, contudo, a Câmara de Vereadores do Município de São Paulo não editou nenhuma norma que regulamente especificamente a LAI⁸. O Tribunal de Contas do Município também não tem normativa própria.

Conforme estabelecido pela LAI, cabia aos entes regionais e municipais definir regras específicas para a sua aplicação, respeitando-se suas normas gerais⁹. Três pontos deveriam receber especial atenção dos referidos regulamentos: (i) o Serviço de Informação ao Cidadão; (ii) a participação da população; e (iii) os recursos no caso de indeferimento ou negativa de acesso.

Nos relatórios produzidos pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de São Paulo verifica-se que os mecanismos da LAI são pouco utilizados pelos indivíduos. Em uma população de aproximadamente 12 milhões de pessoas, foram registradas, apenas 2.343 solicitações nos órgãos da Prefeitura e 67 na Câmara para o biênio 2014-2015 (CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO, 2015 e CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). É muito importante, portanto, que a sociedade se aproprie e passe a utilizar os mecanismos criados pela LAI para obter as informações dos órgãos públicos, sendo nessa dimensão que o presente artigo se situa.

Desenvolvimento

1. Metodologia

A LAI previu que qualquer indivíduo pode realizar solicitações aos órgãos da administração direta e indireta de todas as esferas federativas¹⁰. De outro lado, os órgãos públicos devem prestar a informação que possuem imediatamente e, caso não seja possível, no prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias¹¹.

A LAI não limitou o que pode ser solicitado pelo interessado, porém sujeitou os órgãos a responderem todas as informações, ainda que negativamente ou com a indicação de onde a informação pode ser encontrada¹². Também não previu os meios que o interessado deve peticionar, pelo contrário, entendeu que qualquer

8 O Ato nº 1.156/11 da Câmara Municipal de São Paulo trata do Programa de Dados Abertos, mas não regulamenta os mecanismos para a aplicação da LAI (transparência ativa e passiva).

9 Art. 45, da Lei 12.527/11.

10 Art. 1º, *caput* e parágrafo único, e Art. 10, da Lei 12.527/11.

11 Art. 11, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei 12.527/11.

12 Art. 11, § 1º, II e III, da Lei 12.527/11.

meio legítimo pode ser utilizado¹³. Por fim, impediu que os órgãos públicos exijam dados que inviabilizem a solicitação, bem como que o interessado motive as razões da sua solicitação¹⁴.

O acesso a informações públicas por iniciativa do indivíduo foi denominada *Transparência Passiva* pela literatura (na LAI não se encontra o termo), pois ao órgão público compete responder as solicitações dentro do prazo legal. De outro lado, também caberá aos órgãos proceder com a *Transparência Ativa*, ou seja, a disponibilização espontânea de informações, dados e organogramas. Neste trabalho analisou-se apenas a *Transparência Passiva*.

Conforme estabelecido pela LAI os órgãos devem providenciar em seus sites uma forma para que o interessado encaminhe seus pedidos¹⁵ e receba a resposta gratuitamente¹⁶. Esse mecanismo foi denominado de e-SIC, ou Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. O Decreto Municipal 53.623/12 previu que todos os órgãos e entidades deverão dispor de uma unidade física para o atendimento ao público¹⁷. No presente trabalho não foram pesquisados os SICs físicos, atendo-se apenas à prestação de informações através dos e-SICs.

Tanto na forma eletrônica quanto na forma física o referido Decreto estabeleceu que o órgão deverá cadastrar “em um sistema eletrônico específico, com a geração de um número de protocolo e a certificação da data de recebimento”¹⁸. No momento da solicitação deve-se fornecer ao requerente “o número de protocolo e o termo inicial do prazo de resposta”¹⁹.

A legislação também estabeleceu requisitos mínimos para as respostas dos órgãos e das entidades: (i) deverão prioritariamente indicar os meios para que o interessado tenha acesso direto à informação, como a página da internet que a informação foi publicada, dando autonomia ao cidadão²⁰; (ii) informações em formato digital poderão ser fornecida neste formato pelo endereço eletrônico informado; (iii) no caso de informações impressas ou em outro formato a resposta deverá indicar o local e a forma para consulta²¹; (iv) o inteiro teor da negativa de

13 Art. 10, da Lei 12.527/11.

14 Art. 10, §§ 1º e 3º, da Lei 12.527/11.

15 Art. 10, §§ 2º, da Lei 12.527/11.

16 Art. 12, da Lei 12.527/11.

17 Art. 12, do Decreto 53.623/12.

18 Art. 14, § 2º, do Decreto 53.623/12.

19 Art. 14, § 3º, do Decreto 53.623/12.

20 Art. 11, § 3º, da Lei 12.527/11.

21 Art. 11, § 5º, da Lei 12.527/11.

acesso – por se tratar de documento sigiloso, por exemplo – deverá ser encaminhado ao interessado.

O Decreto 53.623/12, art. 16, é específico também com as negativas de acesso, podendo não ser atendido os pedidos genéricos; desproporcionais, desarrazoados, que exijam um trabalho mais específico de levantamento e análise ou que forem de competência de outra instituição.

No caso do município de São Paulo, a responsabilidade pela resposta às solicitações e por coordenar a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão, físico ou eletrônico, cabe aos Chefes de Gabinete das instituições da administração direta e indireta²².

É possível recorrer da informação prestada pelo órgão público em 10 dias a contar da ciência²³. Na municipalidade este recurso foi denominado *reclamação* e deverão ser endereçadas à autoridade hierarquicamente superior, no caso os próprios Chefes de Gabinete dos órgãos. O prazo para julgar o recurso é de 5 dias²⁴.

2. Seleção dos órgãos a serem testados

Para analisar se os órgãos públicos estão cumprindo com suas obrigações legais foram realizadas solicitações formais de pedidos de informações pela internet nos formulários disponibilizados nos sites dos próprios órgãos públicos.

Optou-se por órgãos públicos ligados ao município de São Paulo pelas seguintes razões:

1. Importância e dimensão do município de São Paulo, com aproximadamente doze milhões de habitantes, uma máquina administrativa poderosa e dispendo da quarta maior arrecadação do país.
2. Fato de que os órgãos federais já estarem sendo exaustivamente monitorados pela Controladoria Geral da União e pela sociedade civil²⁵, ao passo que os Estados, como os Municípios brasileiros, carecem de monitoramento e estudos mais aprofundados.
3. Segundo a Escala Brasil Transparente (EBT), disponibilizada no portal da Transparência Pública, São Paulo é um dos municípios com a maior

²² Art. 18, § 1º, do Decreto 53.623/12.

²³ Art. 15, da Lei 12.527/11.

²⁴ Art. 15, parágrafo único, da Lei 12.527/11 e Art. 24, § 2º, do Decreto 53.623/12.

²⁵ A organização não governamental *Artigo 19*, por exemplo, já realizou dois detalhados monitoramentos em 51 órgãos federais nos anos de 2013 e 2014.

pontuação recebida no ranking que avalia o grau de cumprimento da LAI em nível local²⁶.

A pesquisa concentrou-se em cinco órgãos do Município de São Paulo segundo os seguintes critérios: (i) importância do órgão para a administração da cidade; (ii) relevância do órgão para os cidadãos, ou seja, que potencialmente poderiam demandar mais interesse pelos munícipes; (iii) variedade das funções e missões; (iv) canais próprios de comunicação digital (sites na internet).

Os órgãos selecionados e as justificativas para a sua escolha foram:

- 1. Prefeitura Municipal de São Paulo.** Órgão por excelência da administração direta municipal, é a sede do poder executivo do município. Concentra as funções de arrecadação dos tributos municipais e execução das políticas públicas.
- 2. Secretaria Municipal da Educação (SME).** É órgão da administração direta de auxílio à Prefeitura quanto à educação pré-escolar e fundamental dos munícipes. Optou-se pela SME e não por outras secretarias em razão de sua abrangência no município, relevância para os cidadãos e por contar com portal virtual próprio, enquanto a maioria das outras secretarias está hospedada no próprio site da Prefeitura. Ademais, conforme levantamento realizado pela CGM no biênio 2014-2015, a SME foi a secretaria com mais solicitações e o segundo órgão da administração municipal mais demandado (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2015).
- 3. Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).** É empresa pública municipal e integrante da administração indireta. Tem a função de planejar e fiscalizar o sistema viário da cidade de São Paulo. A CET foi escolhida dentre os outros órgãos da administração indireta por ter grande relevância na dinâmica da cidade e por ser o órgão de toda administração municipal que mais recebeu solicitações no biênio 2014-2015 (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2015).

26 A EBT avaliou 519 entes federativos no ano de 2014, sendo 465 municípios, em 12 quesitos, 6 referentes a regulamentação da LAI e 6 da transparência passiva. Dentre os critérios para avaliar a transparência passiva, foram realizadas solicitações aos órgãos e avaliado o prazo de cumprimento e a conformidade das respostas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [2014-]).

4. **Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).** É o órgão legislativo da cidade com dever de debater e promulgar as leis municipais, fiscalizar as atividades dos demais órgãos e aprovar o orçamento municipal.
5. **Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM).** Criado em 1993, o órgão tem a missão de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos municipais. Apesar de ser auxiliar à Câmara, tem garantida sua independência para exercer o controle externo da administração municipal.

3. Critérios de avaliação dos órgãos

A pesquisa monitorou em que medida as instituições estão aptas a cumprir com as determinações da LAI, segundo os seguintes critérios:

1. Disponibilizar nos sites oficiais sistemas de encaminhamento de pedidos de informações (Art. 10, § 2º, da LAI);
2. Exigir apenas a identificação do requerente. O texto do art. 10, caput e § 1º, da LAI prescreve que o requerente deverá se identificar, porém a *identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação*. Considerou-se, portanto, que o adequado é a identificação suficiente para que o órgão encaminhe a resposta, ou seja, apenas o nome do interessado e um e-mail válido para resposta. Qualquer outro dado do usuário foi considerado prescindível e, portanto, abusivo.
3. Avaliar se as instituições municipais selecionadas estão cumprindo com os prazos de resposta estabelecidos pela LAI: resposta em 20 dias (Art. 11, § 1º), prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa encaminhada ao solicitante (Art. 11, § 2º) e, no caso de interposição de recurso, manifestação do órgão no prazo de 10 dias.
4. Avaliar se, para cada solicitação, o serviço de acesso à informação foi satisfatório ou insatisfatório. Entende-se por satisfatório a informação prestada por completo. Poderá ser avaliada satisfatória a resposta que nega acesso à informação ou que declare não possuí-la desde que legalmente justificada. Considera-se insatisfatória a resposta que não fornece a informação solicitada, ainda que parcialmente, e a solicitação que restou sem resposta.

4. Solicitações realizadas

As solicitações foram divididas em três blocos segundo o grau de relevância da informação:

1. **Solicitações ordinárias.** Informações sobre a organização e funcionamento do órgão ou sobre acesso a algum documento que o órgão deve fornecer ao cidadão. Ou seja, informações corriqueiras, que podem ser encontradas no site oficial e que integram a atividade-fim do órgão, não necessitando diligências. Por exemplo, para todos os cinco órgãos analisados solicitaram-se informações sobre o contato oficial (telefone, e-mail e endereço) de seu dirigente máximo.
2. **Solicitações intermediárias.** Informações relacionadas a dados da instituição, desde que não envolvam orçamento. Aqui se considerou as informações que demandam uma maior apuração do órgão, pois tratam-se de dados trabalhados pela instituição para exercer suas atividades-fim. Foram solicitadas informações como a quantidade de servidores do órgão ou a quantidade de infrações de trânsito aplicadas, no caso da CET, por exemplo.
3. **Solicitações onerosas.** São informações de caráter mais impactante à instituição, seja porque são dados que envolvem o orçamento, sejam porque dizem respeito a informações sigilosas. Para este bloco, solicitou-se a todos os órgãos a lista de documentos classificados como sigilosos e as informações dos gastos com viagens do chefe da instituição.

Cada órgão foi inquirido com seis solicitações, sendo duas ordinárias, duas intermediárias e duas onerosas, em um total de 30. Por fins analíticos, cada solicitação recebeu um número.

Quadro 1 – Solicitações à Prefeitura

Solicitações Ordinárias
1. Solicito informações sobre como obter 2ª via do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) na Prefeitura Municipal de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do Gabinete do Prefeito do Município de São Paulo.
Solicitações Intermediárias
3. Solicito dados referentes à quantidade de cortiços existentes no Município da Cidade de São Paulo, conforme cadastro da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab).
4. Solicito informações sobre a quantidade de agentes de saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo que estão atualmente envolvidos nas visitas domiciliares para combate à dengue.

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da Prefeitura Municipal de São Paulo com viagens oficiais do Prefeito Sr. Fernando Haddad no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Prefeitura Municipal de São Paulo no ano de 2014.

Quadro 2 – Solicitações à Secretaria Municipal de Educação (SME)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como solicitar vaga para a educação infantil na cidade de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do Gabinete do Secretário Municipal da Educação.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade total de evasões dos ensinos fundamental e médio no município de São Paulo durante o ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da Secretaria da Educação com viagens oficiais do Secretário Municipal.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Secretaria Municipal da Educação no ano de 2014.

Quadro 3 – Solicitações à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como obter a 2ª via da Carteira Nacional de Habilitação na CET.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço da Presidência da CET.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade de multas de velocidade aplicadas no município de São Paulo no ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Companhia de Engenharia de Tráfego?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da CET com viagens oficiais do seu Presidente no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela CET no ano de 2014.

Quadro 4 – Solicitações à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como obter as atas das reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da CMSP.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do gabinete do Presidente da CMSP.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a presença dos Vereadores do PT e do PSDB nas Sessões Plenárias da CMSP durante o ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Câmara Municipal de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da CMSP com viagens oficiais de seu Presidente no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Câmara Municipal no ano de 2014.

Quadro 5 – Solicitações ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM)

Solicitações Ordinárias

1. Solicito informações sobre como obter os julgamentos das contas da Prefeitura no TCM de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do gabinete do Presidente do TCM de São Paulo.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade de inspeções realizadas pelo TCM de São Paulo no ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores do TCM de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos do TCM de São Paulo com viagens oficiais de seu Presidente.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pelo TCM de São Paulo.

Resultados

Para verificar se a transparência passiva, prevista na LAI, está sendo devidamente cumprida nos órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo quatro critérios de avaliação foram estabelecidos, conforme descrito na metodologia deste trabalho.

A pesquisa iniciou-se no dia 21 de maio de 2015 com termo em 27 de julho de 2015. Nesses pouco mais de dois meses os pedidos foram acompanhados sistematicamente, recorrendo aos mecanismos previstos pela LAI sempre que necessário. Desde já, contudo, admite-se uma *mea culpa*: por falta de tempo, o trabalho de campo deixou de impetrar alguns recursos a indeferimentos e respostas negativas, que melhor poderiam qualificar a análise. De toda forma, entende-se que produziu-se um quadro satisfatório para análise do SIC no município paulistano.

Inicialmente cabe esclarecer algumas dificuldades encontradas no decorrer dos testes em questão. As tentativas de solicitação de informação no sistema eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo acusaram problemas. Ao enviar o formulário, uma mensagem de erro era gerada e a solicitação não era encaminhada.

Tentou-se por duas vezes o acesso ao sistema, em 21 de maio de 2015 e 27 de maio de 2015 e, em ambas foi infrutífero. Em contato com a Ouvidoria da instituição foi oferecida a possibilidade de encaminhar as solicitações pelo e-mail eletrônico deste canal, o que foi feito. Ainda que em um primeiro momento reconheça-se prejuízo à análise, entende-se que os erros e imperfeições dos sistemas eletrônicos fazem parte deste estudo.

O e-SIC do Tribunal de Contas do Município, por sua vez, apresentou problemas ainda mais graves. Na primeira tentativa de solicitação, em 21 de maio de 2015, o site estava fora do ar e não foi possível realizar os pedidos. Na segunda tentativa, em 27 de maio de 2015, as seis solicitações previstas foram devidamente preenchidas e encaminhadas, porém nenhuma foi respondida até a conclusão do trabalho. Mesmo assim, também neste caso, a pesquisa foi realizada.

Por fim, destaca-se um aspecto que não estava previsto nos critérios estabelecidos, mas que foi considerado importante no decorrer da pesquisa: uma garantia do requerente e um respeito ao seu direito de acesso à informação – o encaminhamento pelo órgão do número de protocolo e do prazo final de atendimento. De posse destes dados, o interessado poderá efetivamente acompanhar seu pedido. A Prefeitura, a Secretaria de Educação e a Companhia de Engenharia de Tráfego encaminharam estas informações ao endereço eletrônico do requerente. A Ouvidoria da CMSP também forneceu números de protocolo, ainda que sem corresponder a solicitações dos números. O TCM, contudo, deixou de enviar os protocolos, impossibilitando o acompanhamento dos pedidos.

1. Disponibilização nos sites oficiais de sistemas de encaminhamento de pedidos de informações

Os cinco órgãos viabilizaram formulários de encaminhamento de pedidos através de seus sites oficiais, conforme determinado pela LAI²⁷.

No site da Prefeitura os primeiros *links* da página, antes mesmo do logo da entidade, são “Acesso à Informação” e “Transparência São Paulo”. O primeiro dá acesso imediato à página de acesso, com os textos e os *links* explicativos: “Como pedir uma informação” e “Mapa da Lei”. O segundo corresponde a informações da transparência ativa, não analisados neste artigo.

Para realizar uma solicitação é necessário acessar o *link* “Primeiro acesso” e, posteriormente, em outra página, o *link* do e-SIC, que conta com uma interface

²⁷ Art. 10, § 2º, da Lei 12.527/11.

própria, com cadastro, *login* e senha. Uma vez no sistema é possível registrar o pedido, escolhendo o órgão destinatário da administração direta e indireta, e acompanhar o andamento dos pedidos. Este expediente demonstrou-se de grande utilidade, pois há recursos suficientes para dispensar que o interessado tenha que procurar as mensagens em sua caixa de e-mail. É possível filtrar os pedidos pela situação em que se encontra – “em tramitação”, “congelado”, “1ª instância [recursal]” etc. – e detalhar cada um dos pedidos, visualizando as respostas, o histórico, os anexos e o *status*.

As informações constantes no e-SIC da Prefeitura são encaminhadas para o e-mail do interessado. Contudo, em todos os casos em que a resposta foi encaminhada com documentos anexos, os arquivos só puderam ser acessados através do portal, pois no e-mail não havia anexos.

