



XX ENANCIB

21 a 25 Outubro/2019 – Florianópolis

A Ciência da Informação e a era da Ciência de Dados

ISSN 2177-3688

GT-5 – Política e Economia da Informação

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS OUVIDORIAS DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

THE LAW ON ACCESS TO INFORMATION AND THE OMBUDSMAN OF THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM

Elen Cristina Geraldes – Universidade de Brasília
Dirlene Santos Barros – Universidade Federal do Maranhão
Georgete Medleg Rodrigues – Universidade de Brasília

Modalidade: Resumo Expandido

Resumo: A pesquisa teve como objetivo geral verificar se a transparência ativa e passiva previstas na Lei de acesso à informação tem se efetivado no Sistema Prisional mediante a atuação das Ouvidorias do Sistema. Mapeou as Ouvidorias nos estados da federação e no Distrito Federal por meio do método dialético aplicou-se entrevistas semiestruturadas com os Ouvidores buscou identificar como as Ouvidorias do sistema prisional atendem as demandas da Lei de acesso à informação seja disponibilizando espontaneamente as informações ou respondendo às demandas dos presos e seus familiares. Conclui que a aplicação da Lei de acesso à informação é bastante precária nas duas dimensões previstas na Lei.

Palavras-Chave: Lei de acesso à informação; Sistema Prisional; Direito à Informação; Direito à Comunicação; Ouvidorias.

Abstract: The general objective of the research was to verify if the active and passive transparency provided for in the Law on Access to Information has been effective in the Prison System through the performance of the System Ombudsman. Mapped the Ombudsmen in the states of the federation and the Federal District and through interviews with the Ombudsman sought to identify how the Ombudsmen of the prison system meet the demands of the law on access to information either spontaneously providing information or responding to the demands of prisoners and their families. . It concludes that the application of the Law on Access to Information is quite precarious in the two dimensions provided for in Law.

Keywords: Law on Access to Information; Prison System; Right to information; Right to communication; Ombudsman.

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil pós-ditadura militar (1964-1985) trouxe mudanças significativas para a sociedade, dentre elas a criação de mecanismos que possibilitaram a garantia de direitos humanos e fundamentais e uma maior transparência das informações públicas produzidas e gerenciadas pelo Estado, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/2011, sancionada em 2011. Um outro dispositivo democrático e de incentivo à participação da sociedade na resolução de problemas da gestão pública foi a institucionalização das ouvidorias, especialmente a partir de 1988. Entre os avanços propiciados pela LAI estão a obrigatoriedade de publicação das informações públicas em sites e portais institucionais, a transparência ativa; e a transparência passiva, que preconiza o direito do cidadão de solicitar e receber informações do Estado em suas diferentes esferas.

Nesse sentido, não há dúvida de que a LAI gerou impactos significativos na Administração Pública por meio da conexão entre a legitimidade da autoridade do Estado e o alcance da transparência pela sociedade civil. Essa lei não é apenas um modismo, mas, sobretudo, um fenômeno universal que incorpora princípios democráticos, reivindicações e proposições que reforçam a participação do cidadão no acompanhamento das ações do Estado, bem como, os direitos humanos. A LAI, de fato, se configura como uma lei viva, a qual possibilita ao cidadão ser um partícipe no monitoramento, na avaliação e no controle social da ação e da tomada de decisões pelo Estado. Ela reflete legitimidade, qualidade e eficiência da gestão pública cujo objetivo é expresso no seu art. 5º: “[...] é dever do Estado garantir o direito à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011a, não paginado). Ou seja, ao Estado cabe o provimento de informações completas e adequadas em tempo ágil, de forma facilitada.

Por outro lado, não podemos negligenciar alguns vieses limitadores da LAI, como o baixo grau de punições relativas ao seu descumprimento. Por meio do órgão recursal vinculado ao próprio governo, no caso a Controladoria Geral da União (CGU), o Estado vigia o próprio Estado (embora a CGU tenha perdido força desde o governo Michel Temer - 2016/2018), o que sempre constitui um risco. Contudo, apesar desses entraves, é inegável o potencial da LAI para promover mudanças na cultura organizacional dos órgãos públicos,

XX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2019
21 a 25 de outubro de 2019 – Florianópolis – SC

contemplando desde a conscientização do agente público, de que ele não é o detentor da informação, mas sim o cidadão, até a disponibilização de conjuntos documentais e a prática da transparência pela gestão pública. Este processo ocorre por meio de um processo dialético e dinâmico que produz transparência nas ações públicas.