Os dois órgãos da administração municipal analisados, a SME e a CET, também utilizam o mesmo sistema eletrônico disponibilizado pela Prefeitura. Contudo, o acesso ao sistema a partir dos sites oficiais das duas instituições não é imediato. No site da Secretaria o *link* “Acesso à Informação” está localizado ao lado das notícias principais. Na página referente às informações públicas apresentam-se diversos tópicos de “Transparência Ativa” e o e-SIC sem nenhum destaque. Na página referente ao e-SIC o formulário ainda não está disponível. Para solicitar uma informação ainda é necessário buscar um *link* “Saiba mais”, que não é de fácil visualização (*hiperlink* de uma frase). Apenas após perseguir este caminho o interessado será encaminhado para o sistema eletrônico.

Para o acesso ao formulário no site oficial da CET as etapas não são menores. A página principal da empresa pública apresenta dois *links* para o “Acesso à Informação”: o primeiro, localizado logo abaixo do título e o segundo, com o logo de acesso à informação municipal, mais abaixo. A página seguinte é da Secretaria Municipal de Transportes e tem informações da Transparência Ativa e Passiva. No *link* e-SIC, o interessado encontra informações sobre como realizar solicitações, eletrônica ou fisicamente. Para acesso ao portal do sistema eletrônico é necessário encontrar o *link* “clique aqui para acessar o sistema e-SIC” que não está destacado.

O Tribunal de Contas do Município (TCM) e a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) contam com sistemas eletrônicos próprios de transparência passiva. Na CMSP o *link* “Transparência” está em destaque no site, acima do logo da instituição. Ao selecionar abre-se um menu com diversas informações, como “prestação de contas”, “dados abertos”, “licitação e contratos”, etc. Porém, não há referência direta ao e-SIC, devendo o interessado deduzir que o formulário está

no *link* “Lei de Acesso à Informação”. Na página seguinte há informações sobre a lei e o *link* “Formulário de Solicitação”, que encaminhará diretamente para o preenchimento dos campos.

O site do TCM é mais precário que os demais. As informações de “Acesso à Informação” contudo, estão em relativo destaque na primeira página. Na página específica o *link* para a solicitação de dados está em evidência – apenas abaixo dos *links* o órgão disponibiliza as informações da transparência ativa. Curiosamente, há um *link* para solicitações de pessoas físicas e outro para pessoas jurídicas – a LAI e o Decreto não fazem este tipo de exigência.

Pelo exposto, conclui-se que a transparência passiva não recebe um destaque nos órgãos da administração pública municipal, apesar de informações sobre a transparência estarem em relativa evidência. Apenas no site da Prefeitura o e-SIC conta com uma evidência satisfatória.

2. Exigências para a identificação dos requerentes.

Todos os formulários apresentaram exigências que excedem a prescrição da LAI. Conforme prescreve o § 1º do artigo 10, a “identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”, bastando o nome do interessado e um e-mail válido. Entende-se que outros dados poderão inibir o usuário de proceder com a solicitação, ainda mais quando se tratar de informações classificadas. Ora, se o órgão é obrigado a prestar a informação, não é necessário que o interessado conceda dados supérfluos, inclusive porque ele pode querer solicitar a informação de forma anônima.

No cadastro para acessar o sistema eletrônico da Prefeitura, da SME e da CET, além do nome completo e do e-mail, é obrigatório identificar-se com o número de algum documento (CNH, RG, Passaporte ou outro, que deve ser especificado). O preenchimento dos demais dados é opcional.

Para solicitar alguma informação à Câmara de Vereadores é necessário informar obrigatoriamente o RG e endereço completo. A exigência exclusiva do RG ainda é mais problemática, pois impede que estrangeiros, por exemplo, façam requisições.

No TCM, curiosamente, o preenchimento do nome do interessado não é obrigatório. Para solicitar informações públicas é necessário fornecer o e-mail e informar o número de um documento, como RG, CNH ou CPF. Como na CMSP, estrangeiros são excluídos, dado que número do passaporte não é aceito.

Verifica-se que não há um padrão dos órgãos municipais e nem respeito à determinação da LAI. É necessário que os órgãos públicos tenham consciência

de que as informações que detenham são públicas e podem ser acessadas por munícipes, brasileiros, estrangeiros ou de forma anônima. O acesso à informação é um direito, e não um favor.

3. Respeito aos prazos das respostas

O respeito aos prazos estabelecidos pela LAI é fundamental para que os interesses do cidadão sejam garantidos. A informação solicitada pelo cidadão pode ter uma validade específica e, caso a administração deixe de prestá-la no prazo especificado, não corresponderá aos seus interesses.

Ademais, se o órgão demora mais do que o estabelecido para responder desrespeita princípios caros à administração pública. Nesses casos, o princípio da legalidade não é obedecido, uma vez que os prazos estabelecidos pela LAI não são passíveis de interpretação pela administração. O princípio da publicidade se enfraquece, pois o respeito ao prazo é elemento constitutivo da transparência na administração pública. E, só para ficar nos princípios administrativos elencados na Constituição, o órgão não presta um serviço de qualidade, rompendo com a eficácia da prestação.

Para a análise do prazo das respostas foram estudadas todas as solicitações: as efetivamente respondidas e aquelas que ficaram sem resposta. A **Prefeitura** adotou uma alternativa não prevista na LAI e nos Decretos municipais para postergar a resposta às solicitações realizadas pelo sistema eletrônico. Trata-se do *redirecionamento* da mensagem para o órgão responsável pela informação, com redefinição do prazo, que passa a ter novo termo de início. Por exemplo, se o interessado solicita informações no dia 1º de maio, espera a resposta até o dia 21 de maio. Porém, caso a mensagem seja redirecionada para outro órgão no dia 15 de maio, novo prazo de 20 dias será estabelecido a partir desta data. Nesse caso, a resposta poderá ser respondida até o dia 04 de junho.

A LAI, por sua vez, prevê apenas uma ampliação de prazo: trata-se da prorrogação de apenas 10 dias, devidamente justificada e cientificada ao requerente, que não se coaduna com a estratégia utilizada pela Prefeitura. Ainda que a Prefeitura justifique que é ramificada, tanto na administração direta (secretaria e subprefeituras) como na administração indireta (empresas públicas e autarquias), não é aceitável a redefinição de prazo em razão do redirecionamento do pedido.

Outro recurso utilizado pela Prefeitura é *congelar* o pedido para a avaliação do órgão responsável. Dessa vez, o prazo não sofre alteração, porém considera-se que o termo *congelado* pode gerar dúvidas. Ora, se a administração não pretende

prorrogar o prazo, pois está apenas analisando o órgão responsável, não precisa paralisar o pedido. Basta informar que o pedido está em análise.

Das seis solicitações encaminhadas para a Prefeitura, quatro foram inicialmente *congeladas* e depois *redirecionadas*. As outras duas não tiveram qualquer interferência. Interessante frisar que a redefinição do prazo não se relaciona com a relevância da informação: os prazos foram redefinidos em uma solicitação *ordinária*, duas informações *intermediárias* e uma *onerosa*.

Pelo exposto, os prazos considerados foram os de abertura da solicitação. O quadro abaixo apresenta os prazos das respostas da Prefeitura.

Quadro 6 – Prazos das respostas da Prefeitura

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
1*	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
2	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	26/05/2015
3*	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	16/06/2015
4*	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	12/06/2015
5	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
6*	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. As solicitações com asterisco foram *congeladas* e *redirecionadas*.

A Prefeitura cumpriu o prazo em quatro das seis solicitações: 67% das requisições foram respondidas nos 20 dias fixados pela LAI. O descumprimento ao prazo não teve relação com a relevância da informação, pois as solicitações ordinárias e as onerosas foram respondidas no prazo.

A **Secretaria Municipal de Educação**, a despeito de integrar a administração direta da Prefeitura, não utilizou os mesmos artifícios da Prefeitura (*congelamento* e *redirecionamento*) – talvez porque as solicitações tenham sido direcionadas diretamente para o órgão. Todas as solicitações à SME foram respondidas dentro do prazo final, atingindo 100% de eficiência, conforme o quadro a seguir.

Quadro 7 – Prazos das respostas da SME

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
7	Ordinária	21/05/2015	10/06/2015	22/05/2015
8	Ordinária	21/05/2015	10/06/2015	22/05/2015

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
9	Intermediária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
10	Intermediária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
11	Onerosa	21/05/2015	10/06/2015	29/05/2015
12	Onerosa	28/05/2015	17/06/2015	28/05/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A CET, empresa pública da administração indireta, mas que utiliza o mesmo sistema eletrônico dos outros dois, foi mais eficiente do que a Prefeitura, mas não atingiu a excelência máxima quanto ao cumprimento do prazo.

Quadro 8 – Prazos das respostas da CET

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
13	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
14	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
15	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
16	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
17	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	10/06/2015
18	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	–

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

Verifica-se que a CET respondeu no prazo, cinco das seis solicitações, alcançando 83% de eficiência. Quanto à 18ª solicitação não houve resposta até a conclusão do trabalho de campo. Trata-se de solicitação onerosa que requeria os documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela CET no ano de 2014²⁸. A CET até encaminhou uma resposta no dia 10 de junho de 2015 nos seguintes termos: “Senhores, solicitamos a dilação do prazo do protocolo em questão, para que possamos atender ao solicitado.”. Porém, não é possível identificar a quem a mensagem se dirigia. No mesmo dia, prazo final da resposta, o pedido foi finalizado pelo sistema eletrônico.

²⁸ Conforme o art. 35, II e III, do Decreto 53.623/12, modificado pelo Decreto 54.779/14, as autoridades máximas das empresas públicas tem autonomia para classificar informações como secretas e reservadas.

Da interpretação ao Art. 11, § 2º da LAI não se pode concluir que o solicitante deva acatar expressamente a prorrogação do prazo. Cabe a administração apenas justificar a os motivos da dilação de prazo, cientificando o interessado. Pelo exposto, não resta dúvida de que a CET deixou de prestar a informação no prazo estabelecido.

O encaminhamento de solicitações pelo formulário eletrônico da CMSP não foi possível, como esclarecido no início deste capítulo. A Ouvidoria da CMSP, por sua vez, confirmou os protocolos através de um e-mail único e sem identificar as solicitações. Considerou-se que os prazos das solicitações tiveram início em 05 de junho de 2015, com termo final em 29 de junho.

Quadro 9 – Prazos das respostas da CMSP

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
19	ordinária	05/06/2015	29/06/2015	16/06/2015
20	ordinária	05/06/2015	29/06/2015	08/06/2015
21	intermediária	05/06/2015	29/06/2015	16/06/2015
22	intermediária	05/06/2015	29/06/2015	10/06/2015
23	onerosa	05/06/2015	29/06/2015	—
24	onerosa	05/06/2015	29/06/2015	07/07/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

No âmbito da **CMSP** o prazo foi cumprido em 67% das solicitações: quatro respostas foram dadas até o termo final. Neste caso, pode-se aferir uma relação entre a relevância da solicitação e o atraso/inexistência da resposta: as duas solicitações *onerosas* não respeitaram o prazo.

Dois hipóteses podem ser levantadas para esta coincidência. 1. A Ouvidoria da Câmara não estaria familiarizada com a LAI, com seus prazos e com a prestação das informações, mesmo as mais sensíveis. 2. As informações não foram prestadas no prazo em razão de sua gravidade.

Os termos desta pesquisa não conseguirão responder estas questões. Ainda assim, algumas observações são pertinentes mesmo com o e-SIC fora do ar. Por exemplo, poderia haver um intercâmbio entre o Serviço de Informação ao Cidadão e a Ouvidoria da Câmara e o próprio SIC poderia ter respondido as questões por e-mail.

Por fim, o TCM não respondeu nenhuma das solicitações encaminhadas pelo seu sistema eletrônico, conforme quadro abaixo.

Quadro 10 – Prazos das respostas da TCM

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
25	ordinária	27/05/2015	16/06/2015	—
26	ordinária	27/05/2015	16/06/2015	—
27	intermediária	27/05/2015	16/06/2015	—
28	intermediária	27/05/2015	16/06/2015	—
29	Onerosa	27/05/2015	16/06/2015	—
30	Onerosa	27/05/2015	16/06/2015	—

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A ausência de respostas demonstra como é importante que o órgão informe ao interessado os protocolos de solicitação. Somente deste modo haverá certeza de que o órgão a recebeu e está processando a resposta. O fato revela também que órgãos menores, mesmo que vinculados a um ente federativo com grande arrecadação e uma máquina administrativa poderosa, têm dificuldades e/ou resistências em implantar mecanismos de acesso à informação. Identifica-se aqui o paradoxo segundo o qual justamente aquele que é o responsável pela fiscalização dos demais órgãos da administração pública do município é o mais opaco daqueles aqui analisados.

Compulsando todos os quadros, foram respondidas dentro do prazo legal 19 das 30 solicitações encaminhadas, o que representa apenas 63%. Desconsiderando o TCM, que não respondeu nenhuma solicitação, a taxa de respeito aos prazos aumenta para 83%. De toda forma considera-se uma taxa aquém do esperado, pois as informações não exigiam qualquer análise ou levantamento de dados pelos órgãos públicos.

Qualidade das respostas

O quarto e último critério de avaliação das respostas dos órgãos municipais pretendeu avaliar se as respostas garantiram o acesso à informação. Em síntese, considerou-se satisfatória a resposta que forneceu as informações integralmente, conforme solicitado, ou indeferiu/negou o acesso, desde que justificado. Da

mesma forma que na seção anterior, serão analisadas as respostas oferecidas por cada um dos órgãos.

No âmbito da **Prefeitura** as respostas fornecidas pelo e-SIC trazem informações padronizadas de grande valia para o interessado, auxiliando a identificação dos prazos, respostas e procedimentos. Destacam-se o número de protocolo, a data de abertura, o prazo para resposta, o órgão para o qual a solicitação foi encaminhada e *link* para consultar o pedido no sistema.

Dos seis pedidos realizados à administração municipal, quatro foram respondidos de forma aceitável, atingindo 66% de satisfação, conforme quadro abaixo.

Quadro 11 – Qualidade das respostas da Prefeitura

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
1	ordinária		X
2	ordinária	X	
3	intermediária	X	
4	intermediária	X	
5*	onerosa		X
6	onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. Em asterisco solicitação que teve recurso.

A primeira solicitação, do bloco das ordinárias e referente à atividade-fim do órgão, requeria informações para obter a 2ª via do IPTU. A resposta foi indeferida, pois a Secretaria de Finanças, órgão para qual a solicitação foi encaminhada, alegou que se tratava de *assunto diverso* ao “escopo do Sistema de Informação ao Cidadão”, cuja intenção “(...) é o atendimento ao pedido de informações/dados sobre gestão pública, como, por exemplo: contratos, orçamentos e licitações.”.

A LAI em nenhum momento restringiu o conteúdo do significado de informação pública a apenas assuntos relacionados à gestão pública. Pelo contrário, a LAI conceitua *informação* como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimentos, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Art. 4º).

Além disso, não informar o meio de se obter um documento, por mais trivial que ele seja, é restringir o acesso à informação e não praticar a transparência. Por mais que a Prefeitura tenha outros canais de comunicação, como a Ouvidoria

e o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), entende-se que é obrigatório que ele preste a informação completa pelo SIC.

O outro pedido não respondido de forma satisfatória consta do bloco de solicitações onerosas e requeria informações sobre gastos da Prefeitura com viagens oficiais do Prefeito em 2014. Para esta solicitação, a Prefeitura respondeu “Em anexo, as informações solicitadas referente aos gastos com viagens do Sr. Prefeito, no ano de 2014.”. Contudo, o anexo não foi disponibilizado nem por e-mail, nem no sistema eletrônico da instituição.

Então, realizou-se recurso em primeira instância que foi respondido pelo Secretário do Governo Municipal no prazo estabelecido. Porém, mais uma vez, o anexo não foi incluído no e-mail, nem no sistema eletrônico. Recorreu-se novamente e, enfim, na segunda instância, o anexo foi fornecido no prazo. As informações contidas estavam completas e continham o valor gasto com as viagens.

Na **Secretaria Municipal de Educação**, a mesma argumentação utilizada na Prefeitura para indeferir as solicitações justificou o indeferimento dos pedidos “7” e “8”, ambos *ordinários*, impedindo o acesso às informações. Em ambas as respostas, constavam indicações genéricas de como obter a informação (portal da secretaria e telefone de contato), porém pode-se avaliar que foram inteiramente insatisfatórias, pelos motivos elencados anteriormente.

No caso da solicitação “8”, é interessante observar que nenhum dos outros órgãos que responderam—Prefeitura, CET e CMSP – negou o acesso a esse tipo de informação, alegando que se tratava de informação fora do escopo do e-SIC.

Outra que não conseguiu ser respondida de forma suficiente foi a de número “11”, que solicitava informações sobre os gastos de viagens pelo Secretário. Na resposta, um arquivo foi disponibilizado no sistema – como já anotado não constam anexos dos e-mails do e-SIC da Prefeitura – com as viagens, porém sem informar os gastos. Recorreu-se em 1ª instância e o arquivo, agora com os gastos, foi disponibilizado dentro do prazo de resposta.

A resposta à solicitação “9”, por sua vez, a despeito de não conter a informação solicitada, cumpriu com o determinado pela LAI e justificou a ausência dos dados. Questionada sobre a quantidade de evasões dos ensinos fundamental e médio, a SME respondeu que a responsabilidade por esta informação é do INEP que ainda não havia disponibilizado os números do ano de 2014.

Quadro 12 – Qualidade das respostas da SME

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
7	ordinária		X
8	ordinária		X
9	Intermediária	X	
10	Intermediária	X	
11*	Onerosa		X
12	Onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. Em asterisco a solicitação que teve recurso.

Na SME, portanto, o índice de satisfação foi apenas de 50%, pois três das seis solicitações foram insatisfatórias.

O nível de satisfação das respostas da CET foi de 66%. Quatro solicitações foram respondidas de forma satisfatória e duas, uma ordinária e outra onerosa, não atingiram este nível.

Quadro 13 – Qualidade das respostas da CET

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
13	ordinária		X
14	ordinária	X	
15	intermediária	X	
16	intermediária	X	
17	onerosa	X	
18	onerosa		X

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A solicitação “13” foi indeferida pela CET em razão dos mesmos argumentos utilizados pela Prefeitura e SME: a informação sobre como obter a 2ª via da CNH não poderia ser fornecida pelo e-SIC e indicava, de forma genérica, o site do próprio órgão para a obtenção da resposta.

Quanto à “18”, conforme analisado na seção anterior, o órgão solicitou dilação de prazo sem justificativa expressa e nunca mais se ateu a solicitação.

A CMSP conseguiu o maior índice de satisfação das respostas, 83%, apesar da dificuldade inicial com o formulário do e-SIC fornecido no site da instituição. Dos seis questionamentos, quatro foram devidamente respondidos.

Quadro 14 – Qualidade das respostas da CMSP

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
19	ordinária	X	
20	ordinária	X	
21	intermediária	X	
22	intermediária	X	
23	onerosa		X
24	onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

Considerou-se a resposta à solicitação “21” satisfatória, apesar de não atender integralmente a questão proposta. Solicitou-se levantamento de dados sobre a presença dos Vereadores da bancada do PT e do PSDB nas Sessões Plenárias da CMSP em 2014. A resposta da CMSP se limitou a fornecer o endereço eletrônico de página que informa suas sessões plenárias de forma sistematizada e de fácil compreensão, em conformidade com o que prescreve o Art. 16, §§ 1º e 2º, do Decreto 53.623/12: cabe aos os órgãos públicos disponibilizar a informação da forma em que esta arquivada, não tendo a obrigação de consolidar ou tratar informações, devendo, porém indicar o local onde se encontram.

A única solicitação que não teve resposta alguma foi a de número “23” que tratava de informações sobre os gastos da CMSP com as viagens oficiais do Presidente no ano de 2014.

Por fim, o TCM teve 100% das respostas insatisfatórias, pois nenhuma foi respondida, ainda que fora do prazo. Também não foi possível avaliar as outras informações constantes da resposta como protocolo, prazos etc.

Quadro 15 – Qualidade das respostas da TCM

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
25	Ordinária		X
26	Ordinária		X
27	Intermediária		X
28	Intermediária		X
29	Onerosa		X
30	Onerosa		X

Fonte: Elaboração própria.

O índice de satisfação no nível municipal foi de 53%, considerado extremamente baixo. Se as solicitações do TCM forem desconsideradas o índice sobe para 73%.

Se forem analisados o índice de qualidade por relevância de solicitação (independentemente do órgão, mas desconsiderando o TCM) constata-se que, das respostas ordinárias e onerosas, apenas 50% foram respondidas satisfatoriamente. As intermediárias, no entanto, foram satisfatórias em 100% dos casos.

Desse resultado, pode-se aferir que os órgãos têm dificuldade de lidar com informações ordinárias, talvez porque as encarem como óbvias e de fácil acesso, não despendendo a devida atenção. De outro lado, quanto às informações onerosas, a dificuldade estaria na própria demanda de uma resposta satisfatória.

Conclusões

A LAI representou um marco na administração pública brasileira ao regulamentar o acesso às informações públicas e instituir a transparência como regra e o sigilo como exceção. O Brasil adequou-se à tendência mundial ao sancionar a Lei 12.527/11 e deu um passo importante para atingir a *accountability* democrática e a democracia monitorial. O governo transparente, que não tem receios em publicizar seus atos e dados e que, inclusive, incentiva a sociedade a buscar tais informações, é o modelo que deve ser alcançado. O segundo passo para se garantir o direito à informação é a efetiva implementação dos mecanismos da LAI em todos os entes da federação. Desde o menor município até a União. Neste artigo objetivou-se medir a transparência passiva no nível municipal, ou seja, como o município de São Paulo está respondendo às solicitações realizadas por meio do Serviço Eletrônico de Acesso à Informação. Para isto, delimitou-se a pesquisa a órgãos selecionados do município de São Paulo: Prefeitura, SME e CET, CMSP e TCM, representando administração direta e indireta, bem como executivo, legislativo e judiciário.

Os principais resultados encontrados foram:

Sistemas mais estruturados na Prefeitura (SME e CET, inclusive) para recebimento de solicitações do que CMSP e TCM.

Excesso de exigências para cadastro do solicitante, inviabilizando a solicitação anônima e excluindo a possibilidade de estrangeiros fazerem solicitações (casos da CMSP e TCM).

Prefeitura, SME, CET e CMSP responderam a maior parte das solicitações dentro do prazo previsto pela LAI, independente da categoria da solicitação (se

ordinária, intermediária ou onerosa). Contudo, TCM não respondeu nenhuma das seis solicitações feitas, sugerindo, assim, inesperado paradoxo.

Excluindo o TCM, aproximadamente três quartos das respostas foram considerados satisfatórios ou respondidos satisfatoriamente após recurso. Maior incidência de respostas insatisfatórias concentrou-se entre as solicitações classificadas como ordinárias ou onerosas. Para as ordinárias, uma hipótese é que sejam consideradas “óbvias” pelos órgãos correspondentes, não carecendo de maior atenção pelo seu e-SIC. Para as onerosas, uma hipótese seria a existência de certa resistência quanto ao fornecimento de informações de determinado tipo.

A fim de contribuir para a implementação da LAI, este trabalho pretende, por fim, sugerir práticas que podem ser adotadas pelos órgãos para melhorar o seu cumprimento.

Disponibilizar o *link* do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão logo na primeira página da instituição na internet, para evitar que o usuário tenha que empreender buscas nas interfaces do site;

Implantar um sistema de formulário efetivo a exemplo do criado pela Prefeitura. Desta forma, o histórico do registro das informações pode ser acompanhado de maneira mais efetiva;

Informar ao interessado o número do protocolo de registro para que possa saber se a solicitação realmente foi encaminhada e qual é o prazo de cumprimento;

Dotar as respostas de outras informações padronizadas como data de abertura, prazo, local para recurso, etc.

Não exigir dados supérfluos de identificação que inibam o interessado de realizar a solicitação, bastando o nome e o endereço eletrônico. Possibilitar o envio de solicitações anônimas e por pessoa jurídica;

Criação de um setor específico para o SIC, com orçamento próprio, funções específicas e capacitação dos servidores. Observou-se que muitas respostas deixaram a desejar por desconhecimento da LAI;

Capacitação de todos os servidores em conceitos contemporâneos da administração pública e democracia;

Possibilitar que o usuário registre o recurso no próprio sistema eletrônico, sem ter que acompanhar em seu e-mail pessoal.

Realização de auditoria interna permanente para fiscalizar os serviços de informação ao cidadão;

Criar campanhas para incentivar a sociedade a demandar ao órgão.

Criar mecanismos que possam responsabilizar órgãos que não estão respeitando as determinações da LAI, como, no caso do estudo, ocorreu com o TCM.

Entende-se que este estudo apenas *abriu portas* para novas pesquisas na área de administração pública, gestão pública, transparência, governança, direito e política. A implementação da LAI ainda está no início e precisa ser constantemente monitorada pela sociedade e pela academia. Pode-se concluir que a transição da cultura do sigilo para a cultura da transparência ainda está em pleno curso e que toda a sociedade precisa se envolver para que *não saia dos trilhos*.

Referências Bibliográficas

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Editora Método, 22ª edição, 2014.
- ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº XXX. Transparência e Controle Social. Minas Gerais, 2011. p. 120-134
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo, 2014. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acesso em 23/07/2015.
- _____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, 2015. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Inforna%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>. Acesso em 23/07/15.
- _____. **Lei de Acesso à Informação Pública: Um guia prático para políticos, autoridades e funcionários da Administração Pública**. São Paulo, 2012. Disponível em http://ferramentas.artigo19.org/assets/archives/lei_acesso_informacao_publica.pdf. Acesso em 23/07/2015.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia - Uma defesa da regras do jogo**. Paz e Terra, 6ª edição, 1984.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, Senado Federal, 1988.
- _____. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em mai. 2014.

_____. **Acesso à Informação – Governo Federal.** Disponível em <http://www.acaoainformacao.gov.br/>. Acesso em 23/07/15.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório Anual 2014-2015. Ouvidoria, 2015. Disponível em http://www2.camara.sp.gov.br/dce/relatorio_lai_anual_2014_2015.pdf. Acesso em 30/07/2015.

CANABARRO, Ivo. Caminhos da comissão nacional da verdade (CNV): memória em construção. Florianópolis, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552014000200009&lng=en&tlng=en. Acesso em 02/08/2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília, 2011. Disponível em www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf. Acesso em 23/07/15.

_____. **Escala Brasil Transparente.** [2014-]. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>. Acesso em 23/07/15.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual 2012-2013 – e-SIC.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatoriosesic_1369864039.pdf. Acesso em 23/07/2015.

_____. **Relatório da Lei de Acesso à Informação 2013-2014.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/relatorio_lai_2014.pdf. Acesso em 23/07/2015.

_____. **Relatório da Lei de Acesso à Informação 2014-2015.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_LAI_2015.pdf. Acesso em 23/07/2015. Acesso em 23/07/15.

_____. **Balço do Primeiro Ano de Atuação – Ações e Resultados.** Maio de 2014. Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf. Acesso em 23/07/15.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.* Editora UFF, Niterói, 1999.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado.** UNESCO, 2ª edição, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Karina Furtado. *Relações civis-militares e as lei de acesso à informação na América Latina e no Brasil.* Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SANTOS, Sheila Cristina. **A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a reparação do Estado às vítimas da ditadura militar no Brasil.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

Auditorias Operacionais: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Fernando Fernandes Clemente¹
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz²

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) no que se refere à realização das Auditorias Operacionais (AOs). A pesquisa considerou os conceitos e o histórico relacionados ao assunto, destacando a importância das AOs para o fortalecimento da *accountability* e o aprimoramento da gestão pública. A metodologia utilizada abrangeu as revisões bibliográfica e documental, bem como coleta e análise de dados e informações obtidos da Ouvidoria do órgão, além das informações disponíveis no portal *on-line* do TCM-SP. Também foi realizada entrevista com um agente de fiscalização do TCM-SP. Verificou-se que as discussões a respeito da fiscalização operacional foram ampliadas, nos últimos anos, no entanto, o tema carece de pesquisas mais aprofundadas devido ao seu desenvolvimento recente. Por fim, uma dificuldade encontrada é a de fortalecer a fiscalização preventiva e concomitante de programas e ações do Poder Executivo, a fim de promover o caráter colaborativo de controle, com o principal objetivo de prevenir possíveis problemas que afetem a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das

-
- 1 Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Poder Legislativo e Democracia pela Escola do Parlamento de São Paulo (CLDB-EP). E-mail: ffcgpp@gmail.com
 - 2 Administradora Pública, mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV); professora do Mestrado Acadêmico em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e da Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP); professora credenciada da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo; secretária executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). E-mail: carminhameirelles@gmail.com

atividades públicas. Acredita-se que o aperfeiçoamento da fiscalização operacional, por meio de AOs, é essencial para o aprimoramento da gestão pública, na medida em que deve ser capaz de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e resultados e, conseqüentemente, fortalecer as instituições democráticas.

Palavras-chave: Auditoria Operacional; Fiscalização Operacional; Tribunal de Contas.

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) e o início da transição da administração burocrática para a administração gerencial no Brasil modificaram significativamente a forma de atuação dos Tribunais de Contas (TCs).

A CF88 alterou a estrutura institucional dos TCs, modificando as regras de indicação para ministros e conselheiros, incluindo a responsabilidade de apurar denúncias de ilegalidades e irregularidades encaminhadas pela população, além de acrescentar a fiscalização operacional dentre o rol de competências das Cortes de Contas, o que contribuiu para a institucionalização das Auditorias Operacionais (AOs) (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

A reforma administrativa, por sua vez, além de instituir o modelo de gestão por resultados³, preconizou a eficiência como princípio constitucional da Administração Pública (Emenda Constitucional 18/1998) assim como incluiu o princípio da transparência da gestão fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Esse conjunto de novidades estimulou o início de um processo de mudanças na atuação das Cortes de Contas do país, representadas pela substituição de preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas e da democratização de sua atuação, de forma a promover uma atuação transparente e aberta à população.

Observou-se o surgimento de canais de comunicação, a exemplo das Ouvidorias e dos portais e *sites* na internet, bem como de diversos instrumentos de controle social, como as audiências públicas; a criação de Observatórios Sociais

3 O modelo de gestão por resultados estabelece que os resultados são a referência-chave para todo o processo de gestão; todos são responsáveis pelos resultados obtidos e não obtidos; todas as unidades devem ser integradas e caminhar juntas para os mesmos resultados, cada uma contribuindo com as suas atribuições; a ênfase não está nos processos e procedimentos e sim nos resultados obtidos.

e de escolas ligadas ao Poder Legislativo; além do fortalecimento na atuação das Cortes de Contas no que se refere à gestão das políticas públicas, na medida em que a legislação passa a estabelecer que as Cortes de Contas devem atuar não somente no controle da legalidade e legitimidade dos atos, mas também no controle operacional da Administração Pública, para garantir a responsabilização por desempenho e resultados, auditando atividades, programas, projetos, políticas e sistemas governamentais e avaliando a efetividade das políticas públicas com as Auditorias Operacionais (AOs) (LIMA, 2007).

A AO surge como instrumento de avaliação sistemática de atividades, programas, projetos, órgãos, entidades e sistemas governamentais, e constitui-se em ferramenta essencial para uma boa administração, afinal, ultrapassa a fronteira de análise dos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais, incluindo em sua análise as dimensões de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade (ARAÚJO, 2008).

As AOs diferem das auditorias de regularidade⁴, principalmente por possuírem amplo escopo de análise, o que significa flexibilidade na escolha de temas e métodos de investigação⁵, assim como nas formas de comunicar as conclusões.

Cabe destacar que as AOs, assim como as demais auditorias, são instrumentos de *accountability*⁶ pois objetivam responsabilizar a gestão pública e informar a população e os representantes do Poder Legislativo acerca da efetividade das políticas públicas; portanto, é um instrumento capaz de fortalecer a governança democrática e aprimorar a gestão pública.

Contudo, apesar da relevância do tema, o assunto ainda possui pouca bibliografia. Conforme explica Araújo (2008), a literatura sobre esse assunto é bastante restrita; muitas vezes não é aprofundada, inclusive não havendo sequer uniformidade conceitual. De acordo com Matos (2009), estudos na área justificam-se pela escassa literatura em língua portuguesa e pelo vasto campo de estudo que

4 As Auditorias de Regularidade objetivam examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as Auditorias de Regularidade as Auditorias de Conformidade e as Auditorias Contábeis (TCE-BA, 2005).

5 Oriá Filho (2016) destaca que a AO atua dentro de um enfoque multidisciplinar, e que, para sua análise, é possível utilizar estratégias e técnicas metodológicas dos mais diversos campos do conhecimento, como, por exemplo: do meio ambiente, da biologia, da medicina, da tecnologia da informação, além das áreas já tradicionais (contabilidade, finanças e administração).

6 Considera-se *accountability* como sinônimo de responsabilização e que diz respeito à obrigação daqueles que assumiram responsabilidades públicas de informar e demonstrar, a quem lhes delegou essas responsabilidades, que administrou e controlou os recursos que lhe foram confiados, em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues (TCU, 2012).

o tema proporciona. Pollitt (2008) afirma que, como ramo de conhecimento, a AO é recente e tem sido negligenciada, se comparada a outras áreas de estudo relacionadas à administração pública. No que se refere às AOs realizadas pelo TCM-SP não foram identificados, através da pesquisa realizada, estudos acadêmicos que tratem especificamente do tema.

Com isso, sem a pretensão de abarcar todo o assunto relacionado ao tema, o presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação do TCM-SP no que se refere às AOs, com o intuito de compreender os desafios da institucionalização desse tipo de auditoria no TCM-SP, e responder às seguintes perguntas: (1) Quantas Auditorias Operacionais foram realizadas pelo TCM-SP?; Quais suas dimensões de análise (eficiência, eficácia, efetividade, economicidade) e seus segmentos (educação, saúde, transporte, etc.)?; (2) Foram realizados cursos, capacitações, treinamentos, seminários, palestras, relacionados à AO no TCM-SP?; (3) Existem manuais, cartilhas e normativos elaborados pelo próprio TCM-SP tratando do assunto?; (4) Quais os desafios a serem enfrentados pelo TCM-SP no que se refere a esse tema?

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e documental, por meio da análise de livros, teses, artigos, dissertações, manuais, legislações, entre outros que tratam do assunto, bem como dados e informações obtidos através da Ouvidoria do órgão, além das informações disponíveis no portal *on-line* do TCM-SP. Em conjunto, foi feita entrevista com um agente de fiscalização do TCM-SP com o objetivo de compreender como são desenvolvidas as AOs e de que maneira o tema é abordado por um profissional da área.

O presente artigo encontra-se estruturado em três seções, para além desta introdução. A seguir, apresenta-se o histórico e os conceitos de AO, seus objetivos, critérios, dimensões de análise e ciclo. A segunda seção expõe a atuação do TCM-SP no que se refere às AOs, onde são descritos os resultados da pesquisa bibliografia e documental, bem como da análise das informações obtidas através da Ouvidoria, do Portal *on-line* do TCM-SP e da entrevista realizada. Por fim, a seção três apresenta algumas reflexões finais.

1. A Auditoria Operacional

1.1 Histórico e Conceitos

Os primeiros estudos relativos à AO em âmbito governamental foram realizados pelo U.S. *Government Accountability Office* (GAO)⁷, nos Estados Unidos da América, com destaque para a publicação, em 1972, da primeira versão das *Normas de Auditoria Governamental*. O documento trata amplamente de todas as formas de auditoria, definindo o conceito e o campo de atuação da AO (ARAÚJO, 2008).

Todavia, o processo de sistematização da AO como ramo de auditoria acontece em 1977, quando é aprovada a *Declaração de Lima*, onde constam as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai, em inglês), fruto do VII Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês)⁸, considerado um dos marcos iniciais da AO.

Para Pollitt (2008), o surgimento da AO está relacionado ao movimento de reformas de Estado, que ocorreu em diversos países do mundo, nos anos 80, e ficou conhecido como *New Public Management* (Nova Gestão Pública-NGP⁹).

No Brasil, após a promulgação da CF88 e o início da Reforma do Aparelho do Estado, nos anos 90, o TCU direcionou esforços para o desenvolvimento e aprimoramento de técnicas e ferramentas de AOs, inclusive mediante intercâmbio com Entidades de Fiscalização Superiores de outros países, a exemplo do

7 A GAO é a Controladoria-Geral dos Estados Unidos da América ligada ao Congresso Federal e que tem como objetivo garantir a *accountability* do Governo Federal.

8 A Intosai é uma organização internacional não governamental sem fins lucrativos, com *status* consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas que atua no desenvolvimento e na transferência de conhecimentos relativos à auditoria governamental para diversos países do mundo. É uma entidade que promove o intercâmbio de experiências e informações sobre a auditoria governamental. Conta hoje com 189 membros, entre os quais o Tribunal de Contas da União-TCU (MATOS, 2009).