No que diz respeito ao sistema prisional, em pesquisa de 2015, sobre a disponibilização de informações sobre o sistema carcerário, Amaral (2015) aponta que nenhum site dos estados pesquisados atende ao critério de completude das informações que devem ser disponibilizadas em conformidade com a LAI. Naquele estudo, somente três estados brasileiros – Bahia, Pará e São Paulo - informam conteúdo relevante sobre as respectivas populações carcerárias; doze disponibilizam apenas conteúdo parcial e outros cinco não informam nada relativo à população carcerária. O estado, portanto, não tem conseguido cumprir, com eficiência, a transparência ativa. Assim, estudar a implementação da LAI no Sistema Prisional Brasileiro significa alertar para a ausência de dados relativos ao número da população carcerária, ao quantitativo de vagas de acordo com o regime prisional e ao delito cometido, dentre outras informações necessárias para a administração do sistema de forma transparente e democrática. Conforme a pesquisa supracitada, parece não haver dúvida de que há correlação entre o acesso à informação da população prisional e a gestão eficiente da população carcerária.

O presente trabalho, resultado de uma pesquisa coordenada por pesquisadores da Comunicação e da Ciência da Informação e da qual participaram alunos da Comunicação - buscou compreender se a transparência passiva e ativa, no que tange ao sistema prisional, tem se efetivado, por meio da análise da atuação de um de seus mais importantes aspectos: a constituição de Ouvidorias eficientes e ágeis, que realmente acolham as demandas, as encaminhem e acompanhem as suas soluções. A pesquisa buscou responder às seguintes questões: a) como as Ouvidorias do sistema prisional atendem as demandas da LAI? b) como melhorar a eficiência dos procedimentos dessas Ouvidorias em relação ao acesso às informações? c) como melhorar a eficiência dos procedimentos dessas ouvidorias, de modo que as pessoas presas, seus familiares e todos os interessados possam ter informações claras e precisas sobre as condições de vida nas unidades prisionais, com dados que possibilitem melhorar a gestão e a fiscalização do sistema?

2. CONCEITOS ESTRUTURANTES E METODOLOGIA DA PESQUISA

Do ponto de vista teórico, quatro conceitos foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa: o direito à informação; o direito à comunicação; a comunicação pública; instituição repressora.

O primeiro dos conceitos, conforme definido por Silva (2005) significa que informar-se e ser informado constitui a base da participação política e da cidadania. No caso das pessoas privadas de liberdade, embora a legislação não lhes negue esse direito, sua ausência é perceptível na falta de informações *do* e *sobre* o sistema prisional e no fato de as poucas informações existentes não estarem acessíveis, padronizadas e convertidas em arquivos de acesso público. O segundo, dialoga com o direito à Informação, mas diferencia-se dele porque pressupõe, também, um debate sobre o acesso aos meios de comunicação que, no caso das pessoas privadas de liberdade, a regra é a falta de acesso a esses meios. O terceiro, pressupõe o diálogo entre Estado e sociedade que, no caso do sistema prisional, deve se consolidar também por meio das Ouvidorias. Assim, o foco da pesquisa foi buscar compreender se as Ouvidorias efetivamente se constituem em canais para que essa comunicação se efetive, ao irem onde as pessoas privadas de liberdade e seus familiares estão, ao colherem e registrarem suas denúncias e demandas, ao provocar o Estado para ouvi-las e respondê-las, mesmo que seja com uma negação.

Finalmente, o quarto conceito, é uma apropriação e ressignificação a partir de Foucault. Ao olhar o sistema prisional como instituição repressora, não o isolamos de outras instituições semelhantes, como a família, a escola, a igreja e o mundo do trabalho, que com diferentes estratégias buscam o silenciamento e a negação das diferenças, utilizando-se do senso comum para compor o binômio coesão-coerção. O sistema prisional, visto nessa perspectiva, faz uso de uma forte coerção contra as pessoas privadas de liberdade, já que lhes impede o acesso à saúde, à educação e ao trabalho, e muitas vezes à informação. No entanto, ele só consegue fazê-lo porque há um senso comum sobre a “descartabilidade” da pessoa presa, sobre suas características de brutalidade e desumanidade, reforçadas pela mídia e por outras instituições repressoras.