9 “A partir do final da década de 1970, tiveram início os primeiros ensaios de reforma do aparelho estatal promovidos na Grã-Bretanha pela então Primeira-Ministra Margareth Thatcher, bem como nos Estados Unidos da América, no âmbito de governos municipais no Estado da Califórnia que viriam a influenciar diversos países nas décadas subsequentes em direção ao que ficou conhecida como ‘Nova Gestão Pública’ (*New Public Management*). Os esforços estiveram centrados na gestão por resultados, no aumento de eficiência e eficácia da máquina pública, na visão de cidadão-cliente, na publicização de serviços e atividades com incremento da regulação, no uso massivo de tecnologia da informação e comunicação, e no aprimoramento da gestão de pessoas, em especial os sistemas de incentivos [...] Os governos da Austrália e da Nova Zelândia, influenciados pelas iniciativas britânica e estadunidense, também iniciaram reformas em seus aparelhos estatais. As mudanças promovidas por esses quatro países formam uma espécie de ‘núcleo duro’ da doutrina que veio a se estabelecer como *New Public Management*” (ALVES; HOMERIN, 2016, p. 21).

Reino Unido (*National Audit Office*), Canadá (*Office of the Auditor General*) e Estados Unidos da América (*Government Accountability Office*) (LIMA, 2007).

Em 1998, o TCU publicou o *Manual de Auditoria de Desempenho*, que foi atualizado em 2000 para *Manual de Auditoria de Natureza Operacional* e finalmente, em 2010, para *Manual de Auditoria Operacional*.

De acordo com o TCU (2010, p. 11), entende-se por AO:

O exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise.

A definição de AO para a Intosai é:

Um exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias (TCE-BA, 2005, p. 15).

É possível perceber que, na definição da Intosai, fala-se em eficiência, eficácia e economia, enquanto que a definição do TCU traz consigo o termo efetividade—que diz respeito aos impactos gerados por determinada atividade, projeto, programa ou organização governamental—além de destacar a possibilidade de analisar cada critério de forma separada, ou conjunta, em uma mesma auditoria. Nesse sentido, o TCU conceitua a AO como um exame que poderá analisar aspectos relacionados à economicidade (qualidade dos serviços e custo-benefício), e/ou eficiência (desempenho operacional), e/ou eficácia (atingimento das metas preestabelecidas) e/ou efetividade (impactos gerados).

De acordo com Lima (2007, p. 419), a AO é:

Um processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, com a finalidade de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

Consideradas as conceituações apresentadas, pode-se afirmar que a AO é uma ação independente que visa verificar se os aspectos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, de determinada atividade, projeto, programa,

política, sistema ou organização governamental, foram obedecidos numa relação de *accountability*, emitindo comentários e sugestões pertinentes, tendo como base um relatório de auditoria. A AO, portanto, tem como objetivo verificar se determinada atividade, projeto, programa, política, sistema ou organização governamental, fez a coisa certa (eficácia), da melhor forma possível (eficiente), da forma mais econômica (economicidade), e gerou impactos positivos em médio e longo prazos (efetividade).

1.2 Objetivos da Auditoria Operacional

Com relação aos objetivos da AO, as Diretrizes para Aplicação de Normas de AO da Intosai (TCE-BA, 2005, p. 15) apontam o seguinte:

A auditoria operacional ou de gestão preocupa-se em verificar a economia, a eficiência e a eficácia, e tem por objetivo determinar: (a) se a administração desempenhou suas atividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas; (b) se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos sistemas de informação, dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas; e (c) a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar os resultados alcançados em relação àqueles pretendidos.

Além disso, a Intosai (TCE-BA, 2005, p. 17) destaca que:

A legitimidade e a confiança são valores essenciais para todas as atividades da Administração, e a auditoria operacional pode contribuir para fortalecer esses valores, apresentando informação pública e confiável sobre a economia, a eficiência e a eficácia dos programas governamentais.

Percebe-se que a AO tem como objetivo verificar como e se a administração desempenhou suas atividades de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Configura-se, portanto, como um instrumento de prestação de contas de organizações e agentes públicos, que tem a capacidade de trazer à tona informações relevantes, que podem fortalecer a confiança dos cidadãos na atuação da administração e servir de meio para a melhoria da gestão.

Alves e Homerin (2016, p.13) destacam que os órgãos de controle nunca devem desviar o foco do que consubstancia a existência do Estado: o atendimento às necessidades dos cidadãos, da forma mais eficiente e com a melhor qualidade

possível e que, portanto, “não se deve fazer uso de ferramentas de controle e gestão como mero cumprimento de ritos”.

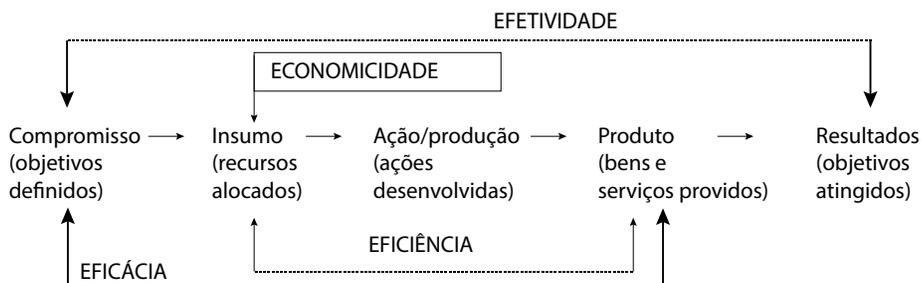
Para esses autores, é necessário fortalecer o papel preventivo do Tribunal de Contas (TC), atuando na correção de rotas para o alcance de resultados mais efetivos. Apontam para o desafio principal dos órgãos de controle em fortalecer o monitoramento da gestão, através de uma postura colaborativa do controle, com o intuito de transpor o viés acusatório atrelado à concepção tradicional de controle.

Nesse sentido, as AOs devem ter como principal objetivo contribuir para garantir o atendimento das necessidades do cidadão, tendo como base a melhoria da gestão pública e dos serviços prestados, focando nos resultados, bem como no exercício de um controle capaz de promover e incentivar boas práticas de gestão, inclusive a inovação, tendo, portanto um caráter corretivo, em vez de apenas punitivo.

1.3 Critérios ou Dimensões de Análise

Os critérios básicos das AOs são: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme explicitado no diagrama da Figura 1.

Figura 1–Diagrama de Insumo-Produto



Fonte: TCU (2010, p. 11).

No diagrama é possível verificar a relação entre as dimensões, bem como seu processo, que se inicia no estabelecimento de compromissos, segue para o processo de aquisição de insumos, consecução de objetivos, execução da ação de produzir ou prestar bens e serviços e, por fim, analisar os resultados atingidos.

O TCU (2012) apresenta as definições de cada critério de análise, conforme o Quadro 1.

Quadro 1–Tabela dos 4 Es

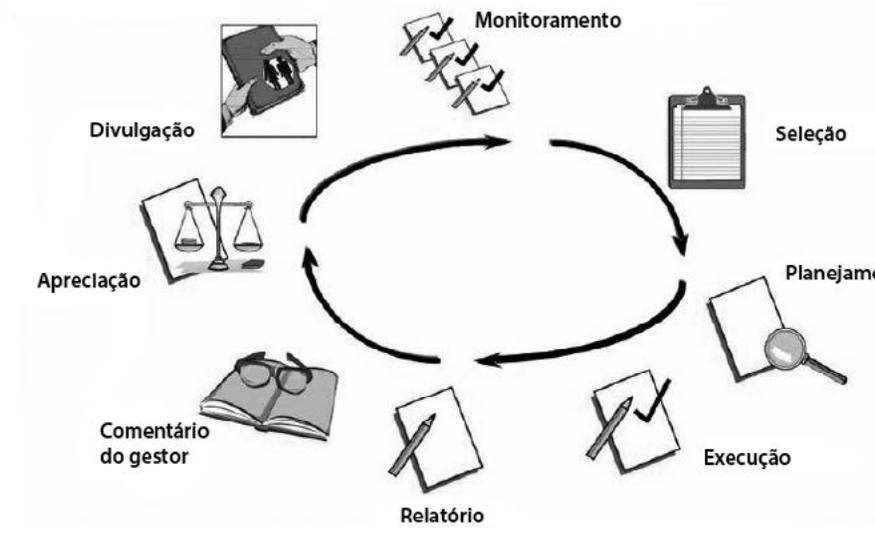
Economicidade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.	Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.	Grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.	Relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo.

Fonte: TCU (2012). Elaboração própria.

1.4 Ciclo da Auditoria Operacional

De acordo com o TCU (2010), existem diversas etapas que compõem a auditoria operacional, representadas através de um ciclo, conforme Figura 2.

Figura 2–Ciclo da AO



Fonte: TCU (2010, p. 11).

Verifica-se, na imagem da Figura 2, que o ciclo se inicia com a seleção da proposta e termina com o monitoramento.

a) Seleção da proposta

A seleção é o primeiro estágio do ciclo, quando se define um objeto que ofereça oportunidade para a realização de uma auditoria que contribua com o aperfeiçoamento da Administração Pública. Conforme o TCU (2012, p. 8), os critérios de seleção são:

- **Agregação de valor**–capacidade de a ação de controle contribuir para avaliação e a melhoria da gestão pública ou para produção de novos conhecimentos necessários à atividade de controle externo;
- **Materialidade**–volume de recursos envolvidos;
- **Relevância**–aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo;
- **Vulnerabilidade**–situação que pode estar associada à ocorrência de eventos adversos (risco).

Durante o processo de seleção de proposta, a partir dos critérios mencionados, sugere-se efetuar levantamentos com o objetivo de obter informações sobre

a possibilidade de fiscalização e realização da auditoria. O levantamento pode ser de escopo amplo, quando visa uma análise geral do objeto a ser estudado, ou pode ser de escopo restrito, quando seu objeto deve ser analisado em específico¹⁰.

b) Planejamento

De acordo com o TCU (2010, p. 21), o planejamento consiste nas seguintes atividades:

- a) análise preliminar do objeto de auditoria; b) definição do objetivo e escopo da auditoria; c) especificação dos critérios de auditoria; d) elaboração da matriz de planejamento; e) validação da matriz de planejamento; f) elaboração de instrumentos de coleta de dados; g) teste-piloto; h) elaboração do projeto de auditoria.

O planejamento é essencial para garantir uma auditoria de qualidade e deve oferecer um claro senso de direção do trabalho, que considere seus custos e tempestividade.

Podem ser utilizadas técnicas de planejamento, como a análise SWOT, o Diagrama de Verificação de Risco, a Análise Stakeholders, entre outras¹¹.

c) Execução

Nessa fase, a equipe utiliza as fontes de informação e aplica os procedimentos previstos no planejamento, em busca de evidências para fundamentar as conclusões.

De acordo com o TCU (2010) as principais atividades previstas para a execução são: a) desenvolvimento dos trabalhos de campo; b) análise dos dados coletados; c) elaboração da matriz de achados; d) validação da matriz de achados.

A Matriz de Achados é um método de elaboração e apresentação dos achados que demonstra a discrepância entre uma situação existente e o critério utilizado. São situações verificadas pelo auditor durante o trabalho de campo e devem ser usadas para responder às perguntas da auditoria. De acordo com o TCU (2010), o achado deve conter como atributos: critério (o que deveria ser), condição (o que é), causa (razão do desvio), e efeito (consequência da situação encontrada).

Os achados devem ser fundamentados nas evidências, que são informações obtidas durante a ação de controle, e que respaldam o exame técnico e a conclusão do relatório. As evidências podem ser classificadas como físicas, documentais,

¹⁰ Ver TCU (2010, p. 17-19).

¹¹ Ver TCU (2010, p. 25) e MATOS (2009, p. 27-29).

testemunhais e analíticas, e devem ter como atributos a confiabilidade, relevância, suficiência e validade¹².

d) Relatório

Principal produto da auditoria, para a elaboração do relatório é necessário o cumprimento de determinados critérios, como: clareza, convicção, concisão, exatidão, relevância, tempestividade, objetividade e completude.

Além disso, o relatório deverá possuir padrões e conter em sua estrutura: introdução, visão geral, capítulos, subcapítulos, análise dos comentários dos gestores, conclusão e proposta de encaminhamento¹³.

e) Comentário do gestor e apreciação

Depois de elaborado, o relatório deverá ser encaminhado aos gestores auditados, para que o examinem e apresentem comentários escritos, antes que seja tornado público. Posteriormente, deverá ser apreciado pela equipe de auditores.

Conforme explica o TCU (2010, p. 50):

Os comentários oferecidos devem ser analisados em instrução na qual a equipe de auditoria avaliará a necessidade de rever pontos do relatório ou apresentará argumentos para manter posições discordantes dos gestores. Quando os auditados fornecerem novas informações ao apresentarem seus comentários, a equipe deverá avaliá-las, segundo os padrões aplicáveis às evidências, antes de incorporá-las ao relatório. Caso as novas informações e argumentos dos auditados sejam importantes para esclarecer pontos do relatório ou sejam suficientes para alterar o entendimento da equipe, as modificações serão feitas nos capítulos principais do relatório, sem necessidade de mencioná-las no capítulo de análise dos comentários dos gestores. Nesse caso, deve constar da análise a informação de que foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários dos gestores. As informações e argumentos que não forem suficientes para alterar o entendimento da equipe devem ser analisadas no capítulo “análise dos comentários dos gestores” conforme registrado na instrução.

f) Divulgação

Depois de apresentados os comentários e feita a apreciação pela equipe de auditoria, o relatório deverá ser divulgado em *site* para acesso de interessados e da população em geral.

g) Monitoramento

12 Ver detalhes em TCU (2010, p. 35-42).

13 Ver detalhes em TCU (2010, p. 43-51).

Significa a verificação do cumprimento das deliberações do TC, e os resultados advindos delas. O objetivo é verificar se foram adotadas as providências e aferir seus efeitos, com o intuito de aumentar a probabilidade de resolução dos problemas.

Com a conclusão do relatório e das deliberações por parte do TC, é elaborado, pela Administração, um Plano de Ação, a ser apresentado ao TC no prazo estipulado.

Esse plano formaliza as ações a serem tomadas para corrigir os problemas identificados na auditoria. O monitoramento visa, portanto, verificar o cumprimento do Plano de Ação.

Para concluir, é elaborado um relatório de monitoramento pelo TC, contendo as situações das deliberações, entre: implementada, não implementada, parcialmente implementada, em implementação, não mais aplicável.

Por fim, cabe destacar a importância da participação e do envolvimento da sociedade no processo e no ciclo das auditorias operacionais, conforme explica o TCE-PR (2016, p.1):

É importante destacar que o ciclo da auditoria operacional deve prever o envolvimento da sociedade no processo de avaliação, assim como a ampla divulgação de seus resultados, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social e indo ao encontro da expectativa democrática de transparência na administração pública.

2. A Atuação do TCM-SP no que se Refere às Auditorias Operacionais

Para obter informações relativas à realização de AOs pelo TCM-SP, adotaram-se os seguintes métodos: a) pesquisa bibliográfica em livros, teses, artigos, dissertações, monografias, entre outros textos acadêmicos; b) solicitação de informações à Ouvidoria do órgão, no que se refere à realização de AOs; c) análise de dados e informações disponíveis no Portal; d) entrevista com um agente de fiscalização.

2.1. Pesquisa Bibliográfica e Documental

Foi realizada a revisão bibliográfica em livros (LIMA, 2007; POLLITT, 2008; ARAÚJO, 2008), monografias (MENDONÇA, 2005; MATOS, 2006; MATOS, 2009; SAMPAIO; VALLE, 2008), dissertações (COSTA, 2003; ALBUQUERQUE, 2006;

OLIVEIRA, 2008; FRANÇA, 2012; SILVA, 2015; ALVES; HOMERIN, 2016), artigos de revistas *on-line* (ROCHA, 1992; LOUREIRO; MARCO; TEIXEIRA, 2009; GONCALVES, 2017; ORIÁ, 2017) e uma pesquisa documental em manuais e legislações (TCE-BA, 1992; 2005; TCU, 2010, 2012; TCE-PR, 2016), com o objetivo de verificar a existência de análises e estudos que tratassem da atuação do TCM-SP no que se refere às AOs.

Na pesquisa realizada, verificaram-se aproximadamente 30 bibliografias que tratavam do tema das AOs, entretanto, nenhuma especificamente da atuação do TCM-SP. Parte delas tratava dos conceitos relativos à AO, enquanto outra parte abordava o tema em relação aos TCs da União e de outros Estados como, por exemplo, do Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia.

No âmbito do Município de São Paulo foi encontrada apenas uma dissertação intitulada *O Descompasso entre os Modelos de Gestão e Controle na Prefeitura de São Paulo: Um Estudo Exploratório*, de Alves e Homerin (2016), que identifica a realização, nos anos de 1998, 2003 e 2010, respectivamente, de 390, 48 e 23 auditorias, das quais quatro, 14 e nenhuma foram auditorias operacionais.

O trabalho citado não teve como objetivo analisar especificamente o tema das AOs, pois aborda o assunto de forma mais ampla, tratando dos desafios dos controles externo e interno na gestão municipal de São Paulo. Aponta a tensão entre agentes de controle e gestores municipais decorrente da prevalência dos vieses fiscalizatório e reativo de controle, atrelado à concepção punitiva de controle, que, conseqüentemente, na visão dos autores, inibe a capacidade de inovação da gestão pública.

Contudo, ainda que não existam bibliografias específicas que tratem da AO em âmbito do TCM-SP, foi possível concluir que o estudo de Alves e Homerin (2016) aponta para o fato de que o TCM-SP realiza AOs pelo menos desde 1998.

2.2. Análise de Informações Fornecidas pela Ouvidoria

A partir da solicitação de informação à Ouvidoria do TCM-SP através do *site* na internet, foi disponibilizado o número e os segmentos de seis processos de auditoria operacionais realizados pelo órgão, conforme segue:

- Auditoria operacional sobre os principais indicadores de qualidade na oferta de serviço de saúde (TC 72.000.282.14-14 e TC 72.000.045.16-60);
- Auditoria operacional coordenada (aquelas realizadas no âmbito da adesão deste Tribunal ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais

- de Contas do Brasil e o Instituto Ruy Barbosa) sobre as ações do governo na Atenção Básica à Saúde (TC 72.003.342.14-50);
- Auditoria operacional nas ações governamentais desenvolvidas, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o Ensino Fundamental e possíveis causas (TC 72.001.382.14-02);
 - Auditoria operacional coordenada nas ações governamentais desenvolvidas, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o Ensino Médio e possíveis causas (TC 72.001.294.13-58);
 - Informamos, ainda, que está em andamento auditoria operacional na Educação Infantil (TC 72.006.390.16-71), com previsão de conclusão em março de 2017¹⁴.

Contudo, apenas dois processos (TC 72.003.342.14-50 e TC 72.006.390.16-71) possuíam seus relatórios de AO disponibilizados no *site*, enquanto um processo (TC 72.001.294.13-58) possuía apenas seu acordão e os outros três (TC 72.000.282.14-14; TC 72.000.045.16-60; TC 72.001.382.14-02) não possuíam seus relatórios ou acordãos disponíveis para acesso *on-line*, por estarem em processo de tramitação.

A AO referente ao processo TC 72.003.342.14-50 que tem seu relatório na íntegra no *site*, foi realizada em 2014 e foi coordenada pelo TCU em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Ruy Barbosa, e teve como objetivo avaliar as atividades da Atenção Básica à Saúde.

Os métodos utilizados pelo TCM-SP para realizar essa AO foram a coleta de informações e diligências em 11 Unidades Básicas de Saúde (UBS) do município, com os objetivos de avaliar: a) a atuação da Secretaria Municipal de Saúde na promoção da alocação/permanência, da formação e da educação permanente dos gestores e profissionais da Atenção Básica; b) a estrutura, os indicadores e o suporte de Tecnologias da Informação da Secretaria Municipal de Saúde que permitem que o sistema de monitoramento possa contribuir para o aprimoramento da gestão; c) quanto o processo de planejamento da Atenção Básica reflete as necessidades da população, considerando a articulação entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção à saúde e recursos financeiros das três esferas federativas.

O relatório de auditoria concluiu existir deficiência na utilização de indicadores para o monitoramento e a avaliação das ações de saúde na Atenção Básica,

¹⁴ Os processos TCs informados podem ser consultados no site do TCM-SP: www.tcm.sp.gov.br, no link Consulta de processos.

assim como insuficiência de estrutura de Tecnologia da Informação, entre outras observações. Foram apresentadas recomendações, às quais não se teve acesso a respeito de sua execução, bem como não se teve acesso ao relatório de monitoramento dessa AO.

A AO referente ao processo TC 72.006.390.16-71 foi realizada em 2016/2017 com o objetivo de avaliar como se desenvolve a operacionalização da educação infantil, visando à qualidade educacional, com foco na rede conveniada. Na fase de planejamento, ocorreram reuniões exploratórias com gestores da Secretaria Municipal de Educação (SME) e da Diretoria Regional de Educação do Ipiranga (DRE-IP); entrevistas com os profissionais da Coordenadoria Pedagógica (Coped), Divisão de Educação Infantil (Diei) e Centro de Informações Educacionais; consulta à legislação, aos documentos oficiais e artigos relacionados ao tema da auditoria; e elaboração de programa de auditoria, contendo os aspectos a serem abordados.

Para o desenvolvimento da auditoria, na fase de execução, foram realizadas visitas a dez escolas da rede direta e vinte da rede conveniada, envolvendo dez DREs (exceto Capela do Socorro, Guaianases e São Miguel), nas quais foram aplicados questionários para coleta de dados com os gestores (diretor escolar e coordenador); feita a requisição de documentos e informações à SME; e análise de 579 relatórios de supervisão escolar (envolvendo as 13 DREs).

Com as informações, foi elaborado um relatório contendo as análises de diversos aspectos da educação infantil no município de São Paulo, incluindo sistema contábil, estrutura organizacional, política curricular, projetos político-pedagógicos, acompanhamento e avaliação, sistemas informatizados, indicadores de qualidade, capacidades técnica e operacional, proporção de crianças por professor, formação profissional, entre outros. Foram apresentadas conclusões, bem como recomendações. Não se teve acesso ao relatório de monitoramento dessa AO. Considera-se que essa AO foi a mais complexa das analisadas, resultado de um trabalho sistemático de avaliação do ensino infantil no município, por parte do TCM-SP.

A AO (TC 72.001.294.13-58) que possui seu acórdão disponível para análise no *site* teve como objetivo avaliar a situação do ensino médio no município de São Paulo e também integrou uma auditoria coordenada pelo TCU, de caráter nacional, que contou com a participação de outros 27 TCs. Essa AO analisa aspectos relativos à gestão, à infraestrutura, aos professores e ao financiamento do ensino médio no município. As conclusões incluem a inexistência de instrumentos reais de planejamento; deficientes sistemáticas de monitoramento e

avaliação; supervisão deficitária; falta de capacitação de gestores e coordenadores pedagógicos e déficit de pessoal; além de infraestrutura precária. Também foram feitas recomendações.

As últimas três AOs (TC 72.000.282.14-14; TC 72.000.045.16-60; e TC 72.001.382.14-02) não possuíam seus relatórios ou acórdãos disponíveis para acesso *on-line* por estarem em processo de tramitação. Conforme informação da Ouvidoria, os dois primeiros processos dizem respeito a AOs na área da saúde, enquanto o último é uma AO na área da educação

Percebe-se que todas as AOs apresentadas pela Ouvidoria trataram de analisar programas e projetos governamentais nas áreas da saúde e educação, setores estratégicos que respondem por mais de 40% do orçamento municipal. Além disso, a AO mais antiga é de 2014, o que denota ser recente a prática e a disponibilização *on-line* de seus relatórios.

2.3 Análise de Informações do Portal do TCM-SP

Nos *sites* e portais *on-line* do TCU e dos TCEs de São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná, Paraíba, Pará, Pernambuco e Distrito Federal, é possível encontrar manuais, notícias e relatórios de auditorias operacionais para consulta *on-line*, diferentemente do *site* do TCM-SP, em que não constam informações similares.

No portal *on-line* do TCM-SP¹⁵ verificou-se se havia: (1) disponibilidade dos relatórios de auditoria com o intuito de aferir quais são as auditorias de regularidade e quais são AO; (2) publicação de notícias, manuais, cartilhas, entre outros, relativos à auditoria operacional; (3) notícia de cursos, capacitações, treinamento, palestras e seminários que tratassem do tema AO.

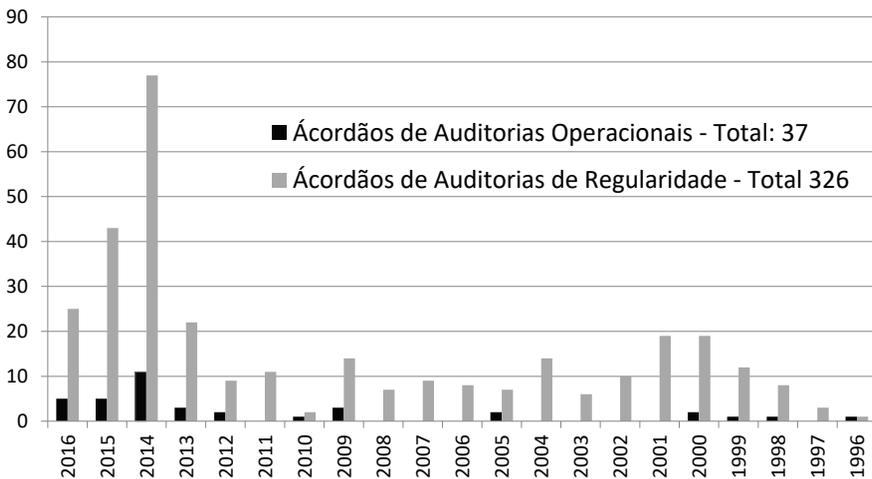
Disponíveis *on-line*, foram encontrados acórdãos dos relatórios de auditorias julgados desde 1996 e que apresentam as decisões proferidas pelo colegiado de forma resumida, não constando necessariamente as metodologias de análise das auditorias.

Um total de 363 acórdãos de auditorias estavam disponíveis no portal *on-line* do TCM-SP para acesso. Por meio de busca por palavras-chave, foram separados aqueles que tratavam de auditorias de regularidade dos acórdãos de AOs. Todavia, foi possível perceber que não havia distinção clara entre auditorias de regularidade e AOs descritas nos acórdãos.

15 Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/>>. Acesso em: 25/01/2017.

Decidiu-se, assim, separar todos os acórdãos que continham as palavras-chaves *operacional, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, desempenho, avaliação, resultados* e *metas* dos demais. Foram encontrados 37 acórdãos de processos de auditoria com esses termos. Os restantes, 326 processos, foram apreciados como de auditorias de regularidade¹⁶, ou seja, que analisam aspectos financeiros, orçamentários, contábeis e patrimoniais, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1- Acórdãos de processos de AO e de regularidade (1996 a 2016)



Fonte: Portal *on-line* do TCM-SP. Elaboração própria.

Ressalta-se que se pretendia analisar os acórdãos realizados pelo órgão desde 1988, quando da promulgação da CF88, mas não foi possível identificar informações no portal relativas aos acórdãos de auditoria julgados antes de 1996. Assim, a análise partiu deste ano.

Os aspectos relacionados à economicidade, eficiência e eficácia constam em diversas auditorias realizadas pelo TCM-SP desde 1996, no entanto, ainda que nelas constem esses termos, a simples existência desses critérios/dimensões em uma auditoria específica não necessariamente faz dela uma auditoria operacional. Isso porque, conforme elucida a doutrina e os manuais que tratam do tema, a diferença essencial entre auditorias de regularidade e a AO está na metodologia

¹⁶ As AOs podem estar nos 326 processos, mas o TCM-SP não as classificou de forma a permitir a sua identificação.

utilizada, incluindo seu escopo de análise, área examinada, utilização de entrevistas ou não, entre outros, o que não foi possível analisar sem o acesso aos relatórios de auditoria completos.

Identificou-se que os dados obtidos não batem com os dados de Alves e Homerin (2016). Conforme apontam os autores, em 1998 foram realizadas quatro AOs, em 2003, quatorze e, em 2010, nenhuma. No entanto, conforme informações do gráfico, em 1998 apenas um acórdão tem as palavras-chaves citadas anteriormente, em 2003 nenhum e, em 2010 apenas um acórdão contém os termos.

Com relação às dimensões de análise, dos 37 acórdãos levantados, vinte continham as palavras-chaves *avaliação, resultados e metas*, que fazem referência à eficácia; treze continham a palavra-chave *operacional* – que também pode ser *operacionalização* –; quatro continham a palavra-chave *economicidade* e nenhum continha os termos *eficiência* ou *efetividade*.

Os segmentos de cada acórdão de AO foram: nove na área da educação; sete na área da assistência social; seis na área da saúde; seis na área do meio-ambiente; três na área de transportes; três na área da cultura; e um acórdão para as seguintes áreas – serviços, desenvolvimento econômico e do trabalho, desenvolvimento urbano.

Percebeu-se também ser necessário publicar os relatórios de auditoria completos no *site*, para acesso da população, e uma análise mais aprofundada dos conteúdos e dimensões analisadas. Além disso, na análise de publicações disponíveis *on-line* relativas às auditorias operacionais do TCM-SP, foram encontrados os Relatórios Anuais de Fiscalização (RAFs) apresentados anualmente pelas Cortes de Contas, conforme o Plano Anual de Fiscalização.

O *site* do TCM-SP disponibiliza os RAFs desde 2009, no entanto, não foram encontrados os documentos de 2012 e 2013. No RAF de 2009, foi possível observar diversas análises de caráter operacional, incluídas nos capítulos da Educação e Saúde.

Na área da educação, o RAF 2009 tece diversos comentários a respeito da eficiência e eficácia das atividades educacionais, bem como de problemas na oferta do ensino infantil, incluindo a falta de vagas em creches, de profissionais para o atendimento especial, entre outras observações. Também é apontada a necessidade de capacitação de profissionais na área, de ampliação de recursos materiais e melhoria da infraestrutura, bem como de sua utilização.

Constam análises das notas obtidas nas provas de avaliação do ensino (Prova São Paulo, Ideb, Prova Brasil, ENEM, entre outras) e comparações com anos anteriores, com o intuito de compreender as melhorias e os retrocessos.

O RAF 2009 também aponta aspectos relativos à gestão dos Sistemas Informatizados e, ao final, há diversas sugestões de melhoria.

Na área da saúde, o RAF 2009 possui um subcapítulo específico intitulado *Desempenho Operacional*, onde são apresentadas análises referentes à eficiência e eficácia no atendimento médico e relata, por exemplo, a diminuição da taxa de ocupação de dois hospitais, antes superior a 100%, bem como o aumento nos atendimentos das UBS e unidades de Assistência Médica Ambulatorial (AMA). Além disso, divulga uma tabela com as metas propostas pelo Plano Plurianual (PPA) para o período 2006-2009 e o percentual das metas realizadas, bem como os desafios a serem enfrentados.

O RAF 2009 também possui um subcapítulo, dentro do capítulo transportes, intitulado *Análise Operacional do Programa Mobilidade e Acessibilidade Urbana* onde são apresentadas análises a respeito da gestão de concessionárias e permissionárias de serviços públicos de transporte, bem como de indicadores qualitativos relacionados a satisfação dos usuários do transporte público, incluindo metrô, trem e ônibus municipais, metropolitano e outros. Essas análises demonstram que o TCM-SP realiza diversos estudos e faz o acompanhamento da eficiência e eficácia da gestão, com clara atuação no que se refere à fiscalização operacional.

O RAF de 2010 apresenta novas análises de natureza operacional nas áreas da educação, saúde e transporte, demonstrando continuidade da fiscalização operacional nessas áreas. Além disso, o relatório contém um subcapítulo dentro do capítulo da gestão ambiental, intitulado *Indicadores de Desempenho*, onde são apresentadas análises e sugestões relativas à qualidade dos serviços e da gestão ambiental, com base em indicadores de desempenho preconizados pela Lei Municipal 14.173/2006.

Já o RAF de 2011 traz novas análises operacionais nas áreas da educação, saúde e transporte, bem como na área da gestão ambiental e preservação do meio ambiente, onde novamente apresenta um subcapítulo intitulado *Indicadores de Desempenho*, onde são apresentadas análises relativas aos indicadores de desempenho voltados à qualidade dos serviços públicos do município. Esse processo demonstra que o TCM-SP vem se atualizando e aprimorando a fiscalização operacional, com ênfase em segmentos de grande importância e relevância para a cidade de São Paulo, que são os setores da educação, saúde, transporte e gestão ambiental.

Os RAFs de 2012 e 2013 não estão disponíveis no *site*. No entanto, os de 2014 e 2015 estão e também contêm análises longas a respeito do aspecto operacional, incluindo a eficiência, eficácia e economicidade nas áreas da educação, saúde,

transportes, e gestão ambiental. Essas análises merecem ser divulgadas à população, para que conheça e possa acompanhar a atuação do TCM-SP a respeito do desempenho da gestão pública e os resultados que estão sendo alcançados.

Há diversos diagnósticos a respeito de problemas da gestão municipal, bem como sugestões de melhorias. Além disso, os RAFs de 2014 e 2015 incluem aspectos relacionados a eficiência e eficácia da gestão habitacional, o que é relevante para a cidade de São Paulo, devido ao déficit habitacional existente. Na análise, é apresentado o Índice de Déficit Habitacional, e o número de habitações que precisam ser construídas, considerando o previsto no PPA e o déficit atual.

Essas análises demonstram a atuação concreta do TCM-SP na fiscalização operacional desde 2009, de acordo com o primeiro RAF disponibilizado no *site*. Além disso, observa-se que a fiscalização operacional não se concretiza apenas com as AOs, mas também com as inspeções, análises e os levantamentos realizados durante o exercício, ou mesmo no conjunto de auditorias de regularidade, que podem ser apresentadas nos RAFs.

É importante divulgar esses RAFs à população, bem como os resultados decorrentes dessas análises, com destaque aos de 2012 e 2013.

Foi possível observar sugestões e diagnósticos de grande valia ao aprimoramento da gestão pública, realizados por profissionais do TCM-SP. No entanto, existe uma deficiência na divulgação desses RAFs de forma mais abrangente. Não foi possível verificar as ações destinadas à execução das propostas apresentadas pelos RAFs, bem como o monitoramento por parte do TCM-SP e acompanhamento dos resultados pela população.

Sugere-se publicar os relatórios de auditoria completos no *site* do TCM-SP, incluindo as AOs que ainda não estão disponíveis, bem como os RAFs de 2012 e 2013.

Por fim, na pesquisa ao *site* foi identificada informação referente a um curso de capacitação realizado em 2013 no TCM-SP, que objetivou preparar técnicos para realização de AOs. Sua efetivação antecedeu as AOs coordenadas pelo TCU (TC 72.003.342.14-50 e TC 72.001.294.13-58) e também foi um curso ministrado pelo TCU¹⁷.

Não estavam disponibilizados no portal *on-line* do TCM-SP, manuais, cartilhas e outros atos normativos elaborados pelo próprio TCM-SP tratando da AO.

17 Ver notícia em: https://www.tcm.sp.gov.br/painelnoticias/principal/2013/43_13AgentesFiscaliz.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

2.4 Entrevista

Complementando a pesquisa para a compreensão da atuação do TCM-SP no que se refere às AOs, foi realizada uma entrevista por telefone com um agente de fiscalização do Tribunal, que respondeu às seguintes perguntas semiestruturadas: (1) Em qual área/setor o profissional atua?; (2) Já atuou diretamente com AO? Com quais?; (3) Quais as principais diferenças entre as AOs e as auditorias de regularidade?; (4) Qual a importância da AO para a gestão pública?; (5) Quais sugestões para a melhoria e os desafios que considera importantes a serem enfrentados pelo TCM-SP?

O objetivo foi compreender o conhecimento do profissional a respeito do tema, de que maneira lidava com esse assunto no exercício de sua profissão, e a importância que dava a ele. O agente de fiscalização do TCM-SP disse ser responsável pelas inspeções e auditorias na área da saúde e que já atuou diretamente com AO. No entanto, confirmou o fato de que não há separação clara ou rito específico quando se trata de auditorias financeiras, orçamentárias, contábeis, patrimoniais e operacionais.

Comentou que a principal diferença para outras auditorias é que a AO possui caráter de estudo, baseado em metodologias mais abrangentes e flexíveis, voltada a áreas que demandam atenções específicas.

Argumentou também a importância de AOs para o aprimoramento contínuo da gestão e sugeriu a criação de um departamento específico no Tribunal para tratar desse assunto.

Por fim, o entrevistado informou que o TCM-SP não possui manuais ou cartilhas que tratem do tema, e sempre utilizou metodologias desenvolvidas pelo TCU. Em sua visão, é necessário ampliar o debate a respeito desse tema.