De natureza qualitativa, a pesquisa buscou mapear as ouvidorias do sistema prisional dos Estados da federação e do Distrito Federal, por meio do levantamento documental, para compreender como elas atendem às demandas da LAI, em especial, no que tange aos requisitos de transparência passiva, conforme definido no decreto que a regulamenta. Os

procedimentos metodológicos consistiram no levantamento das ouvidorias em todos os estados da federação e, com base nesses dados, os ouvidores foram contatados por telefone. Dez deles concederam entrevistas pessoalmente nos seus locais de trabalho. O questionário original da entrevista transformou-se num roteiro, pois cada entrevista excedeu o tempo e a dimensão previstas anteriormente. Por razões de segurança, foi mantido o anonimato dos Ouvidores e Ouvidoras.

3. A QUASE INVISIBILIDADE DAS OUVIDORIAS

Uma das primeiras constatações da pesquisa ocorreu ainda durante o seu planejamento, isto é, a dificuldade de identificar as Ouvidorias por telefone e/ou e-mail. Logo de início, ficou evidente a negação do Direito à Informação, pois as Ouvidorias, que representam esse direito no âmbito do sistema prisional, não estão claras na estrutura organizacional do órgão disponibilizada na internet, nos espaços dos sites que correspondem à transparência ativa. Nas entrevistas, observou-se que poucas Ouvidorias são exclusivas do sistema prisional.

Nas entrevistas, ficou claro, também, a falta de padronização das Ouvidorias no acolhimento das demandas que vêm, sobretudo, das famílias das pessoas presas. O modelo de Ouvidorias itinerantes tem sido adotado em alguns lugares, porém, as pessoas privadas de liberdade raramente são ouvidas, e sim suas famílias. Portanto, quem não tem família que o represente, raramente consegue ser ouvido, pois qualquer comunicação com a Ouvidoria deve passar por várias áreas e vários filtros, como o chefe das celas e órgãos do próprio sistema prisional. Ademais, lápis ou caneta e papel raramente são admitidos. Quanto à dinâmica e funcionamento das Ouvidorias, em alguns estados da federação a Ouvidoria não é exclusiva do sistema penitenciário, pois também atua atendendo os cidadãos de maneira geral. Assim, acabam recebendo até demandas de funcionários públicos. Em relação ao sistema prisional, as Ouvidorias informam que atendem as demandas dos presos e de suas famílias, averiguam denúncias e localizam pessoas dentro do sistema penitenciário. Os responsáveis afirmam que se deslocam até as unidades prisionais, com objetivo de conversar com os presos, investigar denúncias, verificar a situação de saúde deles etc. As visitas não costumam ser regulares, devido à dificuldade de estarem em todas as unidades prisionais constantemente, o que decorre do reduzido número de integrantes das Ouvidorias. Há estados em que a Ouvidoria é composta por

apenas uma pessoa, acarretando problemas como o fato das instalações ficarem fechadas em alguns momentos.

As diversas e inúmeras denúncias são recebidas diariamente por ligação, WhatsApp - alguns Estados possuem número específico com este fim - e pessoalmente e são registradas em relatório. Algumas não são registradas por medo de represálias. Quando a denúncia é feita presencialmente o denunciante tem seu nome identificado em formulário. Outro canal utilizado é o “Disque 100” que repassa denúncias diariamente. Nele, os denunciantes não precisam se identificar. Também são recebidas denúncias e reclamações de agentes prisionais que são levadas para as autoridades competentes. Ou seja, a transparência passiva parece igualmente comprometida.

Algumas Ouvidorias afirmam trabalhar em parceria com a Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, repassando denúncias correspondentes e também atuam em parceria com os agentes do sistema, o que muitas vezes gera críticas a sua atuação. Também foi citada a existência de um contato direto com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o que ocorre esporadicamente, quando há necessidade de solicitar apoio do setor de inteligência ou da coordenação do sistema penitenciário.