3. Considerações finais

Como resultado do estudo, conclui-se que as AOs surgem no âmbito governamental com o intuito de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

Sua institucionalização ocorreu de forma gradativa no TCM-SP, tendo sido impulsionada pelo TCU.

Constatou-se que o TCM-SP vem realizando a fiscalização operacional, inclusive percebe-se avanço incremental ao longo dos anos, representado pela ampliação das análises operacionais apresentadas nos RAFs e aumento das AOs.

No entanto, faltam informações a respeito das ações posteriores às recomendações – etapa do monitoramento.

A pesquisa feita aponta para a importância da divulgação ampla das AOs e de seus relatórios como forma de possibilitar a participação popular e o controle social no processo de melhoria da gestão, o que não foi identificado no TCM-SP. Nesse sentido, recomenda-se que o TCM-SP não apenas divulgue os relatórios de auditorias e os RAFs 2012 e 2013 no portal *on-line*, mas também promova o conhecimento das análises operacionais à população.

As análises realizadas pelos profissionais do TCM-SP nas AOs e nos RAFs são de grande valia e merecem ser amplamente divulgadas à população, pois devem contribuir para informar os cidadãos e os representantes do Poder Legislativo acerca do desempenho da gestão, no entanto, percebe-se que ainda faltam instrumentos de comunicação e gestão, capazes de promover a participação das pessoas no processo de fiscalização da gestão pública.

Também é adequado que o TCM-SP aprofunde e promova estudos na área, para aprimorar os métodos de análise operacional, assim como ampliar a transparência e a participação popular na fiscalização da gestão; processo esse que pode ser realizado por meio da ampliação do uso de instrumentos de gestão e tecnologias da informação e comunicação.

Destaca-se a importância da oferta de cursos, seminários, audiências, palestras, eventos que promovam o debate sobre o tema no TCM-SP e que informem a população sobre sua atuação na fiscalização operacional da gestão municipal, bem como disseminar conhecimentos relativos a esse tipo de controle, fortalecendo as funções educativa e informativa do órgão, inclusive por meio da evolução da Escola de Contas–processo que vem ocorrendo nos últimos anos e que deve ser continuado e aprimorado.

O principal desafio dos órgãos de controle interno e externo brasileiros, em geral, está na necessidade de aprimorar as fiscalizações preventivas e concomitantes.

Como os TCs devem atuar preventiva e concomitantemente, diferente dos Tribunais de Justiça que atuam em geral, posteriormente, é importante que seja fortalecida a sua atuação na busca de correção de rotas para o alcance de resultados mais efetivos. Esse processo pode ajudar na melhoria da operacionalização da gestão pública e, conseqüentemente, na efetividade das políticas públicas.

Alves e Homerin (2016), em entrevistas realizadas com agentes de controles do TCM-SP e da CGM, apontam para os resultados positivos da abordagem

preventiva e concomitante, em vez das recomendações de auditoria apresentadas *a posteriori* e da aplicação de sanções.

Conforme explicam os autores, o desafio principal dos órgãos de controle nos dias de hoje é fortalecer a postura colaborativa do controle, com o intuito de transpor o viés acusatório atrelado à concepção tradicional de controle. Esse desafio surge porque, tradicionalmente, ampliam-se os instrumentos de controle que inibem as práticas antieconômicas *a posteriori*, principalmente devido ao problema da corrupção no País. Contudo, esse movimento não tem gerado resultados efetivos para a gestão pública.

Assim, presume-se que o desafio atual é promover os controles corretivo e informativo, e que o TCM-SP dissemine conhecimentos sobre atuar com economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e promova boas práticas de gestão, exercendo um controle prévio (capaz de inibir futuros problemas) e concomitante (monitorando práticas e promovendo melhorias durante o processo), fortalecendo os instrumentos de governança democrática, garantindo a responsabilização pública e a satisfação do interesse coletivo.

Apenas com o desenvolvimento desse processo será possível obter melhoria no exercício do controle externo e **ampliação** de AOs que agreguem valor público.

O contato mais próximo entre órgãos de controle e órgãos da Administração Pública tende a gerar resultados concretos na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Isso exige dos órgãos de controle atuação inovadora, que ultrapasse o viés do controle punitivo, historicamente construído.

Também cabe destacar a importância do papel dos representantes da Câmara Municipal de São Paulo e do órgão de controle interno municipal, no uso das informações operacionais desenvolvidas pelo TCM-SP e na defesa do interesse público.

Por fim, cabe destacar a importância e o papel do TCM-SP no fortalecimento da *accountability*, como ator importante na defesa do interesse público, na medida em que deve fiscalizar o dinheiro público e informar a população sobre a qualidade, os resultados e os impactos gerados pela atividade governamental. As AOs contribuem para informar a população e os órgãos responsáveis pelo controle externo a respeito do desempenho da gestão e de seus órgãos públicos. Nesse sentido, as AOs devem ser aprimoradas, para fornecer informações fidedignas a respeito do desempenho e dos resultados da gestão, que de fato contribuam para o atendimento das necessidades dos cidadãos, na medida em que consequentemente sejam capazes de fortalecer as instituições democráticas.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A Auditoria Operacional e seus Desafios**: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006.

ALVES, Helder; HOMERIN, Janaina Camelo. **O descompasso entre os modelos de gestão e controle na Prefeitura de São Paulo**: um estudo exploratório. Dissertação Mestrado em Gestão e Políticas Públicas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2016.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia. (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática do século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, I. D. P. S. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação** – Governo Federal. Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), 3ª Ed. Brasília – DF; 2010.

COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alvez; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio. **O Controle Externo das Contas Públicas**: Tendências Atuais. Dissertação Pós-Graduação Lato Sensu (MBA) em Gestão de Políticas Públicas na Fundação Getúlio Vargas (FGV) Grupo Ideal, Macapá/ AP, 2003.

FRANÇA, Antônio Marcos Barreto. **Do Controle da Legalidade às Auditorias Operacionais**: Os Tribunais de Contas e o Controle Financeiro da Administração Pública Brasileira. Dissertação de Mestrado (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. SP; 2012.

GONÇALVES, Fernando. Auditoria Operacional. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 24, n. 55, p. 11-21, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/9350>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Normas de Auditoria do INSTOSAI**. Trad. do Tribunal de Contas da União. 1ª ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; MARCO, Antônio Carvalho TEIXEIRA; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-72, jul./ago. 2009.

MATOS, Marcos Lima. **Auditoria Operacional no TCU: impacto da metodologia na realização dos trabalhos e nas constatações**. Monografia (Especialização) – Escola da Advocacia Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009.

MATOS, Juliana Montenegro de Oliveira. **Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: caminhos para sua institucionalização**. Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MPANE) pela Universidade Federal de Pernambuco. Recife, junho, 2006.

MENDONÇA, Bárbara Cristina Corrêa. **Auditoria Operacional no Âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Administração Judiciária da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, Roberto de Vasconcellos. **Auditoria Operacional: Uma nova ótica dos Tribunais de Contas auditarem a Gestão Pública sob o prisma da Eficiência, Economicidade, Eficácia e Efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa – Centro de Formação Acadêmico e Pesquisa – Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2008.

ORÍÁ FILHO, Humberto Ferreira. **Auditoria Operacional: Um Enfoque Multidisciplinar**. 2016. Disponível em: <<http://auditoriainterna.org/artigos-noticias/1065219186>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade?: Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho Rocha. **A Função da Auditoria Operacional na Avaliação e no Controle de Entidades Governamentais**. Artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas, Brasília, n 44, p.67/79, abr/jun de 1990.

SAMPAIO, Maria Eugênia C.A de; VALLE, Regina Miranda Valle. **Estudo Piloto de Metodologia de Auditoria Operacional**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade IBGEN. Porto Alegre-RS, Junho 2008.

SÃO PAULO, Cidade de. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. 1990. Disponível em: <www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lomsp.pdf>. Acesso em: 10 jan. /2017

SILVA, H. R. **Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Sobre Auditoria de Desempenho no Tribunal de Contas da União Brasileiro**. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Publicação E.DM-A19/15. Universidade de Brasília, DF, 2015, 127p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE-BA). **Normas de Auditoria da INTOSAI**. Emitida pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Publicação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil. Programa de Desenvolvimento da Auditoria – Escola de Auditoria Pública Série de Traduções. Outubro de 1992.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE-BA). **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI** – . Série Traduções – Nº 10. Tradução documento: *Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience of International Organization of Supreme Audit Institutions*. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Glossário de Termos do Controle Externo**. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX / ADSUP / ADPLAN) set. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Manual de Auditoria Operacional**. 3ª edição – Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Auditorias Operacionais** – AOPs. Curitiba: [201-]. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops/43/area/47>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Consulta de processos-1996-2016. *Portal do TCM*. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

Controle externo e qualidade da educação pública: aprendizagens a partir do Programa de Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Adriano Alves Doto¹
Alexsandro Santos²
Barbara Popp³
Silvia Yuri Matsumoto⁴

RESUMO

O artigo se propõe a dialogar com o campo de estudos da ciência política e da administração/gestão pública, mobilizando o debate em torno do princípio legal da garantia do padrão de qualidade e de sua materialização na formulação e implementação de políticas e programas educacionais. Os autores discutem as disputas em torno da definição do conceito de qualidade e, a seguir, relatam e analisam a experiência do Programa de Visita às Escolas (PVE) realizado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Identifica-se que a realização do Programa produziu efeitos importantes: i. na ampliação da capacidade de fiscalização e controle externo do próprio TCMSP para a área da educação; ii. na aceleração dos processos decisórios, e das correções necessárias na formulação

-
- 1 Economista (FEA-USP) e Advogado (FDUSP). É Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.
 - 2 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.
 - 3 Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação (FEUSP). É Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.
 - 4 Economista (PUC-SP). É Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo

e implementação de programas liderados pela Secretaria Municipal de Educação, dotando algumas de suas ações de maior efetividade e iii. na ampliação e qualificação do debate público sobre a qualidade da oferta educativa na rede municipal de ensino fundamental de São Paulo.

Palavras-chave: qualidade da educação; políticas públicas; controle externo; Tribunal de Contas do Município de São Paulo; Programa de Visita às Escolas.

Introdução

1. O princípio da garantia do padrão de qualidade em educação

Em 2002, a Revista da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, vinculada ao Tribunal de Justiça daquela Unidade da Federação, publicou o artigo “Direito, Justiça e Sociedade”, assinado pelo professor Sergio Cavalieri Filho. Ao discutir as relações entre direito e justiça, o autor pondera que a finalidade do direito é a realização da justiça. Reconhece, entretanto, que para que o direito cumpra essa finalidade, é necessário um esforço consciente e crítico do conjunto de instituições e operadores que dele fazem uso nas diferentes mediações da vida social. A partir dessa premissa, o autor endereça aos leitores uma seguinte questão: se a finalidade do direito é a realização da justiça; então, qual seria a finalidade da justiça? Em sua argumentação, ele responde que a finalidade da justiça é tornar as sociedades cada vez mais justas. E prossegue:

E o que é uma sociedade justa? A própria Constituição nos responde. É uma sociedade sem preconceitos e discriminação de raça, sexo, cor ou idade; uma sociedade livre, solidária, sem pobreza e desigualdades sociais, na qual a cidadania e a dignidade da pessoa humana estão no topo da pirâmide jurídica. E se assim é, então isso importa dizer que, como operadores do direito, jamais poderemos aplicar o direito de forma a contrariar esta finalidade, ainda que a lei não seja a melhor. (CAVALIERI FILHO, 2002, p. 60).

A perspectiva assumida por Cavalieri Filho encontra diálogo com a enunciação proposta por Celso Antônio Bandeira de Melo, em sua análise sobre a eficácia das normas constitucionais sobre a justiça social. O eminente jurista afirma que, de modo geral, no processo de elaboração das cartas constitucionais, os legisladores constituintes “incorporam às leis fundamentais aquilo que no período

[histórico] correspondente se consagrou como a mais generosa expressão do ideário da época”. Assevera que tal ocorrência se dá por diferentes e complementares razões que incluem, por exemplo, o “simples propósito retórico”, ou a necessidade de responder a um conjunto de pressões sociais que impedem um caminho distinto. Todavia, entre a enunciação de uma vontade generosa de justiça social nas cartas constitucionais e a experiência efetiva de garantia de direitos para todos, nas condições plenas de igualdade, há um longo e – quase sempre – tortuoso caminho (MELLO, 1981, p. 64)

A Constituição Federal de 1988 foi produzida a partir de uma conjuntura tensa, e se erigiu numa realidade de crise econômica severa e sob a égide do processo de redemocratização incompleto vivido ao longo dos anos 1980. Todavia, ela entregou à sociedade brasileira um conjunto razoavelmente avançado de declarações de direitos sociais. Um elemento importante (ainda que não exclusivo) para explicar esse resultado foi a atuação diligente e intensa dos movimentos sociais vinculados a pautas como os direitos das crianças e dos adolescentes, o direito à saúde, o direito à educação e o direito à moradia.

Um conjunto razoável de investigações no campo do direito constitucional e da história da educação tem revelado as dinâmicas de negociação em torno dessa temática que foram moldando o texto constitucional e deram contorno singular ao capítulo III que trata da Educação, da Cultura e do Desporto dentro do Título VIII, que trata da ordem social (ARAUJO, 2013, BACKES, AZEVEDO & ARAUJO, 2009; BARROS & ANDRES, 2009; BONAVIDES & ANDRADE, 1989; CALMON, 1991, DALLARI, 2001, FARENZENA, 2008). O consenso já consolidado pelos pesquisadores indica que o resultado final desse processo explicita uma solução incompleta aos debates estruturais (como por exemplo, a questão da coexistência de escolas públicas e privadas e a destinação de recursos públicos da educação às instituições filantrópicas e assistenciais). (MARTINS, 2008; PINHEIRO, 2001; VELLOSO, 1988). Todavia, alguns elementos inovadores tornam a redação dos artigos 205 a 215 uma conquista razoável para a educação escolar brasileira.

Na discussão que nos interessa aprofundar, é especialmente relevante o conjunto de princípios que se enunciaram na redação do artigo 206 da Constituição Federal. São eles: a) o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) o princípio da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) o princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) o princípio da valorização dos profissionais do ensino; f) o princípio

da gestão democrática do ensino público e g) o princípio da garantia de padrão de qualidade.⁵

Consideramos que a existência desse conjunto de princípios na Carta Constitucional de 1988 não implicou cumprimento automático e efetivo, pelas escolas e sistemas de ensino existentes no Brasil, dos direitos decorrentes da afirmação positiva desses princípios. Converter ideias generosas e absolutamente republicanas como a “igualdade para o acesso e permanência na escola” ou “a valorização dos profissionais do ensino público”, ou a “gestão democrática do ensino público” em parâmetros objetivos, indutores e garantidores de políticas educacionais é uma tarefa árdua e exigente, na qual ainda estamos imersos. Como nos lembra Ranieri (2009):

A Constituição, portanto, se dirige ao legislador ordinário estabelecendo, desde logo, restrições, limites, diretrizes, critérios e princípios gerais, além dos meios a serem adotados e de suas limitações negativas e positivas, a serem estritamente observados, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, previsões como “a garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII) demonstram exíguo condicionamento do legislador ordinário: o que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão, fica a critério do legislador, que dispõe de amplo poder de apreciação dos meios e modos de atingir o objetivo. A única limitação à ação do legislador, nesse último exemplo, resulta das finalidades da educação expressas no art. 205 (qualidade de educação para formar o indivíduo, o trabalhador e o cidadão), o que se integra, conseqüentemente, ao núcleo consubstanciador do mínimo existencial. (RANIERI, 2009, p. 315)

Na esteira da Constituição Federal, tanto as constituições estaduais quanto as leis orgânicas aprovadas nos municípios no período imediatamente posterior a 1988 repetiram a lógica de definição fluida da discussão sobre qualidade da educação. A Constituição Estadual paulista, promulgada exatamente um ano depois da Constituição Federal, se limita a estabelecer no caput do artigo 237 que a educação seria ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade, passando, na sequência, a enumerar seus fins e regramentos

5 Vale ressaltar que, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/98 alterou pela primeira vez a redação do artigo que trata da valorização dos profissionais do ensino e a Emenda Constitucional 53/2006 fez uma segunda alteração e incluiu o princípio do piso salarial profissional para os profissionais da Educação (inciso VIII).

específicos de natureza administrativa. No caso da Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 1990, o texto do artigo 200 segue a mesma lógica.

As três décadas que separam nossa realidade atual do momento de elaboração dessas cartas constituintes poderiam nos fazer crer que a indefinição do princípio da garantia do padrão mínimo de qualidade já tivesse encontrado uma resposta satisfatória no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, em que pese ser possível enxergar avanços importantes nesse campo, o que se verifica, ainda, é uma intensa disputa em torno do estabelecimento dos parâmetros para a definição, mensuração e explicitação do conteúdo específico do princípio de garantia do padrão de qualidade.

A discussão sobre qualidade em perspectiva multidimensional: insumos, processos e resultados

A discussão sobre a qualidade da educação no Brasil não é recente e, embora possamos reconhecer que a Constituição de 1988 tenha demarcado um novo patamar nesse debate, é incontornável que se considere a longa duração dessa construção e suas diferentes fases a fim de que se possam compreender sua complexidade e seus contornos contemporâneos.

Mesmo que o direito à educação para todas as pessoas não tenha sido a tônica do período monárquico brasileiro, já se estabeleciam discussões em torno da qualidade do ensino ofertado no Brasil, especialmente a partir do segundo reinado, que contou com alguma expansão da oferta educacional e com diferentes intelectuais que ocupavam a esfera pública a denunciar a fragilidade da educação brasileira e seus inúmeros problemas⁶, sendo necessário, portanto, relativizar certa tradição historiográfica que pretende nomear o advento da República como a inauguração das preocupações da sociedade e do Estado brasileiro com o campo da Educação. Trata-se muito mais de uma espécie de continuidade e aprofundamento do que de invenção do interesse público pelo tema.

Todavia, os processos de complexificação da economia e de aceleração da urbanização/industrialização a partir dos anos 1930 trouxeram exigências sociais mais densas, pressionando a expansão da oferta de ensino público, ao menos para um primeiro ciclo de escolarização – então nomeado de escola primária. A urgência em responder a essa pressão social colocou, talvez pela primeira vez, com radical dramaticidade, uma espécie de dilema que vai acompanhar o debate

6 A título de exemplo, podemos nomear figuras públicas como Manoel Bomfim, Abílio Cesar Borges, Silvio Romero, Rui Barbosa, Olavo Bilac, entre outros, que se envolveram tanto na discussão pública do tema na imprensa e no mundo editorial, quanto na formulação e implementação de iniciativas públicas de educação.

sobre qualidade da educação ao longo do século XX no Brasil: a relação entre expansão das vagas e sustentação da qualidade da escola pública.

Não por acaso, ainda em 1979, o professor José Mario Pires Azanha, em seu artigo clássico “Democratização do Ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista”⁷, explicita a pobreza dessa oposição e o quanto ela contaminou os debates e a construção de políticas públicas educacionais. Sobre essa tensão, o autor argumenta que:

A ideia de democratização do ensino, como consistindo basicamente numa prática educativa fundada na liberdade do educando, tem sido muito mais atraente para os educadores do que a democratização como extensão de oportunidades a todos. Como já dissemos, esses dois modos de entender democratização do ensino são considerados como ênfase, respectivamente, do aspecto qualitativo ou quantitativo de um mesmo processo. Contudo, essa maneira de situar a questão não nos parece inteiramente adequada; porque tende a obscurecer divergências de posição no esforço de dar consequência ao ideal democrático, que nem sempre é mera questão de ênfase, podendo até mesmo, num determinado momento, assumir o caráter de orientações inconciliáveis. É claro que, expandir universalmente as matrículas e instituir uma prática educativa especial, poderiam eventualmente ser conjugados, mas a verdade é que, historicamente, pelo menos no caso de São Paulo, têm se apresentado como opções que se excluem. (AZANHIA, 2004, p. 341-2)

Efetivamente, como nos ensinam Beisiegel (2006), Oliveira & Araujo (2005), os debates sobre “qualidade da educação” no Brasil ganharam maior intensidade em meados do século XX, mas foram capitaneados sobretudo pela noção de ‘má qualidade’ da escola pública, atribuída, muitas vezes, a uma espécie de deterioração de seus padrões de excelência causada por sua ‘massificação acelerada’. Para essa narrativa, o processo de expansão das vagas, tendo sido feito de modo descuidado, não garantiu que a escola pública brasileira alcançasse a todos com a qualidade desejada (o que teria gerado uma espécie de dívida qualitativa). Quer nos parecer que essa narrativa apresenta um equívoco fundamental: seria “de elevada qualidade” uma escola excludente, incapaz de atender a todas as pessoas?

7 O texto de Azanha foi publicado pela primeira vez em 1979, na Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (volume 5, nº 1/2, pp. 93-108). Todavia, estamos utilizando como referência o texto republicado no ano de 2004, na Revista Educação e Pesquisa (volume 30, nº 2, pp. 335-344).

Em outras palavras: seria razoável acreditar que a escola brasileira perdeu qualidade ao se tornar mais acessível a uma massa populacional que passou todo o século XIX e metade do século XX sem direito de estudar? A garantia da expansão “ampla e radical” do acesso (como sinalizou Azanha) não seria o primeiro elemento constitutivo de uma escola de qualidade?

Felizmente, de forma progressiva e, com mais intensidade a partir da Constituição de 1988, esse falso dilema parece ter sido superado: o consenso em torno de uma perspectiva de qualidade da educação que parte do princípio do acesso universal e da educação como direito humano tem se afirmado como hegemônico. Tal deslocamento permite que se trate da questão da qualidade correlacionando a dimensão do acesso, da permanência na escola, da garantia das aprendizagens indispensáveis e da conclusão da escolarização básica na idade certa. A produção dessa realidade em que a qualidade garantiria o exercício pleno do direito público e subjetivo à educação – com todas as suas quatro dimensões – requer, evidentemente, que sejam ampliadas as formas de compreender e organizar as condições fundamentais da oferta educativa. Ao mesmo tempo, tal perspectiva exige uma visão mais sistêmica e relacional do conceito de qualidade.

Os estudos do campo da educação têm assumido que a qualidade de uma política educacional precisa ser construída e analisada a partir de ao menos quatro eixos: o eixo **do projeto educativo** (a avaliação da qualidade relativa à responsividade, adequação e coerência dos valores subjacentes às propostas e que orientam suas finalidades e objetivos e organizam a concepção de educação assumida); o eixo **da efetividade dos esforços educativos e da política educacional** (avaliação da qualidade relativa ao atingimento dos resultados educacionais que se deseja atingir, mensurados a partir de indicadores alinhados às finalidades estabelecidas para a política educacional); o eixo **dos insumos e recursos disponíveis para a sustentação das práticas educativas** (avaliação das condições de infraestrutura, materiais educativos e de pessoal que são necessários para que os processos educativos aconteçam da forma mais adequada) e, por fim, o eixo das **práticas pedagógicas e processos de gestão** (avaliação da qualidade relativa à adequação, coerência e consistência das práticas de ensino e de gestão desenvolvidas nos diferentes contextos educativos). Diferentes autores têm assumido essa visão integrada e sistêmica da qualidade da educação, mesmo que com pequenas diferenças nas nomenclaturas e nos detalhes da composição. (ZABALLA, 2009; BEISIEGEL, 2006; CARREIRA & PINTO, 2007; FURTADO, 2009; GOUVEIA; SCHNEIDER & SOUZA, 2011)

A partir de 1996, com a edição da mais recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (a Lei Federal nº 9394/96), a expressão “padrões mínimos de qualidade” presente na Constituição Federal ganhou um acréscimo, explicitando uma busca por torná-la mais operacional, estabelecendo que eles se manifestariam no conjunto de “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem”. Tal perspectiva aproxima o debate de qualidade da questão relativa aos **recursos disponíveis** para sua sustentação; assumindo que, uma vez presentes todos os insumos necessários, estaremos mais próximos de sua efetivação⁸.

Indubitavelmente, nos dois primeiros decênios do século XXI, o Brasil avançou em termos de democratização da educação, ampliando sua capacidade de garantir acesso, permanência e melhoria de aprendizagem em praticamente todas as etapas da educação básica. Todavia, o debate sobre qualidade da educação, neste período, esteve fortemente concentrado no eixo da efetividade (mensuração e análise de resultados educacionais); com uma espécie de hipertrofia das estratégias de avaliação em larga escala para o ensino fundamental e médio e tentativas de transferir essa mesma lógica para a educação infantil (ALAVARSE, BRAVO & MACHADO, 2013; BROKE & CUNHA, 2011; FREITAS, 2010; FRIGOTTO, 2010; OLIVEIRA & ARAUJO, 2005).

Tal conjuntura impõe a necessidade de refletirmos sobre os princípios que estão em jogo e as concepções sobre “qualidade” que permanecem em disputa na esfera pública. Como nos lembra Peter Moss (2002, p. 17), “[...] o conceito de qualidade não é neutro nem isento de valores. É resultado de um modo específico de ver o mundo e está permeado de valores e pressupostos”. Tal assertiva implica considerar que o conceito de qualidade é historicamente situado e atravessado por disputas e negociações que correspondem às distintas posições que os sujeitos, grupos e classes ocupam na esfera pública.

O que desejamos sinalizar nessa sessão é que a discussão sobre qualidade da educação não é uma agenda simples nem para o campo da pesquisa, nem para o campo da formulação e implementação de políticas educacionais. Embora possamos considerar que há um consenso praticamente absoluto em torno da defesa de uma escola pública de qualidade; superada essa superfície inicial do

8 Pelas características e pela finalidade deste artigo, não exploraremos a fundo este tema, mas é importante que se faça o registro da iniciativa empreendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação na construção do Custo Aluno Qualidade e do Custo Aluno Qualidade Inicial, esforço de clarificação da matéria que trouxe avanço significativo ao debate público sobre a qualidade da oferta educativa no Brasil.

debate público, o que se enxerga é uma disputa intensa em torno dos elementos que poderiam ser considerados referenciais para afirmar se estamos próximos ou distantes da qualidade desejada.

Todavia, essa é uma tarefa irrevogável para o Estado. Definir os referenciais da qualidade de uma política pública (mesmo que essa definição seja sempre limitada), monitorar e investigar se eles estão sendo garantidos, tornar esse processo transparente para a sociedade e empenhar-se em estratégias de melhoria contínua são obrigações básicas do poder público. Os Tribunais de Contas – a partir de seu lugar de órgãos de controle externo – participam dessa engenharia e, mais recentemente, têm intensificado sua atuação nesse sentido.

2. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a questão da qualidade dos serviços públicos municipais

2.1. Evolução institucional dos Tribunais de Contas brasileiros: a convergência em prol da efetividade das políticas públicas

Fenômeno a ser considerado, quando se pensa na relação entre os poderes no Brasil democrático, diz respeito à emergência, a partir dos anos 2000, de uma colaboração mais contínua dos Poderes Legislativo e Judiciário no processo de formulação das políticas públicas, desta vez coordenados pelo Executivo e agindo ora como fontes de subsídios prévios, ora como leitores críticos das políticas formuladas, ora como analistas da implementação, capazes de monitorar e avaliar, externamente, seus processos e resultados.

E é nesse contexto que o entendimento sobre o papel dos tribunais de contas brasileiros vem se modificando, não bastando mais a estes órgãos o controle voltado exclusivamente à apreciação da legalidade ou o julgamento das contas dos gestores públicos, mas também a realização de trabalhos com ênfase na análise da eficácia, eficiência e efetividade dos órgãos da administração.

O conceito de auditoria - mencionada tanto no texto constitucional (art. 71) quanto na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 48) e no Regimento Interno daquela corte de contas (art. 31) - é oferecido de forma precisa e bastante abrangente pelos autores – e auditores no setor público – Jorge de Carvalho e Camila Baldresca, em sua obra recém-publicada *Auditoria no Setor Público com Ênfase no Controle Externo*, como:

[...] o processo por meio do qual se busca confrontar determinada situação ou condição com um critério ou padrão pré-estabelecido, visando à emissão de uma opinião para um certo destinatário. Seu principal objetivo, no setor público, é produzir bons informes com o propósito de contribuir para o aprimoramento dos serviços disponibilizados à sociedade. (CARVALHO JÚNIOR e BALDRESCA, 2019, p. 91).

Auditoria pode ser entendida, portanto, como o processo de confrontação entre o que é (realidade observada) e o que deveria ser (critério previamente adotado, com base em parâmetros amplamente aceitos). Eis aqui um daqueles verbetes com definição bastante singela, mas cuja concretização requer muita reflexão e diligência, sob pena de se tornar mera peça retórica.

Portanto, é a partir dessa noção amplamente difundida de auditoria – que para muitos nada mais é do que uma modalidade de fiscalização –, que advêm perguntas fundamentais para aferir a relevância das atividades dos tribunais de contas para a sociedade, quais sejam: como é possível informar os usuários dos trabalhos, com razoável segurança, sobre eventuais desvios entre os serviços públicos prestados, sem que o órgão fiscalizador conheça, de fato, o objeto auditado? Como os órgãos de controle podem exercer sua função judicante sem conhecer as causas, circunstâncias e consequências do descompasso entre padrão estabelecido e situação observada? Qual é a utilidade de levar a relatório informação sobre desvio pontual sem demonstrar seu impacto sobre o bom funcionamento do sistema? Como o órgão de controle externo pode expedir normativos e tomar decisões atinentes a seus ritos processuais sem a noção exata de tempestividade que só é fornecida por meio da experiência acumulada com a realização de trabalhos que vão além de análises meramente formais ou atividades repetitivas com escopo reduzido e abordagem de pontos isolados da matéria? E principalmente, como se pode expedir determinações e recomendações aos jurisdicionados sem exame prévio e altamente embasado acerca da efetividade das alterações sugeridas no dia a dia da comunidade afetada pelo objeto auditado (determinado programa ou política pública, por exemplo)?

As respostas a essas perguntas, dentre muitas outras que podem ser formuladas, levam à conclusão de que a auditoria – e a própria fiscalização – no setor

público não pode ser entendida como mera atividade formal, sem consequências sobre a vida da sociedade⁹.

Classificação bastante difundida de auditoria governamental a divide em três tipos, todos fundamentais à boa fiscalização do setor público – auditoria financeira, de conformidade e operacional - podendo seus elementos serem combinados dentro da mesma fiscalização (IRB, 2017). Assim, nenhuma delas deve ser encarada como mera atividade protocolar, não constituindo prática aconselhável a escolha de uma, em detrimento às demais, antes de realizado estudo prévio do objeto auditado, do enfoque adotado e de definido o objetivo da auditoria no caso específico.

Do mesmo modo, o poder judicante de que os tribunais são revestidos não deve ser exercido de maneira meramente burocrática, sobretudo porque os órgãos de controle externo contam com a prerrogativa *sui generis* de colher as evidências acerca das ações que irão julgar, situação que lhes propicia, ao mesmo tempo, a vantagem do domínio da matéria *sub judice* e o dever de tomar decisões com menor risco de erro e maior efetividade. Daí emerge o entendimento de que as cortes de contas devem exercer de forma exauriente todas as competências a elas atribuídas expressamente nos textos legais e constitucional, não sendo cabível aventar a existência de eventual expansão *ad hoc* de suas atribuições (como pode parecer àqueles que empreendem análise mais apressada).

Vale ressaltar que a necessidade de executar análises com vistas a oferecer, de fato, respostas precisas sobre o funcionamento de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organização do governo, sob a égide da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, não concorre com, ou enfraquece, o poder sancionador conferido aos tribunais de contas, mas o reforça, na medida em que atividades como auditorias operacionais, financeiras e de conformidade, se planejadas e executadas em consonância com normas técnicas e procedimentais adequadas, programas de visitas técnicas e levantamento de dados, além de instrumentos específicos de avaliação de políticas públicas, servem para dotar os órgãos de controle de maior assertividade, dado o conhecimento que trazem para as cortes de contas, o qual certamente será aproveitado quando da avaliação da magnitude

9 Reconhecendo o imperativo dos tribunais de contas de empreender auditorias de qualidade, foram expedidas em 2015 e 2017, a partir do esforço conjunto das cortes de contas brasileiras – e depois de anos de estudo e debates –, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), com vistas a padronizar o processo de auditoria, dotando os órgãos de controle externo de mais objetividade e profissionalismo, além de estabelecer padrão de qualidade compatível com as normas internacionais, sobretudo com as expedidas pela Intosai – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

dos desvios encontrados em inspeções e outros trabalhos de fiscalização, agora realizados a partir de entendimento mais amplo sobre o objeto observado.

Essa mudança de enfoque dos órgãos de controle externo dialoga, inclusive, com uma série de normas que emergiram no ordenamento pátrio a partir da virada do século. Assim, se por um lado diplomas legais como a Lei nº 10.028/2000 e a Lei Complementar nº 101/2000 incitaram os poderes fiscalizador e sancionador dos tribunais para coibir eventuais desvios da administração, o advento de normativos, como a Lei nº 13.655/2018 – que acrescentou dez artigos ao Decreto-Lei nº 4.657/42¹⁰, voltados ao direito público – e o Decreto nº 9.830/2019, serviu para resgatar (mesmo que por meio de conceitos abstratos, que demandarão amplo trabalho doutrinário) o imperativo da realização, pelas cortes de contas, de trabalho técnico, criterioso, diligente e transparente, a fim de dotar a relação órgão de controle-jurisdicionado da segurança jurídica necessária para promover o aperfeiçoamento da administração pública sem que isso signifique, no entanto, que os tribunais de contas deixarão de lançar mão das penas previstas, depois de configurados os ilícitos de forma tempestiva, mas sem arbitrariedades¹¹.

Desenvolvimento

1. A estratégia do TCMSP para a fiscalização na área da Educação e a criação do PVE

No município de São Paulo, aproximadamente 1 milhão de bebês, crianças, adolescentes e adultos são atendidos em 3.945 unidades educacionais, organizadas em Centros de Educação Infantil (CEIs), Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio (EMEFMs) e Centros Integrados de Educação de

10 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

11 Também merece menção a Lei nº 12.527/2011, outro dispositivo legal consonante com o novo panorama institucional que emergiu no País, dando mais eficácia a alguns dispositivos constitucionais ainda latentes e tornando fundamental e inevitável a alteração de enfoque das atividades das cortes de contas. Assim, para além da criação e manutenção de portal de transparência e do atendimento às solicitações dos cidadãos, os tribunais de contas são conclamados, por meio dessa nova realidade que se impõe, a tornar públicos seus atos, por meio, por exemplo, da divulgação, via internet, dos relatórios das auditorias elaboradas, respeitados os preceitos do contraditório da ampla defesa, aproximando, assim, o controle externo do controle social e democratizando, de fato, o acesso à sociedade das informações relevantes acerca da administração pública, que tem como razão de sua existência melhorar as condições de vida da população.

Jovens e Adultos (CIEJAs). Em 2020, dos R\$ 68,9 bilhões aprovados para o orçamento da PMSP, R\$ 13,7 bilhões foram destinados à Educação, pasta que tradicionalmente mais absorve recursos orçamentários do município.

Mas, além dos aspectos quantitativos, as políticas educacionais – como instrumentos garantidores de direito humano fundamental – devem ser consideradas à luz da importância da educação para o desenvolvimento de cada pessoa e para o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país. Consistem, portanto, em elementos de estruturação do presente e do futuro das sociedades.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) sempre envidou esforços para realizar uma cobertura adequada para as auditorias neste campo. Os resultados desse esforço sempre entregaram contribuições relevantes para a qualificação da administração pública municipal e para a consolidação do Poder Legislativo, como espaço de *accountability* horizontal.

Todavia, dois fatores centrais impeliram o TCMSP à abordagem mais sistêmica do tema Educação. O primeiro está relacionado à crescente complexidade da formulação e implementação de políticas educacionais e, conseqüentemente, de todos os processos de organização e oferta dos serviços desta categoria à população, impondo ao controle externo a necessidade de aumentar sua capacidade cognitiva e operacional para auditar a área. O segundo diz respeito à demanda por melhorias da qualidade objetiva da educação pública e ao papel institucional dos órgãos de controle externo como guardiões e garantidores desse processo.

Em 2017, a equipe do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ veio até São Paulo apresentar um programa de visitas que já era desenvolvido no Rio havia 15 anos. A partir daí, assinou-se um termo de colaboração para que o programa inspirado na experiência carioca pudesse ser desenvolvido em São Paulo, com o apoio e *expertise* acumulados pelos colegas daquele tribunal de contas. Os frutos desse diálogo institucional permitiram que, em 2018, a equipe de auditores do TCMSP estruturasse a primeira edição do Programa de Visita às Escolas (PVE) do TCMSP.