Constatou-se que a Lei de Acesso à Informação parece não se adequar à situação, pois demanda instrução, conhecimento, equipamentos, rede de acesso à internet, e não é utilizada pelas pessoas privadas de liberdade, por suas famílias, pelos movimentos e pelas próprias Ouvidorias. Alguns Ouvidores afirmaram que a Lei de Acesso à Informação, por ser abrangente, impacta nas atividades desenvolvidas, mas não foi informado de que forma isso ocorre.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito das pessoas presas ao contato com o exterior da prisão é de suma importância, tanto que o item nº 92, das “Regras Mínimas para Tratamento de Presos” da ONU (1984, não paginado), prevê:

O preso não julgado será autorizado a informar imediatamente à sua família sobre sua detenção, e ser-lhe-ão dadas todas as facilidades razoáveis para comunicar-se com sua família e amigos e para receber as visitas deles, sujeito apenas às restrições e supervisão necessárias aos interesses da administração da justiça e à segurança e boa ordem do estabelecimento prisional.

XX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2019
21 a 25 de outubro de 2019 – Florianópolis – SC

A legislação nacional também assegura o direito de contato do preso com o mundo exterior. O objetivo expresso na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210/84, afirma que a execução penal se destina ao processo de reinserção social e aponta o contato do preso com o exterior da prisão como importante meio para a busca desse fim.

A pesquisa contextual e estrutural das Ouvidorias do sistema penitenciário possibilitou uma série de reflexões e apontamentos que culminou em um conjunto de recomendações, cujo objetivo central visa ao reconhecimento e ao fortalecimento das Ouvidorias do sistema prisional, como espaços de promoção e valorização dos direitos humanos, especialmente o direito à comunicação, das pessoas privadas de liberdade, bem como de seus familiares e servidores do sistema. Os resultados da pesquisa demonstraram a necessidade de que todas as Ouvidorias sejam facilmente localizáveis pela internet ou fora dela, e que possuam uma estrutura de atendimento ativa e eficiente, seja por telefone, e-mails ou outro canal de comunicação disponibilizado de maneira acessível aos cidadãos. As informações referentes às Ouvidorias - números de contato, e-mail, endereço, formas de contato e nome do Ouvidor - devem estar disponíveis e atualizadas, preferencialmente nos sites dos respectivos órgãos ou em outro canal de comunicação oficial relacionado à Ouvidoria. As Ouvidorias devem cumprir os preceitos da transparência ativa, conforme previsto na LAI, com sites informativos, em linguagem clara e atualizados e acessíveis a diferentes públicos. As informações produzidas pelas Ouvidorias a partir das demandas dos próprios presos ou de seus familiares devem ser padronizadas, em todas as Ouvidorias, por meio de um sistema único de lançamento e registro das demandas, se possível mantendo em sigilo o nome do demandante.

Como uma forma de estender às pessoas privadas de liberdade o direito de se informar, na perspectiva da transparência passiva, é necessário investimento em procedimentos proativos, o que significa que os Ouvidores devem ir aonde as pessoas privadas de liberdade estão, possibilitando que escrevam ou relatem, por meio de um protocolo claro e seguro, suas demandas, críticas e sugestões. Nessa mesma direção, é fundamental que as Ouvidorias estejam disponíveis para a escuta de demandas de servidores e colaboradores do Sistema Penitenciário, e que considerem as especificidades desse grupo. Como lembra Lessa (2017-2018), a “geração de conteúdo institucional a partir dos relatórios produzidos nos ambientes de Ouvidoria Pública” é de suma importância pois “fomentam internamente mudanças da gestão administrativa e podem indicar caminhos para ampliar as possibilidades de transparência ativa”. (LESSA, 2017-2018, p. 37).

REFERÊNCIAS

AMARAL, Cláudio do Prado. **Disponibilização de informações carcerárias pelos Estados**. GECAP-USP, São Paulo, 2015. Disponível em:
<http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/2013-02-04-13-50-03/2013-02-04-13-51-40/pesquisas-publicadas/496-lei-de-acesso-a-informacao-e-sistema-prisional-2a-edicao>. Acesso em: 5 abril 2017.

BRASIL. **Lei de Execuções Penais** – LEP. Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação.

BRASIL. Lei 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: 22 ago. 2017.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – INFOPEN. Dezembro de 2014. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf. Acesso em 27/03/2017.

LESSA, Alessandra Siqueira. Transparência ativa: como os relatórios de ouvidoria podem orientar a comunicação institucional dos órgãos públicos? **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)** - ISSN 2594-5068 Ano 1 - nº 1 - 2017/2018. Disponível em <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em 2 de agosto de 2019.

ONU. Regras mínimas para o tratamento de prisioneiros. Genebra, 1984. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>. Acesso em: 10 maio 2017,

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. Ed. São Pulo, SP: Malheiros, 2005.