Após a realização da primeira edição do Programa, uma série de ajustes operacionais foi realizada, a fim de tornar os instrumentos de coleta de dados e análise mais afinados aos contextos de auditoria. Em 2019, o Programa, em versão aprimorada, atendeu de forma mais efetiva sua finalidade, qual seja: mapear aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos das escolas públicas municipais de ensino fundamental, incluindo um olhar atento para a qualidade, efetividade e adequação da prestação de serviços terceirizados (alimentação, limpeza, segurança e suporte à informática).

O Programa de Visita às Escolas (PVE) edição 2019: elementos estruturantes

O PVE do TCMSP pode ser definido como um conjunto de visitas técnicas para acompanhamento simultâneo das ações educacionais do município de São Paulo, com o objetivo de verificar se a rede municipal de educação tem propiciado aos usuários as condições necessárias a seu desenvolvimento, examinando pontos sensíveis à oferta de ensino de qualidade, por meio do mapeamento de aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos das escolas da rede.

Esse programa é dotado de plano amostral, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização do TCMSP, de modo a possibilitar a validação dos procedimentos utilizados, bem como a extrapolação das conclusões alcançadas nos trabalhos para o universo das escolas de ensino fundamental da rede municipal de educação. Para a composição da amostra, foram sorteadas, a cada edição do programa, 46 unidades educacionais de todas as 13 Diretorias Regionais de Educação. O dimensionamento da amostra considerou os recursos disponíveis no TCMSP para essa fiscalização, resultando em tamanho amostral compatível com nível de confiança de 95% e margem de erro de 15%.

Os procedimentos para a operacionalização do Programa no ano de 2019 descritos a seguir, têm como fonte o Relatório TC nº 4119/2019:

1. Atualização da quantidade de alunos e professores do ensino fundamental por Diretoria Regional de Ensino (DRE) na base do plano amostral e do Sistema Estatístico de Dados (SED), bem como de formulários eletrônicos padronizados e de questionários usados na primeira edição do Programa de Visitas às Escolas (PVE), utilizando o novo material em visitas-piloto, compostas por uma escola por tipo (EMEF, EMEBS, CEU EMEF e EMEFM).
2. Seleção, por amostragem aleatória, das turmas do ciclo autoral (7º a 9º ano) de escolas da RME-SP e definição do tamanho das amostras - com segmentação por DRE - de professores e de alunos (estes sorteados pela equipe do PVE a partir da lista de matriculados constante do Sistema Escola On-Line - EOL) para aplicação de questionários, a partir de plano estatístico atualizado, desenvolvido pelo grupo de estatística da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).
3. Visitação às escolas selecionadas para entrevistas com servidores da área administrativa, coletando dados acerca da estrutura gerencial,

administrativa e pedagógica da unidade escolar, por meio de preenchimento de formulários eletrônicos padronizados (via tablet).

4. Vistoria dos prédios, contando com a companhia de representante da unidade escolar, a fim de colher dados, por meio de preenchimento de formulários eletrônicos padronizados e de registro fotográfico, acerca das condições de infraestrutura, acessibilidade, segurança predial, pintura, mobiliário, limpeza e alimentação escolar das escolas sorteadas.
5. Aplicação de questionários aos gestores presentes na escola no momento da visita, a uma amostra de auxiliares técnicos de educação (ATEs), docentes (com quantidade definida no plano amostral) e alunos do ciclo autoral sorteados previamente, além de envio de bilhetes aos pais destes alunos, convidando-os a participar, por meio eletrônico, de pesquisa disponível na página do TCM na internet.
6. Lançamento, no SED, dos dados colhidos por meio de formulário eletrônico padronizado e questionários.
7. Ao término da fase de visitas, exportação dos dados do SED para Excel e lançamento das respostas dos pais de alunos fornecidas via internet, análise das informações e elaboração de relatório.

O PVE também introduziu uma modalidade nova de atuação do TCMSP: nos casos de situações encontradas durante as visitas que demandavam intervenção imediata, como problemas graves de infraestrutura ou alto índice de absentismo de professores, eram encaminhados memorandos ao conselheiro relator da pasta com a descrição do problema encontrado. O conselheiro relator, caso julgasse pertinente, enviava ofício à SME pedindo esclarecimentos ou a resolução do problema. Dessa forma, muitas situações puderam ser resolvidas ao longo da execução do programa, sem que fosse necessário concluir todo o processo da auditoria, resultando em medidas mais rápidas e efetivas. O relatório de auditoria encontra-se disponível no site do TCMSP (TC nº 4119/2019).

Conclusões e considerações finais

1. Cenas da oferta educacional do ensino fundamental na Rede Municipal de São Paulo: alguns dos resultados coletados no âmbito do PVE

Sem o objetivo de detalhar de modo exaustivo todo conjunto de dados coletados e analisados pelo PVE, destacamos, a seguir, alguns aspectos que julgamos mais relevantes que emergiram deste processo de fiscalização:

1. No que diz respeito à presença de ambientes educacionais, a vistoria realizada pelos auditores localizou discrepâncias bastante severas. Enquanto 91% das unidades auditadas possuíam quadra coberta, apenas 37% delas contavam com sala de vídeo e apenas 8,7% contavam com laboratório de ciências.
2. Ainda considerando a dimensão de infraestrutura, as respostas oferecidas pelos gestores e professores aos questionários assinalam que o problema mais significativo neste campo era a dificuldade de acesso à internet (índices de 59,7% e 74,0%, respectivamente). Vale sublinhar, nesse aspecto, que o Programa de Metas da PMSP, biênio 2019/2020, prevê a implementação de internet de alta velocidade em todas as unidades educacionais da rede municipal, de modo que foi recomendado à SME a observância da efetividade dessa política pública.
3. Do ponto de vista dos estudantes, a sensibilidade aos problemas estruturais é diferente: o principal item assinalado por eles foi a falta de papel higiênico e sabonete nos banheiros (72,7%), seguido por condições precárias dos sanitários (47,7%). As vistorias efetuadas pela equipe de auditoria corroboraram a avaliação dos alunos a respeito da precariedade dos banheiros: 74,4% das escolas não possuíam sabonete líquido junto às pias; 69,8%, papel toalha; 58,1%, assentos nos vasos sanitários; e 25,6%, papel higiênico nos banheiros dos alunos. Ressaltamos que a SME possui contrato de limpeza que prevê a reposição adequada dos materiais de higiene, de modo que foi recomendada à Administração a promoção de treinamento específico aos gestores sobre a gestão e fiscalização do contrato.
4. No que tange à qualificação e formação dos profissionais da gestão escolar e dos professores, os dados coletados demonstraram que 79,6%

dos gestores escolares possuíam formação em nível de pós-graduação na modalidade *lato sensu*, 5,8% eram mestres e 0,7%, doutores. Entre os professores que participaram do processo de coleta de dados, 64,7% possuíam formação em nível de pós-graduação *lato sensu*, 6,6% eram mestres e 0,5%, doutores.

5. Entre os gestores, 93,3% declararam que se sentiam motivados com seu ofício e intencionavam permanecer na mesma escola. No caso dos professores, 77,3% declararam-se motivados e intencionavam permanecer na mesma escola.
6. O absenteísmo dos professores também foi verificado na auditoria. No momento das visitas, em 88,6% das escolas foi registrada ausência de professor. Dentre as soluções relatadas pela equipe gestora para suprir a falta do professor, destacam-se a permanência de alunos em outros espaços (aula vaga) e a dispensa de estudantes. Constatamos, ainda, que em 73,5% das escolas não havia professores em módulo em ao menos uma das áreas de conhecimento.
7. Sobre as situações de acúmulo de cargo público de função docente 23,4% dos gestores declararam exercer uma segunda função pública, como professor, em outra unidade educacional. No grupo de professores, o índice dos que declararam exercer outra função pública docente é muito superior: 57,5%.
8. As situações de violência/agressão no cotidiano escolar são elementos que preocupam estudantes e profissionais. O terceiro problema mais mencionado pelos estudantes das escolas visitadas foi a agressão entre alunos (48,5%). Ao mesmo tempo, 51,9% dos gestores e 64,1% dos professores afirmaram que já haviam sofrido agressão verbal por parte dos estudantes e de suas famílias, enquanto 3,7% dos gestores e 14% dos professores afirmam que já haviam sofrido agressão física.
9. Nas questões relativas à segurança do prédio escolar, importa frisar que, do total de escolas auditadas, 26,7% contavam com serviço de vigilância prestado por servidor da administração pública direta (cargo em vacância); 66,6% eram atendidas por serviço de vigilância terceirizado e 6,7% não possuíam serviço de vigilância. Da amostra analisada, 26,1% das escolas, segundo informações assinaladas pelos profissionais, haviam sofrido furto, invasão ou assalto no ano anterior (2018).

10. Com relação às práticas relacionadas à alimentação escolar, constatamos durante as visitas que apenas 10,8% das escolas de ensino fundamental contavam com sistema de autosserviço.
11. Quanto às políticas públicas de distribuição de materiais escolares, em kits individuais, 90% dos estudantes da amostra afirmaram que tinham recebido o kit de materiais completo. Somente o item “cola branca” foge a essa percepção, uma vez que apenas cerca de 60% dos estudantes assinalaram ter recebido este item.
12. Ainda considerando os materiais didáticos e pedagógicos, 45,5% dos professores afirmaram que não havia livros didáticos em quantidade suficiente para os estudantes.
13. Com relação ao uso do uniforme escolar, a camiseta foi o item mais citado pelos alunos, com pouco mais de 84% de adesão; e o tênis, o menos, com pouco mais de 14% de adesão; além disso, 11% dos estudantes declararam não usar peça alguma do uniforme. Dentre os motivos indicados pelos alunos para a baixa adesão, destacam-se fatores estéticos (55,3%) e a falta de qualidade das peças (38,1%). Anualmente, SME realiza despesas na ordem de R\$ 100 milhões com a aquisição de kits de uniforme escolar, sendo que cada kit é composto por cinco camisetas, cinco pares de meia, uma jaqueta, uma calça, um blusão, uma bermuda e um par de tênis. Testes laboratoriais efetuados por empresa contratada pelo TCMSP, em auditoria específica sobre os uniformes escolares, apontaram diversos problemas relacionados à qualidade do produto. As constatações referentes ao uso do uniforme escolar resultaram em recomendação à SME para reformulação da sistemática de aquisição e distribuição de uniformes.
14. Na parte do questionário dos alunos destinada à autoavaliação, os estudantes afirmaram, em sua maioria, acompanhar (81,1%) e copiar a matéria (82,1%); no entanto, 27,4% declararam não entender a matéria, 21,7% disseram sentir falta de orientação para os estudos e 19% admitiram não ficar quietos durante as aulas. Esses dados revelam que é necessário repensar as dinâmicas de aula, pois há evidências de que as atuais estratégias de ensino e formas de organização do tempo e espaço em aula resultam em altos índices de barulho e indisciplina.

2. Limites e oportunidades para a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na ampliação da qualidade da oferta educativa da rede pública municipal

Há pelo menos duas décadas, os estudos sobre políticas públicas alcançaram consenso que assume a construção em torno de projeto plural, multifacetado e incremental de soluções para problemas sociais. Assim, o campo das ações dessa natureza reconhece a existência de um processo iterativo e interativo de conformação das ações do Estado que não se atém à fase da formulação, mas se desdobra, alcançando a esfera da implementação das políticas públicas.

Nesse esquadro, tornam-se relevantes investimentos em pesquisa que busquem localizar, descrever, analisar e compreender como diferentes atores individuais e coletivos são coprodutores das políticas públicas, contribuindo para seu desenho e para imprimir singularidades e especificidades que atendam seus interesses e os objetivos que supõem que aquela medida governamental deva atingir.

Os Tribunais de Contas, como estruturas de Estado ocupadas no processo de controle externo e fortalecimento da *accountability*, efetivamente se inserem nessa arena e é justamente nessa visada que sua atuação tem sido expandida e que se tem provocado um olhar mais abrangente para seus processos de auditoria. A resposta desses órgãos tem sido afirmativa: nos diferentes estados e nos municípios que contam com essa institucionalidade, localizam-se movimentos (mais acelerados ou mais lentos) nesse sentido.

Auditorias como a do Programa de Visitas às Escolas oferecem à população e às entidades da sociedade civil dados detalhados sobre o funcionamento dos sistemas públicos. Também são fontes importantes de informação para os gestores, que podem, com esses dados, tomar decisões importantes sobre o rumo das políticas públicas.

Especificamente no caso do PVE, as informações e análises consolidadas permitiram à Secretaria Municipal de Educação visualizar lacunas e fissuras nos programas e ações da política educacional e acelerar a tomada de decisão para corrigir distorções e tornar mais efetivas as políticas públicas sob sua responsabilidade. Além disso, o processo de auditoria e sua posterior divulgação nos canais oficiais do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e na imprensa contribuíram para que a sociedade paulistana pudesse enxergar e reconhecer elementos incontornáveis para a melhoria da qualidade da oferta educativa na rede municipal de São Paulo, mobilizando e alimentando o debate público qualificado

sobre o direito humano à educação e sua materialização cotidiana em cada uma das nossas escolas de ensino fundamental.

Referências Bibliográficas

- ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena ; MACHADO, C.. **Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências.** *Estudos em Avaliação Educacional (Impresso)*. v. 24, p. 12-31, issn: 0103-6831, 2013
- ARAUJO, C. O Processo Constituinte Brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, v. 88, p. 327-380, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452013000100011>. Acesso em: 20 ago 20.
- AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia do ensino paulista. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, maio/ago 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a12>>. Acesso em: 28 set 20.
- BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B.; ARAUJO, J. C. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte. *A Sociedade na Tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2009.
- BARROS, H.H.D.; ANDRÉS, A. VIII. A- Subcomissão de Educação Cultura e Esportes. In: BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B.; ARAUJO, J.C. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte. *A Sociedade na Tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara , 2009. p. 543-592.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1989.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 ago 20.
- _____. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 28 ago 20.
- _____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 18 ago 20.
- _____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20

Nº 2053/2015 DE Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. > Acesso em: 18 ago 20.

BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.

CALMON, J. **Memória Viva da Educação Brasileira**. Brasília: MEC/Inep, 1991. v. 2.

BROOKE, N.; CUNHA, M.A.A. A avaliações externa como instrumento de gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, v. 2, p. 3-64, p. 17-79, 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO JÚNIOR, J. P; BALDRESCA, C. A. M. **Auditoria no setor público com ênfase no controle externo: teoria e prática**. 1. Ed. Brasília: Gestão Pública, 2019.

DALLARI, D.A. Os direitos fundamentais na constituição brasileira. In: FIOCCA, D.; GRAU, E.R. (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FARENZENA, N. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania. Entrevista com Hermes Zaneti. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n 2, p. 351-358, maio/ago. 2008.

FILHO, S. C. Direito, Justiça e Sociedade. **Revista da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro**, v. 5, n. 18, 2002. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista18/revista18_58.pdf. Acesso em: 15 jun 20.

FREITAS, L. C. Avaliação: para além da “forma escola”. **Educação: teoria e prática**, v. 20, n. 35, p. 89- 99, 2010.

FURTADO, M. G. Padrão de Qualidade do Ensino. In: RANIERI, N. B. S.(Coord.); RIGHETTI S. (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009.

GOUVEIA, A.; SCHNEIDER, G.; SOUZA, A. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 48, p.115-136, jan./abr., 2011.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPS) nível dois: princípios fundamentais de auditoria no setor público**. Belo Horizonte, 2017.

- MARTINS, P.S. O financiamento da educação e a constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. In: ARAÚJO, J.C.; PEREIRA JÚNIOR, J.S.; PEREIRA, L.S.; RODRIGUES, R.J.P. (Orgs.). **Ensaio sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2008. v. 1. p. 449-461.
- MELLO, C. A. B. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista Do Serviço Público**, 39(4), 63-78., 1981.
- MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (org.). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-26.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, abr., 2005.
- PINHEIRO, M.F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras**. 1823-1988. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.
- RANIERI, N. O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania pela via da Educação. **Tese de Livre Docência**. (Faculdade de Direito da USP). São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-10092019-171515/publico/TESE LIVRE DOCENCIA NINA RANIERI.pdf>. Acesso em: 20 ago 20.
- SÃO PAULO. **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> >. Acesso em: 01 set 20.
- _____. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**, de 04 de abril de 1990. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-paulo-sp> >. Acesso em: 01 set 20.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Resolução nº 03**, de 03 de julho de 2002. Disponível em: < <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8768> >. Acesso em: 15 jun 20.
- VELLOSO, J. O financiamento da educação na Transição Democrática. In: MELLO, G.N.; VELLOSO, J.; WARDE, M.; SILVA, T.R.; SALGADO, M.U. **Educação e Transição Democrática**. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1989.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 17ª Legislatura

(período de janeiro a julho de 2019)

Adilson Amadeu (PTB)	Jair Tatto (PT)
Adriana Ramalho (PSDB)	Janaína Lima (NOVO)
Beto do Social (PSDB)	José Police Neto (PSD)
Alessandro Guedes (PT)	Jonas Camisa Nova (DEM)
Alfredinho (PT)	Juliana Cardoso (PT)
André Santos (PRB)	Mário Covas Neto (Podemos)
Antonio Donato (PT)	Milton Ferreira (PTN)
Arselino Tatto (PT)	Milton Leite (DEMOCRATAS)
Atilio Francisco (PRB)	Noemi Nonato (PL)
Aurélio Nomura (PSDB)	Ota (PSB)
Caio Miranda Carneiro (PSB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Camilo Cristófaru (PSB)	Paulo Frange (PTB)
Celso Giannazi (PSOL)	Quito Formiga (PSDB)
Celso Jatene (PL)	Reis (PT)
Claudio Fonseca (CIDADANIA)	Ricardo Nunes (PMDB)
Claudio de Souza (PSDB)	Ricardo Teixeira (DEM)
Dalton Silvano (DEM)	Rinaldi Digilio (PRB)
Edir Sales (PSD)	Rodrigo Goulart (PSD)
Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)	Rute Costa (PSD)
Eduardo Tuma (PSDB)	Sandra Tadeu (DEM)
Eliseu Gabriel (PSB)	Senival Moura (PT)
Fabio Riva (PSDB)	Soninha (CIDADANIA)
Fernando Holiday (DEMOCRATAS)	Souza Santos (PRB)
George Hato (PMDB)	Toninho Paiva (PL)
Gilberto Nascimento Jr (PSC)	Toninho Vespoli (PSOL)
Gilberto Natalini (PV)	Xexéu Tripoli (PV)
Gilson Barreto (PSDB)	Zé Turin (PHS)
Isac Felix (PL)	



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO